

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УПРАВНИХ
ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У
СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ СА
ОСВРТОМ НА БОСНУ И
ХЕРЦЕГОВИНУ**

- докторска дисертација -

Ментор:

Проф. др Предраг Димитријевић

Кандидат:

мр Невенко Врањеш

Ниш, 2011. године

С А Д Р Ж А Ј

I. УВОД.....	7
1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА	7
2. НАУЧНИ И ДРУШТВЕНИ ЗНАЧАЈ ИСТРАЖИВАЊА.....	12
3. ТЕОРИЈСКО–МЕТОДОЛОШКИ И ПОЈМОВНИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА	13
II. УПРАВА И УПРАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ	16
1. ЕТИМОЛОШКИ ПОЈАМ И ПОДЕЛА УПРАВЕ	16
2. ПРИСТУПИ ОДРЕЂИВАЊУ ПОЈМА УПРАВЕ	17
2.1. ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ.....	17
2.1.1. ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ У ОРГАНИЗАЦИОНОМ СМИСЛУ	18
А) УПРАВА У ОРГАНСКОМ СМИСЛУ	20
Б) ЈАВНА УПРАВА.....	21
2.1.2. ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ У ФУНКЦИОНАЛНОМ СМИСЛУ	23
А) ФУНКЦИОНАЛНИ ПОЈАМ УПРАВЕ У ФОРМАЛНОМ СМИСЛУ	23
Б) ФУНКЦИОНАЛНИ ПОЈАМ УПРАВЕ У МАТЕРИЈАЛНОМ СМИСЛУ	25
1) Негативно одређење функционалног појма управе.....	25
2) Позитивно одређење функционалног појма управе	26
а) Управа као државна власт.....	26
б) Управа као јавна служба.....	28
в) Управа као комбинација државне власти и јавне службе.....	29
г) Управа као стваралачко–практична државна делатност	30
2.2. ПОЗИТИВНОПРАВНИ ПОЈАМ УПРАВЕ.....	31
2.2.1. ПОЗИТИВНОПРАВНИ ПОЈАМ УПРАВЕ У ФУНКЦИОНАЛНОМ СМИСЛУ ..	32
2.2.2. ПОЗИТИВНОПРАВНИ ПОЈАМ УПРАВЕ У ОРГАНИЗАЦИОНОМ СМИСЛУ ..	33
3. ПОЛОЖАЈ УПРАВЕ У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ.....	35
4. ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВЕ	37
4.1. ПОЈАМ ОРГАНИЗАЦИЈЕ	37
4.2. ПОЈАМ УПРАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ.....	39
5. УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ	40
5.1. ПОСЛОВИ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ	41
5.2. НОСИОЦИ ПОСЛОВА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ	41
6. ПОСЕБНЕ УПРАВНЕ СИТУАЦИЈЕ.....	41
III. ДРУШТВЕНО–ИСТОРИЈСКИ УСЛОВИ РАЗВОЈА И ОРГАНИЗАЦИЈЕ БЕЗБЕДНОСТИ КАО УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ	43
1. ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА УПРАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ БЕЗБЕДНОСТИ.....	43
1.1. УПРАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ БЕЗБЕДНОСТИ АНТИЧКОГ ДОБА	45
1.2. УПРАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ БЕЗБЕДНОСТИ У СРЕДЊЕМ ВЕКУ	49
1.3. УПРАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ БЕЗБЕДНОСТИ У ПЕРИОДУ АПСОЛУТИЗМА И МОДЕРНОГ ДОБА	51

2.	ТЕОРИЈСКИ ПОЛОЖАЈ БЕЗБЕДНОСТИ.....	55
3.	САВРЕМЕНО ПРАВНО СХВАТАЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ	57
4.	ПРАВНО ОДРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ.....	60
4.1.	КАРАКТЕРИСТИКЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ	63
4.2.	КОМПОНЕНТЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ	65
4.3.	ЧИНИОЦИ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ	66
4.4.	НОСИОЦИ И СУБЈЕКТИ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ.....	66
5.	ИСТОРИЈСКИ И ДРЖАВНО–ПРАВНИ РАЗВОЈ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	68
6.	ХРОНОЛОШКИ ОСВРТ НА УПРАВНЕ ОРГАНЕ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	72
6.1.	УПРАВНИ ОРГАНИ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ БЕЗБЕДНОСТИ У БИХ ТОКОМ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА	72
6.2.	УПРАВНИ ОРГАНИ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ БЕЗБЕДНОСТИ БИХ У ЈЕДИНСТВЕНОМ СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ БИВШЕ СФРЈ	74
6.3.	УПРАВНИ ОРГАНИ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ БЕЗБЕДНОСТИ У БИХ У РАТНОМ ПЕРИОДУ (1992–1995).....	78
6.4.	УПРАВНИ ОРГАНИ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ БИХ У ПОСЛЕРАТНОМ ПЕРИОДУ	80

IV. УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА УПРАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ..... 85

1.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УПРАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ САД.....	85
1.1.	ДРЖАВНО–ПРАВНИ РАЗВОЈ, СИСТЕМ ВЛАСТИ И ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА САД.....	86
1.2.	УСТАВ САД.....	88
1.3.	УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ САД.....	92
1.4.	ИНСТИТУЦИЈЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ САД.....	96
1.4.1.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОРУЖАНИХ СНАГА САД	98
1.4.2.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ПОЛИЦИЈСКИХ СНАГА САД.....	100
1.4.3.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОБАВЕШТАЈНО–БЕЗБЕДНОСНИХ АГЕНЦИЈА САД.....	102
	А) Централна обавештајна агенција (Central Intelligence Agency – CIA).....	102
	Б) Обавештајна агенција одбране (Defense Intelligence Agency – DIA)	104
	В) Обавештајна служба одбране за прикупљање података из људских извора (Defense HUMINT Service – DHS)	105
	Г) Агенција за националну безбедност (National Security Agency – NSA)	105
	Д) Национална агенција за геопросторни обавештајни рад (National Geospatial Intelligence Agency – NGA)	106
	Ђ) Национални уред за извиђање (National Reconnaissance Office – NRO).....	106
	Е) Биро за обавештајни рад и истраживање Државног секретаријата (Bureau of Intelligence and Research – INR)	107
	Ж) Федерални истражни биро (Federal Bureau of Investigation – FBI)	108
	З) Уред за обавештајну подршку Министарства финансија (Office of Intelligence Support of the Treasury Department – OIS).....	108
	И) Секретаријат унутрашње безбедности (Department of Homeland Security – DHS) ...	109
	Ј) Уред за енергетски обавештајни рад (Office of Energy Intelligence – OEI)	110
2.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УПРАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ.....	111

2.1.	ДРЖАВНО–ПРАВНИ РАЗВОЈ, СИСТЕМ ВЛАСТИ И ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ.....	111
2.2.	УСТАВ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ	113
2.3.	УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ.....	115
2.4.	ИНСТИТУЦИЈЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ.....	117
2.4.1.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОРУЖАНИХ СНАГА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ.....	118
2.4.2.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ПОЛИЦИЈСКИХ СНАГА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ.....	119
2.4.3.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОБАВЕШТАЈНО–БЕЗБЕДНОСНИХ АГЕНЦИЈА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ.....	120
	А) Спољна обавештајна служба (Служба внешней разведки – СВР)	121
	Б) Федерална служба безбедности (Федеральная Служба Безопасности – ФСБ).....	122
	В) Федерална агенција за државне комуникације и информације – ФАПСи	123
	Г) Федерална служба заштите (Федеральная служба охраны – ФСО).....	124
	Д) Председничка служба безбедности (Президентска Служба Безопасности – ПСБ) ..	124
3.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УПРАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	125
3.1.	ДРЖАВНО–ПРАВНИ РАЗВОЈ, СИСТЕМ ВЛАСТИ И ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	126
3.2.	УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	128
3.3.	УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	130
3.4.	ИНСТИТУЦИЈЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	131
3.4.1.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ВОЈСКЕ СРБИЈЕ	133
3.4.2.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, НАДЛЕЖНОСТИ, ОРГАНИЗАЦИЈА И СТРУКТУРА ПОЛИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	137
3.4.3.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОБАВЕШТАЈНО–БЕЗБЕДНОСНИХ АГЕНЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	139
	А) Безбедносно–информативна агенција Републике Србије (БИА).....	140
	Б) Војнобезбедносна агенција (ВБА)	142
	В) Војнообавештајна агенција (ВОА)	145
4.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УПРАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ.....	146
4.1.	ДРЖАВНО–ПРАВНИ РАЗВОЈ, СИСТЕМ ВЛАСТИ И ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ	147
4.2.	УСТАВ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ	148
4.3.	УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ	151
4.4.	ИНСТИТУЦИЈЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ.....	152
4.4.1.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОРУЖАНИХ СНАГА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ.....	154
4.4.2.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ПОЛИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ	156
4.4.3.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОБАВЕШТАЈНО–БЕЗБЕДНОСНИХ АГЕНЦИЈА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ	157
	А) Сигурносно–обавештајна агенција (СОА)	157
	Б) Војно–сигурносно обавештајна агенција (ВСОА)	158
	В) Завод за сигурност информацијских сустава (ЗСИС).....	159
	Г) Оперативно–технички центар за надзор телекомуникација (ОТЦ).....	160
5.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УПРАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ.....	160
5.1.	ДРЖАВНО–ПРАВНИ РАЗВОЈ, СИСТЕМ ВЛАСТИ И ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ.....	161
5.2.	УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ	162
5.3.	УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ ..	166

5.4.	ИНСТИТУЦИЈЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ.....	167
5.4.1.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА СЛОВЕНАЧКЕ ВОЈСКЕ.....	168
5.4.2.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ПОЛИЦИЈСКИХ СНАГА РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ.....	170
5.4.3.	ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОБАВЕШТАЈНО–БЕЗБЕДНОСНИХ АГЕНЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ.....	172
	А) Словеначка обавештајно–безбедносна агенција (Slovensko obveščevalno–varnostno agencijo – SOVA).....	172
	Б) Обавештајно–безбедносна служба Министарства одбране (Obveščevalno–varnostno službo – OVS).....	173
	В) Служба за план и анализу Министарства спољних послова.....	174

V. ПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ЕНТИТЕТА И ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ 175

1.	ПОЈАМ И МЕТОДИ ПОДЕЛЕ НАДЛЕЖНОСТИ У СЛОЖЕНИМ ДРЖАВАМА.....	175
2.	ПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ЕНТИТЕТА	176
2.1.	НАДЛЕЖНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	177
2.2.	НАДЛЕЖНОСТИ ЕНТИТЕТА	178
3.	ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ ХЕРЦЕГОВИНИ.....	179
3.1.	ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ НА НИВОУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ .	179
3.2.	ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ	183
3.3.	ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	188
3.4.	ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ БРЧКО ДИСТРИКТА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	190

VI. УПРАВНИ ОРГАНИ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ БЕЗБЕДНОСТИ НА НИВОУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ 192

1.	ПОЈАМ ПОЛИЦИЈЕ С АСПЕКТА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ	192
2.	СПЕЦИФИЧНОСТИ ПОЛИЦИЈЕ КАО ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ.....	193
3.	УПРАВНА ФУНКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ У ФОРМАЛНОМ И МАТЕРИЈАЛНОМ СМИСЛУ	196
4.	ОРГАНИЗАЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ.....	197
5.	МИНИСТАРСТВО БЕЗБЕДНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ.....	197
6.	УПРАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ У САСТАВУ МИНИСТАРСТВА БЕЗБЕДНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	199
6.1.	ГРАНИЧНА ПОЛИЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ (ГП БИХ)	200
6.1.1.	Организација и руковођење Граничном полицијом Босне и Херцеговине.....	201
6.1.2.	Прелажење државне границе Босне и Херцеговине.....	202
6.1.3.	Послови граничне контроле у Босни и Херцеговини.....	205
6.1.4.	Улазак и боравак странаца у Босни и Херцеговини.....	206
6.1.5.	Дозволе и путне исправе за странце у Босни и Херцеговини.....	209
6.1.6.	Пренос оружја и муниције преко границе БиХ	210
6.1.7.	Евиденције података из надлежности Граничне полиције Босне и Херцеговине.....	212

6.2.	ДРЖАВНА АГЕНЦИЈА ЗА ИСТРАГЕ И ЗАШТИТУ (СИПА).....	214
6.2.1.	Организација и управљање СИПА.....	215
6.2.2.	Делатност СИПА.....	216
6.3.	СЛУЖБА ЗА ПОСЛОВЕ СА СТРАНЦИМА.....	220
6.3.1.	Организација и управљање Службом за послове са странцима.....	223
6.3.2.	Управни послови везани за кретање и боравак странаца у Босни и Херцеговини.....	224
	А) Поништавање виза странцима.....	225
	Б) Овера позивних писама.....	226
	В) Привремени и стални боравак странаца у БиХ.....	227
	Г) Поступак регулисања боравишта и пребивалишта странаца у БиХ.....	230
	Д) Издавање и одузимање личних и путних исправа странцима.....	232
	Ђ) Управни послови азила.....	233
	Е) Отказ привременог или сталног боравка странаца у БиХ.....	235
	Ж) Стављање странца под надзор.....	237
	З) Протеривање странца из БиХ.....	238
	И) Доношење Закључка о дозволи извршења Решења о протеривању.....	239
6.4.	Дирекција за координацију полицијских тела БиХ.....	240
6.4.1.	Биро за сарадњу са Интерполом.....	242
6.5.	Агенција за форензичка испитивања и вештачења.....	243
6.6.	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова.....	245
6.7.	Агенција за полицијску подршку.....	246
7.	ОСТАЛЕ УПРАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ НА НИВОУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ.....	248
7.1.	Обавештајно–безбедносна (сигурносна) агенција Босне и Херцеговине (ОБА-ОСА).....	248
7.2.	Агенција за идентификациона документа, евиденције и размену података Босне и Херцеговине (ИДДЕЕА).....	251
7.2.1.	Надлежност Агенције за идентификациона документа, евиденцију и размену података Босне и Херцеговине.....	252
7.2.2.	Подзаконски акти Агенције за идентификациона документа, евиденцију и размену података Босне и Херцеговине у области безбедности података.....	253

VII. УНУТРАШЊИ ПОСЛОВИ КАО ПОСЕБНА УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ НА НИВОУ ЕНТИТЕТА..... 255

1.	ПОЈАМ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА.....	255
2.	МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ (МУП РС).....	256
2.1.	Надлежности Министарства унутрашњих послова Републике Српске.....	257
2.2.	Организација Министарства унутрашњих послова Републике Српске.....	258
2.3.	Управна делатност Министарства унутрашњих послова Републике Српске.....	259
2.3.1.	Лично име.....	259
2.3.2.	Матични број грађана.....	261
2.3.3.	Пребивалиште и боравиште.....	262
2.3.4.	Лична карта.....	265
2.3.5.	Путне исправе држављана Босне и Херцеговине.....	267
	А) Врсте путних исправа држављана Босне и Херцеговине.....	267
	Б) Поступак издавања путних исправа.....	269
	В) Електронски или биометријски пасош.....	271
2.3.6.	Возачке дозволе.....	272
2.3.7.	Управноправни послови регистрације возила.....	275
2.3.8.	Управноправни послови везани за оружје и муницију.....	277
3.	МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ.....	279

4. КАНТОНАЛНА МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА У ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	282
5. ПОЛИЦИЈА БРЧКО ДИСТРИКТА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	283

VIII. ОРУЖАНЕ СНАГЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ КАО ОРУЖАНИ ОРГАН УПРАВЕ..... 286

1. ПОЈАМ ОДБРАНЕ И ОРУЖАНИХ СНАГА	286
2. УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ ОДБРАНЕ И ВОЈСКЕ	288
3. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ОРУЖАНИХ СНАГА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	292
4. ИНСТИТУЦИОНАЛНА И ОРГАНИЗАЦИОНА НАДЛЕЖНОСТ НАД ОРУЖАНИМ СНАГАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	294
4.1. Надлежности Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине у области одбране	294
4.2. Надлежности Председништва Босне и Херцеговине у области одбране	296
4.3. Надлежности Министарства одбране Босне и Херцеговине	298
4.3.1. Генерални инспекторат Министарства одбране Босне и Херцеговине	303
4.4. Парламентарни војни повереник Босне и Херцеговине	304
4.5. Стални комитет за војна питања Босне и Херцеговине	307
5. ЗАДАЦИ ОРУЖАНИХ СНАГА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	308
6. ОРГАНИЗАЦИЈСКО–ФОРМАЦИЈСКА СТРУКТУРА ОРУЖАНИХ СНАГА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	309
7. ВОЈНО–ОБАВЕШТАЈНИ ПОСЛОВИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ.....	310
8. ВОЈНА ПОЛИЦИЈА ОРУЖАНИХ СНАГА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	311

IX. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА..... 312

X. ЛИТЕРАТУРА..... 322

1. УЏБЕНИЦИ, МОНОГРАФИЈЕ И НАУЧНИ РАДОВИ	322
2. УСТАВИ, ЗАКОНИ И ПОДЗАКОНСКИ АКТИ	336
3. ЧАСОПИСИ	350
4. ИНТЕРНЕТ САЈТОВИ.....	351

I. УВОД

1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

Безбедност представља један од фундаменталних услова за егзистирање друштвене заједнице. Као таква, безбедност је уско везана за државу, конкретније њену сувереност. Сама сувереност је правна, али и политичка категорија.¹

Будући да се налазимо на пољу права и говоримо о суверености као правној категорији, можемо рећи, да сувереност представља такав државни и правни поредак изнад кога нема других (виших поредака). Међутим, намеће се питање шта је онда са међународним правом и међународним поретком, с обзиром да морамо имати у виду правнополитички амбијент у коме живимо и интеграције којима тежимо. Да ли је међународни правни поредак изнад државног, односно, да ли је и у којој мери држава суверена ако део свог суверенитета преноси на неке друге субјекте (колективитете) регионалног или глобалног нивоа? Дакле, питање да ли је држава суверена или није, зависи од тога да ли је међународно право поредак виши од државног или није.²

Теорија државе и права разликује: државну, народну и националну сувереност. При томе, државна сувереност се изједначава са сувереношћу државне власти, која се посматра кроз монопол физичке силе којом држава располаже. Тако, држава може издати какве год хоће заповести, норме, те не постоји ниједна организација с физичком силом која би им се могла одупрети (правна неограниченост).³ Монопол физичке силе је фактички ограничен, али је правно неограничен. Нема никаквог правног прописа који би га ограничавао. Стога, сувереност је само други израз за монопол физичке силе, односно за право као поредак који овај намеће. С друге стране, држава у међународним односима не може све, јер је ограничена својом моћи и моћи других држава.

С аспекта овог рада, значајно је издвојити и промишљање, да је суверен онај ко одлучује о ванредном стању.⁴ Ова дефиниција не конкретизује ко у држави треба да буде суверен (особа, колективни државни или представнички орган). Суштина је у чињеници да суверен може да одлучи о ванредном стању. Управо у ситуацијама тог ванредног стања, држава преко свог апарата принуде,

¹ Jelinek, G.: *Recht Des Modernen Staates VI: Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1900, str. 394., наведено према: Maritain, J.: *Man and State*, University of Chicago Press, 1954, p. 29.

² Овакву парадигму је разматрао Ханс Келзен, при томе заузимајући стајалиште да је државни суверенитет, ипак изнад међународног. Суштински, Келзен је заступао монизам, тврдећи да су међународни и државни поредак један те исти, али је примат ипак на међународном: Келзен, Х.: *Опита теорија права и државе*, Београд, 1951, стр. 449. Такође, о појму суверености, видети шире: Савић, С.: *Основе права*, ППГП Комесграфика, Бањалука, 2005, стр. 34–43.

³ Лукић, Р. са Кошутић, Б.: *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1988, стр. 36.

⁴ Shmitt C.: *Politische theologie, Vier Kapitel zur Lehre von der Souveranitat*, Verlag Dunckel und Humblot, Munchen, 1922, str. 9.

a користећи управне организације у систему безбедности, још једном, додатно, ограничава људска права и слободе. Претходно их ограничава у свакодневним уобичајеним ситуацијама самом чињеницом да силом штити уставни поредак.

Полазећи од суверености, констатујемо, да је безбедност основна потреба сваке државе, с обзиром на то да без одговарајућег нивоа безбедности не можемо говорити о суверености, демократској владавини, ни о стабилности друштва у целини. Дакле, безбедност је услов суверености. Имати или немати безбедност је питање које детерминише не само њену унутрашњу економску, инвестицијску, развојну, социјалну и сваку другу стабилност, већ и стабилност националног суверенитета и међународног кредибилитета државе, респект њеног међународног правног положаја и третмана пред и у међународним институцијама и организацијама.

Стога, свака држава има свој систем безбедности, своје институције, снаге и службе безбедности, механизме на које се ослања, који је штите изнутра и споља у циљу превенције и евентуалног деловања. Савремене државе имају на располагању различите механизме за остваривање властите безбедности. Постојање различитих извора угрожавања безбедности човека, његове животне средине и друштва, уопште, отвара низ питања, од којих је главно: На који начин организовати систем безбедности који ће гарантовати безбедност држави, сваком појединцу и друштву у целини, а да се тиме не ограничавају њихове слободе? Такође, као што је поменуто, у самој природи савремене државе постоји опасност да поједини њени делови (војска, полиција, обавештајно–безбедносне службе), при извршавању својих задатака, а штитећи сувереност државе споља и изнутра, угрожавају загарантоване слободе и права грађана. Овде имамо двојну улогу, односно ситуацију у којој држава гарантује безбедност, а може бити и извор угрожавања.⁵

Одређујући безбедност, држава поред устава и законске регулативе доноси и многе друге стратешке правнополитичке документе (стратегije, доктрине политике и друге). Тако, политичка платформа безбедности садржи основна опредељења у погледу циља, начина организовања и остваривања безбедности државе. При томе, правна држава је извор и исход теоријске концепције безбедности са становишта вредносне оријентације. То је пројекција временског процеса који тек треба да се остварује и чиме се превазилази неповољно безбедно стање.

Теоријска и политичка концепција безбедности треба да одговоре на два основна питања: зашто је систем безбедности неопходан и какав систем безбедности је потребан, а неупитно је неопходан и потребан, будући да представља услов остваривању суверености? Као таква, концепција безбедности треба да је заснована на научном истраживању постојећег стања и на систему

⁵ Јаворовић, Б.: *Одбрамбено заштитна функција*, Дефендологија, Загреб, бр. 2–3, 1999, стр. 3.

вредности правне државе и стању друштвених односа у којима је постигнуто јединство безбедности државе и грађана. Дакле, опредељујући чиниоци безбедности са различитим утицајем на систем су: политичка концепција безбедности и уставноправна концепција безбедности.⁶

Политичка концепција безбедности државе је глобална концепција друштвеног опредељења те државе. Према политичкој концепцији, безбедност треба схватити као сложену, уређену целину низа људских делатности и специјализованих органа, усмерених од стране политике у остваривању одређеног циља безбедности. Безбедност је и по својој природи државна делатност иза које стоји принуда и у том својству она чини незаобилазан сегмент сваке државе.

Уставноправна концепција безбедности државе правном и политичком методологијом усмерава програмско остварење унутрашње и спољне безбедности државе, која се путем закона и подзаконских аката даље разрађује стварајући кроз правне норме обавезна правила понашања.

Смисао правног уређивања безбедности састоји се у нормирању друштвених односа, субјеката друштва, на начин који ће изазивати најмање отпоре у остваривању општих интереса државе. Држава правно уређује и обезбеђује такво понашање грађана, односно органа преко којих остварује своју надлежност у пословима безбедности, у складу са захтевима теоријске концепције безбедности, ради конституисања целовитог система безбедности.⁷

Општи правни и политички акт са највећом правном снагом, који има програмски карактер, а преко кога се у пракси непосредно реализује политичка концепција безбедности је Устав.⁸ Уставом се уређују, обично већ у преамбули, најважније вредности друштва, функције власти, између осталог и положај безбедности. На основу Устава, систем безбедности је тај који штити основне друштвене вредности, а Устав, такође, прецизира стања угрожености и степене активности система безбедности. Уставноправна концепција безбедности државе треба да буде у складу са најновијим међународним достигнућима у овој области, али и израз стварне потребе и могућности државе.

Правни положај безбедносног система Босне и Херцеговине специфичан је баш као и њено уставноправно и политичко уређење. Дејтонским мировним споразумом из 1995. године створена је Босна и Херцеговина, држава

⁶ Ковачевић, С.: *Основи безбедности и одбране, одабрана предавања*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1996, стр. 28.

⁷ О томе видети шире: Милошевић, М.: *Правни основи система безбедности*, у *Системи безбедности, хрестоматија*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 53–78.

⁸ Устав схваћен као правни акт јесте основни и највиши закон, темељ читавог правног поретка и правни основ постојања и функционисања уставног и политичког система; Николић, П.: *Уставно право*, Београд, 1994, стр. 294.

са међународноправним субјективитетом, као вишеструко сложена, специфична и недовршена у државноправном смислу, и у уставно правном смислу непоновљива држава. Државно уређење и целокупно унутрашње устројство Босне и Херцеговине успостављено је као тада једино могуће решење и као велики компромис.⁹

Дејтонски мировни споразум, Устав БиХ¹⁰ и уставноправни акти ентитета, пуни су недоследности и непрецизности. Наиме, савремени политички системи не познају такав облик политичко–друштвеног уређења, какав је онај који данас егзистира у Босни и Херцеговини.

Посебност државног уређења је и у томе што се у оквиру државе појављује и једна, рекло би се, специфична категорија, дистрикт (Брчко), који је само формално у саставу Босне и Херцеговине, и изузев неких административно–правних и финансијских обавеза према заједничким институцијама БиХ, у свим осталим варијантама има потпуну самосталност. Ако томе још додамо високе реформске стандарде и захтеве које пред државу поставља међународна заједница, а који имају примат над целокупном домаћом проблематиком, поготово у области приступања интеграционим процесима, онда се употпуњује слика комплексности и колизије државно–правног уређења, законске регулативе и политике са фактичким институцијалним стањем.

Кључно питање које се намеће са становишта посматране теме јесте како у свим тим и таквим условима уопште схватити и третирати појам безбедности и како у овако специфичном правном, уставноправном управноправном и политичком амбијенту организовати безбедносни систем, управне органе и организације у систему безбедности, који би истовремено произишавали из ширег друштвеног система и били компатибилни са државним уређењем, с једне стране, и задовољавати кључне захтеве који се пред њих постављају у погледу заштите уставности, законитости и безбедности свих грађана Босне и Херцеговине, с друге стране.

Будући да ће се рад базирати на управном праву и управноправном систему безбедности, те управним активностима органа и организација

⁹ Симић М.: Уставноправни основ владавине права у Босни и Херцеговини кроз функционисање уставних институција, чланак, Фондација Сорос, Сарајево, 2005, стр. 6.

¹⁰ Везано за Устав Босне и Херцеговине, његово функционисање и измене током задњих неколико година, одржан је велики број научних, стручних и политичких расправа. Током 2006. године, под патронатом Америчке и Енглеске амбасаде, начелно су договорене неке од измена у виду амандмана. Међутим, амандмани нису добили неопходну политичку већину на провери у Парламентарној скупштини БиХ, те је тако и данас задржано фактичко стање. Стални су унутрашњи и спољни притисци (поготово од стране међународне заједнице) да се промене изврше, што је постало хипотетички услов свих међународних интеграција Босне и Херцеговине. О евенталним правцима редефинисања Устава БиХ види шире: *Будућност Устава БиХ, зборник реферата учесника панел дискусије*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу и Независне новине, Бањалука, 2006. године.

безбедности ваља истаћи, да се са управом, управним пословима и управном делатношћу сусрећемо у свакодневном животу, готово на дневној бази кроз различите животне ситуације почев од саобраћаја, плаћања пореских и других обавеза, преко издавања одређених докумената, инспекцијског надзора, образовања, осигурања, лечења, па до обављања уобичајених радних активности.

У том смислу, органи и организације безбедности су посебна врста управних органа и организација чију делатност сусрећемо и доживљавамо често, али готово латентно, а да при томе нисмо ни свесни да се ради о органима управе, нити, суштински посматрано, о управној делатности. Ове органе обележава низ специфичности, како према врсти управне делатности, тако и према начину на који се та делатност спроводи. Наиме, ради се о посебним управним органима који обављају нешто другачију – специфичну управну делатност.

Како је предмет истраживања у овом раду правни положај управних органа и организација у систему безбедности са освртом на БиХ, истраживање ће се састојати од два дела.

Први део предмета истраживања односиће се на теоријске поставке уставноправног и управноправног оквира организовања безбедности државе уопште, конкретније, система националне безбедности (његовог управноправног дела), са освртом на историјско–хронолошки приказ и практична искуства одређених држава.

Други део предмета истраживања ће анализирати управне органе и организације у систему безбедности Босне и Херцеговине са њиховим посебностима (специфичностима), и њихов утицај (посматран кроз тренутно стање) на остваривање безбедносне делатности државе Босне и Херцеговине. Дакле, утврђивање веза и односа који постоје између Устава, управног положаја и правног поретка с једне стране и безбедносног система (управних органа и организација у систему безбедности), с друге стране. Правни положај ће обухватити уставноправни и управноправни положај управних органа и организација у систему безбедности, како уопштено, тако и са посебним освртом на ниво државе БиХ.

Предмет проучавања највећим делом припада области посебног управног права, будући да посебни део управног права проучава организацију и надлежност посебних управних организација, те посебне врсте поступка и метода рада које се примењују у оквиру појединих грана државне управе и субјеката који у виду јавних овлашћења обављају управне послове.

На конкретном примеру Босне и Херцеговине, истраживање треба да прикаже управне органе и организације у систему безбедности Босне и Херцеговине, у степену на коме се налазе, да изврши њихово поређење са

другим органима и организацијама у свету и у окружењу, затим њихову усклађеност са уставном регулативом, управну делатност коју спроводе, законски утврђену организацију, специфичност њихових управних аката, те истражи адекватност улоге управних органа и организација у систему безбедности у обављању безбедносне делатности државе.

2. НАУЧНИ И ДРУШТВЕНИ ЗНАЧАЈ ИСТРАЖИВАЊА

Сматрамо да докторска дисертација под овим насловом има научно и шире друштвено оправдање.

Са научног становишта, истраживање има за циљ да сагледа и конкретније утврди правни (уставноправни и управноправни положај) управних органа и организација у систему безбедности државе, са претпоставком да је тај систем подсистем друштвеног система, те да, као такав, мора произилазити из Устава и Закона политичке опредељености државе да штити своје виталне националне вредности, као што су суверенитет и територијални интегритет. При томе је нужно сагледати могућности заштите поменутих вредности, имајући у виду чињеницу ограничавања и одрицања дела суверенитета у циљу приступања одређеним политичким, економским и војним интеграцијама, које у данашњим временима немају алтернативу или, боље речено, немају перспективну алтернативу. Управни органи и организације у систему безбедности врше послове државне управе и имају специфичан положај *ipso facto*, јер располажу силом, те представљају јачу страну у праву са снажним дискреционим елементом, управним радњама принуде и ауторитативним иступањем. Са таквим овлашћењима, ови субјекти имају функцију заштите људских права, а делом представљају и сервис грађана када решавају о њиховим правима у појединачним животним ванспорним ситуацијама, с једне стране, али и представљају извор ограничавања и угрожавања људских права, када примењујући право јаче стране штите јавни поредак и сувереност државе, с друге стране. Управо та граница између ауторитативне државне делатности (безбедносне и управне) и грађанских стања и управних потреба, као и заштите људских права, предмет је научног фокусирања овог рада. С тог аспекта ће се научно указивати на потешкоће у раду управних органа и организација у систему безбедности, са нагласком да се ради о посебним органима државне управе који завређују прецизну и потпуну законску регулативу од највишег Уставног, па до законског и подзаконског нивоа.

На конкретном примеру управних органа и организација у систему безбедности Босне и Херцеговине планирано истраживање треба да да потпуну слику стања у систему посебних органа државне управе са управноправног аспекта, а након спроведене опсежне реформе и успостављања нових безбедносних институција БиХ. Научно и стручно ће се покушати утврдити или предвидети њихова ефикасност, како би се дао одговор на питање да ли и у којој

мери реформисане и новоуспостављене институције система доприносе безбедности и стабилности државе, те да ли могу успешно обављати управну делатност за коју су надлежни. Кроз поређење са другим системима безбедности држава у региону и њиховим процесом реформе, може се доћи до закључка о кључним правним, политичким, друштвеним, економским и другим факторима концептуализације и конституисања система безбедности, управних органа и организација у систему безбедности, начинима обављања управне делатности тих субјеката, као и о утицају одређених фактора на њихово функционисање.

Правно позиционирање управних органа и организација у систему безбедности кроз анализу законске и подзаконске регулативе, са посебним освртом на њихову управну делатност и управне радње које предузимају и врше као вишеструко специфични органи државне управе, очекивано треба да доведе до уопштавања одређених фактора који детерминишу рад ових субјеката. Уопштавање ових фактора и уочавање правилности у њиховом утицају може представљати најважнији научни допринос овог рада. Из тих уопштавања може се доста закључити о будућим реформама управних органа и организација у систему безбедности, које су перманентан процес савременог друштва, што представља суштинско научно оправдање обраде баш овакве теме.

Такође, потребно је нагласити, да посебне управне ситуације које се односе на одбрану, војску, полицију и обавештајно–безбедносне службе нису чест предмет проучавања научника, правне струке поготово (углавном то чине научници и теоретичари из наука безбедности – Н. В.). О томе сведочи и чињеница да су ретки уџбеници и монографије посебног управног права новијег датума. У том смислу, постоје претензије аутора да са једног мултидисциплинарног аспекта да допринос изучавању ове веома практичне области права, што представља друштвени значај истраживања.

3. ТЕОРИЈСКО–МЕТОДОЛОШКИ И ПОЈМОВНИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Основни метод који ће се користити је анализа садржаја. Анализа садржаја ће обухватити: теоријске изворе о управи, управним органима и организацијама уопште; теоријско сагледавање система безбедности, управних органа и организација у систему безбедности; теоријско сагледавање места и улоге управних органа и организација у систему безбедности у БиХ, њиховом месту и улози у друштвеном систему и у остваривању безбедности државе; теоријску анализу поставке управних органа и организација у области безбедности у свету и окружењу; анализу искуства појединих земаља у реформисању и конституисању управних органа и организација у области безбедности, са тежиштем на њихову управну делатност и сагледавање ефеката и ефикасности њиховог деловања у односу на грађане, компатибилност са другима и прилагођеност савременим кретањима и променама и др.

Компаративна метода ће се користити за сагледавање основних сличности и различитости, али и специфичности правног положаја (уставноправног и управноправног) управних органа и организација у систему безбедности неких земаља, при чему ће се сагледавати западноевропске земље и земље из непосредног окружења које су спровеле реформе. Поредиће се углавном домаћа и страна правна решења, са посебним освртом на научне и стручне правне анализе, којима су страни ауотри сагледавали управне органе и организације у систему безбедности Босне и Херцеговине.

Чињеница да је правни положај управних органа и организација, па и оних у области безбедности, одређен већим бројем извора права (Устав, закони, правилници, уредбе, наредбе, одлуке, решења и други подзаконски акти, затим стратегије, доктрине, политике и сл.) налаже коришћење догматског правног метода истраживања, при чему ће се користити метод језичког проучавања права и метод логичког проучавања права. Посебна употреба овог метода предвиђена је за сагледавање правних аката којима су регулисани управна делатност, управне радње, управни поступци и управни акти управних органа и организација у систему безбедности појединих земаља, као и Босне и Херцеговине.

За сагледавање историјског следа догађаја користиће се историјски метод. Овај метод ће се конкретно користити за описивање хронологије настанка безбедносних служби у БиХ, државно–правног и политичког уређења и облика владавине, као и битнијих историјских догађаја који су у непосредној вези са безбедношћу, правним и политичким поретком БиХ. У оквиру компаративне анализе, кроз историјски метод, кратко ће се сагледавати историја уставности и политички систем појединих земаља.

У циљу што веће конкретизације проблематике и прецизнијег фокусирања на управне органе и организације у области безбедности БиХ, користиће се метод апстракције. Овај метод ће омогућити да се мање релевантна питања, која нису предмет истраживања, а у његовој су непосредној вези, искључе или учине мање заступљеним у истраживању.

Сматрамо да коришћењем поменутих метода научног истраживања можемо одговорити предмету истраживања и на тај начин дати потпуну слику о правном положају управних органа и организација у систему безбедности уопште, те систему безбедности земаља обухваћених компаративном анализом и, најзад, у систему безбедности Босне и Херцеговине.

За потребе рада, прелиминарно ћемо дефинисати или користити већ постојеће дефиниције основних појмова, као што су: управни органи, управне организације, безбедност и систем безбедности државе.

Управни органи са становишта овог рада су органи управљања субјектима безбедности (управним организацијама). Како је безбедност државна

делатност, онда њоме и управљају државни органи, који су уједно и органи управе (влада и министарства). Органи управе су посебна врста државних органа. Они су део организационе структуре државних органа. Орган је „субјекат“ који носи сва обележја организације, али је и њен део.¹¹ Органи управе имају својства као и сви други државни органи, с тим да они имају и једну, позитивним правом дефинисану особину, која произилази из њихове функције. Наиме, управни органи обављају управну делатност као основну делатност. Орган (државне) управе је посебна врста државног органа, који на основу закона обавља управну делатност као своју основну делатност.¹² У том смислу, постоји разлика између органа (државне управе) и недржавне управе (предузећа, установе и друге организације), који обављају управну делатност као секундарну (допунску) делатност. Наиме, њима су управна (јавна) овлашћења за обављање одређених управних послова поверена на основу закона.

Управне организације су посебан организациони облик унутар државне управе, који има сва обележја организације, али и нека посебна обележја.¹³ За разлику од органа управе који врше управну делатност као основну делатност, односно врше управну власт, управне организације имају поверена управна овлашћења за обављање управних послова који су повезани са њиховим стручним пословима као основним пословима. Управне организације су образоване првенствено за обављање стручних послова, а не управних. Суштинска разлика између органа управе и организација управе произилази из њихове основне делатности. Организације могу имати својство правног лица и могу самостално иступати на тржишту, самостално се финансирати. Истина, њихова делатност није тржишно оријентисана, па држава често дотира њихово финансирање.

Безбедност државе обухвата мере и активности које држава планира, организује и предузима у циљу заштите лица и имовине, као и очувања и заштите од угрожавања независности, територијалног интегритета, суверенитета и унутрашњег уставног и правног поретка.

Систем безбедности државе је скуп нормативно, структурално и функционално уређених и повезаних елемената, чијом се делатношћу остварује унутрашња и спољна безбедност државе.

¹¹ Димитријевић Предраг: *Управно право, општи део, књига прва*, Центар за публикације правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 119.

¹² Милков, Д.: *Управно право*, Књига прва, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2001, стр. 70.

¹³ Димитријевић Предраг: *op. cit.*, стр. 133.

II. УПРАВА И УПРАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

1. ЕТИМОЛОШКИ ПОЈАМ И ПОДЕЛА УПРАВЕ

Етимолошки, реч *управа* потиче од латинске речи *administratio*, што као именица значи управљање, вођење, помагање, помоћ, а као глагол *administrare* значи управљати, извршавати, вршити јавну службу. У италијанском језику у употреби је реч *amministrazione*, у руском *управление*, а у француском *administration*. Све ове речи су са различитим, како главним, тако и споредним значењима.¹⁴ Реч *управа* налази се у свим словенским језицима и има више значења која се извлаче из смисла именице и глагола *управљати*. Код нас су се, све до Другог светског рата, више користили изрази *администрација* и *административно право*, док се данас углавном користи израз германског порекла *управа* (*Verwaltung*) и *управно право*.¹⁵ Начелно, појмови *управа* и *администрација* су синоними, с тим да је појам *управа* ширег значења. Појам *администрација* своди се на означавање одређених стручних и техничких служби.

У науци, као и у свакодневном животу, фигурира и израз *јавна управа*. Јавна управа (*public administration*) преовладава у англосаксонском правном и политичком систему. Употребом овакве детерминанте, са ослонцем на реч *јавна*, прави се јасна дистинкција између јавних државних служби и администрације у привредним предузећима, банкама или неким приватним институцијама (*business administration*). Такође, јавна управа обухвата и недржавне организационе облике, вршиоце управних делатности којима су од стране државе поверена јавна овлашћења (електродистрибуција, пошта, урбанизам и сл.). Најзад, јавна управа обухвата стручни, односно управни апарат локалних самоуправних заједница (покрајина, општина и других територијалних јединица јавног карактера). Из овог произилази да постоји појам ауторитативне и неауторитативне управе. Разлика је у томе, да ли органи управе према другим субјектима иступају с јавним овлашћењима и ауторитетом власти или то не постоји.¹⁶

Управа може бити посредна и непосредна. Посредна управа се јавља онда кад управну делатност обављају други чиниоци изван управног апарата (грађани, њихове асоцијације и други органи), а управа при томе има улогу надзора и регулатора такве делатности. С друге стране, непосредна управа је она управа која делује самостално.

¹⁴ Види шире: Пусић, Е.: *Наука о управи, X измијењено и допуњено издање*, Школска књига, Загреб, 1993, стр. 5.

¹⁵ Димитријевић Предраг: *op. cit.*, стр. 82.

¹⁶ Види шире: Димитријевић Предраг: *Менаџмент јавне управе*, скрипта, Правни факултет, Бањалука, 2009, стр. 3.

2. ПРИСТУПИ ОДРЕЂИВАЊУ ПОЈМА УПРАВЕ

Управа, као правни појам, одређује се у *теоријскоправном и позитивноправном смислу*.

Као што сама реч каже, теоријскоправни смисао заснива се на одређеним научим теоријским претпоставкама, које су испрофилисане од стране различитих аутора у различитим временима друштвено–историјског и правног развоја. Теоријско одређивање управе представља готово поприште научних погледа, приступа, теорија и праваца, које су различити аутори давали у различитим, обично промењивим друштвеним околностима. Као такав, теоријски приступ одређивања управе носи са собом печат времена, државно–политичког уређења система у којем је настајао, али и потребе владајућих класа из тог времена. У том смислу, између теоријскоправног и позитивноправног одређења управе постоји извесна интеракција, будући да је позитивно законодавство немогуће лишити теоријског утицаја.

Како су многе области људског (друштвеног) живота регулисане правним нормама и управа је обухваћена позитивноправним прописима, тако да се намеће и *позитивноправни појам управе*, који се, такође, посматра у *организационом и у функционалном погледу*. Позитивноправни појам управе дефинише актуелна и важећа позитивноправна регулатива (устав и закони). Оваква одредница је фиксна, децидна и искључива, те се не може мењати мимо посебне процедуре.

С аспекта овог рада значајно је размотрити позитивноправно одређење управе, имајући у виду да су институције, односно безбедносне организације у систему безбедности Босне и Херцеговине, прецизно дефинисане законом.

2.1. ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ

Научна проучавања се обично групишу око два основна смисла „управе“. Једно се тиче одређеног субјекта, организационог облика, вршиоца. Друго – врсте рада, делатности, функције. Дакле, управа, као одговор на питање „ко“ (обавља), и управа са становишта „шта“ (се обавља). Конкретизацијом реченог, долази се до конструкције органског (субјективног), односно функционалног (објективног) појма управе.¹⁷

Дакле, наука управног права уобличила је категоризацију, према којој појам управа има два основна значења. По једном, управа представља одређени круг субјеката вршилаца државних активности (органа и организација), у правилу у оквиру државног апарата, који се разликују од других вршилаца по томе што им је поверена функција управе и, према другом значењу, управа

¹⁷ Томић, З.: *Опште управно право, пето, скраћено и осавременењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 36.

представља одређену активност која се по неким својим специфичним обележјима разликује од осталих државних активности.

У првом случају, где се појам управе одређује са стајалишта вршилаца (органа и организација) који обављају управну делатност, долазимо до, у теорији познатог концепта, тзв. *појма управе у организационом смислу*.

У другом случају, где се као основа за одређивање појма управе узима функција, односно садржај управне делатности, долазимо до *теоријског појма управе у функционалном смислу*.¹⁸

Организациони и функционални аспект управе представљају једну јединствену целину и оба су подједнако важни и неопходни, јер само на такав начин можемо добити целовит појам управе.

2.1.1. ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ У ОРГАНИЗАЦИОНОМ СМИСЛУ

Организација је једна од највећих људских иновација. Савремена наука, посебно кибернетика, организацији придаје посебан значај. Управо од степена развоја организације и организованости уопште зависи степен развоја и напретка одређеног друштва. Организација је произашла из нужности поделе и повезивања заједничког рада, пошто без тога човек ни својим индивидуалним напором ни простим збиром рада више људи није био у стању да обезбеди свој егзистенцијални и социјални опстанак.¹⁹ Да би нешто имало карактер организације, мора да садржи следеће нужне елементе: (1) нормативни (циљ); (2) субјективни (људи); (3) материјални (средства); (4) структурални (организациона структура), и (5) статусни (самосталност у односу на друге).

Према теоријском одређењу организационог појма управе, управа се одређује као посебна организација, односно посебна организациона целина која као основну активност има обављање управне делатности. У организационом смислу, управа се јавља као сложена управна организација састављена од бројних разноврсних органа и организационих облика, који успостављају међусобну комуникацију на основу унапред утврђених правила и прописа.²⁰

Дефинишући појам управе у теоријско–правном погледу, проф. Томић полази од циљно–инструменталног приступа и даје следећу дефиницију: Управа је правно регулисана делатност која се састоји у оперативно–корективној

¹⁸ Кунић, П.: *Управно право, општи и посебни дио*, Правни факултет у Бањалуци, Бањалука, 2001, стр. 6–7.

¹⁹ Димитријевић Павле: *Организација и методи рада јавне управе*, Савремена администрација, Београд, 1959, стр. 64.

²⁰ Лилић, С.: *Управно право и управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 52.

примени прописа – претежно ауторитативним инструментима, нормативним и фактичким – на ванспорне појединачне ситуације грађана и организација, како би се опште/јавне друштвене вредности, тражења и чинидбе, одмерено распоредиле на индивидуалну раван.²¹

Као главна обележја одређивања појма управе у организацијском, односно формалном значењу, сматра се (1) субјективно–организациона варијанта одређивања управе и (2) правно–техничка варијанта управе.

Поборници субјективно–органске варијанте разматрају управу с три аспекта, и то: (1) нормативистичког; (2) јавно–интересног и (3) структуралног.

Нормативистички аспект управе огледа се у навођењу списка органа и организација третираних у уставним и законским текстовима. Недостатак оваквог приступа огледа се у немогућности целокупног обухвата свих субјеката јавне управе.

Јавно–интересни аспект управе темељи се на задовољавању јавног, општег интереса. Кад се јавна управа посматра у функционалном смислу, јер обухвата не само државне организацијске облике, односно државну управу, већ и субјекте ван органа овог апарата, којима је поверено вршење јавних овлашћења, тада се такво схватање јавне управе може и прихватити.²²

Структурални приступ заснива се на разматрању специфичних конструктивних карактеристика управног апарата у односу на остале државне и вандржавне облике. Такође, овај принцип подразумева зависност и управе и службеника у поређењу са судством. Осим тога, присутна је и уска повезаност управе са владом.

Правно–техничка варијанта одређивања управе приказује спољну активност управе у складу са прописима. У том погледу, указује се на посебан управноправни режим, којим се покрива не само поступак доношења аката, већ и облици контроле јавног рада.

Да закључимо, управа у организационом смислу може се посматрати у зависности од тога да ли организација обухвата само органе државне управе као вршиоце управних активности или обухвата све вршиоце управних активности (и државне и недржавне). Уколико организација обухвата само државне органе управе, онда говоримо о *управи у органском смислу*. Уколико организација, поред државних органа управе, обухвата и неке друге недржавне актере који обављају управне активности, тада можемо говорити о *јавној управи*.

Дакле, управа у организационом смислу може се посматрати као управа у органском смислу и као јавна управа.

²¹ Томић, З.: *op. cit.*, стр. 53.

²² Дедић, С.: *Управно право Босне и Херцеговине*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу и Магистрат Сарајево, Бихаћ/Сарајево, 2001, стр. 20.

А) УПРАВА У ОРГАНСКОМ СМISЛУ

Управа у органском смислу подразумева оне управне активности које би вршили државни органи, односно органи државне управе. Шта спада у органе државне управе, комплексно је питање, и, као такво, представља предмет многобројних научних промишљања.

У одређивању органа државне управе полази се од теорије о подели власти. Идејни творац теорије поделе власти је француски научник Монтескије, који је први успоставио тродиобни систем поделе власти на законодавну, управну и судску власт. Наиме, Монтескије је тврдио да су носици државне власти увек склони да је злоупотребе, те да власт треба организовати на начин да једна власт ограничава другу, како би грађани имали сигурност, а што је суштина слободе. Надаље, Монтескије у свакој држави разликује три власти: законодавну, извршну у питањима која регулише право народа и извршну у питањима која регулише унутрашње право. Законодавна власт је, према Монтескијеу, власт која доноси законе за одређено време или за свагда, исправља или укида оне које су већ били донети. Друга, извршна власт, „закључује мир или одлучује о рату, шаље или прима амбасадоре, обезбеђује сигурност, предупређује инвазије“. Трећа, судска власт, „кажњава за кривична дела и пресуђује спорове између појединаца“.²³ Поред тога, Монтескије посматра ову поделу са организационог и функционалног аспекта, сматрајући да се за вршење извршне, односно, прецизније, управне власти, формирају посебни државни органи, органи управе. Државна управа је она делатност коју врше искључиво органи државне управе. Према томе, државна управа у органском смислу представља целину органа државне управе (органа и организација) са посебним обележјима, који чине интегрални део државног апарата.²⁴

Организационе структуре које сачињавају управу у организационом смислу, одређује позитивно право, конкретније Устав и закони сваке државе и оне, мање или више, обухватају следеће: (1) министарства (као основни уставни и законски организациони облици); (2) органи управе у саставу министарства (уколико то министарство образује); (3) посебне организације за обављање стручних послова и послова државне управе, и (4) недржавни органи и организације којима су поверена поједина јавна, односно управна овлашћења.²⁵

Овакво становиште је наишло на прихватање код неких наших аутора. Тако се у нашем систему термин „управа у органском смислу“ може користити само за збирно означавање оних државних органа (и са њима изједначених вршилаца управне активности) који се, према позитивноправним прописима, могу уврстити међу „органе управе“, зато што су тако означени, односно због

²³ Марковић, Р.: *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр. 25–26.

²⁴ Кунић, П.: *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци и Управа за полицијско образовање, Бањалука, 2010, стр. 8.

²⁵ Милков, Д.: *Организација управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1993.

тога што им је такав карактер одређен у текстовима који се на њих односе. У том смислу, изрази „управа у органском смислу“ и „државна управа“, односно „органи управе“, били би синоними.²⁶ Поред тога, управу у органском смислу чине државни органи управе и управне организације, као субјекти који обављају стручно-техничке и неауторитативне послове.

Постоје аутори који овако традиционалан приступ одређивања управе критикују сматрајући га суженим, јер не обухвата неке друге субјекте који се баве управном делатношћу. Стога, можемо говорити о управи у ужем и управи у ширем смислу.

Управа у ужем смислу је државна управа и чине је многобројни органи и организације, које као своју основну и трајну делатност обављају управне послове и задатке. Управу чине органи државне управе (министарства, управе, секретаријати, инспекторати и др.), као и посебне државне организације које обављају неауторитативне стручно–техничке послове (заводи, директоријати, дирекције и др.). Оваква теоријска концепција државне управе настала је у Немачкој у другој половини XIX века, под водством немачког правног теоретичара Георга Јелинека. Суштина овог концепта управе своди се на ауторитативно извршавање закона доношењем управних аката и других појединачних аката власти и вршењем управних радњи, као материјалних радњи принуде.²⁷

Управа у ширем смислу обухвата управу у ужем смислу и организационе целине (органе и организације), ван државне управе, али у оквиру државне организационе структуре (нпр. посебни органи управе у оквиру судова), законодавних органа (стручне службе законодавних органа), те регионална и локална управа. Дакле, управу у ширем смислу чине и организационе целине ван државне организационе структуре. Овлашћења која имају управне организације ван државне управе нису изворна, већ су изведена, делегирана, односно поверена. Таква овлашћења имају поједина јавна предузећа, затим јавне установе, удружења грађана и сл.

Б) ЈАВНА УПРАВА

Као што је већ наглашено, термин јавна управа је иманентан англосаксонском, али и француском и немачком правном амбијенту. Као такав, он се употребљава у три најчешћа значења: (1) јавна администрација (*public administration*), што представља стручни део државног управног апарата и разликује се од пословне администрације привредних субјеката (*bussines*

²⁶ Димитријевић Павле, Марковић, Р.: *Управно право I*, НИУ Службени лист СФРЈ, Београд, 1986, стр.18.

²⁷ Димитријевић Предраг.: *Управно право, општи део, књига прва*, Центар за публикације правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 86.

administration); (2) јавна предузећа и установе, односно недржавну управу, и (3) управни апарат локалне самоуправе (општина, градова и других територијалних јединица).²⁸

На основу наведеног, закључујемо да је појам јавна управа знатно ширег значења од појма државна управа, будући да у себи инкорпорира и државну управу и друге субјекте који се баве управном делатношћу (предузећа и установе са јавним овлашћењима, те управне органе локалне самоуправе).

И овде имамо различите погледе различитих аутора.

Тако, јавна управа представља део шире области управног деловања, чији се основни принципи могу применити на све велике организације, како државне тако и недржавне (приватне).²⁹

Упоређујући значења јавне управе у англосаксонском и евроконтиненталном моделу, професорица Бачанин закључује, да је термин јавна управа у англосаксонском праву замишљен као органски појам који треба да омогући одвајање „стручног апарата“ државе од „стручног апарата“ предузећа, те да је као такав добио своје функционално обележје. За разлику од англосаксонског, у евроконтиненталном органи државне управе и самоуправне јавне организације чине јавну управу у органском смислу, зато што је њихов рад регулисан нормама јавног права.³⁰

Јавна управа постоји ради заштите јавних интереса у једном друштву, те се као таква појављује у ширем и у ужем смислу. Јавна управа у ширем смислу обухвата државну и недржавну управу, тј. управну делатност коју органи управе обављају као своју основну делатност, као и управну делатност, коју други субјекти, вршећи је са повременим овлашћењима, обављају као споредну делатност. Јавна управа у ужем смислу може се сагледати са организационог и функционалног аспекта, а подразумева управну делатност која се обавља у једној држави, без обзира на органе који је обављају. Код јавне управе у организационом смислу посматрају се субјекти који врше управну делатност, а код јавне управе у функционалном смислу подразумевају се управни акти и управне радње које доносе, односно врше органи управе, као суштину обављања своје управне делатности.³¹

²⁸ Лилић, С., Кунић, П., Димитријевић Предраг и Марковић, М.: *Управно право, универзитетски уџбеник*, Савремена администрација, Београд, 1999, стр. 73–74.

²⁹ Myers, P.: *An Introduction to Public Administration*, London, 1970, p. 1. Такође, шире видети: Otenyo, E., Lind, N.: *Research in Public Policy Analysis and management*, Volume 15, Elsevier, Netherland, 2006.

³⁰ Бачанин, Н.: *Управно право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2000, стр. 6.

³¹ Илић, М.: *Управно право, универзитетски уџбеник*, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2006, стр. 100–101.

2.1.2. ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ У ФУНКЦИОНАЛНОМ СМISЛУ

При одређивању управе у функционалном смислу тражи се одговор на питање шта се обавља управном активношћу, односно садржај управне делатности.

У функционалном погледу управа је посебна делатност и представља рационалну, свесну и сврсисходну активност људи на задовољавању индивидуалних и заједничких потреба, посредством организованог рада већег броја људи. Да би неки рад био организован, он мора да се обавља на бази поделе рада, те координације у обављању послова, а са циљем постизања одређеног ефекта. У том погледу, теоријско одређивање функционалног појма управе, као посебне делатности коју обавља управа, своди се на одређивање садржине и карактеристика оних активности управе које се означавају као управа, у смислу управне делатности.³²

Два су гледишта на функционални појам управе. Тако, уколико посматрамо спољашња, односно формална обележја управе, говоримо о функционалном појму управе у формалном смислу.

Уколико посматрамо унутрашња садржинска обележја управе, говоримо о функционалном појму управе у материјалном смислу.

А) ФУНКЦИОНАЛНИ ПОЈАМ УПРАВЕ У ФОРМАЛНОМ СМISЛУ

Функционални појам управе у формалном смислу дефинише управу полазећи од неких спољних детерминанти, као што су „вршилац“, „поступак“, „форма аката“ „начин контроле“ и других формалних елемената који су специфични за управу. Ти формални елементи су одређени позитивним правним прописима сваке земље понаособ.

У том смислу, основни елементи форме који карактеришу поједине групе државних активности (тј. поједине „функције“ или „делатности државе“), а које одређују правни прописи, како се најчешће тврди – били би: (а) вршиоци (органи) одређених активности који обављају задатке и послове који су прописима одређени као „надлежност“ тих вршилаца; (б) начин деловања (поступак, методи рада) који је прописима одређен за обављање одређене активности; (ц) форме аката (изјава воље) и облици радњи (операција материјалног извршавања) предвиђени правним прописима у којима се поједине активности државе манифестују у спољњем свету; (д) начин вршења контроле над обављањем појединих активности државе (органи који врше такву контролу, поступак према коме се она остварује, овлашћења итд.), и (е) начин отклањања

³² Димитријевић Павле: *Јавна управа*, Ниш, 1964, стр. 13–14.

штетних последица причињених вршењем одговарајућих државних активности (прописи за одговорност државе за штету).³³ Такође, код оваквог стајалишта битно је напоменути и параметар „правни режим управне функције“³⁴, а који представља мерило за исказивање специфичности управних активности.

Тако, за одређивање функционалног појма управе у формалном смислу узима се позитивно право одређене земље и постојање засебног правног режима управне функције. Правни режим управне функције представља скуп правних норми препознатљивих и издиференцираних из састава општег режима вршења државне власти. Засебан правни режим се испољава управо кроз горе наведене елементе сублимиране у вршиоцима управне делатности, начину деловања тих вршилаца, форми аката које доносе управни органи, контроли управе и начину накнаде штете коју управа причини.

Користећи термин „правни режим управне функције“, проф. Павле Димитријевић налази да се управна функција у нашем праву састоји од: (1) издавања појединачних правних аката – управних аката – којима се одређује „примарна диспозиција“ (примарно правило понашања) за одређене субјекте у конкретним ситуацијама ради извршавања општих заповести садржаних у законима и другим прописима и (2) вршења радњи („материјалних операција“) примењивања принуде или ограничавања – „управних радњи“ – у циљу непосредне реализације општих и појединачних заповести садржаних у законима и другим прописима као и појединачним актима – ако се за то покаже потреба као и остваривање јавних интереса.³⁵

Најпознатији поборник функционалног одређења управе у формалном смислу био је Ханс Келзен. Међутим, његова визија схватања управе заснована на слободној форми акта и неформалности поступка је данас увелико превазиђена, будући да су модерни правни системи демократских земаља утврдили строга правила и начела поступања органа управе и самог управног поступка, те адекватну форму аката управе.

Генерално, функционално схватање управе у формалном смислу је доста превазиђено и непотпуно, поготово ако се има у виду измењивост позитивноправног законодавства за које је овај метод директно везан.

³³ Димитријевић Павле, Марковић, Р.: *op. cit.*, стр. 49.

³⁴ Ово становиште у правној теорији заступа један од припадника „класичне школе“ француске науке управног права Ф. П. Беноа (*Le droit administratif francais*, Paris, Dollo 2, 1986, стр. 38 и даље), наведено према: Кунић, П.: *op. cit.*, стр. 13.

³⁵ Димитријевић Павле, Марковић, Р.: *op. cit.*, стр. 109.

Б) ФУНКЦИОНАЛНИ ПОЈАМ УПРАВЕ У МАТЕРИЈАЛНОМ СМISЛУ

Теоријско одређивање функционалног појма управе у материјалном смислу полази од активности којима управа остварује постављене јој задатке, при чему је тежиште на садржини, односно унутрашњим обележјима управе.

Функционални појам управе у материјалном смислу посматра се са два приступа. По једном, управа у материјалном смислу се одређује на негативан начин, те тако добијамо негативно одређење функционалног појма управе, и други, према коме се управа одређује на позитиван начин, те се говори о позитивном одређењу функционалног појма управе.

1) Негативно одређење функционалног појма управе

Управа је веома комплексан систем, који у организационом погледу обухвата велики број органа и организација. У функционалном погледу, управа обавља велики број различитих послова који су издиференцирани и разуђени. У том погледу, није могуће једном дефиницијом сублимирати и изрећи организацију и послове управе.

Стога, лакше је рећи шта управа није. Одредити шта управа није, представља схватање негативног појма управе. Рекло би се да овде научна суздржаност, као особина научног сазнања, долази до пуног изражаја.

Тако се истиче да је управа (управна делатност) она државна делатност која преостаје у односу на законодавство и судство. Управа је све оно што није законодавство и судство. Ово гледиште заступала је старија немачка теорија управног права, на челу са оснивачем немачке науке управног права Оттом Мајером.³⁶

Наиме, поборници оваквог става сматрају да је лакше одредити појам законодавне и судске функције, него улазити у садржај делатности управе. Несумњиво, овакво становиште је мањкаво из најмање два разлога. Прво, није једноставно одредити ни појам законодавства ни судства у функционалном смислу, и друго, постоје и многе друге државне функције које исто тако не припадају законодавној, нити судској, а нису управне (нпр. извршно–политичка).

Аутори из нашег поднебља, поборници негативног одређења управе, били су Лаза Костић, Иво Крбек и Велимир Иванчевић.

Своју нормативистичко–органску теорију управе Иво Крбек је, ослањајући се на аустријску нормативистичку школу стварања и извршавања

³⁶ Димитријевић Предраг.: *Управно право, општи део, књига прва*, Центар за публикације правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 83.

права, формулисао између два светска рата. По овом аутору, присталици негативног критеријума дефинисања управне делатности, управа је онај големи остатак у државној делатности који врше органи управе, а који преостаје након издвајања законодавства и судства.³⁷

Управа је државна делатност која је упућена на задовољавање својих циљева, која стоји под правним поретком, по изузимању судства.³⁸

Суштински, овакав поглед на одређење управе доживео је многе критике и као такав је превазиђен, будући да не даје простора за деловање савремене државе. Чак, штавише, критике иду до оцена да у оваквим одредницама управе нема логике, те се теоријска вредност ових формулација изједначава са нулом.³⁹

2) Позитивно одређење функционалног појма управе

Позитивни појам управе у средиште ставља делатност (послове) које обавља управа, и то на позитиван начин, у смислу каква је то делатност, у чему се састоје послови управе, који су акти, поступци и радње органа управе и сл.

Већина теоретичара, присталица овог схватања, сматра да је изводљиво дефинисање управе у позитивном смислу, при чему тврде да је могуће рећи шта управа јесте.

У великом броју различитих приступа позитивног одређења функционалног појма управе анализираћемо неке, као што су: (1) *управа као државна власт*; (2) *управа као јавна служба*; (3) *управа као комбинација државне власти и јавне службе*, и (4) *управа као стваралачко–практична државна делатност*.

а) Управа као државна власт

Схватање управе као државне власти је традиционалан приступ, који датира из доба полицијских и апсолутистичких државних уређења у XVII и XVIII веку.

Суштина овог схватања састоји се у одређењу управне делатности као ауторитативне воље политичке власти, те да свако извршење закона налаже коришћење ауторитативних овлашћења, при чему се држава, односно власт, користи средствима принуде којима ексклузивно располаже демонстрирајући

³⁷ Бачанин, Н.: *Теорија управе Иве Крбека*, научни рад, Гласник права, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, број 2/2010, стр. 48–62.

³⁸ Костић, Ј.: *Административно право Краљевине Југославије I*, Београд, 1933, стр. 2–3.

³⁹ Eisenmann, С.: *Cours de droit administratif I*, Librairie generale de droit et de jurisprudence, Paris, 1982, стр. 104.

при томе право јаче стране. При томе, држава је та која издаје задатке, наређења и забране, дозволе и одобрења, при чему има позицију надређеног, док, с друге стране, грађани имају подређену позицију и потчињени су држави. У таквој ситуацији, активности управе, дакле, јављају се као ауторитативне активности изрицања заповести и ограничења, односно примене принуде.⁴⁰

У оквиру општег правног режима вршења власти, вршење управне власти је посебан правни режим, при чему се полази од специфичних правних карактеристика активности које чине садржину управне функције, чиме се, у теоријском смислу, обезбеђује хомогеност и јединственост материјалног појма управе у функционалном смислу. Одређивање функционалног појма управе у материјалном смислу као управне функције, тј. као правом регулисаног вршења управне власти, карактеристично је за континенталне државе Европе крајем прошлог и почетком овог века. Међутим, ово становиште је данас напуштено.⁴¹

Велики број наших аутора поборници су овог становишта.

Тако, Ратко Марковић дефинише четири државне функције, и то: законодавну, извршну, управну и судску. При томе, он прави разлику између извршне и управне, при чему се у извршној манифестује правна и политичка функција, а управна има стручни технички и неполитички карактер. По њему државна управа (делатност) подразумева издавање управних аката, примену принуде у конкретним ситуацијама, при томе напомињући да управну делатност могу вршити и недржавни субјекти, уколико им се ти послови повере. Конкретније, управа је посебна грана државне власти. Како извршење права укључује као *ultima ratio* (крајње средство) и примену физичке принуде, то појам управне власти обухвата и примену физичке принуде у конкретним ситуацијама изостајања добровољног извршавања права, тј. потчињавања праву.⁴²

Проф. Павле Димитријевић управу у сваком облику третира као државну, да ли делатност или функцију државне власти или пак државну активност, али у помињању управе има одредницу државна, сматрајући да активности које не представљају вршење власти не спадају у управу и нису регулисане нормама које уређују вршење власти у друштву.⁴³

Конституисање материјалног појма управе помоћу идеје јавне власти је класична поставка која, уз одређена ублажавања и додатке, одолева времену. Суштина је у схватању управне делатности као скупа искључиво – или барем претежно државно–ауторитативних активности.⁴⁴

⁴⁰ Лилић, З.: *op. cit.*, стр. 46.

⁴¹ Лилић, З.: *op. cit.*, стр. 46.

⁴² Марковић, Р.: *Управно право*, Београд, 2002, стр. 76.

⁴³ Димитријевић Павле, Марковић, Р.: *op. cit.*, стр. 47–48.

⁴⁴ Томић, З.: *op. cit.*, стр. 41.

б) Управа као јавна служба

Схватање управе као јавне службе промовисао је француски правни теоретичар Леон Диги. По њему, држава треба да врши послове као јавне службе, уместо да врши власт.

Тако, управа у функционалном смислу подразумева вршење различитих јавних служби, решава о правима и дужностима грађана, те штити интересе државе. Овакво схватање, формулисано као теорија социјалне функције државе, Диги је створио на основу солидаристичке теорије о држави. Диги, такође, даје још једно гледиште о разликовању три државно–правне функције, а на основу правних аката које доносе органи вршиоци ових функција. Према овом, управна функција се састоји у доношењу три врсте правних аката, и то: субјективних аката, аката–услова и материјалних аката.

Субјективним актима се ствара, мења или укида једна субјективна правна ситуација, која се односи на конкретна лица у конкретним ситуацијама.

Акти услови представљају услов да се на конкретне субјекте примени један општи правни акт, односно да се конкретни субјекти подведу под општи правни поредак (објективну правну ситуацију). Акти услови садрже истовремено и субјективне и објективне елементе.

Најзад, материјални акти (управне радње) се врше ради обезбеђења функционисања јавних служби. Заступници оваквог схватања у нашој управно правној теорији су Никола Стјепановић и Михаило Илић.

Стеван Лилић критикује традиционално схватање управе, наглашавајући да оваква схватања не одговарају савременом поимању управе и данашњем економском и технолошком развоју у друштву. У његовом учењу видљиво је упориште на Дигијеву теорију јавних служби. Он одређује теоријски појам управе у функционалном смислу (појам управне делатности) и појам управе у организационом смислу (појам управне организације).

Управна делатност обухвата вршење јавних служби као укупност свих активности (ауторитативних), којима држава непосредно остварује своје социјалне циљеве.

Управна организација се може теоријски одредити као она организација која као свој основни циљ има вршење управне делатности.⁴⁵

Поред тога, професор Лилић сматра да у нашој управноправној науци постоји „отпор“ прихватању савременог модела управне делатности као јавне службе („јавног сервиса грађана“), те да је то последица теоријског ослањања на совјетску доктрину о држави и праву, истичући да: „совјетски модел управе и даље живи у нашој теорији управног права у радовима појединих наших аутора

⁴⁵ Лилић, С.: *Управно право*, Београд, 1995, стр. 68.

(...).“ Као полазиште за такво нешто, професор Лилић узима радове професора Радомира Д. Лукића и његова учења о теорији државе и права, заснована на држави као организацији са монополом физичке принуде и праву као изразу воље владајуће класе.⁴⁶

Наравно, оваквом стајалишту се супротставља одређена група научника, сматрајући да се тумачењем управе као јавне службе, скоро сасвим пренебрегавају правни моменти, правна страна управе – правни режим (један или више њих) којем/којима су подвргнуте њене акције. Одбацују се покушаји да се управа тобоже модерно одреди као „сложени систем социјалне регулације“, с ослонцем на „системски приступ“, „кибернетску моделистику“ и сл. (на чему инсистира проф. Лилић).⁴⁷

Кроз теорију и науку управног права, те кроз уџбенике, научне и стручне радове, сталан је „сукоб“ ова два стајалишта, стајалишта управе као државне власти и управе као јавне службе. Иде се толико далеко, да се читави чланци, уџбеници, чак и студије и разне друге публикације, посвећују фаворизовању једног и оповргавању другог, што никако не доприноси научном развоју.

в) Управа као комбинација државне власти и јавне службе

Схватање управе као комбинације државне власти и јавне службе може представљати компромисно решење између два, рекло би се, тешко помирљива гледишта.

Постоје две формуле комбиновања. Једна формула комбиновања почива на релацији средство – циљ, а друга се своди на дуалистичко помињање управне делатности, као збира ауторитативних и неауторитативних компоненти.

Први управни модел теоријског повезивања јавне власти и јавне службе види их као две стране исте појаве. Формална страна – средство, служи постизању материјалне истине – циља.⁴⁸ Јавна власт је средство управне делатности за остваривање управног циља, јавног интереса, тј. „јавне службе“.

Други управни модел комбиновања огледа се у обрасцу: управа је власт и не – власт – и државна сила (када има јачу вољу) и јавна служба (када је

⁴⁶ Лилић, С.: *Утицај совјетске доктрине о држави и праву на нашу теорију управног права*, Правни капацитети Србије за европске интеграције, Научни пројект Министарства науке Републике Србије и Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 1–27. Такође, видети: Лилић, С.: *Државна управа, инструмент власти или јавна служба, критички осврт на важеће законодавство о државној управи у Србији*, у: *Упоредна искуства државних управа*, Магна Агенда, Београд, 2003, стр. 37–69.

⁴⁷ Томић, З.: *op. cit.*, стр. 42.

⁴⁸ Bénéoit, P.: *Le droit administratif français*, Librairie Daloz, Paris, 1968, стр. 84, наведено према: Томић, З.: *op. cit.*, стр. 43.

управна воља једнака вољи корисника) у одговарајућим секторима сопствене хетерогене делатности.⁴⁹

Најзад, проф. Томић не види могућност да управа буде истовремено и државна власт и јавна служба, при томе постављајући читав низ питања, као што су: да ли се може ставити знак једнакости између целине иначе разнородних послова органа управе и самог појма управе у материјалном смислу? Да ли је садржински појам управе једноставна сума различитих активности органа управе? Шта би ту онда уистину било карактеристично управно, осим државних органа управе?

2) Управа као стваралачко–практична државна делатност

Посматрање управе као стваралачко–практичне државне делатности потиче још од Паула Лабанда који је државне делатности посматрао с психолошког аспекта, тврдећи да је за управу битна акција, односно деловање.

Према овом схватању, управа само формално извршава оно што доноси законодавна власт. При томе, законодавство врши интелектуалну функцију (размишља и резонује), када доноси опште правне акте, а судство, такође размишља нешто конкретније у односу на законодавство, поготово када доноси одлуке решавајући конкретне спорове.⁵⁰ Ваља напоменути да је овакав став код нас заступао Слободан Јовановић.⁵¹

Касније, управу као стваралачко–практичну делатност третира новија немачка правна наука, понукана ширењем улоге државе у области привредних, друштвених и социјалних делатности. Наиме, у савременим државама вршење власти не може се више сматрати битном државном активношћу. Стога, управа постаје све више конгломерат активности правног и ванправног карактера и одликује се све већом испреплетеношћу ауторитативних и неауторитативних елемената, које није могуће одвојити једне од других.

У том контексту, нужно је напоменути и још неке ставове.

Тако, према мишљењу немачких правних теоретичара Отоа и Георга Мајера, те Георга Јелинека, државно–правна функција има одређен циљ, те отуда читав овај правац има назив циљно схватање. Наиме, законодавна функција успоставља правни поредак кроз законе, судска штити тај поредак кроз судске одлуке, док управна функција има социјални и културни циљ.

⁴⁹ Томић, З.: *op. cit.*, стр. 43.

⁵⁰ Laband, P.: *Le Droit Public de L'Empire Allemand II*, V. Giard & Briere Libraires – Éditures, Paris, 1903, стр. 505–511.

⁵¹ Тако, Слободан Јовановић сматра да се законодавство и управа не разликују као „издавање заповести и њихово извршавање“ већ као „овлашћење за издавање заповести и њихово издавање“, с обзиром да закон ставља у надлежност управним властима издавање заповести, а не издаје их непосредно. Јовановић, С.: *Држава I*, Београд, 1936, стр. 418.

Према схватању, такође немачког теоретичара Ханса Петерса, државне делатности разликују се по томе да ли се њима одређују „државни циљеви“ или се они њима „остварују“. Законодавство би било скуп активности одређивања циљева, конкретизације „државне идеје“, судство би се састојало од активности решавања спорова о законитости, док би управа представљала „други степен конкретизације државних циљева“ и обухвата активности „спровођења циљева у извршење“. Дакле, она би била „стваралачка активност“ државе која је у начелу дискреционог карактера.⁵²

Суштински, одређење управе као стваралачко–практичне државне делатности више одређује управу као управну делатност, а мање као управну функцију, при томе комбинујући ауторитативне и неауторитативне активности, с циљем остваривања социјалне политике друштва.

2.2. ПОЗИТИВНОПРАВНИ ПОЈАМ УПРАВЕ

Позитивноправни појам управе је задат, унапред одређен, правним актима утврђен, прописан и дефинисан. Око позитивноправног појма управе не би требало бити спорова, осим у ситуацијама кад се он креира у уставној и законској процедури. Као што сама реч каже, позитивноправни појам управе прати позитивно, актуелно правно стање. Наравно, да као такав, позитивноправни појам управе представља релативно променљиву категорију и мења се са променом позитивноправних прописа.

У позитивноправном смислу управа се приказује дескриптивно, кроз нормирање органа и организација управе, кроз набрајање послова које управа обавља, детерминисање природе послова управе, надлежност управе, одговорност управе и сл. Закон је тај који изричито дефинише позитивноправни појам управе (у већини случајева и Устав). Закони који регулишу управу најчешће фигурирају под следећим називима: Закон о управи, Закон о администрацији, Закон о административној служби, а и у Закону о локалној самоуправи дефинише се управа на одређеном – локалном нивоу.

Позитивноправни појам управе обухвата две димензије: организациону и функционалну

Организациона димензија детерминише који субјекти (органи и организације), према Уставу и позитивним законским прописима обављају управну делатност, уопште.

Функционална димензија управе иде детаљније и експлицитно одређује који субјекат обавља коју врсту управне делатности, понаособ.

⁵² Димитријевић Павле, Марковић, Р.: *op. cit.*, стр. 40–41.

Дакле, разликујемо *позитивноправни појам управе у функционалном (материјалном) и позитивноправни појам управе у организационом (органском, формалном) смислу.*

2.2.1. ПОЗИТИВНОПРАВНИ ПОЈАМ УПРАВЕ У ФУНКЦИОНАЛНОМ СМИСЛУ

Позитивноправни појам управе у функционалном смислу је одређивање појма управе на основу послова које управа једне земље обавља. Он подразумева утврђивање конкретних послова, који се у конкретном позитивном управном праву означавају као „послови државне, односно јавне управе“.⁵³

Одређивање позитивноправног појма управе у функционалном смислу, полази од послова и задатака које државна управа обавља према важећем праву.⁵⁴

У смислу управне функције, управа је скуп управних послова који се могу систематизовати као: (1) разрада законске материје управне делатности путем спроведбених подзаконских општих и појединачних аката управе; (2) решавање о правима, обавезама и правним интересима грађана и других субјеката путем управних аката; (3) вршење надзорних и контролних управних послова и (4) вршење стручних, аналитичких и других управних послова. Све ове послове обављају органи државне и недржавне управе, односно органи и организације које имају јавна (управна) овлашћења (право да врше управну делатност).

Устав БиХ није уредио позитивноправни појам управе у функционалном смислу, тачније није прецизирао садржину, односно шта би то били управни послови државне управе БиХ.

На основу члана 10 Закона о управи БиХ, послови које обавља управа су: (1) извршење закона и других прописа; (2) вршење управног надзора над провођењем закона и других прописа; (3) доношење прописа за провођење закона и других прописа; (4) предлагање и давање препорука из области законодавства; (5) давање одговора на питања органа законодавне и извршне власти које се односе на њихову надлежност и (6) обављање других управних и стручних послова одређених законом и другим прописима.⁵⁵

Устав Републике Српске у члану 97 уређује да министарства и други органи управе проводе законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине

⁵³ Димитријевић Предраг: *op. cit.*, стр. 96.

⁵⁴ Кунџ, П.: *Управно право, општи и посебни дио*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци, Бањалука 2001, стр. 36.

⁵⁵ *Члан 10 Закона о управи БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 32/02.

и Владе, као и акте председника Републике у управним стварима, врше управни надзор и обављају друге послове прописане законом.

На основу члана 65 Закона о републичкој управи Републике Српске, органи државне управе: (1) воде политику развоја; (2) прате стања у појединим областима; (3) врше нормативну делатност; (4) извршавају законе и друге прописе; (5) врше управни надзор; (6) одлучују у управном поступку о правима и обавезама учесника у поступку; (7) поступају у прекршајном поступку; (8) старају се о јавним службама и (9) врше остале стручне послове управе.⁵⁶

На основу наведеног, можемо закључити да је позитивноправни положај управе у функционалном смислу на нивоу Републике Српске уобличен уставном и законском материјом, што се не може рећи за ниво Босне и Херцеговине, где је Устав заобишао функционално одређење управе.

2.2.2. ПОЗИТИВНОПРАВНИ ПОЈАМ УПРАВЕ У ОРГАНИЗАЦИОНОМ СМISЛУ

Законски текстови под појмом управе у организационом смислу прописују одређене вршиоце органа управе који обављају одређене функције.

Управа у организационом смислу подразумева утврђивање номенклатуре, односно конкретних управних органа према врсти и облику, а који су према позитивноправним прописима означени као вршиоци послова државне управе.

Устав Босне и Херцеговине у суштини не одређује функционални појам управе, али се да извести, да су основни носиоци управне функције на нивоу БиХ министарства.⁵⁷ Тако, Устав БиХ, у члану IV, функционално утврђује да је Министарски савет БиХ задужен за вођење политике и спровођење одлука из заједничке надлежности, које чине послови предвиђени чл. III (тач. 1, 4 и 5).⁵⁸

Дакле, Уставом БиХ није јасно утврђено, али се да извести, да су основни носиоци управне функције на нивоу БиХ министарства.⁵⁹

Према Закону о управи Босне и Херцеговине, послове управе обављају министарства Босне и Херцеговине и друге институције Босне и Херцеговине одређене законом. Такође, одређене послове управе могу обављати јавне корпорације, коморе, јавна предузећа (друштва), агенције и друга правна лица

⁵⁶ Члан 65 Закона о републичкој управи, Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08.

⁵⁷ Члан V, тачка 4 Устава Босне и Херцеговине, Дејтонски мировни споразум, Устав БиХ, УСАИД, Бањалука, стр. 64–80.

⁵⁸ Наведени чланови обухватају: надлежности институција БиХ, координацију међу ентитетима и додатне надлежности.

⁵⁹ Члан V, тачка 4 Устава Босне и Херцеговине.

Босне и Херцеговине, кад им је законом поверено вршење јавних овлашћења (институције с јавним овлашћењима).⁶⁰

Према Закону о министарствима и другим телима управе БиХ, прописује се да су министарства тела управе која обављају управне и стручне послове из надлежности БиХ у једном или више сродних подручја у којима у целини, или законом, односно другим прописом одређеном обиму, непосредно обезбеђују примену закона и других прописа и одговарају за њихово извршавање. Министарства припремају законе и друге прописе и опште акте из свог делокруга, те обављају и друге послове одређене посебним законима и другим прописима.⁶¹

Уставом Републике Српске⁶² у члану 97 и амандманом LXXXV утврђено је да послове управе обављају:

- министарства;
- други републички органи управе;
- предузећа и друге организације кад су им законом поверена јавна овлашћења, и
- органи локалних јединица (општине и града) када им је то законом поверено.

Надаље, амандман LXXXV, Устава Републике Српске, дефинише да „јавне институције“ обухватају: министарства у Влади Републике Српске, општинске органе власти, окружне и општинске судове у Републици Српској.

Законом о министарствима Републике Српске послове републичке управе обављају министарства, републичке управе и републичке управне организације.⁶³

Чланом 12 Закона о републичкој управи, прописано је да послове државне управе у Републици Српској обављају министарства, републичке управе и републичке управне организације.⁶⁴

⁶⁰ Члан 2 Закона о управи БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 32/02.

⁶¹ Члан 2 Закона о министарствима и другим телима управе БиХ, Службени гласник БиХ, број: 05/03.

⁶² Члан 97 Устава Републике Српске, Устав Републике Српске, Пречишћени текст, Уставни суд РС, <http://www.ustavisud.org/>.

⁶³ Члан 2 Закона о министарствима Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број: 70/02.

⁶⁴ Члан 12 Закона о републичкој управи, Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08.

3. ПОЛОЖАЈ УПРАВЕ У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

Државна власт⁶⁵ се кроз историју појављивала на различите начине. Наиме, тражена је суштина порекла ауторитета власти. О самој суштини и пореклу власти постоје различите теорије. Три од њих се сматрају најзначајнијима.

Теократска теорија сматра да је власт од Бога дата. Прави владар је Бог, а они владари и власт који су на земљи само су емисари који су божји изасланици. Земаљска власт је легитимна ако је по божјој вољи и милости, те јој се грађани морају повиновати.

Аутократска теорија потиче из античког доба. Платон је овај облик владавине сматрао најбољим. У каснијем времену, ова теорија добија другу конотацију, у смислу да државна власт гради свој ауторитет на основу сопствене моћи. Њена моћ је највиша, будући да на државну власт нема утицаја нико, ни народ, а ни Бог.

Демократска теорија о власти темељи се на владавини народа (већини народа).⁶⁶ И само етимолошко значење речи указује на народ, на владавину народа, (демос – народ; кратеин – владати).

Облици државне власти се одређују према односу три основне државне власти. Као три основна облика државне власти узимају се: законодавна извршна и судска власт. Вршење ове три власти може бити различито организовано. Од начина на који је то учињено зависи и облик државне власти. Дакле, облик државне власти представља начин на који је организовано вршење законодавства, егzekутиве и судства, као и однос међу њима.

Традиционалне теорије разликују: (1) теорију о подели власти са варијантама круте и гипке поделе или сарадње власти и (2) теорију о јединству или преплитању власти, и то на: (1) председнички систем (настао на подлози теорије круте поделе власти; (2) парламентарни систем (створен на подлози теорије гипке поделе или сарадње власти; (3) мешовити систем (као комбинација обележја председничког и парламентарног система); (4) скупштински систем (настао на подлози теорије о јединству власти изведеном у

⁶⁵ О самом појму власти, видети: Јовановић, П., Димитријевић, Н.: *Савремени политички системи I део*, Универзитет у Новом Саду, Правни Факултет, Нови Сад, 1991, стр. 20 – 22, а о појму државне власти и њеној подели видети: Јовановић, С.: *О држави, основи једне правне теорије, треће прегледано и допуњено издање*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1922, стр. 250–277.

⁶⁶ Кузмановић, Р.: *Уставно право, треће измењено и допуњено издање*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци, Бањалука, 2002, стр. 431.

корист законодавне функције власти) и (5) ауторитарни систем (на подлози теорије о јединству власти изведеном у корист извршне функције власти).⁶⁷

Темеље поделе власти успоставио је француски филозоф Монтескије. У свом главном делу *Дух закона (L'Esprit de Lois)*, из 1748. године, Монтескије, по први пут, истиче идеју о подели власти на извршно–управну, судску и законодавну, какву и данас познаје пракса демократских држава. Овај филозоф познат је и по свом концепту федерализма. Поред Монтескијеа, значајан допринос у концепцији поделе власти дао је и енглески филозоф и емпириста Џон Лок. Отуда се Енглеска и сматра државом у којој је најраније и на најтрадиционалнији начин заживео концепт поделе власти.

Поделу власти можемо поделити на: организационо–техничку и правно–политичку. Организационо–техничка подела власти спроводи се из чисто практично–техничких разлога, будући да један орган не може да обавља све државне послове и задатке. Оваква подела је наступила још у раним фазама настанка државе. Подела власти у правно–политичком погледу настала је касније, еволуцијом правне државе. Настала је из потребе да се ограничи апсолутистички концепт владавине, према којем је сва власт била концентрисана у рукама једног човека, који је себе поистовећивао са државом. Као још битнији разлог поделе власти, јавља се потреба обуздавања једне власти од стране друге власти. Наиме, власт треба раздвојити, те између њих успоставити равнотежу и баланс, као и механизме контроле. У том погледу, законодавна власт контролише извршну, а судска власт као самостална и независна контролише и законодавну и извршну.

Живот и пракса такође намећу поделу власти. Будући да је немогуће целокупну власт концентрисати у једној области, у једном сегменту, као разлог више, развој људског друштва је наметнуо да се готово стереотипна тројна подела власти превазиђе и у смислу капацитативности прошири. Кумулацијом послова државе, формирало се схватање да у држави не постоје само три, већ више функција. Као додатна функција државне власти јавља се управна власт, која је инкорпорирана у извршну власт. У раним фазама поделе и именовања власти, управна власт је заузимала равноправно место, поред законодавне и судске. Временом се ситуација променила, тако да извршна функција у себи апсорбује управну. У том смислу, управа има карактер службе у оквиру извршне власти.

На основу принципа поделе власти, управа се везује за државу и одређује као једну од тзв. правних функција државе. Како је делатност државе у вршењу политичке власти регулисана правом, то су и управа (егзекутива), у

⁶⁷ Тодорић, С., Младеновић, М., и Гостовић, Д.: *Политички систем*, Војна академија, Београд, 2001, стр. 49.

виду управне функције, види као једна посебна правна функција државне власти.⁶⁸

Поделу власти не треба схватити као потпуно одвајање три функције државне власти. Чак, штавише, функције државне власти су у међусобној интеракцији, имајући у виду сложеност послова које обављају.

4. ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВЕ

Организованост и организациона структурираност су темељ сваке активности, па и управне. Од најранијих времена човек је био упућен на организацију, будући да се ослањао на другог човека, како би задовољио првенствено пуку потребу за опстанком, а и за својим потоњим развојем. При томе, не треба заборавити да је човек друштвено биће и да има потребу за друштвом и социјалним амбијентом. Најзад, код човека се развила свест да се поједини послови могу обављати брже, лакше, ефикасније и економичније кроз организацију. Данас постоје већ афирмисане научне дисциплине, које се баве проучавањем организације и организованог рада, с циљем унапређења ефикасности и продуктивности, како у техничким, тако и у административним пословима.

Тако и управа познаје своју организацију и хијерархијску структуру, од чије концептуализације зависи рад органа и организација управе. Савремене тенденције у развоју организације управе упућују на електронски концепт организације, кибернетичке организационе структуре и методе које представљају императив будућег развоја.

4.1. ПОЈАМ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Као што је већ наглашено, организација почиње с појавом човека који се њоме почео бавити, тј. с почетком обављања корисног производног рада, преобликовања предмета рада у разноврсне производе у циљу подмиривања животних потреба. Човек је с квалитетном организацијом, уз мањи напор (трошкове), боље и брже постигао много веће резултате у свим подручјима свог деловања. Организација се развијала од првих (случајних) ловачких скупина, до савремених облика заједничког рада и живота - човек никада није могао, а ни данас не може, без организације. Тако, сваки појединац се користи и припада организацији читав свој живот, од рођења до смрти, јер сва своја радна и животна питања решава заједно с људима, дакле организовано.

С постепеним развојем производних снага, које су пратили одговарајући друштвено-економски односи, развијала се и организација, повећавао се број и

⁶⁸ Димитријевић Предраг: *op. cit.*, стр. 71.

облици организације све док није попримила данашње размере, кад је већ било немогуће без научног приступа решавати све сложеније организацијске проблеме, а исто тако успостављати модерну, флексибилну и ефикасну организацију.

С аспекта економских наука дате су најједноставније дефиниције организације. У том погледу, организација је свесно удруживање људи којима је циљ да одговарајућим средствима испуне одређене задатке са најмањим могућим напором.⁶⁹

Појам организације означава, како процес организовања неких активности (послова), тако и резултате тог процеса којим се обликују организацијске јединице различитих врста, ширине и структура у свим подручјима друштвеног живота. Значење организације није ограничено само на човекову привредну активност, него на његову целокупну радну и животну активност. Организација омогућава реализацију најсложенијих задатака, проширује обим човекове индивидуалне снаге, јер организација од тих индивидуалних снага ствара друштвену снагу, убрзава процес остваривања задатака, односно скраћује потребно радно време за његово извршење, те се одговарајућом организацијом релативно смањују трошкови постизања истих резултата.

Не треба заборавити да организација има и своју негативну страну. Наиме, она, у одређеној мери, спутава човека и доводи га у подређен положај, јер му понекад намеће задатке који нису у складу са његовим умним и физичким способностима.

Формално-правни положај организације државне управе дат је правним прописима, тј. законима и подзаконским актима. Прецизније, организација државне управе прописана је Законом о државној управи, Законом о министарствима, те многобројним подзаконским актима – уредбама и правилницима. Законом о локалној управи и самоуправи, статутима општина и градова, дефинисана је организација локалне управе и самоуправе. Такође, предузећа, заводи, установе и друге организације које имају овлашћења да обављају управну делатност, врше је на основу закона и других прописа у којима је прописана њихова организација и надлежности.

Сама организациона структура управе није статична. Она је процес, систем који се непрекидно мења. Тако су промени подложни: број и назив министарстава, дирекције, управне организације, органи и сл. Практичан рад управних организација и интеграцијски токови државе и друштва намећу потребу сталне реформе управе у сваком погледу, па тако и у организационом.

⁶⁹ Петковић, М., и други: *Организација*, ЦИД, Економски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006.

Када је конкретно у питању управа, њена моћ се ослања на широко распрострањену, комплексну и у најважнијим случајевима, потпуно дисциплиновану организацију.⁷⁰ Стога, организација може допринети ефикасности управе, али је и спутавати и ограничавати њену делотворност у зависности од начина на који се постави.

4.2. ПОЈАМ УПРАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Управна организација је посебна врста организације. Свакако да она има основне структуралне елементе организације, уопште. Међутим, управна организација има и оне конституционе елементе који је раздвајају од организација неке друге врсте. Као кључан елемент препознатљивости управне организације, узима се ауторитативно вршење управне делатности. Елемент ауторитативног вршења власти може бити изворан, кроз државне инструменте власти или изведен (посредан, пренесен), кроз јавна овлашћења.

Уз термин „управна организација“, честа је детерминанта „посебна“. Тако, посебне организације су такве организације које држава образује ради обављања стручних и са њима повезаних управних послова.⁷¹

Управне организације су посебна врста државних организација, које се својим обележјима час приближавају органима управе, час „обичним“ организацијама.⁷²

Управне (посебне) организације се оснивају првенствено за вршење одређених неауторитативних, стручних послова.⁷³

Супротан став од проф. Томића, заступа проф. Иво Борковић, сматрајући да је управна организација такав облик организације у којој људи, међусобно повезани и опремљени материјалним средствима, на професионалној основи, трајно и континуирано обављају управну делатност, на основу прописане надлежности, коју остварују употребом ауторитета власти, односно коришћењем јавних овлашћења.⁷⁴

Сматрамо да наведена дефиниција у себи инкорпорира све елементе организације, уопште, као и управне организације, с тим што треба нагласити да детерминанта управна организација може егзистирати само тамо где је управна делатност главни, основни задатак те организације.

⁷⁰ Димитријевић Предраг: *Нека критичка запажања о теоријском концепту управе*, Теме, бр. 1 – 2/1994, Ниш, стр. 144.

⁷¹ Милков, Д.: *Управно право I, уводна и организациона питања (треће измењено и допуњено издање)*, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, 2009, стр. 82.

⁷² Бачанин, Н.: *Управно право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2000, стр. 176.

⁷³ Томић, З.: *op. cit.*, стр. 149.

⁷⁴ Борковић, И.: *Управно право*, Информатор, Загреб, 1987, стр. 184–186.

Управне организације сусрећемо у свакодневном животу. Исто тако, у свакодневном животу кроз делатност тих управних организација, кроз постављање одређених захтева према њима, можемо спознати њихову ефикасност и сагледати на ком степену организованости се оне заправо налазе. Степен уређености управне организације је јасан показатељ стања уређености друштва и државе у целини.⁷⁵

5. УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ

Управа обавља велики број различитих послова и задатака. Све оно што управа обавља јесте активност или делатност управе. Дакле, укупност послова и задатака које обављају органи и организације јавне управе на основу закона и других правних прописа, називамо активност или делатност управе, односно управна делатност.

Јавна управа подразумева државну и недржавну управу.

Недржавна управа обухвата локалну управу и јавне службе. Поред тога, управну делатност обављају и други државни органи (парламент, председник републике, влада, судови и др.), те бројни недржавни органи и организације које немају положај јавне управе. Имајући у виду наведено, долазимо до закључка, да управну делатност, поред органа јавне управе, обављају и неки други органи и организације изван јавне управе. Дакле, појам управе у функционалном смислу шири је од појма управе у организационом смислу.

Разликујемо две врсте управне делатности: правну и неправну.

У правну управну делатност спада доношење општих аката управе и конкретних управних аката.

Неправна управна делатност обухвата неправне организационе послове и материјално–техничке радње, чија је функција да, конкретизујући објективно право, прецизира примарну диспозицију апстрактне правне норме и тако створи конкретно правило понашања за појединачни случај.

Послови и задаци управе уређени су Уставом, а конкретизовани су и прописани законима.

⁷⁵ У том погледу, својевремено је наш познати писац, нобеловац Иво Андрић, записао следеће: „Дуготрајно робовање и рђава управа могу толико збунити и унаказити схватање једног народа, да здрав разум и прав суд у њему отанчају и ослабе, да се потпуно извитопере. Такав поремећен народ не може више да разликује не само добро од зла у свету око себе него ни своју сопствену корист од очигледне штете“ (Андрић, И.: *Знакови поред пута*, Свјетлост, Сарајево, 1981, стр. 162).

5.1. ПОСЛОВИ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Послови органа државне управе уређени су Уставом, а прецизније прописани Законом о управи.

Непосредна примена закона и њихово спровођење подразумева низ активности. Те активности углавном обухватају доношење подзаконских општих аката (правилника, наредби и упуштава), вршење управног надзора и доношење управних и других појединачних аката.

Решавање у управним стварима подразумева делатност органа државне управе на правима, обавезама и правним интересима странака у управном поступку.

У циљу обезбеђења деволуције поступка, органи државне управе поступају по жалбама против првостепених аката.

Када је у питању спровођење управног надзора, издвајамо три облика управног надзора: а) надзор над законитошћу рада предузећа, установа и других организација, када је то законом прописано; б) надзор над законитошћу управних аката предузећа, установа и других организација; в) инспекцијски надзор.

Стручни послови органа државне управе обухватају припрему закона, других прописа и општих аката за потребе парламента и владе, израду анализа, смерница и препорука, као и канцеларијско пословање које представља императив за успешно функционисање органа управе.

5.2. НОСИОЦИ ПОСЛОВА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Као основни носилац послова државне управе јављају се министарства и други републички органи управе у саставу министарстава (управе, инспекторати, директорати, ревизори и др.), те републичке управне организације (заводи, дирекције, секретаријати, агенције, фондови, комесаријати и др.). Они функционишу као органи у седишту, али се могу организовати и органи државне управе ван седишта, тзв. подручне јединице.

Делатност републичке управе обављају и други републички органи (председник Републике, Влада и др.), као и недржавни субјекти (органи локалне управе, предузећа и установе са јавним овлашћењима), ако им је то законом пренето, односно поверено.

6. ПОСЕБНЕ УПРАВНЕ СИТУАЦИЈЕ

Поред уобичајених управних органа и организација и њихове управне делатности, постоје и посебни управни органи и управне организације, чија је

делатност управно специфична и спроводи се под посебним процедурама и посебним поступком. Тачније, у одређеним областима управе посебног типа сусрећемо и посебне управне ситуације. Те посебне управне ситуације нарочито се јављају у областима одбране, полицијских послова, обавештајних служби, царине, личног статуса грађана, васпитања и образовања, социјалне и здравствене заштите, заштите културних добара итд.

У овим сегментима управе до изражаја посебно долази позитивноправна димензија управе. Посебни управни органи и организације оснивају се прописима о организацији управе и посебним прописима о оснивању. Тако основани управни органи и организације одликују се високим степеном самосталности и независности у односу на државне органе управе. Иако у већини случајева имају статус посебних управних организација, њихова унутрашња организациона структура ближа је јавним предузећима, него управним организацијама које делују под окриљем државе.⁷⁶

Посебан проблем у дефинисању и каснијем изучавању посебних управних ситуација представља промењивост прописа којима се регулише њихов рад и деловање.

Правне норме које регулишу област посебних управних ситуација разликују се од оних којима се одређује јавна управа. Ради се, дакле, о нормама које су карактеристичне само за једну грану управе, мада у себи морају садржавати и опште одреднице које се односе на управу. Управна делатност и управни акти, као и сам рад управних органа у посебним управним ситуацијама, специфични су. Та специфичност посебно долази до изражаја код војске и полиције, као оружаних органа управе, који у обављању управне делатности располажу са једним посебним инструментом, монополом силе.

⁷⁶ Кунџ, П.: *Управно право – посебни дио*, Правни факултет у Бањој Луци и Факултет за безбједност и заштиту у Бањој Луци, Бањалука, 2008, стр. 38.

III. ДРУШТВЕНО–ИСТОРИЈСКИ УСЛОВИ РАЗВОЈА И ОРГАНИЗАЦИЈЕ БЕЗБЕДНОСТИ КАО УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ

1. ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА УПРАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ БЕЗБЕДНОСТИ⁷⁷

У развоју људског друштва, државе и права, разликују се четири периода: првобитна заједница (до настанка првих држава), стари век (до V века нове ере), средњи век (од V до XVI века) и нови век (од XVI века па на даље).⁷⁸

Ако посматрамо историјски развој управе, аутори се опредељују различито у погледу временске градације. При томе, као најчешћи параметар се узима везивање управе за одређене типове државе. У том контексту разликују се три фазе у историјском развоју управе: период сталешке државе, период полицијско–апсолутистичке државе и период правне државе.⁷⁹

Паралелно са развојем људске заједнице и људског друштва уопште, развијала се и безбедност. Појам безбедности датира од пре настанка државе, дакле још од првобитне заједнице. Наиме, у најранијим облицима организовања људског друштва (хорде, племена, примитивне заједнице, и сл.) јасно је била дефинисана обавеза господара да подређенима обезбеди задовољавање одређених потреба, као и потребну безбедност. Исто тако, постојала је обавеза подређених да се покоравају његовом ауторитету. Како је људска (друштвена) заједница попримала новије (организованије) и више облике удруживања, тако се и њена безбедност мењала. Будући да су се мале заједнице, са својом структуром и једноставним системом друштвене контроле, почеле мењати, односно еволуирати у велика друштва, све више се јављала потреба за новим облицима регулације и заштите у безбедносном смислу, тако да се заједница од самог настанка, а касније посредством својих система, институција, и механизма, јавља као главни носилац регулације системског легитимног утицаја на понашање људи, према успостављеним критеријумима.

Конкретнији облици настанка безбедности, а и одбране, видљиви су у времену зачетка државе, односно у вишим фазама првобитне заједнице. Родовско–племенска организација укључује постојање одређених неписаних правила понашања (обичаја) и забрана (табуа), као и санкције за кршење тих обичаја и забрана. Санкције, дакако, примењују племенске старешине и њихови

⁷⁷ Под овим насловом посматра се развој управе и безбедности као државне делатности заједно и упредно.

⁷⁸ Аврамовић, С.: *Правна историја старог века, општа историја државе и права, I део*, НИУ "Службени лист СРЈ", 1993, стр. 45-49.

⁷⁹ Костић, Л.: *Административно право Краљевине Југославије I*, Београд, 1933, стр. 12.

помагачи („полицијска егзекутива), у којима треба видети примитивне форме каснијих управних органа.⁸⁰

Први субјекат безбедности била је свакако полиција. Полиција се појављује у оном тренутку када примитивна друштва постају комплексна. Социјална комплексност друштва представља минимум који доводи до настанка полиције. Полиција као једини елемент безбедности постојала је у родовско–племенском друштву и кретала се од њених најједноставнијих форми (колективне реакције заједнице на кршење забрана) према формама у којима полицијска функција припада свим ратницима и, на крају, ка обликовању посебних (индивидуалних и групних) структура које су добијале задужења у вези са одржавањем реда.⁸¹

Држава је настала са настанком прве организоване власти. Организација власти је оно што државу разликује у односу на племенску заједницу.⁸² Држава је имала своју управу. Свака је управа у почетку била искључиво војна и полицијска. Тако је војска убирала државне приходе, јавно се здравство појављује први пут у облику санитетске полиције, а први управни функционери у пољопривреди и шумарству су наоружани пољари и лугари. При релативно ниском степену развоја технике и друштвене поделе рада, управне организације чешће примењују принуду као економски и технички једноставнију методу. „Задужити“ становништво под претњом казне да гради и одржава цесте и путеве једноставније је него створити и одржавати посебну мрежу организација за ту сврху. Послати војску да купи харач изискује мање припрема и организовања од успостављања и функционисања модерне пореске администрације.⁸³

Организационо и највећим делом и функционално, јединство политичке и управне власти траје чак до XVIII века. У том периоду, такође, органи који врше полицијске задатке обављају истовремено и остале управне активности. При томе, може се говорити о јединству управних, судских, полицијских и војних органа.⁸⁴ Потребно је напоменути да су полицијске и војне организације биле потпуно обједињене и дуготрајно повезане, како организационо, тако и функционално, при томе извршавајући исте задатке.

Као кључан инструмент у раду првих управних организација, војске, а касније и полиције, примећује се монопол физичке силе, односно принуде. Принуда је била темељ структуре и главни кохезиони фактор, детерминанта

⁸⁰ Пусић, Е.: *Управни системи, књига I*, Графички завод Хрватске и Правни факултет у Загребу, Загреб, 1985, стр. 257.

⁸¹ Милосављевић, Б.: *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 55–56.

⁸² Види шире: Јовановић, С.: *О држави, Основи једне правне теорије, треће прегледано и допуњено издање*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1922, стр. 17–28.

⁸³ Пусић, Е.: *Наука о управи, X измијењено и допуњено издање*, Школска књига, Загреб, 1993, стр. 71.

⁸⁴ Овде примећујемо магистарски тип управе.

управних организација. Прве управне организације принуду користе не само као средство за остварење циљева, већ и као начин очувања њих самих. Поред тога, у свим земљама, а у неким нарочито, управа је у почетку организована као инструмент који је допуштао владару да наметне своју вољу поданицима које није могао или није хтео убедити, а посебно да их присили на обављање јавних послова.⁸⁵ Као разлог употребе принуде у методама рада управних организација идентификује се њихова повезаност с државом.

Са развојем људског друштва опадала је и принуда у управи самим опадањем државне агресивности. Наиме, појавили су се нови облици политичког и правног надзора управних организација и дошло је до издвајања све већег броја управних организација из јединствене пирамиде државне власти. Надаље, као важан чиниоц опадања улоге принуде у управи јавља се развој техничког нивоа управних служби. Технизација управе значи увођење све већег броја стручних поступака у раду управних организација, поступака код којих је меродавна *lex artis* уместо закона силе.

Иако је релативно рано настала, безбедност је, као и многе друге појаве и појмови, до данас остала доста неразјашњена. Данашње, савремене расправе о безбедности, говоре да је безбедност суштинска потреба, вредност и интерес. О безбедности као потреби говори и Масловљева пирамида потреба⁸⁶, на којој она заузима веома високо друго место, одмах иза физиолошких потреба. У оквиру потребе за безбедношћу Масловљев истиче и садржаје безбедности који обухватају: одсуство насиља, неугроженост живота, сталан посао, сигурност породице, здравља и имовине.

Имајући у виду историјски развој људске цивилизације, државе и управе у оквиру државе, положај управе и положај безбедности с аспекта управе анализираћемо кроз три историјска периода: античко доба, период средњег века и период апсолутизма и модерне државе.

1.1. УПРАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ БЕЗБЕДНОСТИ АНТИЧКОГ ДОБА

У грчким полисима (градовима–државама) безбедност је била вредност која се огледала у правди. Како би обезбедили праведно друштво, а вођени идејом да је живот под тиранијом највећа казна, филозофи су били ти који су на себе преузели управљање друштвом. С тим у вези, Аристотел је истакнуо да треба избегавати узроке зла, те да је најбоља превенција делинквенције неутрализација зла који је њен узрок.⁸⁷ Овакво схватање данас представља

⁸⁵ Ardant, G.: *Technique de l'Etat, De la productivité du secteur public*, PVF, Paris, 1953, str. 122.

⁸⁶ Види шире: Арнаутовић, Д., Касагић, Љ., Пајевић, Д.: *Војна психологија*, ВИНЦ, Београд, 1988, стр. 142.

⁸⁷ Аристотел, *Органон*, Политика, Београд, стр. 422.

исходиште превенције криминалитета. Осим тога, Аристотел је извршио и градацију демократије на пет врста, истичући при томе да је најнеповољнија она у којој врховна власт припада народним масама, при чему је народ тај чије одлуке имају народне снаге, а не закон.

Цицерон је говорио о нужности постизања добра, а не сузбијања зла. Као највећу моралну вредност он истиче међусобно повезивање људи на темељима праведности, које почива од љубави родитеља према њиховој деци, преко крвних и других пријатељских веза, па све до међусобне повезаности целога човечанства. Данас је ова идеја оличена у концепту колективне безбедности и сарадње која добија све више на значају.

Платон је извршио класификацију злочина (криминала) по врстама. Тако је као велике злочине окарактерисао: пљачку богомоља, злочине против државног поретка, убиства, насиља (против родитеља, грађанске части појединих грађана) и сл.

Поред Аристотела, Платон и Цицерон су сматрали да је извор свих невоља неодговарајуће државно уређење, оштро критикујући владавину широких народа.

Прве и најстарије писане изворе о постојању обавештајно–безбедносних активности као облика управне делатности, налазимо 4.000 година пре нове ере и то на глиненој плочи на којој је записан извештај шпијуна Банума из државе Мави на реци Еуфрат. Банум извештајем јавља свом владару да је приметио како становници суседних непријатељских насеља измењују поруке користећи ватрене сигнале, те да ће он лично отићи тамо да испита о чему се ради, при чему препоручује да се појачају страже на сопственим градским зидинама. Интересантан је и запис из 1370. године пре нове ере, према којем је удовица Тутанкамона затражила од Хитита да јој пронађу новог мужа. Хититски принц Мурсилис отишао је у Египат да утврди да ли је реч о стварном захтеву или о некој завери.⁸⁸

Трагове прве обавештајно–безбедносне праксе на једном високом нивоу за тадашња времена налазимо у Кини 500 година пре нове ере, код чувеног кинеског војсковође Сун Цу Вуа. Поред тога што је дефинисао шпијунажу, Сун Цу Ву је извршио и категоризацију шпијуна на пет врста: месни (употребљава их освајач када се користи услугама становништва неког краја), унутрашњи (они које бирамо међу званичницима непријатеља), преобраћени (шпијуни непријатеља које смо ухватили и користимо у наше сврхе), жртвовани (осуђени на пропаст) и преживели (они којима полази за руком да се са подацима врате из непријатељског логора).⁸⁹

⁸⁸ Савић, А.: *Национална безбедност*, Криминалистичко–полицијска академија, Београд, стр. 98.

⁸⁹ Сун Цун Ву: *Вештина ратовања*, Мала војна библиотека, глава 13, наслов: „*Употребљавање шпијуна*“, Београд, 1952, стр. 89–90.

Интересантна су и библијска поимања безбедности и ухођења. Тако: „...И Господ рече Мојсију: Пошаљи људе да уходе земљу Кананску, коју ћу дати синовима Израеловим; по једног човека од сваког племена отаца њихових пошаљите, све главаре између њих. И посла их Мојсије из земље Фараонске...И шаљући их Мојсије да уходе земљу Кананску рече им: идите овуда на југ, па изиђите на гору; и видите земљу каква је и какав народ живи на њој, је ли слаб или јак, је ли мали или велики; и каква је земља у којој живи, је ли добра или хрђава; и каква су места у којима живи, да ли под шаторима или тврдим градовима; и каква је сама земља, је ли родна или неродна, има ли у њој дрвета или нема.“⁹⁰

Првом организованом тајном службом у историји ратовања сматра се она коју је основао асирски краљ Асурбанипал (669– 662. пре нове ере), који је био познат по вештини ратовања и посебно тајности преношења порука, при чему је користио робове, посланике и сл.

Иако у првобитној заједници није било сукоба на класној основи, заједница је била присиљена да се штити, јер су постојали природни облици угрожавања, као што су: дивље звери, поплаве, пожари, бујице и сл. Сви чланови заједнице су вршили функцију безбедности и одбране, и то са средствима и облицима који су били на најнижем могућем нивоу, сходно друштвеном степену развоја. Појавом класног друштва долази до значајније трансформације безбедносне функције. Наиме, владајућа и потлачена класа имају дијаметрално супротне интересе, те се безбедносна функција своди на заштиту класних интереса. Владајућа класа штити своје интересе док потлачена класа перманентно напада на те исте интересе. Класни сукоби стално трају и власт функцију заштите и безбедности уграђује у институције државе, те се формира професионални безбедносни апарат, као нова друштвена сила која се почиње развијати властитом логиком у оквиру закономерности појединих етапа друштвеног развоја.

Будући да су постојали извори и облици угрожавања који су нападали на обе, иако супротстављене класе, долази до стварања заједничког интереса у подручју заштите и безбедности. Наиме, ствара се подручје опште заштите и безбедности, које је зависило од степена заоштрености класних сукоба.

Историјски, прве државе су настале у долинама река Нила, Тигриса, Еуфрата, Инда, Ганга, Хоангхоа и Јангцекјанга. Ове државе су имале строго хијерархијски организовану власт. У трећем миленијуму пре нове ере Сумерани су имали управника двора (*мајордомуса*) као главног управног функционера, а војска је у мирно доба вршила полицијску службу у градовима.⁹¹ Организација

⁹⁰ *Свето писмо, Стари завет*, Наведено према: Абазовић, М.: *Државна безбједност – увод и темељни појмови*, Факултет криминалистичких наука, Сарајево, 2002, стр. 37.

⁹¹ Пусић, Е.: *Наука о управи, V издање*, Школска књига, Загреб, 1975, стр. 56.

безбедности и заштите у овом периоду била је у потпуности обележена карактером друштвеног уређења.

Хамурабијевим закоником из периода око 1680. године пре нове ере наглашава се потреба да становници буду безбедни и да се проузроковање нереда међу њима неће дозволити.

У фараонском Египту, највиши државни чиновник је управник двора (цати), који је имао два помоћника – „две“ куће (за Горњи и Доњи Египат). Он обједињује низ функција: истовремено је судија, руководиоца читаве управе и јавних радова, шеф полиције итд., али и законодавац. На челу номе (региона или провинција, којих је прво било пет, а касније деветнаест) стајали су нормаси са судским и административним функцијама, а поред њих постојали су и посебни службеници („шефови полиције“), који су били задужени за полицијске и иследничке задатке, укључујући и задатке целата. Египатска управа била је веома бројна и строго дисциплинована; постојао је систем унапређивања чиновника, који су обавезно писмени и делују према максими „*quod non est in actis, non est in mundo*” (чега нема у актима, то не постоји).⁹²

Дакле, овде примећујемо такозвани магистарски тип управе. Магистарски тип управе карактерише чињеница да управне активности добивају врло рано приоритетан положај у управљању државним пословима, оне се одвијају у границама јединственог система политичке власти, без јаснијег одвајања од других државних послова и њихових вршилаца. Чињеница је да се у раној диференцијацији државног система власт и управа још не разликују. Тако су државни послови, од одбране земље до чистоће улица, у крајњој линији сви подједнако политички и управни.⁹³ Магистарски тип управе је присутан у атинској држави, а своју афирмацију доживео је и у римској републици. С тим, што у римској републици долази до развоја државне управе. Тако се развијају државни послови који се односе на јавне радове, изградњу путева, развој поштанске службе и сл. Поред тога, римски магистрати, иако су имали преовлађујуће политичке послове, обављају и управну делатност. Наиме, постојала је тзв. квестура, која је првобитно обављала полицијске послове, потом државне финансије, затим расподељује ратни плен и најзад преузима организовање наградних игара.

У управноправном и безбедносном погледу, робовласнички период је имао посебно изражену војно–обавештајну делатност, која је претходила освајањима. Њени главни носиоци били су војсковође и владари, који су од својих шпијуна очекивали информације о положају, јачини, наоружању и

⁹² Милосављевић, Б.: *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија у Београду, Београд, 1994, стр. 24.

⁹³ Пусић, Е.: *Управни системи, књига I*, Графички завод Хрватске и Правни факултет у Загребу, Загреб, 1985, стр. 137.

расположењу противничких војски. Обавештајна делатност робовласничког периода проистацала је из унутрашњег незадовољства и сталне борбе за власт.

Анализирајући историјски развој безбедности у старом веку, а и касније фазе њеног развоја, да се закључити да су друштвени услови који су претходили настанку првих држава довели и до стварања одређених облика безбедносног организовања. Такође, настанак безбедносне делатности, војни и одбрамбени задаци у првим државама, давали су им суштинска обележја државе, државне управе и државности.

1.2. УПРАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ БЕЗБЕДНОСТИ У СРЕДЊЕМ ВЕКУ

У поређењу са римском цивилизацијом или тзв. „златним добом“, државна организација средњег века представља значајну регресију. Сва правна достигнућа Рима доведена су у питање услед јаког утицаја цркве. О том периоду Хегел сликовито запажа како је хиљаду година средњег века „доба друштва“ – доба одсуства државе у правом смислу.⁹⁴

Саму средњовековну државу обележила је партикуларизација и сегментација јавне власти, што се свакако одразило и на управу. Плурализам носилаца власти, коју је формирала феудална држава раног и средњег века, донео је са собом плуралитет носилаца управних послова. Разлике према племенској организацији имале су за последицу разлике у управи. Она је војна, племенска, државна, па чак месна и приватна.⁹⁵

Другу половину средњег века је обележио свестрани развој, при чему је безбедност схваћена као тежња ка универзалности. Та универзалност се огледала у обједињавању традиције Римског царства и католичке цркве, чему је претходило обједињавање политике и цркве у IX веку. Наиме, религија се потпуно стопила са политиком, а све војне победе са собом су доносиле покрштавања побеђених. Тако су сви ратни походи Карла Великог, Франачког цара, имали поред војно–политичког и верски значај. Црква је, као и у свему, и у безбедности имала неприкосновен утицај. Црквена правила и борба против јереса дали су средњовековној безбедности окрутну конотацију. Наиме, увек се о јеретцима ширила застрашујућа, одбојна представа. Већ се и сама оптужба за јерес у историји цркве показала као ужасно оружје, којим је сваки неугодан противник могао да буде уништен и то на прек и бруталан начин. Примат је давана црквеном суду (инквизицији), док је световни суд био маргинализован. Читава средњовековна управа са аспекта њених задатака „ограничавала се на полицију, безбедност и финансије. Притом, док су у области финансија (пореза)

⁹⁴ Спекторски, Е.: *Држава и њен живот*, Српска књижевна задруга, Београд, 1933, стр. 24.

⁹⁵ Кунић, П.: *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци и Управа за полицијско образовање МУП–а Републике Српске, Бањалука, 2010, стр. 36.

феудалци водили оштру борбу за ограничавање права владара, у области безбедности и полиције нису се владаочевој власти постављале одређене границе“.⁹⁶ Полиција је обављала специфичне задатке. Као најзначајнији задаци полиције били су заштита владаоачеве личности и личности дворских достојанственика.

Средњи век је са собом на безбедносном плану донео доста организовану обавештајну активност. Перманентна борба између феудалаца и државе погодовала је њеном развоју. Средњовековна обавештајна активност најизраженија је била у Византији, Монголском царству, Папској држави, те посебно у католичкој цркви.

Византија је прва отпочела са масовнијом употребом обавештајаца, развијајући чак и дипломатски обавештајни рад⁹⁷, те дезинформисање као вид контраобавештајне заштите.

Монголи су обавештајни рад реализовали тако што су анагажовали трговце који су снимали територије предвиђене за освајање, а одмах по њиховом освајању ангажовали су тумаче и друге специјално припремљене особе, који су преузимали управу.

Рани феудализам је у Турској био обележен обавештајним активностима, које су биле фокусиране на интензивно ширење ислама. Тако су Турци у предосвајачким активностима на циљним територијама имали инфилтриране шпијуне који су достављали обавештајне информације, а потом, освајањем територија, рад тих истих шпијуна је био сконцентрисан на пропагирање исламске вере и регрутацију неисламиста у ислам. Власт, световна и духовна, персонификована је са једном особом – султаном, испод којег се у хијерархији налазио велики везир. Он је замењивао султана, како у управној, тако и у војној хијерархији. Управа Турске тог времена била је сегментирана са задужењима по појединим ресорима. Тако, у цивилној управи значајну улогу, имали су угледни људи научници и писци („људи пера“). У војној управи, одлучујућу улогу имали су људи од оружја („људи мача“). Били су то војни званичници типа: Беглер–бега, Санџак–бега, Субаше и сл. И најзад, пажњу привлаче, верско–управни службеници („људи закона“), на чијем се челу налазио шејхобилслам, у хијерархији државног система изједначен с великим везиром.⁹⁸

Феудална Турска је развила специфичан облик друштвено–економских односа и специфичан облик управно–политичке организације. Окосницу те организације чинила је мрежа војно–феудалних јединица, строго контролисаних

⁹⁶ Тарановски, Т.: *Историја српског права у Немањинској држави, I књига*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1931, стр. 152.

⁹⁷ Потемкин, В.: *Историја дипломатије*, Матица хрватска, Загреб, 1951, стр. 79.

⁹⁸ Кунић, П.: *op. cit.*, стр. 40.

из центра управног апарата. Посебан куриозитет у османлијској управи чинио је њезин персонални састав. Наиме, припадници централних управних служби (војних и цивилних) били су регрутовани из реда робова и уз посебан одгој и школовање оспособљени за обављање управне службе.⁹⁹

Посебно је интересантна улога католичке цркве у развоју средњовековне обавештајне делатности. Наиме, Папска курија је увела нове радикалне методе и средства у обавештајни рад. Тако се јављају: насиље, издаја, обмана, фалисфикати и сл. Католичка црква ствара специјализоване обавештајне структуре, које имају сва обележја обавештајне службе и које су спроводиле инквизицијске истраге у целокупном периоду постојања инквизицијских судова (1233-1834). Врхунац представља шпанска инквизиција под водством доминиканског калуђера Томаса де Торквеа, који је организовао злогласну обавештајну службу. По својим обележјима и методама рада, ова служба увелико подсећа на каснији Стаљинов НКВД¹⁰⁰ и Хитлерову тајну полицију Гестапо.

Сво до XVII века, изузев католичке цркве, која је имала озбиљну обавештајну службу, остале земље су имале нешто што се може назвати обавештајним активностима.

1.3. УПРАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ БЕЗБЕДНОСТИ У ПЕРИОДУ АПСОЛУТИЗМА И МОДЕРНОГ ДОБА

Као прелазна фаза између феудализма и капитализма јавља се нови облик феудалне државе, тзв. апсолутистичка монархија. У том периоду, поред монарха (цар, краљ или кнез), у структури власти значајно место заузима војска и јака централизована управа, која је непосредно потчињена монарху. Монарх је тај који неприкосновено управља свим државним пословима и он је једина особа која има апсолутну власт и надзор над безбедношћу.

Међутим, оваква констелација односа постаје превазиђена развојем рада и средстава за производњу, па долази до крупних промена. Као пресудна тачка краја феудалног друштвеног система узима се 1789. година, када се одиграла Француска буржоаска револуција. Нови, капиталистички друштвени систем, прокламује начела слободе, једнакости и равноправности. У сврху ограничавања власти и управе монарха, јавља се идеја о подели власти. Ова идеја свој врхунац доживљава у XVIII веку уз подршку либералне буржоазије, а потекла је од Џона Лока (*John Locke*) и Монтескијеа (*Charles – Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu*). У том контексту, млада буржоазија сматра државу нужним злом и настоји да ограничи државну управу. То постиже политичком и правном

⁹⁹ Кунић, П.: *op. cit.*, стр. 40.

¹⁰⁰ НКВД – (Народный комиссариат внутренних дел) – Народни комесаријат за унутрашње послове.

контролом државне управе. Политичку контролу врши парламент, а правну судови, путем посебног судског поступка. Долази до правног уобличавања управе, односно подвођења управе под право и законе. Прописи којима се регулише деловање управе немају више дејство *inter partes*, већ делују према свима, *erga omnes*. Стога, период ране буржоазије у историји друштвене цивилизације, а и права, представља значајан напредак. Био је то, такође, период значајног напретка државне управе, која добија свој идентитет у структури државне власти. Ипак, потребно је констатовати, да то није била истинска контрола управе, будући да је главни циљ био обезбедити доминантан положај либералне буржоазије у друштву.

До квалитативно нове фазе у развоју управе долази у другој половини XIX века, слабљењем либералног капитализма и појавом монополског капитализма, те јачања државе у свим сферама. Управа, која је до тада деловала преко класичних ресора (војске, полиције, финансија итд.), при томе користећи монопол принуде, сада преузима и неке недржавне послове, чиме са развојем започиње недржавна управа. Међутим, то са собом носи и јачање извршне власти, односно долази до својеврсне супремације извршне власти над судском (опречно либералној фази капитализма). Ово посебно долази до изражаја у време империјализма.¹⁰¹ И поред тога, управа је ипак подвргнута судској контроли, јер се појављује један нови институт назван „управно судовање“¹⁰², при којем се контрола рада управе врши посредством суда. У оквиру управног судства, баш као и у праву у целини, јављају се два модалитета: англосаксонски и евроконтинентални. Англосаксонски подразумева контролу управе кроз редовно судство, док евроконтинентални свој развој доживљава у Француској, која уводи посебне управне судове, при томе полазећи од премисе да се редовни судови не могу мешати у послове администрације.

У сфери безбедности као управне делатности долази до знатних промена. Тако, у феудалној држави, у фази појаве апсолутистичких монархија, када се изграђује државни апарат у којем се формирају и посебни органи за вршење безбедносне делатности, јављају се и прве службе безбедности. Прва обавештајна организација у XVII веку јавља се у Енглеској. Наиме, енглески парламент је 1647. године формирао прву обавештајну службу, која је по својој организацији и начину рада остала непревазиђена и у неколико наредних векова.¹⁰³

Министар полиције у време владавине Наполеона, Јозеф Фуше, утемељивач је обавештајне заједнице у Француској. Фуше је био уједно и стратег и организатор свих обавештајних операција.

¹⁰¹ Крбек, И.: *Право јавне управе ФНРЈ*, Биро завод, Загреб, 1960, стр. 38.

¹⁰² Кунић, П.: *op. cit.*, стр. 45.

¹⁰³ Dulles, A.: *The Craft of Intelligence*, Harper Row, New York, 1963 и Британска енциклопедија, том 8, 1947, стр. 712-714.

Пруси су имали снажан обавештајни апарат, који је у то време био издиференциран на унутрашњу и спољну безбедност. Вођа пруске обавештајне организације био је Вилхем Шпинбер, творац "пете колоне", коју је први пут употребио уочи рата са Аустријом 1866. године. Нацистичка Немачка је ову идеју знатно развила и експлоатисала у време Трећег рајха, за шта је посебно заслужан обавештајац Рудолф Хес, који је познат по методу тзв. "тоталне шпијунаже".

На нама блиском поднебљу, интересантно је запазити да је за време владавине Наполеона Далмацијом, 1806. године, у Задру формиран Централни полицијски инспекторат за Далмацију.

Крај XVIII и почетак XIX века обележило је и деловање познатог војног мислиоца и теоретичара, пруског генерала Карла Фон Клаузевица (1780-1831). Клаузевиц је указао на важност теорије о рату (теорије ратне вештине), разрађујући њене две области: тактику (вештину бојева и борби) и стратегију која се бави ратом у целини. Његови тадашњи постулати из теорије ратне вештине налазе своје место и данас у савременим ратовима и сукобима. Клаузевиц истиче да је "рат само продужење политике другим средствима", он је политички акт, није независан и самосталан од политике, већ је прави политички инструмент, продужење политичких односа. Политика се провлачи кроз читав рат и врши трајан утицај на њега. Клаузевиц је афирмисао и теорију наоружаног народа, коју је пре њега износио Макијавели. Оправданост овакве идеје Клаузевиц види у партизанском рату, народном отпору Шпанаца против Наполеона. Тако, Клаузевиц у свом делу "О рату" тврди да рат није готов све док се народ не покори освајачу.

Хегел, такође разматра, питања државе, рата, међународног права и појединаца, тврдећи да појединац у држави налази заштиту својине и слободе, те да зато држава од њега може тражити да се жртвује у случају постојања спољашње нужде, односно спољне угрожености државе. Жртвовање за индивидуалитет државе је општа дужност.

У току XIX века, паралелно са успостављањем политичких полиција које су имале задатак деловања "изнутра" и заштите унутрашњег државног поретка, долази до развоја и контраобавештајне делатности која има задатак да државу штити од угрожавања споља. Тако, 1850. године, у Аустрији се оснива Одељење за евиденцију, а у Русији је 1866. године формирано "Одељење за заштиту државне безбедности и поретка" – Охрана, које је обављало и контраобавештајне послове, поред задатака тајне политичке полиције. Током америчког грађанског рата, у периоду између 1861. и 1865. године формиран је тајни сервис, са задатком да штити водеће политичке структуре и идеје капиталистичке класе. У Лондону је 1886. године формиран Скотланд јард, чија је основна мисија била борба против страних обавештајних служби. У Француској је 1899. године формирана Дирекција за надзор територије – ДТС,

која је била класична контраобавештајна служба. Све ове организације су у почетку радиле са малим бројем припадника, да би с временом образовале своје огранке у свим већим градовима. Као врхунац организовања, ове службе формирају органе према административно–територијалној подели државе, тако да покривају целу територију.

Почетком XX века, у свим развијеним земљама формирају се обавештајне службе са издиференцираношћу на обавештајне и контраобавештајне послове. Углавном, контраобавештајни послови били су у надлежности војске, будући да су у то време оружане снаге биле предмет обавештајног фокусирања иностраних обавештајних служби. Пошто се предмет обавештајног истраживања ширио и ван оружаних снага, контраобавештајне службе се ангажују на читавој државној територији.

Дакле, и овде у безбедносном сектору, видљиво је да се постанак државе везује са настанком организације државне власти, јер је то оно што државу разликује од племенских заједница. Та се организација успоставља било у вези одбране заједнице од спољних напада, или у вези одржавања унутрашњег мира.¹⁰⁴ У почетку је државна власт остављала да сами појединци расправе о својим размирицама, на свој начин, онако како сами знају, али постепено она је морала узети на себе одржавање унутрашњег мира. Насупрот томе, толерисање сукоба између чланова заједнице слабило је државу не само према спољњем непријатељу, већ је могло изазвати чак и њено распадање. Због тога, задатак државе постаје очување њеног спољњег, али и унутрашњег мира. Да би се одржао тај унутрашњи мир било је потребно утврдити један ред, један поредак, који су сви били дужни поштовати. Тек када се почела старати о унутрашњем реду, држава је постала правна установа у пуном смислу речи. Њен циљ није био више вршење насиља над спољним непријатељем, него и сузбијање насиља у њеној унутрашњости. У сузбијању тог насиља, држава је без сумње употребљавала силу, али та употреба силе била је само средство за остваривање одређених апстрактних правила, извесних идеја и начела. Служећи идејама, држава је само добила изглед нечег рационалног и правилног.¹⁰⁵ Она треба да обезбеди одржавање унутрашњег реда. Држава преузима улогу регулатора друштвених односа и ствара органе који интервенишу, по потреби и силом, ради обезбеђења онаквог понашања појединаца која захтевају њена регулативна правила. Због одржавања реда, држава организује и врши безбедносну делатност, односно прописује правила понашања и ствара органе који ће изнудити поштовање тих правила. Ти органи имају улогу да одрже ред у заједници, тако што ће спречити противправна понашања и обезбедити да се спроводе прописани закони. Дакле, овде се ради о унутрашњем реду, о унутрашњој безбедности. Поред старања о унутрашњој безбедности, држава

¹⁰⁴ Јовановић, С.: *О држави – основи једне правне теорије, III издање*, Издавачка књижевница Геце Кона, Београд, 1922, стр. 25.

¹⁰⁵ Јовановић, С.: *op. cit.*, стр. 26.

мора, од самог настанка, водити рачуна и о спољној безбедности која се огледа у заштити од евентуалног спољног угрожавања од стране других држава. Углавном тај задатак реализују оружане снаге државе.

Због рационалног организовања, повезаности и међузависности заштите државе или поретка, од спољних или унутрашњих угрожавања долази до обједињавања и централизације контраобавештајних послова и послова политичке полиције. У том смислу, образују се установе, као што је Охрана у Русији, Дирекција за надзирање територије у Француској, Федерални истражни биро у САД, у којима су контраобавештајни послови и борба против политичких противника били интегрисани у једну организацију.¹⁰⁶

2. ТЕОРИЈСКИ ПОЛОЖАЈ БЕЗБЕДНОСТИ

Безбедност као наука је новијег датума и још увек нема егзактну теоријску подлогу. Неке теоријске правце безбедности је могуће издиференцирати изучавањем стране литературе, али они углавном разматрају спољну компоненту безбедности, при томе занемарујући унутрашњу безбедност државе. У наставку рада осврнућемо се на неке постојеће теоријске визије безбедности.

Реалистичка теорија безбедности полази од државе као основног субјекта и носиоца безбедности. Према овој теорији, безбедност државе се постиже уз подизање укупне војне способности у односу на претпостављене противнике. Средишња замисао реалистичког приступа безбедности и свих његових модалитета јесте замисао националне безбедности, која се означава као спољна безбедност државе. Дакле, ради се о једном класичном приступу безбедности, где је држава та која је носилац безбедности, а не неки други "недржавни актери". Неки од заговорника овог правца допуштају могућност да међународне организације играју другоразредну улогу, тако што посредују изворно државну вољу (Bull), али одбацују оцене по којима је систем државе застарео (Falk), као и да је у фази свог "историјског стратешког одступања пред изазовима и претњама којима објективно више није дорасла", како тврде нпр. најгорљивији глобалисти.¹⁰⁷ Арнолд Волфренс, као представник ове школе мишљења, даје најпознатију дефиницију безбедности, тврдећи да је безбедност у објективном погледу одсуство претњи усвојеним вредностима, а у субјективном погледу значи одсуство страха да ће те вредности бити нападнуте. У оквиру овог правца постоји неколико "струја", тако постоје неореалисти, и то

¹⁰⁶ Ђорђевић, О.: *Основи државне безбедности – општи део*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1987, стр. 97-98.

¹⁰⁷ Симић, Д.: *Савремене теорије безбедности*, Реформа сектора безбедности, Зборник предавања, Центар за пручавање одбране и безбедности, Г-17 Институт, Београд 2003, стр. 13.

"структурални" и "контингентни". Структурални неореалисти тврде да је надметање између држава нераскидиво од суштине њиховог бића, па самим тим и неизбежно, те да је сарадња између држава немогућа, нарочито након хладног рата, због њиховог настојања да у међусобним односима остваре релевантну предност, не обзирајући се при томе на апсолутну добит која је у односима сарадње међу државама готово извесна. Контингентни (зависни) неореалисти ипак сматрају да, упркос анархичном међународном систему, државе нису осуђене на међусобно надметање чији је врхунац рат, већ да су унутар међусобних односа упућене на самопомоћ. Најпознатији представници ових праваца су Волц¹⁰⁸ и Миаршајмер.

Либерално институционалистичка теорија безбедности прихвата многе поставке заговорника "реализма", као што је став да је преовлађујуће стање у међународном систему стање анархије, те да је у односима међу државама присутна сила и политика са позиције силе. Међутим, либерални институционалисти указују на значај међународне сарадње, посебно оне која се испољава кроз њене мултилатералне облике и институционално удруживање, као најделотворнији начин превазилажења насилних сукоба у односима народа и држава. Такође, они у први план истичу политичку, економску и културну сарадњу у односима "сложене међузависности", која се темељи на неслућеном техничко–технолошком напретку, те потискује усредсређеност само на националну безбедност, политику силе и војну моћ. У разматрању међународних односа и кретања у њима, а посебно у погледу појединачне, групне, националне, регионалне, међународне и глобалне безбедности, либерални институционалисти велики значај и улогу придају и тзв. недржавним чиниоцима и субјектима. Унутар либералног институционализма, нарочиту пажњу заслужује "теорија демократског мира".

Теорија демократског мира истиче да је колективна безбедност, као установа међународне безбедности, теоријски и у стварности најприсутнији концепт и модел. Ова теорија потиче из осамдесетих година XX века и заступају је Мајкл Дол и Брус Росет, који су преузели изворно учење од Имануела Канта, посебно се осврћући на његово дело "О вечитом миру" из 1795. године. По овој теорији, државе са демократским уређењем не ратују између себе, јер постоји снажна интеракција између демократије, мира и безбедности. Према овим мислиоцима, држава није више главни субјект безбедности, него је узрок и део проблема несигурности у међународном систему, те иако је у стању да осигура безбедност "испод и изнад себе", држава исто тако може да буде и извор несигурности за своје грађане.

Глобалистичка теорија безбедности је на становишту да је систем суверених држава већ уступио место глобалном друштву. Најпознатији представници овог теоријског концепта су: Мартин Шо, Хедли Бул и Јан Кларк.

¹⁰⁸ Волц, К.: *Теорија међународне политике*, Центар за цивилно–војне односе, Београд, 2008.

Они сматрају да је стварањем глобалног економског система, глобалних финансија, мреже комуникација и информација, међународних мултинационалних и трансационалних субјеката, глобалне културе, те повезивањем свих људи света мимо постојећих граница, неминовна и изградња глобалног система безбедности.

Социјално–конструктивистичка теорија безбедности припада трећој групи приступа, тзв. "алтернативно–критичким приступима"¹⁰⁹, и насупрот глобалистичкој теорији и теорији демократског мира, остаје при претпоставци да су државе и даље кључни субјекти међународне политике и међународне безбедности. Најпознатији представник овог правца јесте Александар Венд. Он, такође, не пориче постојање анархичних односа у међународном систему држава, затим чињеницу како државе повећавају не само одбрамбену, него и офанзивну моћ, те су у стању "егзистенцијалног грча" и углавном сумњају у искрене намере других држава.

Будући да је предмет нашег истраживања безбедност државе, што је државна делатност којом управљају органи државне власти (органи државне управе), сматрамо да је држава била, а и данас највећим делом остала основни субјекат безбедности. Стога ћемо се у даљњем раду руководити неким постулатима реалистичке теорије безбедности уз одређени научни респект социјално–конструктивистичког схватања безбедности.

3. САВРЕМЕНО ПРАВНО СХВАТАЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Појам безбедности, иако је често помињан, доста је недефинисан, неодређен и налази се стално на мети научника. Будући да се налазимо на терену права, тежишно ћемо анализирати правни приступ безбедности.

Смисао правног уређивања безбедности састоји се у нормирању друштвених односа, субјеката друштва, на начин који ће извести најмање отпоре у остваривању општих интереса државе.¹¹⁰ У случају отпора развоју безбедности, држава ће мерама принуде обезбедити остваривање њених виталних интереса.

У *Политичкој енциклопедији* безбедност се дефинише у најширем потребном правном смислу. Она "обухвата мере и активности, чувања и заштите од угрожавања независности и интегритета једне земље и унутрашњег уставног и правног поретка". У првом случају се говори о спољној, а у другом о унутрашњој безбедности.¹¹¹

¹⁰⁹ Симић, Д.: *op. cit.*, стр. 30.

¹¹⁰ Ковачевић, С.: *Основи безбедности и одбране, одабрана предавања*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1996, стр. 28.

¹¹¹ *Политичка енциклопедија*, Београд, 1975, стр. 79.

Према дефиницији датој у студији рађеној у оквиру организације Уједињених нација из 1985. године, безбедност је стање у којем државе сматрају да нема опасности од војног напада, политичких принуда или економских присила, тако да могу слободно да се развијају.¹¹² Из садржаја ове дефиниције, видљиво је да је она циљно изведена, те да је валидна за међународну организацију каква је УН.

Приликом дефинисања безбедности мора се поћи од државе. Ово поготово имајући у виду да је држава и данас остала субјекат у чијој је ексклузивној надлежности безбедност.¹¹³

Правно посматрајући, држава је оличење права и правде. Она је та која креира правне норме као обавезни облик понашања институција и појединаца, те за свако одступање, предвиђа санкцију која је интегрисана у правној норми. Такође, у оквиру свог правног система држава креира институције које ће спроводити поштовање права и правде, односно вршити санкционисање сваког противправног понашања. Самим тим, држава је са правног аспекта извршила директан утицај на безбедност. Само са својим својствима правне организације, државни механизам може да се употреби за спровођење разних политика или власти, те за усмеравање друштва у различитим правцима.

Безбедност је директно или индиректно и уставна категорија. Уставноправна концепција безбедности садржана је у Уставу и законима. Иако у већини Устава није могуће наћи децидно одређење појмова националне безбедности, државне безбедности или система националне безбедности, понаособ, готово сви Устави од свог самог почетка (преамбуле), па до краја, садрже све елементе, карактеристике, права и обавезе система безбедности. Ово поготово што систем, уопште, може бити и замишљен, моделован.

Према правним дефиницијама, безбедност је стање у којем су искључени сви акти, посебно они уз примену насиља, а којима се нарушавају основне слободе и права човека и грађанина и основни елементи јавног, односно друштвеног поретка.

Ипак, најпотпунију дефиницију, с правног стајалишта, дао је Слободан Милетић. Он безбедност дефинише "као правно – уређиване и обезбеђиване

¹¹² *Conception de la sécurité, Série d'études 14*, Publication des Nations Unies, 1986, A/40/553.

¹¹³ Упркос снажним отпорима присталица „чврстог концепта безбедности“, данас налазимо ситуације у којима безбедност није више директно искључиво државни ексклузивитет. Она је поверена и неким другим недржавним актерима. При томе, ипак не треба заборавити, да је држава задржала искључиву правну надлежност и снажан управни мониторинг, како над државним, тако и над недржавним субјектима безбедности. Овде се у првом реду мисли на појаву и развој приватне и корпоративне безбедности. *Види шире*: Врањеш, Н.: *Правни положај корпоративне безбједности*, Универзитет Синергија, Факултет за безбједност и заштиту, Научни скуп „Дани безбједности“ на тему: „Корпоративна безбједност – ризици, пријетње и мјере заштите“, зборник радова, Бањалука, 2010, стр. 183–194.

друштвене односе, успостављено, одржавано и унапређивано стање у држави које омогућава ефективну заштићеност државе и грађана који у њој живе од свих (спољних и унутрашњих) противправних аката (активности) којима се угрожава уставни поредак, сувереност, независност и територијална целокупност државе, рад државних органа, обављање привредних и друштвених делатности и остваривање слободе, права и дужности човека и грађанина".¹¹⁴

Данас, када се говори о безбедности, користе се бројни придеви, попут "војна", "спољна", "унутрашња", "чврста", "лабава" и сл. За оружане снаге, безбедност обично има војну конотацију. За становнике великог дела Европе, безбедност првенствено представља ослобађање од криминала. За планере у министарствима спољних послова и групе задужене за разматрање одређених проблема, безбедност се схвата у ширем контексту и обухвата разне аспекте: војни, политички, економски, еколошки и сл.¹¹⁵

За наше истраживање важан је осврт на појам државна безбедност. Државна безбедност¹¹⁶ подразумева мере и управне радње које се предузимају у циљу откривања, праћења и спречавања делатности усмерених против државе и народа, односно на подривање и рушење уставом утврђеног поретка. Врше је посебне стручне службе министарства унутрашњих послова државе, тајне службе, агенције, комитети или други надлежни органи у складу са законом прописаним правима, дужностима и овлашћењима (...).¹¹⁷ Из наведеног је видљива искључива надлежност државе и од стране државе створених субјеката над безбедношћу.

Научници безбедности, безбедност разматрају као стање, функцију, организацију и систем. При томе има мишљења да је безбедност једна од функција државе. Такође, запажамо и поларизована стајалишта, при чему насупрот ставовима о „чврстој безбедности“ (од државе успостављена и контролисана – Н. В.), један број теоретичара безбедности сматра да је данас безбедност све мање државна категорија и да је она пренесена на неке колективне субјекте безбедности, како војне, тако и политичке (УН и Савет безбедности УН-а, Европска унија, НАТО и сл.). Мишљења смо да је безбедност искључиво државна категорија, али да држава ипак не може имати толико функција, те да она своју безбедност и безбедност грађана реализује највећим

¹¹⁴ Милетић, С.: *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 13.

¹¹⁵ Cameron, F.: *European Security, A Commision Perspective*, RUSI Journal, Volume 142, Aprile 1997, page 52.

¹¹⁶ Појмови *безбедност државе* и *државна безбедност* су синоними. Такође, и појмови *систем безбедности државе* и *систем државне безбедности*, мада има теоретичара који сматрају супротно, истина правећи малу разлику, и то у односу теорије и праксе. По њима, систем безбедности државе је практична делатност конкретне државе, а систем државне безбедности теоријско–практични модел било које државе.

¹¹⁷ Беридан, И., Томић, И., Кресо, М.: *Лексикон сигурности*, „ДЕС“, Сарајево, 2001, стр. 98.

делом кроз извршну (управну) функцију државне власти, при чему безбедност представља државну, највећим делом управну делатност.

На основу изнете анализе, можемо закључити да безбедност државе представља делатност државе, коју обављају законом успостављени државни субјекти повезани у систем, организован и од стране државе контролисан, при чему субјекти система безбедности предузимају одређене, искључиво правним нормама прописане мере, активности, поступке и материјалне радње на заштити суверенитета, интегритета и унутрашњег поретка државе.

4. ПРАВНО ОДРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ

Систем безбедности државе је друштвени систем, а под друштвеним системом се подразумева скуп истоврсних елемената или сазнања међусобно повезаних у целину, према унапред утврђеним правилима и са сврхом реализације неког друштвеног циља.

Сваки систем, уопштено, обухвата најмање три компоненте:

- а) циљ коме систем тежи и због којег је успостављен;
- б) активности чијом се реализацијом постиже циљ;
- в) елементе система посредством којих се реализују поједине активности, а ради остваривања циља.

Када је у питању дефинисање појма система безбедности државе у правном смислу, одређени законски прописи, као и аутори, износе различите интерпретације, од којих издвајамо само неке.

Чињеница да основни критеријум безбедности државе представља њен суверенитет, а безбедности друштва идентитет, те да губитком суверенитета држава престаје бити државом, а губитком идентитета друштво престаје да функционише као суверена јединка, иде у прилог функцији система безбедности, чији циљ постојања налаже очување ових кључних вредности. У том контексту национални стратегијски документи и дефинишу систем безбедности. Тако, у резолуцији о исходштима основа националне безбедности Републике Словеније се наводи, да је „национални безбедносни систем Републике Словеније целина механизма (носилаца и њихове делатности) који обезбеђују националну безбедност са спречавањем и отклањањем угрожавања темељних вредности у складу са Уставом и међународно признатим

стандардима развијених парламентарних демократија, те међународних организација”¹¹⁸.

„Систем безбедности Републике Хрватске чине државна тела и институције, као и професионалне јединице војске и полиције, чији су темељни задаци успостављање и заштита спољашње, односно унутрашње безбедности државе, друштва и грађана.”¹¹⁹

Наведене дефиниције су декларативног и начелног карактера и структурално у свему припадају политичким актима, тако да немју оперативну вредност, нити правно упориште.

Слично је одређење система безбедности и појединих аутора. Тако, под системом безбедности се подразумева „од државе или покрета уређени скуп синхронизовано ангажованих тела, организација и служби које примењују различите активности и мере у циљу заштите владајуће структуре и тајни и спречавају угрожавајуће делатности противника”¹²⁰. Овде проф. Ђорђевић помиње термин заштите „владајућег режима“, што може да има значајне импликације. Свакако да систем безбедности штити поредак, али никако не може бити у служби његовог насилног очувања или вандемократског егзистирања. Само је карактеристика тоталитарних режима да инструментализују систем безбедности државе у сврхе сопствених циљева. Истина, постоји осетна маргина између легалне и ванинституционалне употребе снага безбедности, што је предмет опсежнијих анализа и истраживања, а на шта нису имуне ни земље развијених демократија.

Рамо Маслеша, у књизи *Теорије и системи безбедности*, даје свеобухватну и исцрпну дефиницију система безбедности (Сарајево, 2001, стр. 126), која дефинише систем безбедности као „динамичан, сложен и специфичан подсистем у развоју сваког друштва. Његов је основни задатак да путем успостављених институција и оперативно–професионалних и специјализованих органа и служби са јасно утврђеним правима, обавезама и дужностима и потребном кадровском и техничком опремљеношћу, а на основу научно–стручних и стечених искуствених сазнања у проучавању, праћењу, анализи и целовитом објашњењу безбедносних појава, предузима комплекс оперативних, тактичко–техничких и других превентивно–репресивних мера и активности, ради благовременог и успешног спречавања, отклањања и откривања свих

¹¹⁸ Анжић, А.: *Сигурносни систем Словеније*, Љубљана, 1997, стр. 39. Овде, истина, уочавамо термин „национална безбедност“. Национална безбедност је, по неким ауторима, синоним за државну, а по другима је то ипак шири појам од појма државна безбедност. С аспекта нашег разматрања поменута термилошка парадигма нема посебан утицај, те ћемо ове термине посматрати изједначено.

¹¹⁹ Јурина, М., Јурковић, С., Пушељић, М.: *Елементи организације полиције*, МУП Републике Хрватске, Загреб, 1999, стр. 60.

¹²⁰ Ђорђевић, О.: *op. cit.*, стр. 114.

унутрашњих и спољашњих извора и опасности угрожавања, а све у циљу очувања и заштите основних друштвених вредности (суверенитет и интегритет државе, уставни поредак, независност, територијална целовитост, права и слобода грађана, итд.), придржавајући се строго уставно–правних, законских и етичко–професионалних принципа”.

Љубомир Стајић дефинише систем безбедности као „облик организовања и функционисања друштва у спровођењу мера и активности на превентивном и репресивном плану који се предузимају ради очувања суверенитета и интегритета државе, њеног Уставом утврђеног поретка, права и слобода грађана, као и свих осталих друштвених вредности од свих извора и облика угрожавања”.¹²¹

Како је предмет нашег проучавања управа, управни органи и организације у систему безбедности, могуће је усвојити и термин управноправни систем безбедности.

У том смислу, управноправни систем безбедности представља скуп државних органа управе и управних организација који планирају, организују и спроводе законом прописане материјалне радње и врше управну делатност у циљу заштите унутрашњег и спољњег поретка државе.

У правном погледу управноправни систем безбедности подразумева постојање законског оквира за јединствено деловање државних органа који обављају законом предвиђену безбедносну делатност (послове безбедности), као и функционално и јединствено управљање тим системом. Управноправни систем безбедности произилази из извршне власти и подразумева јединствено деловање државних органа ангажованих на пословима безбедности с циљем да се достигне, очува и унапреди безбедност појединца, друштва и државе.

Уобзирјујући наведено, управноправни систем безбедности би чинили управни органи (државни органи управе)¹²² и управне организације које тежишно обављају послове безбедности. Тај систем би обухватао: надлежна министарства (унутрашњих послова, безбедности и одбране, па и спољних послова) као државне органе управе, затим војску, полицију и обавештајно–безбедносне службе као елементе система.

Разумљиво се поставља питање система безбедности државе и његовог односа према „конструисаном“ управноправном систему безбедности. У том смислу, управноправни систем безбедности је део система безбедности државе, односно његов подсистем. Систем безбедности државе је шири појам и он, поред набројаних субјеката (органа и служби), обухвата и неке друге субјекте

¹²¹ Стајић, Љ.: *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 1999, стр. 32.

¹²² Као што је већ у уводу наглашено, управни органи у систему безбедности државе су државни органи управе, јер ти органи управљају са управним организацијама и другим елементима безбедности државе.

(органа и службе). Систем безбедности државе подразумева нормативно, структурно и функционално уређену целину елемената, чијом се делатношћу остварује заштита државних интереса. Систем безбедности државе, у најширем смислу, чине највиши органи законодавне, извршне и судске власти, као и политичка и саветодавна тела надлежна за безбедност.¹²³ Какав ће држава систем безбедности имати не зависи само од њених правних, већ и од политичких аката усвојених од највиших државних органа власти (влада и парламената). Тако постоје доктрине и стратегије државне или националне безбедности, политике безбедности и други политички акти који дају основне смернице у изради правних аката којима се регулише област безбедности државе.

Уобзирјујући наведено, можемо рећи да систем безбедности државе представља правним прописима и политичким одлукама предвиђен и уређен делокруг надлежности, права и дужности органа и служби безбедности државе, који на основу законских овлашћења планирају, организују и спроводе радње, активности и поступке остваривања спољне и унутрашње безбедности државе.

4.1. КАРАКТЕРИСТИКЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ

Систем безбедности државе је подсистем друштвеног система и из њега произилази. Модерна држава организује систем безбедности на начин и у обиму који одговара њиховим опредељењима, карактеру, потребама и могућностима. Она својим изјашњавањем дефинише своје виталне вредности и ка њиховој заштити усмерава деловање система безбедности. Те вредности условљене су карактером друштвено–економских односа који владају у држави, степеном развоја производних снага, односом друштвених класа и правном и политичком надградњом.

Иако систем безбедности државе представља друштвени систем, те у последње време научно истражен систем, ипак због природе функција које обавља он има и неке само њему својствене карактеристике.¹²⁴

¹²³ У ужем смислу, систем националне безбедности Републике Србије чине: систем одбране, снаге Министарства унутрашњих послова, безбедносно–обавештајни систем и привремено формирану органи и координациона тела за поједине кризе. Извор: *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Београд, 2009, стр. 27–28.

¹²⁴ О карактеристикама система безбедности модерне државе, видети шире: Вејновић, Д., Шикман, М.: *Дефендологија*, Висока школа унутрашњих послова, Бањалука, 2007, стр. 496–507. Такође, упоредити: Бајагић, М.: *Основи безбедности*, Криминалистичко–полицијска академија Београд, Београд, 2007, стр. 21–23, Мијалковић, С., Кесеровић, Д.: *Основи безбедности са системом безбедности БиХ*, Факултет за безбедност и заштиту Бањалука, Бањалука, 2010, стр. 207–208.

У основне карактеристике система безбедности државе убрајамо следеће:

(а) *Систем безбедности државе је уређен, организован и сложен друштвени систем.*

Уређеност система се огледа у великом броју закона и прописа, међу којима је у првом реду Устав, као највиши правни акт једне државе, што говори о важности и значају проблематике.

Организованост система безбедности државе подразумева његову хијерархијску уређеност и увезаност са другим друштвеним системима.

Сложеност система безбедности државе је у његовој структури, односно састављености од великог броја субјеката.

(б) *Систем безбедности државе је специфичан, отворен и динамичан систем.*

Неопходно је да овај систем буде ефикасан, професионалан, деполитизован, деидеологизован и правно заснован, а као такав он је *ipso facto* специфичан систем. Као највећи израз специфичности система безбедности, између осталог, узима се његова репресивна моћ. Ту свакако треба узгледати и методе и средства рада које систем користи, али га репресивност издваја од других система и чини посебно специфичним.

(в) *Систем безбедности државе је подсистем великог друштвеног система.*

Познато је да се сви друштвени системи успостављају ради задовољења одређене друштвене потребе, а која је у складу са општим циљем. У том смислу се и каже да је систем безбедности државе организован друштвени подсистем, подсистем великог друштвеног система, преко кога друштво остварује функцију заштите својих виталних националних вредности.

(г) *Систем безбедности државе је хијерархијски уређен систем.*

Хијерархијска уређеност система подразумева организованост система преко хијерархијске структуре, односно подсистема и микросистема. Подсистем, по правилу, остварује једну активност као део опште активности, док микросистем повезује више активности и функционише на ужем простору (општина, регион, република). Такође, систем карактерише и повезаност свих елемената система по нивоима. Примера ради, систем јавне безбедности је повезан од најнижег нивоа, којег представља полицајац позорник, преко командира полицијске станице, начелника центра, начелника управе, министра, до председника владе и државе.

(д) Систем безбедности делује у неповољним условима.

Неповољност услова огледа се у изложености система, односно његових припадника, разноразним опасностима, од оних најнижих до по живот опасних ситуација, којима се излажу приликом реализације задатака и послова поверених систему безбедности.

(ђ) Функционисање система безбедности државе зависи у највећој мери од људских фактора.

На ефикасно функционисање система безбедности државе и реализацију његових активности велики утицај има сваки припадник популације, кроз поспешивање ефикасности рада система, својом сарадњом, партиципацијом и доприносом. Важи и обрнуто, избегавањем сарадње, опструкцијом и деструкцијом смањује се ефикасност система. Отуд и значај транспарентности као особине коју мора поседовати овај систем.

(е) Систем безбедности државе има двојаку сврху постојања.

Двојака сврха постојања подразумева две кључне активности система, и то:

- одвраћање (превентивно деловање) и
- репресија (отклањање угрожавања).

(ж) Систем безбедности државе мора имати континуитет деловања.

Овај систем треба да буде тако конципиран и консталисан да једнако добро функционише у миру, у различитим ванредним ситуацијама и у рату.

(з) Сталне су квалитативне промене у структури и начину деловања система.

С обзиром да је сваки друштвени систем склон променама услед различитих утицаја, тако и систем безбедности државе који је проистекао из друштвеног система и чији је саставни део, подлеже променама, како у сруктури, тако и у начину деловања. Промене се огледају у редефинисању система, а у светлу светских тенденција, кретања и стандарда, дакле у корак с временом, што указује на то да систем треба да тежи само за квалитативним, просперитетним и законским променама.

4.2. КОМПОНЕНТЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ

С обзиром да са безбедносног становишта држава може бити угрожена деструктивним деловањем споља и изнутра, као и комбинованим деловањем и споља и изнутра, може се уочити да свака држава конципира такав безбедносни систем који ће имати најмање две компоненте, које ће представљати својеврстан одговор на поменута угрожавања. Те компоненте су:

- спољна безбедност и
- унутрашња безбедност.

Спољна безбедност је заснована на држави као чланици међународне заједнице и као субјекту међународних односа. Како је у међународним односима присутна и тенденција војног решавања спорова, те политика заснована на економској, политичкој и војној доминацији мање групе држава, те угрожавању безбедности других исто тако равноправних, али економски и војно неразвијених држава. У том смислу садржај спољне безбедности чини заштита суверенитета и територијалног интегритета, као и равноправност чланства у међународној заједници.

Унутрашња безбедност има за циљ заштиту унутрашњег суверенитета државе од свих деструктивних, антидруштвених активности и појава, односно од свих оних активности и појава којима се угрожава државно уређење, уставни и правни поредак државе, економска, правна и социјална сигурност грађана.

4.3. ЧИНИОЦИ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ

Одредити систем безбедности државе значи одредити основне чиниоце који га детерминишу. Такво нешто није нимало једноставно, поготово ако се уобзире чињеница да на одређење оваквог једног система делује велики број фактора. Комплексно је питање какав систем безбедности држава треба, у којим капацитетима и какав може имати не само на основу своје економске моћи, већ и укупне констелације односа унутар саме државе, као и њених међународних позиција. Као најзначајнији фактори система безбедности сматрају се: спољна политика земље, дипломатија земље, међународно правни положај земље, ресурси земље, политички плурализам и демократија и начин нормативно–правног регулисања безбедности и система безбедности.¹²⁵

4.4. НОСИОЦИ И СУБЈЕКТИ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ

Савремени системи безбедности се карактеришу већим бројем носилаца и субјеката који својом организацијом, опремом и техничким средствима омогућавају реализацију друштвених циљева због којих су организовани.

Носиоци и субјекти система безбедности¹²⁶ обављају послове и задатке система безбедности као своју редовну делатност.

¹²⁵ Наведени су само неки детерминирајући фактори, карактеристични за наше подручје.

¹²⁶ Стајић Љ.: *op. cit.*, стр. 330.

Детерминисањем основних карактеристика и својстава система безбедности, одређују се ниво, врста и број субјеката који учествују у реализацији његових задатака.

Као основни носиоци система безбедности јављају се држава и њени грађани.

Субјекти система безбедности се могу класификовати као конвенционални, неконвенционални и остали.

Конвенционални субјекти система безбедности су:

- полиција;
- војска, са својим системом и органима специјализованим за послове безбедности;
- обавештајне службе (агенције);
- судови;
- тужилаштва;
- инспекцијски органи;
- царина;
- затворске и сличне установе.

Неконвенционални субјекти система безбедности су:

- законодавни органи (скупштина);
- извршни органи (председник републике и влада);
- органи иностраних послова (с тим што неки делови – службе могу припадати конвенционалним субјектима).

Остали субјекти система безбедности су:¹²⁷

- органи локалне самоуправе;
- организације које обављају јавне службе или делатности;
- предузећа и друштвено–правна лица;
- невладине организације;
- грађани и др.

¹²⁷ Проф. Савић ове субјекте назива још и суплементарним. Видети шире: Савић, А.: *Национална безбедност*, Криминалистичко–полицијска академија Београд, Београд, 2007, стр. 27.

5. ИСТОРИЈСКИ И ДРЖАВНО–ПРАВНИ РАЗВОЈ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Први становници Босне и Херцеговине били су Илири. Ради се о веома старом индоевропском народу који је насељавао просторе БиХ још у 2. миленијуму старе ере. Илири су насељавали готово цело Балканско полуострво. Водећа босанскохерцеговачка илирска племена били су Јаподи, Далмати, Дезитијати, Дициони, Мезеји, Дароси и др.¹²⁸

Од IV века, варварска (дивља) племена су почела угрожавати границе Римског царства. Мада су током V и VI века кроз просторе БиХ прошле многобројне хорде, које су иза себе остављале пустош, права катастрофа је уследила крајем VI и почетком VII века, када су се појавили Авари и Словени. Ова племена су 602. године прешла реку Саву и упала на територију данашње БиХ.

Прве назнаке о Босни потичу из X века (око 950. године)¹²⁹ и налазимо их у делу *De administrando imperio*, византијског писца Константина Порфиrogenета. Назив Босна је предсловенског, тј. илирског порекла. Римљани су илирски назив прилагодили свом изговору, па је настао појам Босана. Тај назив је у раном средњем веку прилагођен словенском изговору, па је тако настао данашњи назив Босна. Подручје данашње Херцеговине у средњем веку се називало Хум (каткад и Захумље). Назив Херцеговина почео се употребљавати тек од доласка Турака. Са доста поузданости може се рећи да је до стварања Босанске државе дошло током IX века. Због недостатка изворне грађе не зна се много о првим босанским владарима. Документи не наводе њихова имена, само се каже “Бан Босански”. Први пут се 1084. године за једног од њих каже да се зове Стјепан. Од бројних банава које је Босна имала током неколико векова, најпознатији је био бан Кулин, који је владао од 1180. до 1204. године.

Средњовековна Босанска држава била је уређена на начин како су биле уређене и све оновременске европске државе. На челу се налазио владар, који је у ранијем раздобљу носио назив бана, а потом краља. Сви владари су потицали

¹²⁸ О историјском осврту на БиХ видети шире: Ђоровић, В.: *Историја Срба*, Издавачко трговинско предузеће: “Дом и школа”, Београд, 2006, као и Хаџихусеиновић, С.: *Повијест Босне 1 и 2*, Ел–Калем, Гази Хусрев–бегова библиотека, Сарајево, 1999.

¹²⁹ Првобитно је овај појам обухватао земљиште око горњег тока реке Босне. На истоку се Босна ширила до Олова, на северу до Врандука, на западу је обухватала Бугојно, на југозападу Прозор, а на југу и југоистоку њена граница се протирала северно од Неретве, остављајући Захумљу Коњиц, а Травунији Фочу. Босна ће се у XII веку проширити и на предео Соли, око данашње Тузле, Усоре, у доњем току Босне, Доње Краје, предео између Кључа и Јајца, Завршје, област око Гламоча, Ливна и Дувна и Крајину, некадашњу Паганију, између Цетине и Неретве, као и Захумље. У доба свог највећег простирања босанска држава ће обухватити још и знатне територије на истоку и на западу, али ће се убрзо затим издвојити и заокружити географски појам Херцеговине, која ће бити засебна политичка јединица. О томе шире видети: Јевтић, Д., Поповић, Д.: *Народна правна историја, треће издање*, Савремена администрација, Београд, 2003, стр. 14–18.

из домаће владарске породице Котроманића, која је пореклом из средње Босне. Такође, у периоду од 1180. до 1463. године, иако самостална држава, била је често у вазалском односу – нарочито према Угарској.

Године 1463. султан Мехмед II Фатих са својом војском креће на Босну. Иако је тадашњи краљ Стјепан Томасовић (1461-1463) тражио од европских савезника обећану помоћ, она је изостала, те Босна пада под власт Османлијског царства. Био је то дуг период од око четири стотине година турске управе и непостојања државе и државности Босне и Херцеговине. Мењали су се само недржавни (локални и провинцијски) административно-територијални облици турске управе (нахије, санџаци, ејалети, пашалуци и вилајет), али самосталности и државности није било. Тек само коју годину пре одласка Турака, Босна и Херцеговина добила је аутономију султановим Хатишерифом, а не уставним актом.

Санстефанским миром из марта 1878. године предвиђена је аутономија за БиХ, први пут након 415 година. Међутим, како су биле незадовољне јачањем Русије, европске земље су тражиле ревизију овог уговора, која је извршена одмах у лето 1878. године (Берлински конгрес), и према којој БиХ постаје протекторат Аустроугарске монархије, а годину дана касније формира се Земаљска влада Босне и Херцеговине са седиштем у Сарајеву. Босна и Херцеговина, као дотадашњи *corpus separatum*, постаје саставни део Аустроугарске 1908. године, када Аустроугарска монархија врши једнострану анексију БиХ, чиме она у извесној мери губи државно–правни статус.

Две године након анексије, Аустроугарска даје аутономију Босни и Херцеговини, која је потврђена 1910. године, када је цар и краљ Франц Јозеф „подарио“ (октроисао) Босни и Херцеговини Земаљски статут (а не Устав). Као аутономна област, Босна и Херцеговина остала је све до слома Аустроугарске 1918. године.

Први светски рат је завршен Версајским миром, након чега БиХ улази у састав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, која се распада током Другог светског рата, након бројних проблема и противречности, када долази до стварања Федеративне Народне Републике Југославије.

Одлукама ЗАВНОБИХ-а¹³⁰, 25.11.1943. године у Мркоњић Граду, и Другог заседања АВНОЈ-а¹³¹, 29.11.1943. године у Јајцу, ФНРЈ се изграђује на федеративном принципу, где Босна и Херцеговина добија статус једне од шест

¹³⁰ ЗАВНОБИХ – Земаљско антифашистичко веће народног ослобођења Босне и Херцеговине, својеврстан вид републичке владе. Прво заседање ЗАВНОБИХ-а одржано је 25.11.1943. године у Мркоњић Граду, а друго 30.06–02.07.1944. године у Санском Мосту.

¹³¹ АВНОЈ – Антифашистичко веће народног ослобођења Југославије, исто својеврстан вид владе, али на нивоу свих тадашњих република. Прво заседање АВНОЈ-а одржано је у Рудом новембра 1942. године, а друго, са историјског гледишта најзначајније, 29.11.1943. године у Јајцу.

република у оквиру ФНРЈ. Овакав статус БиХ је имала у ФНРЈ, односно СФРЈ, током целог њеног постојања, с тим што су ингеренције република у федерацији сукцесивно расле, да би уставом СФРЈ из 1974. године републике биле дефинисане као државе у оквиру СФРЈ.

Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година сад већ прошлог века, дошло је до крупних, може се рећи историјских промена, као што су рушење Берлинског зида, распад вишенационалних комунистичких земаља, те, коначно, завршетка хладног рата.

Распад СФРЈ био је праћен ратом, чија се суровост посебно испољила у БиХ¹³², средини са мултиетничким становништвом, и који је изазвао огромне људске и материјалне губитке, уништење привреде и свих врста инфраструктуре, огроман број протераних, избеглих и расељених лица, те велики степен беде и сиромаштва.

Како је рат у Босни и Херцеговини представљао објективну претњу миру и стабилности ширег региона, дошло је до снажне реакције целокупне међународне заједнице.

Као резултат преговора у марту 1994. године, Вашингтонским споразумом створена је Федерација Босне и Херцеговине, а интензивним преговорима и уз посредство међународне заједнице дошло је до прекида рата и постизања Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини (Дејтонски мировни споразум), који је потписан 21.11.1995. године, а међународно–правно верификован у Паризу 14.12.1995. године, чиме су окончани сукоби, а БиХ дефинисана као земља равноправних конститутивних народа и грађана, са унутрашњим уређењем од два ентитета, Федерацијом Босне и Херцеговине и Републиком Српском. Овим споразумом предвиђена је и међународна арбитража за град Брчко. Каснијом арбитражном одлуком од 6. марта 1999. године Брчко се конституише као дистрикт у саставу Босне и Херцеговине.

Према друштвено–политичком уређењу, Босна и Херцеговина је јединствен пример у историји друштвено–политичких система. Наиме, састављена је од два ентитета – Републике Српске (49%) и Федерације Босне и Херцеговине (51%). Каснијом арбитражном одлуком град Брчко¹³³ је проглашен

¹³² О самом карактеру рата у БиХ није захвално писати. Без претензија за било каквом детерминацијом карактера рата у БиХ, издвајамо да је у Дејтонском мировном споразуму јасно речено, кратко, да је рат у БиХ био трагичан сукоб.

¹³³ Види шире: Поповић, М.: *О правној природи Брчко дистрикта*, у Република Српска – петнаест година постојања и развоја, научни скуп, Академија наука и уметности Републике Српске, књига XII, Одјељење друштвених наука, књига 18, стр. 191–217.

дистриктом, те не припада ниједном ентитету, али се налази у саставу државе Босне и Херцеговине.¹³⁴

Република Српска се простире на 25.053 km² и географски је подељена у два региона: северозападни (Крајина и Посавина) и источни регион (Семберија, Мајевица, Подриње, Романија и Херцеговина).

Федерација Босне и Херцеговине је уређена кроз десет кантона, и то: Унско-сански, Посавски, Тузлански, Зеничко–добојски, Босанско–подрињски, Средње–босански, Херцег–неретвански, Западно–херцеговачки, Сарајевски и Херцег–босански.

Окосницу политичког система на нивоу државе чине следеће институције:

- а) Председништво Босне и Херцеговине;
- б) Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине (коју чине Заступнички и Представнички дом);
- в) Савет министара и
- г) Уставни суд Босне и Херцеговине.¹³⁵

Тешко је, заправо, одредити који облик државноправног и политичког уређења преовладава у Босни и Херцеговини данас. Да ли је она федерација, конфедерација, унија или нешто треће. Наиме, из саме расподеле надлежности нове, сложене државе, види се да је она заснована на међународном праву, а не на државном.¹³⁶ Тако, већина мишљења о карактеру уставног уређења и о правној природи државе Босне и Херцеговине обухватају распон од оних који Уставу БиХ одричу уставне карактеристике и називају га „уставном илузијом“, до оних који БиХ одређују новим појмом „асиметричне конфедерације, сегментарне државе“ или, пак „уније самосталних политичких ентитета са

¹³⁴ О настанку и конституисању Републике Српске и Босне и Херцеговине у данашњем облику, шире видети: Кузмановић, Р.: *Процес конституисања Републике Српске и Босне и Херцеговине* у: Република Српска – петнаест година постојања и развоја, научни скуп, Академија наука и уметности Републике Српске, књига XII, Одјелење друштвених наука, књига 18, стр. 63–76. Затим у истом зборнику: Кунић, П.: *Ентитетска структура и функционалност Босне и Херцеговине*, стр. 181–191.

¹³⁵ О неким погледима на државно уређење Босне и Херцеговине и њен политички систем видети: Bieber, F.: *Post – War, Bosnia Ethnicity, Inequality and Public Sector Governence*, Palgrave, 2006. Такође видети: Касаповић, М.: *Босна и Херцеговина – подијељено друштво и нестабилна држава*, Политичка култура, Загреб, 2005.

¹³⁶ Дмичић, М.: *Уставноправни статус Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине – нормативно и стварно*, у Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума, научни скуп, Академија наука и уметности Републике Српске, књига VIII, Одјелење друштвених наука, књига 15, стр. 158.

заједничком средишњом влашћу“. Дакако, излаз се налази у прибегавању одређењу као федерације *sui generis*.¹³⁷

6. ХРОНОЛОШКИ ОСВРТ НА УПРАВНЕ ОРГАНЕ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Функционисање управних органа и организација безбедности у Босни и Херцеговини, односно Босне и Херцеговине, од Другог светског рата до данас можемо посматрати кроз четири етапе:

(а) функционисање управних органа и организација безбедности у БиХ током Другог светског рата;

(б) функционисање управних органа и организација безбедности БиХ у јединственом систему безбедности бивше СФРЈ;

(в) функционисање управних органа и организација у систему безбедности у БиХ у ратном периоду (1992–1995) и

(г) функционисање управних органа и организација у систему безбедности БиХ од Дејтонског мировног споразума до данас.

6.1. УПРАВНИ ОРГАНИ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ БЕЗБЕДНОСТИ У БИХ ТОКОМ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА

Након априлског напада нацистичке Немачке, војне снаге Краљевине СХС поделиле су се по разним фракцијама, те су у општој дезорганизованости попримиле разне облике, од сарадње са окупаторима, преко пружања отпора, до потпуно самосталних ангажмана.

Окупацијом земље, 1941. године, Министарство унутрашњих послова Краљевине Југославије наставило је деловање у оквиру краљевске владе у Лондону, док су полицијски органи у земљи били изоловани и замењени окупационим снагама или су пак били у служби окупационом режиму.

Подизањем устанка, партизански покрет одузео је легитимитет краљевским органима власти и отпочео изградњу „револуционарних органа власти“. Стога, може се констатовати да не постоји никакав континуитет између полиције у Краљевини Југославији и полиције у новој Југославији. На ослобођеним подручјима формирају се први органи са задацима одржавања реда и безбедности. Такви органи су до пред крај 1942. године били оружане

¹³⁷ Ibid., стр. 159. Такође, видети шире: Врањеш, Н.: *Уставноправни положај спољних послова БиХ*, Српска правна мисао, часопис за правну теорију и праксу, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бањалука, година 16, број 42–43, стр. 195–209.

формације при народноослободилачким одборима (сеоске, народне или партизанске страже).

У октобру 1942. године, Врховни штаб је формирао Привремени одсек са задатком да води управне послове, а на Првом заседању АВНОЈ-а створен је у оквиру Извршног одбора и Одсек за унутрашње послове. На Другом заседању АВНОЈ-а формирано је Повереништво за унутрашње послове. У другој половини 1944. године у свим бившим југословенским државама формирају се јединице „народне милиције“, које после ослобођења организовано улазе у састав органа унутрашњих послова. Формирањем Владе Демократске Федеративне Југославије, 7. марта 1945. године, Повереништво за унутрашње послове прераста у Министарство унутрашњих послова ДФЈ, а затим се министарства стварају у републикама чланицама.¹³⁸

На основу изнесеног, можемо закључити да су током рата као органи милиције и јавне безбедности деловали преваходно органи при народноослободилачким одборима, а да су послове обавештајне службе, односно државне безбедности, вршили војни органи, односно партизанске јединице.

Стварањем првих партизанских управних власти и војних јединица на простору некадашње Краљевине Југославије почело се и са првим правним актима и облицима безбедносног деловања. Тако је Врховни штаб Народноослободилачке партизанске војске Југославије у мају 1942. године издао прво упутство које ће третирати поменућу област, и то под називом: "Упутство о организацији обавештајне и контраобавештајне службе у партизанским јединицама".¹³⁹ У новембру исте године Врховни командант Народноослободилачке војске (НОВ) и Партизанских одреда Југославије (ПОЈ) прописује "Упутство о организацијској структури и основним задацима обавештајне службе на ослобођеној и неослобођеној територији", чиме се успоставља јединствена обавештајна организација, обједињују обавештајни и контраобавештајни послови, а целокупна организација се потчињава обавештајном одсеку Врховног штаба НОВ и ПОЈ.

Наредбом Врховног команданта НОВ и ПОЈ, од 13. маја 1944. године, при Комитету за народну одбрану Народног комитета ослобођења Југославије формирано је Одељење за заштиту народа (ОЗНА), која постаје централна обавештајно–безбедносна служба са јединственом организацијском структуром и методама рада на територији читаве касније Југославије. ОЗНА је била организована у четири одсека, и то: (1) први одсек је био задужен за рад у

¹³⁸ Детаљније о томе: Кривокапић, В.: *Органи унутрашњих послова у спречавању и сузбијању криминалитета*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1981, и поглавље ове књиге објављено под насловом: *Развојни пут органа унутрашњих послова (историјско–правни аспект)*. Наведено према: Милосављевић, Б.: *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија у Београду, Београд, 1994, стр. 70.

¹³⁹ *Војна енциклопедија*, књига 6, ВИЗ Београд, 1973, стр. 495.

иностранству и на окупираној територији, (2) други одсек је био задужен за рад на ослобођеној територији, (3) трећи одсек је био задужен за контраобавештајне задатке у НОВ и ПОЈ, и (4) четврти одсек је имао задатке статистичко–техничке природе. Већ у августу (15. августа 1944. године), одлуком Народног комитета ослобођења Југославије формиран је Корпус народне одбране Југославије (КНОЈ), који је био својеврстан вид војне полиције. КНОЈ је био потчињен Комесару за народну одбрану, који је њиме командовао преко начелника ОЗНЕ. Пред крај рата, тачније у мају 1945. године, КНОЈ је имао седам дивизија и три самосталне бригаде и егзистирао је све до јануара 1953. године, када су његове послове преузеле граничне јединице и Народна милиција.

Дакле, у ратном периоду, видљиво је да се систем безбедности темељи на упуствима и наредбама, као подзаконским актима који нису произишли из закона, па се не може ни говорити о њиховој законитости. Целокупан систем је „привременог – ратног“ карактера и изван уставног и законског оквира.

6.2. УПРАВНИ ОРГАНИ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ БЕЗБЕДНОСТИ БИХ У ЈЕДИНСТВЕНОМ СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ БИВШЕ СФРЈ

Босна и Херцеговина је до почетка избијања сукоба и распада СФРЈ била једна од шест република јединствене федералне државе, тако да њен безбедносни систем треба посматрати у оквиру тадашњег јединственог југословенског безбедносног система.

Уставом Федеративне Народне Републике Југославије (ФНРЈ) од јануара 1946. године реорганизоване су обавештајно–безбедносне службе. Тако је већ у марту 1946. године од првог и другог одсека ОЗНЕ при Министарству унутрашњих послова формирана Управа државне безбедности (УДБА), док се од трећег и четвртог одсека ОЗНЕ, при Министарству народне одбране формира Контраобавештајна служба Југословенске армије (КОС). Наредбом врховног команданта, 1955. године КОС се трансформисао у Службу безбедности ЈНА, а истовремено су формиране и јединице Војне полиције.

Уставним законом из 1953. године и Законом о уређењу општина и срезова из 1955. године, као и Законом о органима унутрашњих послова из 1956. године, послови државне безбедности били су у искључивој надлежности Федерације. Уставом из 1963. године и Законом о унутрашњим пословима из 1965. године државна безбедност је и даље задржана у искључивој надлежности Федерације, с тим да је надлежност осталих органа унутрашњих послова (јавна безбедност и милиција) прешла у надлежност општинских органа.

На основу оваквог развојног пута обавештајно–безбедносних служби, може се констатовати да је југословенски безбедносни систем почетком шездесетих година обележен централизацијом државне безбедности на нивоу

федерације и само делимичном децентрализацијом јавне безбедности, која је била под ингеренцијом република чланица.

Нови историјски и кључни моменат, не само за обавештајно–безбедносни систем, већ и за целокупан друштвено политички поредак тадашње државе одиграо се током четврте седнице Централног комитета Савеза комуниста Југославије, познатом "Брионском пленуму" 1966. године.

Наиме, на седници је анализиран извештај комисије извршног комитета ЦК СКЈ, који је предочио како Служба државне безбедности не ради у складу са законом, те да се затворила и деформисала. Таква констатација у временима конзервативног и затвореног тоталитарног комунистичког режима била је у много чему прекретничка, али и фатална по многа каснија дешавања. Био је то почетак својеврсне "демократизације" тадашњег југословенског друштва, али сасвим сигурно и почетак његовог краја.

Брионски пленум је донео прекретницу у децентрализацији тадашње државе, а тиме је дошло и до децентрализације и преношења одређених овлашћења служби безбедности са савезнога на републички ниво и покрајинске органе.

Уставним амандманима из 1967. и 1971. године, Основним законом о унутрашњим пословима од 1. јануара 1967. и, поготово, Уставом од фебруара 1974. године, утврђено је да су поред федерације, за заштиту уставног поретка и државну безбедност одговорне и републике. Исто тако, прецизније су одређени организација, методе и начин рада и саме савезне Службе државне безбедности као самосталне стручне службе у Савезном секретаријату за унутрашње послове. Међутим, нови Закон о унутрашњим пословима је ипак оставио одредницу да Председништво СФРЈ на властиту иницијативу или на предлог Савезног извршног већа (СИВ), када утврди да за то постоје посебне безбедносне потребе може ангажовати савезну службу за одређене послове заштите државне безбедности на територији било које државе чланице федерације или на целој територији Федерације. Исто тако, федерални систем безбедности је функционисао на територији целе државе и кроз систем војне безбедности ЈНА и то чврсто и субординацијски, као и кроз постојање службе за истраживање и документовање (СИД), која је функционисала у оквиру Савезног секретаријата за спољне послове.

Устав СР БиХ, који је проглашен само четири дана након савезног Устава (25. фебруара 1974. године), такође се заснивао на тековинама народно–ослободилачке борбе и социјалистичке револуције, те на принципима социјалистичког самоуправљања са друштвеним власништвом над средствима за производњу, као и власти радничке класе и осталим за то везаним фразологијама.

У том обличју конституисана је и Служба државне безбедности СР Босне и Херцеговине (СДБ СР БиХ). Служба је била потпуно идеолошки конципирана о чему говоре и смернице за њен рад, тзв. "Тезе", које су истина израђене у Републичком секретаријату унутрашњих послова у Сарајеву, али су морале и биле верификоване у ЦК СК БиХ, који је на њих дао сагласност. Тезе су требале помоћи друштвено–политичким радницима око припремања предавања за становништво ради подизања обавештајне културе грађана и њиховог припремања за одговорнији однос према безбедности земље. Тезе су подељене свим општинским комунистичким комитетима, а ови су на основу њих одржали предавања (својим подобним члановима, наравно). Тезе су дефинисале улогу СДБ-а у друштву, обавезе грађана (комуниста) на будност и супротстављање непријатељу. Као непријатељ узиман је потенцијални "агресор", који све чини како би дестабилизовао СФРЈ и који ће "посегнути" за њеним суверенитетом и територијалним интегритетом.

СДБ СР БиХ као и СДБ осталих република бивше Југославије, те Савезна служба државне безбедности, биле су под потпуном контролом комунистичке партије и у функцији њеног очувања на власти. Чињеница је да нико није могао радити у служби, а да није припадао партији у својству активног члана. За сваког члана партије који би евентуално доспео на "обраду" тражена је сагласност партије прије отварања саме "обrade".¹⁴⁰

Методe и средства рада службе државне безбедности биле су регулисане јединственим Правилима о раду СДБ-а на нивоу читаве СФРЈ. Последња правила која су вредила за СР БиХ и остале републике федерације донио је Савезни секретар за унутрашње послове 27. јула 1990, а ова правила прилагођена су демократским променама и разликују се знатно од претходних из јануара 1989. године.

Републички секретар за унутрашње послове СР БиХ је донио Правилник о унутрашњој организацији СДБ СР БиХ, који је ступио на снагу 1. марта 1990. године. Био је то последњи предратни правилник са којим је служба ушла у прве демократске вишестраначке изборе.

Поменути правилником је било утврђено да служба броји 735 припадника. Службом, према правилнику, руководи подсекретар уз помоћ

¹⁴⁰ О самом раду службе сликовито говоре следећи подаци: Током 1986. служба је доставила 2440 различитих безбедносно интересантних података савезној служби и другим републичким и покрајинским службама или органима безбедности ЈНА. Прислушковано је 718 телефона, озвучено је 488 станова и других простора. Дакле, све је то био део оперативних мера које је СДБ БиХ подузела током 1986. године. Све је то резултовало кривичним пријавама против укупно 7 лица, а прекршајним пријавама против два лица. Овакав несклад између предузетих оперативних мера и ефеката њихових коначних исхода оличених у броју поднешених пријава сам по себи јасно говори о ефикасности и сврсисходности рада службе у посматраном периоду.

стручног колегија којег чине заменик подсекретара, помоћници подсекретара, начелници управа, начелник сектора СДБ у Центру служби безбедности и секретар стручног колегија. Стручни колегиј у ширем смислу чине још и начелници сектора СДБ у центрима служби безбедности. Служба је била структурирана кроз: управе, секторе, одељења, одсеке и детаашмане. Основне организацијске јединице у седишту саме службе су биле: (1) Управа за послове и задатке откривања и спречавања делатности страних обавештајних служби - 01; (2) Управа за послове и задатке откривања и спречавања непријатељске делатности емиграције - 02; (3) Управа за послове и задатке откривања и спречавања делатности унутрашњег непријатеља - 03; (4) Управа за оперативно –техничке послове и задатке - 04; (5) Управа за послове и задатке обезбеђења одређених личности и објеката - 05; (6) Управа за послове и задатке одбрамбених припрема - 06; (7) Управа за аналитичко–информатичке послове и задатке - 07; (8) Одељење за послове и задатке тајног праћења; и (9) Одељење за опште, правне и кадровске послове и задатке.

Седиште службе је било у Сарајеву у седишту Републичког секретаријата за унутрашње послове, а у оквиру центара служби безбедности деловали су сектори службе државне безбедности са седиштима у: Бањалуци, Бихаћу, Добоју, Горажду, Ливну, Мостару, Сарајеву, Тузли и Зеници.

Оваква структура службе са мањим изменама је задржана све до почетка првих вишестраначких избора и конституисања првих демократских органа власти.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији СДБ-а, од 8. јула 1991. године, предвиђено је 529 радних места. У седишту службе биле су четири управе и два одељења. На терену делује девет сектора у оквиру центара служби безбедности као основних организацијских јединица.

Прва управа је названа управом за контраобавештајне послове и задатке. Друга управа се, уместо непријатељском емиграцијом, сада бави супротстављањем насилном рушењу и угрожавању уставног поретка и безбедности земље. Некадашња трећа управа која се бавила унутрашњим непријатељем је укинута. То су уједно и биле најважније промене у организацији службе. Седишта сектора, односно центара државне безбедности, остала су иста.

Од самог оснивања, па до распада СДБ БиХ, методе, средства рада и делатност биле су исте. Суштински, није било адекватне демократске контроле, нити парламентарног надзора над њеним радом. Као најважнији инструмент у вршењу управних радњи коришћена је принуда и репресија.

Од војних снага које су чиниле систем безбедности БиХ у периоду од завршетка Другог светског рата до распада СФРЈ, постојале су: Југословенска народна армија (ЈНА) и Територијална одбрана (ТО БиХ). И док је ЈНА

деловала централизовано по принципу армија и корпуса лоцираних на територији БиХ, ТО БиХ је као и у другим републикама чланицама СФРЈ представљала својеврсну оружану силу територијалног (републичког карактера). Наиме, ТО БиХ, вршила је, између осталог, управну делатност и евиденцију на пословима одбрамбених припрема свих категорија становништва.

Суштински, систем безбедности (војска, полиција и обавештајно–безбедносне службе) у Босни и Херцеговини, у периоду од завршетка Другог светског рата до распада СФРЈ био је део јединственог безбедносног система СФРЈ и, као такав, потпуно подређен и у служби заштите владајућег тоталитарног поретка, изван озбиљније демократске контроле и парламентарног надзора. Управна делатност је обављана уз снажну примену ауторитативних овлашћења, дискреционог начела и репресивних мера.

6.3. УПРАВНИ ОРГАНИ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ БЕЗБЕДНОСТИ У БИХ У РАТНОМ ПЕРИОДУ (1992–1995)

Политичка дешавања у Босни и Херцеговини почетком деведесетих година имала су знатан утицај на положај управе, као и систем безбедности у целини. Након одвојено спроведеног референдумског изјашњавања о независности и суверености БиХ, одржаног 29. фебруара и 1. марта 1992. године, Европска унија је 7. априла 1992. године признала тадашњу БиХ.

Претходно је 12. новембра 1991. године у Босанском Броду основана Хрватска заједница Босанска Посавина, а 18. новембра исте године Хрватска заједница Херцег-Босна. Од стране Српских посланика у Скупштини СР БиХ, дана 9. јануара 1992. године проглашена је Српска Република БиХ. Тим догађањима почиње озбиљна дисолуција тадашње БиХ, тако да сва три конститутивна народа у БиХ почињу да граде своје државно–политичке и безбедносне институције.

Први, „ратни“ субјекти безбедности, били су војни, при чему је сваки од конститутивних народа у БиХ градио своје институције у сваком погледу. У том смислу, дана 7. априла 1992. године, у селу Мехурићи код Травника започело је дводневно "војно" саветовање Главног штаба Патриотске лиге БиХ и Регионалних штабова. На саветовању је донесена "Директива за одбрану суверенитета Р БиХ".¹⁴¹ Извршена је процена снага непријатеља, а непријатељем се сматрају снаге ЈНА и "екстремне снаге ХДЗ-а". Знатно раније, 2. маја 1991. године, основана је Патриотска лига као војна организација муслимана у тадашњој БиХ.

У априлу месецу 1992. године Хрватска заједница Херцег-Босна формира врховно тело одбране хрватског народа, "Хрватско вијеће обране"

¹⁴¹ Халиловић, С.: *Лукава стратегија*, Маршал, Сарајево, 1999, стр. 166-168.

(ХВО).¹⁴² Ради се о својеврсном облику Оружаних снага Хрватског народа у БиХ, иако је велики број Хрвата, посебно у централној и западној Босни био војно ангажован у тзв. Армији БиХ. Нешто јаснију формацију ХВО сусрећемо 1993. године.¹⁴³

Насупрот овоме, све до маја месеца 1992. године нису постојале организоване војне формације у тадашњој Српској Републици Босни и Херцеговини, иако су ратна дејства већ увелико узела маха. Тек на скупштини одржаној у Бањалуци 12. маја 1992. године донесена је одлука да се формира Војска Српске Републике Босне и Херцеговине.

Све до краја 1992. године Војска Републике Српске није имала изграђену организацијско–формацијску структуру на целокупном простору Републике Српске. Наиме, тек након повлачења тадашње ЈНА са територије Босне и Херцеговине (19. маја 1992. године), приступа се озбиљнијем војном организовању, тако да је у 1992. години Војска Републике Српске имала пет корпуса, док је рат завршила са шест.

Када је у питању полиција и државна безбедност, припадници СДБ БиХ и остали припадници министарства унутрашњих послова српске националности, након избијања сукоба одлазе у МУП Српске Републике БиХ (после Република Српска.). У саставу тог МУП-а остала је и Служба државне безбедности, тако да се организација и начин деловања безбедносно-обавештајних служби, цивилних и војних, у Републици Српској није знатно мењао у односу на раније стање.

Насупрот томе, у остатку муслиманско–хрватске заједнице, оличене у тзв. Републици БиХ, тешко је одредити деловање Службе државне безбедности, иако се она, наводно ставила у функцију одбране. Према Ивици Лучићу¹⁴⁴, хрватски и муслимански радници СДБ-а БиХ деловали су заједно све до 21. октобра 1992. године.

У оквиру Хрватске Републике Херцег Босне¹⁴⁵, обавештајно–безбедносне службе биле су смештене у два министарства, и то: Министарство одбране и Министарство унутрашњих послова. Тако је у оквиру Министарства унутрашњих послова деловала Служба државне сигурности Министарства унутрашњих послова Хрватске Републике Херцег–Босне, а у оквиру

¹⁴² Ротим, К.: *Обрана Херцег Босне -1*, Широки Бријег, 1997, стр. 520-521.

¹⁴³ О томе шире на: <http://www.vojska.net/military/bih/hvo/orbat/1993/default.asp>., 12.05.2008. године.

¹⁴⁴ Лучић, И.: *Сигурносно обавештајне службе у Босни и Херцеговини*, чланак у: *National Security and the Future*, зборник, свезак 1, Загреб, 2001.

¹⁴⁵ Првобитно је била формирана Хрватска Заједница Херцег–Босна да би кулминирањем сукоба између Муслимана и Хрвата заступници Хрвата у Већу општине Скупштине Р БиХ дана 28. августа 1993. године донели Одлуку о конституисању Заступничког дома Хрватске Републике Херцег–Босна, који исти дан доноси Одлуку о успостављању и проглашењу Хрватске Републике Херцег–Босне. Види шире: *Народни лист ХЗ Х-Б*, бр. 1/93, стр. 6.

Министарства одбране постојала је Сигурносно информативна служба (СИС), изграђена по узору на Републику Хрватску.

Служба државне сигурности је веома брзо престала да ради под утицајем обавештајних и политичких кругова Републике Хрватске који су, под њеним покрићем, ширили активност сопствених обавештајних служби. Временом, из те службе израста Служба националне сигурности (СНС).

У муслиманском делу тадашње БиХ, од 1992. године обавештајно–безбедносни систем чиниле су следеће установе: Савет за националну безбедност; Министарство унутрашњих послова у оквиру кога су постојала два ресора: Служба јавне и Служба државне безбедности, по узору на предратно стање; Контраобавештајна служба Армије БиХ и Обавештајна служба Министарства иностраних послова Р БиХ.

Са оваквом веома шароликом организацијом војски, полиција, служби безбедности у ратној БиХ владао је безбедносни хаос. Овакав тренд је трајао све до потписивања Дејтонског мировног споразума, 21. новембра 1995. године. Већ 1996. година доноси значајнију реорганизацију обавештајно–безбедносног система у БиХ у смислу његовог редефинисања и реорганизовања.

С управноправног аспекта систем безбедности у ратном периоду, у БиХ, био је милитаризован и у служби рата. Као такав није био или је само делимично био заснован на правним актима. Тачније, преовладавале су директиве, уредбе, смернице, инструкције и слични, углавном подзаконски акти, који су углавном били изван законског упоришта. Субјекти система безбедности били су без адекватне правне и политичке контроле, те изван сваког парламентарног надзора. Репресија, принуда и насиље најрадикалнијег облика били су главни инструменти свих субјеката система безбедности (војске, полиције и обавештајно–безбедносних служби).

Управна делатност субјеката система безбедности заснивала се на доминацији и потпуном праву јаче стране, при чему је дискреционо право органа управе злоупотребљавано на најгрубљи могући начин.¹⁴⁶ Поред тога, управни органи и организације у систему безбедности еклетантно су кршили људска права у разним ситуацијама и били у служби политике рата.

6.4. УПРАВНИ ОРГАНИ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ БИХ У ПОСЛЕРАТНОМ ПЕРИОДУ

Дејтонским мировним споразумом од 21. новембра 1995. године у БиХ је заустављен рат и успостављен стабилан мир. Анексом 1-А "Споразум о војним аспектима мировног договора" дефинисано је: прекид непријатељстава;

¹⁴⁶ Примера ради, лице које је било обавезно плаћати тзв. „ратни порез“ није могло да оствари никакав управноправни однос, чак ни да добије личне или путне документе.

повлачење страних снага; промена распореда снага; достављање информација о војним ефективима; распоред мировних снага за спровођење споразума; повлачење УНПРОФОР-а; оснивање Заједничке војне комисије; размена заробљеника; сарадња; обавештавање војних команди и коначно овлаштење о тумачењу споразума.¹⁴⁷

Темељном реформом одбране 2005. године формиране су јединствене Оружане снаге Босне и Херцеговине, које данас у свом активном саставу имају 10. 000 припадника. Формирано је јединствено Министарство одбране БиХ, а од оперативних састава постоји Заједнички штаб ОС БиХ, Оперативна команда ОС БиХ, те Команда подршке ОС БиХ. ЗШ ОС БиХ је својеврстан вид Генералштаба и обавља техничке активности командовања и контроле, те је директно потчињен Министарству одбране БиХ. Начелник ЗШ ОС БиХ је уједно војни саветник Председништву БиХ. Оружаним снагама командује Председништво БиХ преко Министарства одбране и Заједничког штаба ОС БиХ у једном јединственом ланцу командовања и контроле.¹⁴⁸ На оперативном нивоу постоје три пешадијске бригаде са командама у Бањалуци, Тузли, Чапљини, те Бригада ваздушних снага са командом у Бањалуци, као и Бригада за тактичку подршку са командом у Сарајеву. Формирана су и три симболична пешадијска пука која баштине традицију некадашњих војски у БиХ (ВРС; А РБиХ и ХВО).

Поратни период је донио промене и службама безбедности. Иако је Република Српска од свог настанка, а у поређењу са осталим деловима Босне и Херцеговине имала јасан, конвергентан и сређен обавештајно–безбедносни систем, непосредно после рата дошло је до реформисања Ресора државне безбедности (РДБ)¹⁴⁹ која се издваја из МУП-а и од ње се формира Обавештајно–безбедносна служба Републике Српске (ОБС). ОБС је била републички орган за спровођење обавештајних и контраобавештајних послова с циљем заштите уставног уређења и безбедности Републике Српске.¹⁵⁰ На челу службе био је директор кога је именovala Влада уз сагласност председника Републике. Поред његова два заменика, директор је имао и помоћнике које сам именује. Рад и контролу службе је надзирала трочлана парламентарна комисија којој је Директор службе подносио извештај најмање једном годишње. Поред ОБС РС у оквиру Војске Републике Српске деловале су Управа за безбедност која је обављала контраобавештајне послове за потребе ВРС, као и Обавештајна управа која је вршила обавештајну делатност за потребе ВРС.

¹⁴⁷ *Дејтонски споразум*, УСАИД, Бањалука, 1996, стр. 13–33.

¹⁴⁸ *Закон о одбрани БиХ*, Службени лист БиХ, 88/05, чл. 8.

¹⁴⁹ У раним фазама настанка Српске Републике БиХ из другог дела подељене СДБ БиХ (први део је остао на територији МХ федерације) првобитно је створена Служба националне безбедности (СНБ), која је после преименована у Ресор државне безбедности (РДБ) и деловала је у оквиру МУП-а РС.

¹⁵⁰ *Закон о обавештајно–безбедносној служби РС*, Службени гласник Републике Српске, бр. 21/98.

На територији Федерације БиХ, у поратном периоду деловала је Агенција за истраживање и документацију (АИД) која је формирана 1996. године трансформацијом некадашњег СДБ-а. Агенција за истраживање и документацију деловала је као аутономно–централна обавештајна служба на подручју које контролишу муслимански политички и државни кругови.¹⁵¹

Услед снажног притиска САД и европских земаља, а упориштем на Вашингтонски споразум од фебруара 1994. године, којим је створена Федерација БиХ, дошло је до потребе обједињавања обавештајно–безбедносне службе босанских Хрвата и АИД-а.

Трагом наведеног, у месецу новембру 2001. године донета је одлука о оснивању "Повјереништва за реорганизацију и обједињавање обавјештајно–сигурносних служби Федерације БиХ", у циљу стварања услова за оснивање јединствене обавештајно–безбедносне службе Федерације БиХ.

Најзад, у јануару 2002. године, на предлог поменуте комисије Парламент Федерације БиХ усвојио је Закон о Обавештајно–сигурносној служби Федерације БиХ (ОСС), којим су у нову обавештајно–безбедносну установу Федерације БиХ обједињене постојеће обавештајно–безбедносне установе (АИД и СНС).¹⁵² ОСС је извршавала задатке путем прикупљања, обраде, процене и уступања информације.¹⁵³ ОСС није имала никаква полицијска овлашћења, као што су привођење, хапшење, задржавање и сл. На челу службе је био директор који је био одговоран за рад и унутрашњу организацију службе, као и уступање крајњих информација члановима председништва БиХ из Федерације БиХ, председнику Већа министара БиХ из Федерације БиХ, председавајућим Дома народа БиХ из Федерације БиХ, председнику и потпредседнику Федерације БиХ, председнику и заменику председника Владе Федерације БиХ.¹⁵⁴

Службом је, поред директора, руководио и заменик директора, који је морао бити из реда другог конститутивног народа, те извршни директор, главни инспектор и заменик главног инспектора. Надзор и контролу над законитошћу рада ОСС-а вршена је од стране "Сталног радног органа" који су чинили председник и потпредседник Федерације БиХ, те председник и заменик председника владе Федерације БиХ, као и "Радни орган" Парламента Федерације БиХ, који је такође вршио парламентарни надзор и контролу рада ове службе.

¹⁵¹ Милошевић, М.: *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2001, стр. 339.

¹⁵² Савић, А.: *Национална безбедност*, Криминалистичко–полицијска академија, Београд, 2007, стр. 318.

¹⁵³ *Закон о Обавештајно–сигурносној служби Федерације БиХ*, Службене новине Федерације БиХ, бр. 23/02.

¹⁵⁴ *Ibid.*, члан 26.

Услед притиска међународне заједнице, те посебно канцеларије Високог представника, током 2004. године, у БиХ отпочели су реформски процеси са циљем јединственог законског и организацијског обједињавања обавештајно–безбедносних система Федерације БиХ и Републике Српске.

У периоду 2002–2004. Парламентарна скупштина БиХ усвојила је низ закона о оснивању нових обавештајно–безбедносних служби на нивоу државе БиХ, уз истовремено стављање ван снаге постојећих ентитетских закона о постојању и деловању обавештајно–безбедносних служби у Федерацији БиХ и Републици Српској. Усвојен је Закон о агенцији за информације и заштиту у јуну 2002. године, тачније наметнут је од стране Високог представника за БиХ. Закон је био на снази до 2004. године, када је усвојен Закон о државној агенцији за истраге и заштиту (СИПА).

Крајем маја 2004. године, Парламентарна скупштина БиХ, усвојила је Закон о полицијским службеницима БиХ, који регулише полицијска овлашћења и радноправни статус полицијских службеника БиХ који се односи на полицијске службенике запослене у Државној граничној служби БиХ (ДГС, а касније Гранична полиција БиХ) и Државној агенцији за истраге и заштиту (СИПА), чиме су ударени законски темељи за почетак рада јединственог обавештајно–безбедносног система БиХ. Такође, поред наведеног, у априлу 2004. године усвојен је и Закон о обавештајно–безбедносној агенцији БиХ (ОБА – ОСА), којим су обједињене Обавештајно–безбедносна служба РС и Обавештајно–сигурносна служба Федерације БиХ.

Данашњи систем безбедности Босне и Херцеговине је разуђен и не произилази конкретно ни из једног стратешког документа правно–политичке природе. Такође, не постоји државно тело које координише рад институција и снага система безбедности (типа Врховног савета одбране, Савета за националну безбедност и сл.).

Као што је поменуто, поред Министарства одбране и Оружаних снага БиХ, на државном нивоу постоји Министарство безбедности које има надлежност над следећим управним организацијама: (1) Гранична полиција БиХ, (2) Државна агенција за истраге и заштиту – СИПА, (3) Служба за послове са странцима (4) Биро за сарадњу са ИНТЕРПОЛОМ, и друге, реформским процесом током 2008. године основане, управне организације.

Поред наведених, под директном ингеренцијом Савета министара БиХ налази се Обавештајно–безбедносна–сигурносна агенција (ОБА - ОСА БиХ).

На ентитетском нивоу, у Републици Српској делује МУП РС који, у строгој вертикалној хијерархији, има Управу полиције, Центре јавне безбедности и Станице јавне безбедности. У Федерацији Босне и Херцеговине постоји МУП Федерације БиХ, те десет кантоналних МУП-ова, вертикално организованих кроз територијално размештене полицијске управе.

У Брчко дистрикту БиХ делује полиција Брчко дистрикта БиХ. Ако занемаримо најновије успостављена полицијска тела на нивоу БиХ, произашла из реформског процеса из 2008. године која још нису заживела, може се рећи да у БиХ делује 13 полицијских структура на ентитетском нивоу, као и две на државном нивоу, што употпуњује слику разуђености система.

Готово све снаге система безбедности БиХ на државном нивоу, као што су Гранична полиција БиХ, Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА) БиХ и Обавештајно–безбедносна агенција (ОБА-ОСА) БиХ, те Оружане снаге БиХ створене су у постдејтонском периоду, углавном уз снажну интервенцију међународне заједнице у наметнутим реформским процесима. О њиховој структури, организацији и управној делатности, биће говора у наредним поглављима рада.

IV. УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА УПРАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ

1. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УПРАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ САД

Безбедносни систем САД се посматра у контексту компаративне анализе савремених система националне безбедности из неколико разлога. Наиме, САД су водећа или једна од водећих земаља света, како по ресурсима, величини и броју становника, тако и према укупном положају које ова земља заузима у међународним односима. Конкретније, нема светског догађаја у којима ова земља није узела активно директно или индиректно учешће током последњих педесет година. Такође, систем националне безбедности САД је специфичан и правно и институционално. Оно што је посебно специфично код овог система, је то, да велика већина од многобројних служби безбедности свој рад не темељи на егзактној законској регулативи, већ на стратегијским документима или извршним уредбама председника САД (Уредбе са законском снагом)¹⁵⁵, па чак и интерним наредбама појединих министара (министарстава), што овом систему даје специфичну детерминанту. Поред тога, институционално гледано, обавештајно–безбедносне службе САД су лоциране у разним "нематичним" министарствима. Својеврстан је тако парадокс, да у оквиру Министарства финансија САД постоји обавештајно–безбедносна служба која даје кадрове који учествују у личном обезбеђењу председника. Управо из тих разлога анализа система националне безбедности ове државе добија првенство у компаративној анализи у овом раду.

¹⁵⁵ Суштински, уредба је подзаконски акт. То је генерички назив за прописе слабије правне снаге од закона, те их доносе, по правилу, незаконодавни извршни и управни органи, а уколико их доносе законодавни органи онда их доносе по поступку различитом од иначе сложенијег поступка доношења закона. Специфичност уредби са законском снагом се огледа у томе што оне имају самосталну егзистенцију, тј. делују независно од самог закона. Настају у ситуацијама када законодавна власт своју законодавну надлежност преноси *de iure* на органе извршне власти. Конкретно у случају САД, Конгрес даје овлашћења Председнику да не само у ванредним, већ и у уобичајеним ситуацијама доноси овакве акте. О уредбама са законском снагом, шире видети: Савић, С.: *Основе права*, ППГП "Комес графика", Бањалука, 2005, стр. 278–279. Такође видети: Данић, Д.: *О уредбама*, Архив за правне и друштвене науке, Београд 1-6/1939, стр. 121, и Дмичић, М.: *Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти*, Правна ријеч, Часопис за правну теорију и праксу, бр. 22/2010, Удружење правника Републике Српске, Бањалука, 2010, стр. 27–43.

1.1. ДРЖАВНО–ПРАВНИ РАЗВОЈ, СИСТЕМ ВЛАСТИ И ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА САД

Сједињене Америчке Државе (*United States of America*) захватају површину од 9.631.418 км² и по својој величини су трећа држава на свету¹⁵⁶, после Кине и Индије. Подручје САД обухвата велики део Северне Америке, Аљаске, Хавајска острва и Тихи океан. Главни део територије налази се између Канаде на северу, Атлантског океана на истоку, Мексика на југу, Мексичког залива на југозападу и Тихог океана на западу.

САД имају 307.212.123 (процена од јула 2009. године) становника и највећа су привредна сила на свету, са огромним ресурсима и готово савршеним технологијама.

Природно–географске повољности, либерално–тржишна привреда, развијено унутрашње тржиште и висока стопа запослености, чине основу њихове привредне моћи. Бруто национални доходак је у 2009. години износио 46.000 америчких долара по глави становника.

САД су савезна република, у којој је власт подељена између савезне владе и педесет држава које чине савез.¹⁵⁷ Темелј државности чини Устав, који датира из 1787. године и представља један од најстаријих у свету. Савезна власт садржи законодавну, извршну и судску власт. Носилац извршне власти је председник, који руководи савезном извршном влашћу уз помоћ свог кабинета. Законодавна власт је у рукама парламента (амерички Конгрес), који је дводоман и састоји се од Сената и Представничког дома. Сенат сачињавају по два представника из сваке савезне државе, који имају мандат по шест година. Сенат има шеснаест одбора, који су задужени за спровођење прихваћених закона из различитих области. Представнички дом се састоји од 435 чланова, са мандатом од две године, и он има 22 стална одбора, који покривају сва подручја законодавства. Судску власт извршавају савезни судови, међу којима је највиши Врховни суд, који има девет чланова.

Као што је већ наведено, САД имају педесет савезних држава. Свака од њих има свој устав, дводомо законодавно тело, гувернера и судство. Гувернер се бира на непосредним изборима и мандат му је од две до четири године, зависно од државе. Главна овлашћења гувернера су да се брине о спровођењу закона и заповеда јединицама Националне гарде у својој држави. Основна ћелија у локалној власти је регион (*country*). Према подацима из 1992, САД имају 2.994 региона.

Оно што је кроз историју одиграло велики значај и што је САД учинило водећом силом, јесте чињеница да, изузев једног грађанског рата, ниједан рат

¹⁵⁶ <http://www.cia.gov>, 15.10.2009.

¹⁵⁷ Кузмановић, Р.: *Уставно право*, Факултет пословне економије, Бањалука, 2006, стр. 95.

није вођен на територији САД, тако да су оне могле да сачувају целокупне ресурсе и инфраструктуру, што наравно није био случај са осталима. Врхунац развоја је достигнут након слома некадашњег СССР-а, када су САД успоставиле глобалну војну, економску и политичку доминацију.

Прма Уставу, председник САД је врховни командант оружаних снага и кроз историју његова овлашћења и компетенције су стално расле, тако да у данашње време председник САД одлучује о војној интервенцији америчких оружаних снага изван САД.¹⁵⁸

САД, такође, имају посебно тело задужено за безбедност, које се зове Савет националне безбедности (*The National Security Council*), основан 1947. године. Савет националне безбедности саветује председника о питањима везаним за одбрану, као и питањима унутрашње и вањске политике која су у непосредној вези са националном безбедношћу. Чланови Савета националне безбедности су:

- председник САД;
- потпредседник САД;
- државни секретари одбране и спољних послова;
- директор ЦИА;
- командант Заједничког штаба, и
- други чланови, нпр.: државни секретар финансија, државни тужилац, директор Канцеларије за буџет, шефови појединих владиних ресора, као што су агенције за међународне комуникације, међународни развој и сл.

Седницама Савета националне безбедности, зависно од проблематике, присуствују и саветници и помоћници председника САД. Као што сам назив говори, ради се искључиво о саветодавном телу и његове одлуке нису обавезујуће за председника.¹⁵⁹

Историјски гледано, амерички политички систем почео је са развојем почетком колонизације Северне Америке, од стране европских имиграната, посебно из Велике Британије и Ирске, у периоду од XVI до средине IX века. Процесом досељавања поменуте популације започето је етничко уобличавање државе. Каснији период је обележило знатно досељавање Украјинаца, Немаца, Пољака, Италијана и др., што је представљало највећу међуконтиненталну миграцију. Тако, период од 1605. године до 1775. године означава колонијални период у политичкој историји САД. Остварена је пуна доминација англосаксонског елемента, не само у области економије, већ и у култури,

¹⁵⁸ Овакво овлашћење Конгреса изазвало је много уставноправних питања у историји САД.

¹⁵⁹ Види шире: Шпадијер, Б.: *Савремено председништво у политичком систему САД*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр. 80–108.

обичајима итд. Процес колонизације увелико су потицале енглеске индустријске компаније, које су на америчкој територији искориштавале богате природне ресурсе.

Иако искориштаване, колонизирани америчке земље су доживеле знатан привредни и економски развој, што је довело до сазревања свести о независности и ослобађању од колонијалног статуса, те су незадовољства и побуне били све присутнији. Велике заслуге за уједињење поборника независности САД припадају Томасу Пејну (Thomas Paine), чије је дело *Здрав разум* (*Common Sense*) пропагирало раскид колонијалног односа америчких држава са Великом Британијом.

Пејн полази од становишта да се само заштитом слободе и безбедности може оправдати постојање државне власти, те да је она нужно зло. Британска влада у колонијама није обезбедила ни безбедност ни слободу, што је била директна последица политичког система који је био прописан британским уставом. Он се, такође, изричито противи британском монархистичком систему, те критикује британски устав који није омогућио тројну поделу власти на законодавну, извршну и судску.¹⁶⁰

С циљем политичког уједињења колонија у отпору колонизатору, 1774. године одржан је Први континентални конгрес, на којем су учествовали сви представници колонија. Нетом после, одржан је и Други континентални конгрес, годину дана касније, на коме су донесене историјске одлуке за будуће политичко уређење САД. Наиме, колоније су се сагласиле да је потребно спровести одлучну борбу и ослобађање од колонизације. Други конгрес је такође донео одлуку о раскиду веза са Енглеском и познату Декларацију о независности од 4. јула 1776. године.¹⁶¹ Том декларацијом тринаест држава проглашавају независност, те доносе одлуку о стварању конфедерације. Стога, декларација не представља само израз борбе за независност, већ је њома јасно наглашено будуће политичко и уставно уређење САД.

1.2. УСТАВ САД

Иако првобитно заказана с циљем редефинисања конфедерације, Уставотворна скупштина, која се састала у Филаделфији 1787. године отишла је знатно даље и донела нови Устав САД. Само усвајање коначног текста Устава није ишло глатко.¹⁶²

¹⁶⁰ Paine, T.: *Common Sense and other writings u: Collected Writings*, New York, The Library of America.

¹⁶¹ Творац ове декларације је Томас Џеферсон (*Thomas Jefferson*), потоњи председник САД у два мандата.

¹⁶² Јовичић, М.: *Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984, стр. 69.

Уставотворци су пошли од идеје да конфедерацију треба трансформисати у федерацију, али су се појавиле дилеме око питања њене будуће организације. Тако се профилишу два становишта. Једно, према коме би федерација требала имати снажну централну власт. Овакав став заступале су велике државе. С друге стране, мале државе су сматрале да је потребно очувати што већу самосталност држава. Као производ оваквих дилема Уставотворна скупштина је разматрала два нацрта устава. Један, који је поднела држава Вирџинија као представник групе великих држава, назван *Virginia plan*, и други, који је поднела мала држава Њу Џерси, назван *New Jersey Plan*. Будући да су предложена решења била дијаметрално супротна, компромис је био веома неизвесан и постојала је претња неуспеха и распада Уставотворне скупштине.

Ипак, делегација државе Конектикат предлаже компромисно решење. Суштина тог решења је у будућем законодавном телу – Конгресу. Наиме, Конгрес би био дводом. Један дом би био Сенат и сачињавала би га по два члана сваке државе, које би делегирала скупштина саме државе. Дакле, без обзира на величину државе, распоред у Сенату би био једнак, чиме се обезбеђује равноправност сваке државе, велике и мале, те се задржава њихова контрола над делегираним члановима Сената. Као такав, Сенат би одлучивао о питањима као што су давање сагласности на међународне уговоре и именовање појединих функционера. С друге стране, Представнички дом Конгреса чинили би чланови изабрани од стране грађана по изборним јединицама, према принципу: један представник на одређен број становника. Тиме би у Представничком дому велике државе имале и већи број заступника. Овај дом би такође имао право да одлучује о финансијским питањима, што се објашњава чињеницом да од великих држава потиче и знатно већи извор финансирања Федерације по основу прихода прикупљених од пореза, те би на тај начин био заштићен њихов финансијски интерес.

Био је то истински компромис, рекло би се једини могућ у тим временима, поготово имајући у виду чињеницу да је за доношење закона била неопходна сагласност оба дома. Као гаранција равноправности, малим државама је загарантовано чланом V Устава, да ниједна држава без своје сагласности не може да буде лишена једнаких права у Сенату.¹⁶³

Најзад, Уставотворна скупштина је усвојила текст Устава, који је 17. септембра 1787. године потписало 39 делегата од 55 укупно присутних, иако је скупштина бројала 74 делегата. Након потврђивања од стране држава, Устав САД је коначно ступио на снагу јуна 1789. године, када га је потврдила и девета држава.¹⁶⁴ Последња, тринаеста држава, потврдила је Устав почетком 1791. године.

¹⁶³ *Устав САД*, члан V, у претходно наведеном делу, стр. 467.

¹⁶⁴ *Члан VII Устава САД* наводи да: "Потврда конвенција девет држава биће довољна да овај устав ступи на снагу између држава које су га тако потврдиле".

Устав САД из 1787. године увео је федерализам, те заменио конфедералну варијанту државног уређења. За разлику од конфедерације, новонастали савез је: 1) са знатно повећаним овлашћењима; 2) са законодавним, судским и извршним органима; 3) омогућио примењивање закона и других прописа савеза на читавој територији, и 4) омогућио да савезни Устав постане акт највеће правне снаге. Као такав, Устав САД је био претеча развоју федерализма у многим другим земљама широм света, било да се радило о буржоаским или социјалистичким режимима.

Иако усвојен далеке 1787. године, дакле пре нешто више од двестот година, Устав САД важи и дан данас, те слободом као најстарији важећи устав на свету. Према М. Јовичићу, може се издвојити неколико разлога дуговечности Устава САД.¹⁶⁵

Устав САД је кратак и једноставан. Наиме, он садржи свега седам чланова (articles), који су истина неубичајене велике дужине и састоје се од више одсека (sections). Ради се о свега десетак страница у публикацијама средњег формата. Сам устав садржи укупно 84 одредбе. Као такав, он је само делимично и доста површно регулисао уставну материју, те управо због тога неки научници уставног права правдају његову дуговечност. Његове одредбе су општег, начелног карактера.

Као други разлог дуговечности Устава САД, сматра се његов квалитет. Овакво мишљење преовладава код америчких стручњака уставног права. Наиме, тврди се да Устав САД представља изузетну компилацију тада актуелних потреба, памети и компромиса.

Треће, Устав САД се може мењати техником уставних амандмана, док се већина устава других земаља мења путем измена, допуна, на тај начин што се у сам текст, односно садржину Устава, уносе нови чланови, док се неки постојећи елиминишу брисањем. Уставни текст Устава САД је остао до дан данас непромењен, задржао је свој првобитни изглед, а уставни амандмани стављани су на крај основног текста, хронолошким редом како су доношени. До данас Устав САД има укупно 27 амандмана. Први амандмани су донесени 1791. године, а последњи 1971. године. Када је у питању сама измена Устава треба нагласити да Устав САД спада у категорију тзв. чврстих Устава, чија промена, за разлику од меких Устава, није нимало једноставна и захтева испуњавање одређених услова. Наиме, у погледу промене Устава, члан V, Устава САД дефинише: "Конгрес ће увек кад две трећине дома то сматра потребним предложити амандмане на овај Устав, односно, на захтев законодавних тела две трећине свих држава, сазваће Конвенцију да предложи амандмане који ће, у оба случаја бити пуноважни у сваком смислу и погледу као део овог Устава пошто их потврде законодавна тела три четвртине свих држава или Конвенције у три

¹⁶⁵ Јовичић, М.: *op. cit.*, стр. 72–75.

четвртине њих, зависно од тога да ли је Конгрес предложио један или други начин потврде; с тим што се ниједан амандман који би могао бити усвојен пре 1808. године не може ни на који начин тицати првог и четвртог става Одсека 9. члана I; што ниједна држава без своје сагласности не може да буде лишена једнаког гласа у Сенату". У досадашњој пракси савезна конвенција није никада сазвана, док су конвенције федералних јединица биле позване да своју сагласност дају само у случају амандмана XXI од 1933. године.¹⁶⁶ Из овог следи да је, у сваком случају, за амандманску промену Устава неопходна сагласност три четвртине федералних јединица.

Четврти разлог непромењивости основног текста Устава САД лежи у техници тумачења Устава коју врши Врховни суд САД. Овде одмах треба приметити једну специфичност, а то је да се помиње Врховни, а не Уставни суд, што је уобичајено у свим другим земљама. У историји америчке уставности, у највећем броју случајева Врховни суд је био тај који је вршио фактичку промену Устава. Према америчким ауторима, Врховни суд је својим тумачењем Устава много више утицао на промене Устава него сви до сада донети амандмани.

Као пети и последњи разлог постојаности уставног текста, сматрају се уставни обичаји. Обичаји су иначе извор права у англосаксонском праву. Уставни систем САД обилује обичајним нормама. Издвајамо само неке: чланови Представничког дома Сената морају имати пребивалиште у изборној јединици из које се бирају, иако у Уставу постоји одредба да морају бити само држављани државе из које се бирају; електори за избор председника САД у суштини не располажу било каквим правом избора, иако то произилази из Устава, тако да се њихова улога своди на пуко преношење ставова бирача; кабинет председника САД, којег сачињавају шефови појединих ресора, постоји само захваљујући обичају, будући да није уставна категорија; иако нема уставне одредбе да председник у свој кабинет именује лица која представљају најважније регије САД, то се уобичајено ради и, најзад, један од значајнијих обичаја је и тај, да се председник САД, иако то опет Уставом није прецизирано, не може реизабрати више од два пута, мада је 1940. године овакав устаљен обичај прекршен.¹⁶⁷

Организација власти у САД се заснива на принципу поделе власти на: законодавну, извршну и судску. По облику државног уређења САД су најстарија федерација на свету, састављена од 50 држава, односно федералних јединица и дистрикта Колумбија, у коме се налази главни град Вашингтон. Положај придружене државе има Порторико.

Представнички дом Конгреса има 22 стална одбора која се баве законодавним питањима, док Сенат има 16 сталних одбора који расправљају и усвајају законе по начелу поделе власти. Чланом II Устава САД извршна власт

¹⁶⁶ Амандман XXI од 1933. године, односи се на транспорт или увоз алкохолних пића у било коју државу САД.

¹⁶⁷ Franklin Delano Roosevelt је чак четири пута инаугурисан за председника САД.

је у рукама председника. Отуда се овај систем назива председнички. Овлашћења председника су широка.

Тако је председник шеф државе, шеф извршне власти, командант војске, председник савета за националну безбедност и главни креатор спољне политике, мада и сам Конгрес у сфери спољне политике има значајна овлашћења. Председник се бира на четири године са могућношћу једног реизбора. Не сноси политичку одговорност пред Конгресом и остаје на функцији до краја мандата. Врховни суд је носилац судске власти и рекло би се изузетно моћна правосудна институција.

Врховни суд САД је својеврстан баланс моћи између законодавне и извршне власти. Интересантна је уставно судска функција овог суда. Наиме, Врховни суд САД је тумач Устава и његових одредби. Такође, амерички систем је први на свету увео оцену уставности закона. Председник САД врши именоване и постављање судија Врховног суда, али уз сагласност Конгреса.

Политички систем САД је стабилан и поларизованог је двопартијског карактера. Наиме, већ више од стотину и тридесет година на америчкој политичкој сцени фигурирају две политичке партије, и то Демократска и Републиканска.

Сам однос федералних власти и власти појединих држава чланица федерације у смислу ингеренција није мењан од доношења Устава. Иако су присутне различите идеологије, саме државе чланице федерације нису оптерећене националним, верским, језичким и културолошким разликама. Грађански рат који је у САД вођен од 1861. до 1865. године није оруђе у рукама победника, нити памфлет за махање пораженима, како је то чест случај, па чак и на нашем поднебљу. Напротив, амерички федерализам је данас чвршћи од момента његовог успостављања и за сада не постоје назнаке његовог евентуалног редефинисања, иако тај исти федерализам не даје одговоре на нека питања као што су идентитет Индијанаца, све већи броја Хиспано–Американаца и др. То свакако не значи да то једног дана неће постати проблем америчког федералног уређења. Тренутно се то већ увиђа у питању идентитета Полинежана на Хавајима.

1.3. УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ САД

Све до 2002. године стратегијски документ који је третирао област националне безбедности у САД био је Закон о националној безбедности, донесен 1947. године.¹⁶⁸ Такође, област националне безбедности третирале су и

¹⁶⁸ <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>, 25.11.2010. године. О овом закону, видети шире: Јоксимовић, А.: *Санкције као средство у спољној политици САД после хладног рата*, научни рад, Београд, 2006, стр. 476.

Наредбе председника САД са законском снагом (*Executive Order*),¹⁶⁹ међу којима се посебно издваја Наредба о обавештајним активностима, број 12333 из 1981. године (*Executive Order 12333 – United States Intelligence Activities*).

Као прекретница у редефинисању легислативе у области националне безбедности, узима се 11. септембар 2001. године, када су извршени терористички напади који су САД наметнули радикалну реформу, не само у законском смислу, већ су за последицу имали реорганизацију свих снага и служби националне безбедности. Сматра се да је реформа система националне безбедности, спроведена током 2002. године, била најтемељнија од Другог светског рата. Кровне документе политичко–правне природе за рад система националне безбедности САД чине: Стратегија националне безбедности усвојена 2002. године, а редефинисана 2006. године¹⁷⁰, и Национална стратегија унутрашње безбедности, усвојена 2002. године.¹⁷¹

Данас, шире гледано, правни оквир за функционисање система безбедности САД чине: Устав; стратегијски документи на подручју националне безбедности: Стратегија националне безбедности (*The National Security Strategy*); Национална стратегија унутрашње безбедности (*The National Strategy for Homeland Security*); Национална стратегија борбе против тероризма (*National Strategy for Combating Terrorism*); Национална стратегија за заштиту васионских простора (*National Strategy to Secure Cyberspace*); Национална стратегија борбе против ширења оружја за масовно уништење (*National Strategy for Combat Weapons of Mass Destructions*); Национална стратегија борбе против прања новца (*National Money Laundering Strategy*); Национална стратегија одбране (*National Defence Strategy*); Национална стратегија контроле дрога (*National Drug Control Strategy*); Закон о националној безбедности (*National Security Act*); Патриотски акт САД (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism – USA Patriot Act*), те многобројни законски и подзаконски акти о оснивању, надлежностима и раду обавештајних и контраобавештајних цивилних и војних служби безбедности као и Извршне наредбе председника САД (*Executive Order*).¹⁷²

¹⁶⁹ Извршне наредбе представљају такође специфичност америчког правног система. Извршне наредбе су правно обавезујући налози савезним управним агенцијама, које доноси председник као шеф извршне власти. Дакле, извршне наредбе се не односе на грађане директно, већ првенствено делују на институције власти с посебним акцентом на одбрамбене и безбедносне агенције и организације. Шире видети: Corwin, S. Edward.: *The President, Office and Powers, 1787-1984, Fifth Revised Edition*, New York University Press, New York and London, 1984, page 3 –9.

¹⁷⁰ <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, 02.07.2009. године.

¹⁷¹ http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf, 02.07.2009. године.

¹⁷² Бајагић, М.: *Шпијунажа у XXI веку*, Савремени обавештајно–безбедносни системи, Book & Marso, Београд, 2008, стр. 34.

Преамбула Устава гласи: "Ми, народ Сједињених Држава, имајући за циљ да образујемо савршенији савез, уведемо правду, осигурамо унутрашњи мир, постарамо се за заједничку одбрану, унапредимо опште благостање и обезбедимо благодети слободе себи самима и свом потомству, доносимо и утврђујемо овај Устав за Сједињене Државе Америке". Дакле, из саме преамбуле Устава видљив је елемент унутрашње безбедности окарактерисан ставом „*осигурања унутрашњег мира*“, као и елемент спољне безбедности окарактерисан ставом „*заједничка одбрана*“. Овим је очита намера уставотворца, да већ у преамбули Устава, нагласи циљеве будућег федерализма међу којима спадају и они који се односе на безбедност.

Члан I Устава, Одсек 8, набраја овлашћења Конгреса међу којима се издвајају она која регулишу нека питања националне безбедности. Тако, између осталог, Конгрес има овлашћење: да објављује рат, даје дозволе за нападање на непријатељске бродове и вршење одмазде и да доноси прописе о запленивању на копну и мору; да скупља и држи војску, с тим што никакво издвајање средстава у ту сврху не може се вршити за дуже од две године; да образује и одржава морнарицу; да доноси прописе о устројству и правила службе поморских и копнених снага; да се стара у стављању у дејство полиције ради извршења закона Савеза, угушивање побуна и сузбијање инвазије; да се стара о организовању, наоружавању и дисциплини милиције и о руковођењу оним њеним делом који може да буде коришћен у служби Сједињених Држава, остављајући одговарајућим државама наименовање официра и овлашћење на обучавање милиције у складу са правилима о дисциплини која пропише Конгрес.

У истом члану у Одсеку број 10 стоји да „ниједна држава не сме ступити ни у какав уговор, савез или конфедерацију, издавати дозволе за нападање на непријатељске бродове и вршење одмазде, ковати новац; емитовати новчанице, признавати важност средстава за исплату дугова било чему сем златном и сребрном новцу; усвојити било какав закон о одузимању грађанских права или закон са повратном снагом; или закон о смањивању уговорних обавеза; додељивати било какву племићку титулу“. Овим се, опет, јасно наглашава централна федерална власт федерације над федералним јединицама.

Такође, у Одсеку број 10, у трећем пасусу стоји да ниједна држава не може без одобрења Конгреса увести било какве таксе на тонажу, држати војску или ратне бродове за време мира, улазити у било какве споразуме или погодбе с другим државама или са страним силама, нити ступити у рат сем у случају да буде нападнута или се нађе у непосредној опасности која не трпи одлагање.

Члан II, Одсек 2: “Председник ће бити врховни комадант војске и морнарице Сједињених Држава, као и полиције појединих држава када ова буде позвана у активну службу Сједињених Држава“.

Члан III, Одсек 3: „Издаја Сједињених Држава састојаће се једино у покретању рата против њих или у приступању њеним непријатељима, пружањем помоћи и подршке. Нико неће бити осуђен због издаје сем на основу исказа два сведока оваквог очитог дела, или на основу признања на јавном претресу. Конгрес је овлашћен да утврди казну за издају, али никаква осуда због издаје не може погађати потомке или довести до одузимања имовине, осим за живота отуђеног лица“.

Члан IV, Одсек 3: „Конгрес је овлашћен да располаже територијом или другом имовином која припада Сједињеним Државама, као и да доноси све потребне прописе и правила, и ништа у овом Уставу не може се тумачити на штету било ког права Сједињених Држава или било које државе“. Одсек 4: „Сједињене Државе ће гарантовати свакој држави у овом Савезу републикански облик владавине; и оне ће штитити сваку од њих од инвазије, као и, на захтев законодавног тела, односно извршне власти (ако законодавно тело не може да се састане) од унутрашњег насиља“.

У амандманском делу¹⁷³, Устав САД допунама регулише нека питања, махом унутрашње безбедности с ослоном на личну сигурност грађана. Тако, амандманом II из 1791. године регулише се неповредивост права грађана да чувају и носе оружје. При томе се полази од претпоставке добро организоване полиције која је, како се чланом наводи, неопходна за безбедност слободне државе. Ради се о помало неуобичајеном уставном третману питања које обично није уставна категорија, али се јасно види елемент унутрашње безбедности, који је уставотворац желео регулисати.

Амандман III Устава, такође из 1791. године, прецизира да ниједан војник не може у време мира бити смештен на становање у било коју кућу, без сагласности њеног власника, док ће то у време рата бити могуће само на начин утврђен законом. Овде је видљив елемент обезбеђења правне државе и спречавања злоупотребе овлашћења, мада се ради о питању које је више законска него уставна категорија.

Лична сигурност грађана је третирана и у амандману IV, опет из 1791. године и односи се на гарантовање неповредивости личности, стана, хартија и имовине од неоснованог претреса и заплена. У овом случају уставотворац је очигледно надопуњавао неке одредбе о људским правима које су пропуштене у преамбули Устава, а чије постојање је наметнуо каснији ток америчке историје.

¹⁷³ Амандмани којима се допуњује и мења Устав САД, а које је предложио конгрес и потврдила законодавна тела појединих држава сходно члану V оригиналног Устава (Уставни амандмани), наведено према: Јовичић, М.: *op. cit.*, стр. 468–474.

Безбедност кроз одржавање постојаности кривично–правне и судске одговорности у случају постојања ванредног стања је назначена и амандманом V из 1791. године.

Овим амандманом се искључује одговорност за убиство или неки други бешчастни злочин, уколико то порота не потврди, сем у случајевима до којих дође у копненим или поморским снагама, или у полицији када се налази у стварној служби за време рата или јавне опасности. Такође, овај амандман у себи садржи и једно од кључних начела кривичног поступка да нема суђења два пута по истој ствари (начело *ne bis in idem*), као и клаузулу о неповредивости приватног поседа. Надаље, следи опет, набрајање личних права и слобода пропуштених у преамбули Устава.

Амандман XIII из 1865. године у Одсеку 1 укида ропство и принудан рад, те Одсеком 2 задужује Конгрес да адекватним законодавством обезбеди примену наведеног. Касно укидање ропства у земљи високе демократије, каквим се САД представљају од свог настанка, завредило је уставну категоризацију. На основу овог амандмана може се уочити јасна намера федералних власти да и Уставом прокламује иако веома касно укидање овог, засигурно најмрачнијег облика владавине у историји људске цивилизације.

Амандман XIV из 1868. године, поново се бави људским правима, опет са аспекта унутрашње сигурности. Тако, поменути амандман одузима могућност било којој држави чланици федерације да донесе или примени закон којим би ускратила привилегије или имунитете држављана САД, нити било која држава може лишити неко лице живота, слободе или имовине без законом прописаног поступка.

Најзад, исти амандман у Одсеку 3 прописује да ниједно лице које је учествовало у било каквом устанку или побуни против САД или пружило помоћ или подршку њиховим непријатељима неће моћи бити изабрано у Конгрес или неко друго законодавно тело, као ни бити кандидат за председника и потпредседника САД, изузев уколико то Конгрес одобри двотрећинском већином.

1.4. ИНСТИТУЦИЈЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ САД

Институционално и организационо, у најширем смислу, Систем националне безбедности САД обухвата: (1) Конгрес САД са домовима и различитим комитетима задуженим за контролу и надзор над радом обавештајних и контраобавештајних активности; (2) Судски и тужилачки систем; (3) председник и Извршни уред председника; (4) Различита координацијска тела и тела за надзор над институцијама и службама безбедности; (5) Оружане снаге САД са четири компоненте, и то: Копнене снаге, Ваздушне снаге, Морнарица и Обалска стража; (6) Снаге полиције, и (7)

Информативне, пропагандне, истраживачке и друге установе које учествују у реализацији тајних операција.

Установе обавештајно–безбедносног система САД чине: (1) Савет за националну безбедност (*National Security Council – NSC*); (2) Савет за унутрашњу безбедност (*Homeland Security Council – HSC*); (3) саветодавна, координациона и надзорна тела извршне и законодавне власти задужена за надзор и контролу рада обавештајних, контраобавештајних и других активности које се односе на националну безбедност САД; (4) Директор за национални обавештајни рад (*Director of National Intelligence – DNI*); (5) Државни секретаријат (*Department of State*); (6) Секретаријат унутрашње безбедности¹⁷⁴ (*Department of Homeland Security – DHS*); (7) Министарства одбране, финансија и транспорта; (8) Обавештајна заједница (*Intelligence Community – IC*) и (9) контраобавештајне, антитерористичке, противнаркотичке и друге безбедносне установе.¹⁷⁵

Чланице обавештајне заједнице (IC) могу се сврстати у три групе.

Прву групу чине обавештајне установе националног нивоа: (1) Централна обавештајна агенција (*Central Intelligence Agency – CIA*); (2) Национална агенција за безбедност (*National Security Agency – NSA*); (3) Национална агенција за геопросторни обавештајни рад (*National geospatial – Intelligence Agency – NGA*) и (4) Национални уред за извиђање (*National Reconnaissance Office – NRO*).

Другу групу чине обавештајне и безбедносне установе цивилних министарстава: (1) Секретаријат унутрашње безбедности (*Department of Homeland Security*) и агенције и установе које делују унутар његове јурисдикције и система (Тајна служба САД, обавештајни елементи обалске страже); (2) Биро за обавештајни рад и истраживање (*Bureau of Intelligence and Research – INR*) Државног секретаријата; (3) Уред за обавештајну подршку (*Office of Intelligence Support*) Министарства финансија; (4) Обавештајне установе Министарства енергије (*Department of Energy Intelligence*) и (5) Федерални истражни биро (*Federal Bureau of Investigation*) у оквиру Министарства правде.

Трећу групу сачињавају обавештајне и безбедносне службе и установе Министарства одбране (*Department of Defense – DoD*): (1) Служба безбедности одбране (*Defense Security Service – DSS*); (2) Обавештајна заједница копнене војске (*Army Intelligence Community*); (3) Обавештајна заједница морнарице (*Naval Intelligence Community*); (4) Обавештајна заједница ратног

¹⁷⁴ Употребљава се термин секретаријат, али се суштински ради о министарству. Стога, за потребе овог рада узимамо да је појам секретаријат изједначен са појмом министарство. САД имају 15 секретаријата – министарстава. О надлежности, структури и осталим појединостима везаним за администрацију САД видети: <http://www.whitehouse.gov/administration/cabinet>, 30.12.2010. године.

¹⁷⁵ Бајагић, М.: *op. cit.*, 2008, стр. 34.

ваздухопловства (*Air Intelligence Community*); (5) Обавештајна служба поморских десантних снага (*Marine Corps Intelligence*); (6) Обавештајни елементи обједињених и специјализованих команди (*Intelligence Components of the Unified and Specified Commands*), односно уреди за прикупљање специјализованих спољних информација (*Offices for Collections of Specialized Foreign Intelligence*).

На основу изнетог, уочљиво је да је систем националне безбедности САД комплексан у сваком погледу, правно, институционално и функционално. Нарочито је значајна његова предимензионисаност, што се донекле може оправдати величином државе, а донекле положајем и улогом коју ова земља има у укупним међународним односима, те реалним и сталним претњама којима је изложена.

1.4.1. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОРУЖАНИХ СНАГА САД

Према Извештају о четворогодишњем прегледу одбране САД, основни циљеви одбрамбене политике дефинисани су кроз следеће:

- гарантовање безбедности савезницима и пријатељима;
- одговарање од будућег војног надметања;
- одвраћање од притисака и претњи усмерених против америчких интереса, и
- наношење одлучујућег пораза сваком противнику, уколико се не успе са одвраћањем.

Четири године касније, 2006. године, четворогодишњи стратешки преглед одбране дефинисао је следеће циљеве САД:

- уништење терористичке мреже;
- одбрана домовине у дубини;
- обликовање избора држава на стратегијским раскрсницама, и
- спречавање непријатељских држава и неких недржавних актера у набавци и коришћењу оружја за масовно уништење.¹⁷⁶

Већ самим поређењем ова два стратегијска документа, уочава се диференцијација наметнута дешавањима од 11. септембра 2001. године. Наиме, овако постављени стратегијски циљеви САД уследили су након терористичких напада, потоњих ратова које су САД водиле са циљем спречавања производње,

¹⁷⁶ Извештај о четворогодишњем прегледу одбране, <http://www.defenselink.mil/qdr/report/> од 22. 07.2009. године.

набавке и евентуалне употребе нуклеарног оружја (првенствено Ирак) или на уништењу терористичке мреже Ал-Каиде (Авганистан).

Главни субјекат одбрамбеног система САД у институционалном смислу је *Department of Defense* или Министарство одбране САД. Министарство одбране чине: (1) Кабинет министра одбране; (2) Штаб заједничких начелника родова оружаних снага; (3) Оружане снаге и (4) Различите агенција, као што су: Одбрамбено–обавештајна агенција, Агенција за националну безбедност, Агенција за одбрамбене комуникације и сл.¹⁷⁷

На челу цивилно–војне управе је цивил, министар одбране, кога предлаже председник, а потврђује Конгрес.

Министар одбране САД има следеће функције:

- саветник је председника за одбрамбену политику;
- замењује Председника у командовању оружаним снагама (на захтев Штаба заједничких начелника одобрава или одбија покрете јединица, авиона или бродова, потврђује планове за употребу стратешких снага САД у случају нуклеарног рата) и сл., и
- предлаже и креира планове и програме везане за одбрамбена питања, које прослеђује председнику и Конгресу на разматрање и одобравање.

Министарство одбране је структурисано тако да сваки род оружаних снага има своју управу, на чијем је челу цивилни начелник, којег именује председник. Цивилни начелник има свог саветника, који је највише рангирано официр у роду (копнене војске, морнарице, морнаричке пешадије и ваздухопловства). Командант Заједничког штаба је саветник и основни извор информација о војним питањима за председника, министра одбране и Савет за националну безбедност. Заједнички штаб је задужен за израду стратешких планова обуке, оспособљавања и употребе оружаних снага, и он у свом саставу има тим од око 400 официра из свих родова оружаних снага.

Оно што је посебно специфично у ланцу управљања одбрамбеним системом САД-а јесте, не само укљученост, већ и снажан утицај Министарства спољних послова на активности везане за одбрану (подсетимо, министар спољних послова је члан Савета за националну безбедност), али, исто тако, велик је и утицај Министарства одбране на одлучивање везано за спољну политику. Таква улога Министарства одбране проистиче из две чињенице: великог степена војног начина третирања међународних односа, као прво, те знатно већег обима буџета, техничких и других могућности Министарства одбране у поређењу са Министарством спољних послова, као друго. Тако, од

¹⁷⁷ Гризолд, А., Таталовић, С., Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Свеучилиште у Загребу, Факултет политичких знаности и Хрватска удруга за међународне студије, Загреб, 1999, стр. 22–23.

раних шездесетих година у оквиру Министарства одбране САД постоји одељење под називом: "*Office of International Security Affairs – ISA*", нека врста одељења за послове међународне безбедности (у суштини се ради о "Малом министарству спољних послова"). Ова институција је одговорна за креирање и координацију политичких ставова и погледа Министарстава одбране и спољних послова САД према другим земљама. Тако, ISA има важну улогу у дефинисању америчке спољне политике. Министар одбране, заједно са министром спољних послова и Штабом заједничких начелника америчких оружаних снага сноси главну одговорност за саветовање председника о питањима везаним за одбрану државе.

Такође, у САД постоје и неке неформалне институције које учествују у процесу одлучивања о одбрамбеној политици. Поред свих грађана и организација, најутицајнији су медији¹⁷⁸ и разне интересне групе (удружења).¹⁷⁹

Оружане снаге САД обухватају Копнену војску (*Army*), Ратно ваздухопловство (*Air Force*), Ратну морнарицу (*Navy*), Марински корпус (*Marin Corp*) и Обалску стражу (*Coast Guard*).

На основу изнетог, видљив је јасан утицај извршне власти (од председника, Министарства одбране, па до Министарства спољних послова) на Оружане снаге САД. Поред тога, управљање системом одбране је базирано на сарадњи органа управе, конкретније више субјеката – управних органа је укључено у процес припреме и реализације војне одбране. Тако, Министарство одбране и Министарство спољних послова уско сарађују на остваривању одбрамбене функције државе, при томе стварајући заједничка координациона управна тела.

1.4.2. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ПОЛИЦИЈСКИХ СНАГА САД

Полицијски систем САД је разуђен и неконзистентан. Полицијска структура је организована на три нивоа: федералном, државном и локалном.

¹⁷⁸ С тим у вези, америчко Министарство одбране има следећа одељења: одељење за радио и телевизију (припрема емисије и филмове о америчким оружаним снагама), одељење за филм (припрема војне филмове), одељење за новине и књиге (одржава сталне контакте са новинским и издавачким кућама), одељење за деловање у јавности (организује јавне наступе функционера Министарства одбране), одељење за националне организације (одржава везе и контакте са америчким националним организацијама које су заинтересоване за сарадњу са оружаним снагама), аналитичко одељење (задужено за аналитичко праћење јавног мњења) и одељење за односе са предузећима (посебно са предузећима која производе за потребе оружаних снага).

¹⁷⁹ Некадашњи амерички председник Џими Картер је 1977. године, услед снажног притиска одређене групе, морао да заустави пројекат развоја стратешког бомбардера Б-1. Пројекат је ипак настављен 1985. године.

Према Уставу, федерација је надлежна за спровођење федералних закона, те у том смислу и за оснивање снага реда на целој територији САД. Локалне полиције су подељене по градовима и селима, с тим да федералне снаге имају своја полицијска одељења по целој територији. Локалне полицијске снаге организује и контролише локална заједница, док су федералне у искључивој ингеренцији федерације. Тако у САД постоји око 18.000 локалних полицијских одељења.¹⁸⁰ Статус посебних полиција такође имају и бројне друге „специјалне категорије“ полиције, као што су: Полиција дистрикта Колумбија; различите снаге задужене за чување мостова, тунела и паркова; универзитетске полиције и полиције студентских градова; аеродромске и болничке полиције; полиције за заштиту шумских резервата, за заштиту од пожара, за заштиту земљишта итд.¹⁸¹

Интересантно је да САД немају Министарство полиције, него су полицијске агенције стављене под надлежност Савезног министарства правде и Савезног министарства финансија. Сам полицијски систем САД је увелико несхватљив, не само за Европљане, него и за саме Американце.

На нивоу држава чланица федерације, полицијска структура прати њихову територијалну организацију. У општинама постоји полицијски одбор који именује шерифа на одређено време, од две до четири године. У неким срединама шерифа именује и гувернер, али на предлог општинског органа власти. У већим градовима постоје полицијски комесари које именује градоначелник на период од пет година. Шериф одржава јавни ред и мир, врши надзор над општинским затворима, те поступа по расписаним потерницама. Шериф обично има заменика и помоћнике који су униформисани полицајци. Број помоћника зависи од саме средине у смислу да ли је она више или мање подложнија криминалитету, тако да се структура ојачава сходно потребама. С тим у вези, разлика у броју полицијских службеника по појединим местима се креће од 10 до 1.000. Тако, највећу полицијску структуру има град Њујорк, са око 30.000 полицајаца.

Концепт грађанских права у САД детерминише полицију као заштитника тих права. Грађанска права су садржана у првих десет амандмана на Устав, познатијих као устав грађанских закона. Према тим грађанским правима, полиција мора имати оправдан разлог за хапшење, који подразумева групу чињеница и околности које би навеле обичног грађанина да поверује да је оптужени починио злочин. Овде долази до изражаја систем пороте. Она је та која, са грађанског аспекта, посматра кривњу и доноси одлуку. Над радом полиције успостављени су механизми контроле и надзора. Један од њих је сама унутрашња контрола полиције, где унутар саме полиције постоје одељења за унутрашњу контролу која разматрају жалбе и притужбе грађана. Други вид

¹⁸⁰ *World Police Encyclopedia*, Routledge, Taylor and Francis Group, New York, 2006, page 886.

¹⁸¹ Милосављевић, Б.: *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 386.

контроле је садржан у постојању грађанских одбора за надзор, који се састоје од чланова заједнице. Коначно, федерални закон даје могућност сваком грађанину да тужи полицију за несавестан рад и поступање, односно прекорачење овлашћења.

Сагледавајући управну функцију полицијских снага САД, можемо закључити, да упркос снажним механизмима заштите људских права и контроле над законитошћу рада, полицијске снаге САД чврсто располажу и примењују елемент принуде у остваривању поверених им управних радњи.

1.4.3. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОБАВЕШТАЈНО–БЕЗБЕДНОСНИХ АГЕНЦИЈА САД

Као што је већ наглашено, обавештајно–безбедносни систем САД је комплексан и разуђен, те обилује великим бројем субјеката. Будући да је немогуће обухватити сваки од субјеката за потребе анализе њиховог правног и управног положаја, издвојићемо само неке.

А) Централна обавештајна агенција (*Central Intelligence Agency – CIA*)

Централна обавештајна агенција (*Central Intelligence Agency – CIA*) је централна и кључна обавештајна агенција у систему националне безбедности САД. CIA је основана 1947. године, на основу Закона о националној безбедности.¹⁸² Законска заснованост је даље надограђена Законом о централној обавештајној агенцији из 1949. године.¹⁸³ Уследиле су многобројне извршне наредбе којима је мењана структура, делокруг рада и овлашћења ове агенције. Тако су надлежности CIA проширене извршним председничким наредбама, од којих су најзначајније наредбе број: 12036 и 12333.¹⁸⁴

Тренутно CIA има следеће надлежности: (1) прикупљање, обрада, анализа и дистрибуција спољних обавештајних и контраобавештајних података и информација, укључујући и податке који се могу добити на други начин; (2) прикупљање, обрада и достављање података о међународној производњи и продаји дрога; (3) управљање контраобавештајним пословима изван САД, без овлашћења таквог деловања унутар САД, као и прикупљање сазнања о контраобавештајним активностима против САД у сарадњи са FBI; (4) координација контраобавештајних активности и прикупљање информација, не искључујући оне које се могу обезбедити деловањем у САД од других ресорних служби и министарстава; (5) управљање „специјалним операцијама“ по

¹⁸² *The National Security Act of 1947*, <http://www.milnet.com/1947-act.htm> од 17.07.2009. године.

¹⁸³ *Central Intelligence Act of 1949*, <http://www.law.cornell.edu/> од 17.07.2009. године.

¹⁸⁴ *Executive Order No. 12036*, <http://ftp.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-12036.htm> од 22.07.2009. године.

одобрењу председника;¹⁸⁵ (6) управљање активностима других служби унутар обавештајне заједнице које су под управом Савета за националну безбедност; (7) реализација истраживања, развоја и набавке техничких система и уређаја у вези дозвољених операција; (8) заштита безбедности свих инсталација, активности, информација, имовине и службеника, укључујући вршење истрага и провера кандидата, службеника, предузимача и других личности из удружења које су у служби СИА; (9) управљање административним и техничким активностима изван и унутар САД, неопходним за извршење функција из ове наредбе (10) надгледање споразума о контроли наоружања; (11) противнаркотичка дејства и активности на спречавању пролиферације нуклеарног наоружања.

СИА има веома сложену организацијско–формацијску структуру. Тако, се издвајају два кључна елемента: кабинет директора и четири дирекције.¹⁸⁶

Кабинет руководи радом СИА и састоји се од директора и заменика које именује председник уз одобрење сената. Кабинет садржи следеће субјекте: (1) генерални инспектор СИА; (2) генерални саветник; (3) правни саветник; (4) портпарол; (5) буџетско одељење; (6) одељење за историју СИА; (7) специјални регистар са базом података; (8) одељење за комуникације. Други део структуре (дирекције) СИА чине: (1) дирекција за обавештајне послове; (2) дирекција за науку и технологију; (3) национална служба за тајне обавештајне операције и акције и (4) дирекција за подршку мисијама СИА.

Према утемељивачким, а и садашњим (важећим законима), СИА нема никаква полицијска, судска ни управноправна овлашћења, нити функције унутрашње безбедности. СИА не сме да се меша у рад ресорних обавештајних служби. Међутим, директор СИА има овлашћење да, на препоруку и уз одобрење председника САД и Националног савета безбедности, врши инспекцију обавештајних резултата свих безбедносно–обавештајних организација у оквиру обавештајне заједнице.¹⁸⁷ Истина, изузетак у овом представља *FBI*, али не у потпуности. Наиме, СИА може приступити архиви *FBI* уз писмени захтев и одобрење председника САД и Националног савета безбедности.

Ипак, код ове агенције налазимо одређене облике и форме управне делатности. Наиме, према Закону о СИА, директор агенције има могућност да на годишњем нивоу у сарадњи са државним правобраниоцем, одобри стотину имиграција лицима и њиховим породицама који су као сарадници СИА широм

¹⁸⁵ Искључиво и ексклузивно право проглашења „тајне операције“ и њено спровођење налази се под ингеренцијом Председника САД, али се оно априори додељује СИА, те само у изузетним приликама неком другим службама, опет по одлуци Председника.

¹⁸⁶ Agge, P.: *CIA – dnevnik agenta*, Globus, Zagreb, 1975, str. 257–258.

¹⁸⁷ Милошевић, М.: *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2001, стр. 246.

света изразили жељу настањена у САД.¹⁸⁸ Будући да се такво одобрење исходује управним актом, можемо говорити о управној делатности. Надаље, облике управне делатности налазимо и кроз сарадњу CIA са другим агенцијама и министарствима, као и самом чињеницом да агенција заузима положај управног субјекта у систему управног права САД.¹⁸⁹

Б) Обавештајна агенција одбране (*Defense Intelligence Agency – DIA*)

Обавештајна агенција одбране (*Defense Intelligence Agency – DIA*) је основана 1961. године Директивом DoD No: 5105.21, као кровна обавештајна агенција са задатком централизованог руковођења свим војним, обавештајним и контраобавештајним агенцијама у систему Оружаних снага САД. Поред поменуте директиве, правни основ за рад DIA заснива се и на извршној наредби председника САД, No: 12333.

Према овој наредби, DIA има следеће надлежности: (1) прикупљање, обрада, или непосредно одређивање задатака и координација снабдевања војним и сродним обавештајним подацима министра одбране, начелника здруженог штаба, других одбрамбених делова и по могућности агенција које не припадају Министарству одбране; (2) прикупљање војних обавештајних података за потребе националне спољне обавештајне и контраобавештајне заједнице; (3) координација обавештајних сакупљачких захтева Министарства одбране; (4) управљање системом војних аташеа; и (5) припрема обавештајне и контраобавештајне подршке Здруженом штабу. Поред команде агенције која се састоји од више штабова и уреда, организацијски DIA је подељена на управе, и то: (1) Обавештајна управа (J-2); Управа за израду обавештајних докумената; (3) Управа за политичку подршку; (4) Управа за обавештајне операције; (5) Управа за информатичке системе и (6) Управа за администрацију.

Анализирајући задатке и структуру ове службе, закључујемо, да она иако структурирана као посебна управна организација, нема задатке управне делатности, већ се ради о класичној обавештајној служби.

¹⁸⁸ Byram, J. S.: *Central Intelligence Agency Act of 1949*, <http://www.enotes.com/major-acts-congress/central-intelligence-agency-act>, 01. 01. 2011. године. Такође видети: Holt, M. P.: *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*, Washington, DC: CQ Press, 1955.

¹⁸⁹ Законом о управном поступку САД (*Administrative procedure Act*) из 1946. године, под агенцијом подразумева се сваки орган власти владе САД, био он у саставу или под контролом другог органа, са одређеним изузецима од којих су најзначајнији Конгрес, судови и дистрикт Колумбија, а Врховни суд САД је у случају *Franklin v Massachusetts* (505 U. S. 788), из 1992. године, заузео став да Закон о управном поступку такође искључује и Председника из ове дефиниције. У САД, велики број агенција се налази изван управних ресора (департамана). Неке од ових агенција имају огроман значај за функционисање америчког друштва, као што су Централна обавештајна агенција – CIA, (...), Давинић, М.: *Концепција управног права САД*, Досије, Београд, 2004, стр. 87–88.

В) Обавештајна служба одбране за прикупљање података из људских извора (*Defense HUMINT Service – DHS*)

Обавештајна служба одбране за прикупљање података из људских извора (*Defense HUMINT Service – DHS*) је посебна служба која је формирана 1997. године и на неки начин је проистекла из DIA, с тим да је тежишно оријентисана на прикупљање података из људских („живих“) извора. Такође, као и DIA, правно је утемељена наредбом Министра одбране САД-а. Конкретно је усмерена на рад са преводиоцима у војним операцијама, као и на испитивање евентуално заробљених противничких бораца. Детаשמани ове службе су оперативно лоцирани у штабовима територијалних команди америчке војске.¹⁹⁰

И овде се, такође, ради о чисто техничкој, плански организованом служби, која обавља циљану обавештајну делатност. Код ње не налазимо експлицитне облике управне делатности.

Г) Агенција за националну безбедност (*National Security Agency – NSA*)

Агенција за националну безбедност (*National Security Agency – NSA*) је безбедносна установа која се налази у оквиру Министарства одбране, али са високим степеном аутономности деловања. NSA је основана 1952. године на основу тајног меморандума, при чему је некадашњи кадар дотадашње (*American Foreign Service Association – AFSA*) прешао у новоосновану службу.

Основна област деловања ове агенције је откривање шифри страних влада и њихових извештаја, уз истовремену криптозаштиту сопствених информација, затим пресретање порука и комуникација високо софистицираним методама.

Основни задатак NSA је обезбеђивање централне координације, управљања и контроле електронских обавештајних активности свих министарстава и спровођење активности на плану безбедности комуникација¹⁹¹.

NSA, поред централе, има осам функционално дефинисаних управа и то: (1) Управа за електронске обавештајне операције; (2) Управа за безбедност комуникација; (3) Управа за истраживање и технику; (4) Управа за телекомуникације и рачунарске услуге; (5) Управа за инсталације и логистику; (6) Управа за програме и изворе; (7) Управа за политику и планове и (8) Управа за администрацију.

¹⁹⁰ Види шире: Richelson, Jeffery T.: *U. S. Intelligence Community (fourth edition)*, Boulder, California, 1999, page 68–69.

¹⁹¹ Fain, Tyrus, G.: *The Intelligence Community: History, Organization and Issues*, New York, R.R. Bowker Company, 1997, page 329. и Обавештајна наредба NSC No. 6, од 17. фебруара 1972. године, која дефинише задатке Агенције и поближе уређује њен правни положај.

Код ове агенције битно је запазити Управу за администрацију, која обавља готово класичну управну делатност решавајући пријем запослених, њихову обуку, радноправни статус и персонална питања. Остали сегменти ове службе обављају у потпуности техничку делатност стручно–специјалистичког карактера.

Д) Национална агенција за геопросторни обавештајни рад
(*National Geospatial Intelligence Agency – NGA*)

Национална агенција за геопросторни обавештајни рад (*National Geospatial Intelligence Agency – NGA*) је задужена за борбену обавештајну подршку Министарству одбране. NGA треба да обезбеди благовремене, истините и свеобухватне информације о геопростору, а на основу прикупљања и анализе географских обавештајних снимака и картографске анализе. Претеча овој агенцији била је Национална агенција за снимање и израду карата (*National Imagery and Mapping Agency – NIMA*) која је основана 1996. године.

NGA је основана на основу посебног закона (*US National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004, Sec. 921*).¹⁹² У месецу новембру 2004. године NIMA се трансформише у NGA.

NGA у руководећој структури има Уред директора, кога чине директор, заменик директора и начелник штаба. Помоћни органи у Уреду директора су: Уред генералног инспектора, Уред генералног саветника, Иницијативна група директора и руководиоца информативне службе. У оперативној структури, NGA има три дирекције, и то: Дирекција за анализу и продукцију, Дирекција за оперативне изворе и руковођење и Дирекција за операције.¹⁹³

Према задацима и структури NGA је класична стручна агенција без икаквих управних атрибута.

Ђ) Национални уред за извиђање
(*National Reconnaissance Office – NRO*)

Национални уред за извиђање (*National Reconnaissance Office – NRO*) спроводи прикупљање, обраду и дистрибуцију обавештајних података из области свемирског извиђања, а за потребе Владе САД. Основан је 1960. године, када је проистекао из Уреда свемирских система (*Office of Space Systems*).

Дуго година по оснивању рад ове службе држан је у строгој тајности, све до 1992. године, када су САД и службено потврдиле њено постојање. Све до данас NRO, под плаштом изузетног значаја, представља врло тајну организацију

¹⁹² <http://www.fas.org/irp/agency/nima/nga.html>, 23.07.2009. године.

¹⁹³ О NGA видети шире: <https://www1.nga.mil/Pages/Default.aspx>.

националног карактера. До данас је остао непознат правни акт који је био основа за оснивање ове агенције.

NRO је, као што је видљиво, типична стручна служба, која реализује техничке задатке изван сваке управне делатности.

Е) Биро за обавештајни рад и истраживање Државног секретаријата (*Bureau of Intelligence and Research – INR*)

Биро за обавештајни рад и истраживање Државног секретаријата (*Bureau of Intelligence and Research – INR*) је безбедносна служба лоцирана у Министарству спољних послова, популарном Државном секретаријату (Department of State).¹⁹⁴

Правни основ за настанак ове службе темељи се на Закону о националној безбедности, чиме је у оквиру Државног секретаријата 1946. године основан Биро за обавештајни рад и истраживање (INR).

INR уноси „дипломатски сензибилитет у обавештајне извештаје“. Тако, INR има задатак да обезбеди највиши квалитет обавештајног рада и најсуптилније податке уступи њиховим корисницима. Према последњој организацијској структури која датира из деведесетих година, INR има три групе организацијских целина.

Првом групом руководи заменик помоћника секретара за обавештајну политику и она се састоји од: (1) Уреда за обавештајне везе; (2) Уреда за координацију обавештајних активности; (3) Уреда за обавештајна средства и (4) Уреда за административне везе.

Другу групу организационих јединица надзире заменик помоћника секретара за анализе и чине је: (1) Уред за анализирање Африке; (2) Уред за анализирање Источне Азије и Пацифика; (3) Уред за анализирање Блиског Истока и Јужне Азије; (4) Уред за анализирање Источне Европе; (5) Уред за анализирање Западне Европе; (6) Уред за економске анализе; (7) Уред за географска и глобална питања; (8) Уред за анализе стратегије везане за пролиферацију и војна питања; (9) Штаб за спољна истраживања; (10) Уред за анализе тероризма, трговине наркотицима и криминал и (10) Уред за праћење међуамеричких односа.

Код ове службе уочавамо директну везаност за извршну власт, конкретније за Државни секретаријат за спољне послове, који је управни орган. Упркос томе, не може се уочити озбиљнија управна делатност ове службе.

¹⁹⁴ Свакако, Државни секретаријат има значајан утицај у домену обавештајне делатности. О томе, видети шире: R, Ellsworth, *The Policy Machine: The Department of State and American Foreign Policy*, Syracuse University Press, 1960, p. 45–46.

Ж) Федерални истражни биро (*Federal Bureau of Investigation – FBI*)

Федерални истражни биро (*Federal Bureau of Investigation – FBI*) је специјална обавештајно–безбедносна агенција овлашћена за испитивање и доказивање правде.

FBI је компилација државне и јавне безбедности са веома широким делокругом рада, који се креће од сузбијања организованог криминала на савезном нивоу, преко офанзивне контраобавештајне активности, па до политичке полиције која истражује дела шпијунаже, саботаже и слично.¹⁹⁵

Надлежности FBI правно су утемељене на Закону о FBI из 1979. године. Према том Закону, три су кључне групе послова поверене овој агенцији: контраобавештајни рад, делатност политичке полиције и послови кривичне полиције.

Према последњој организационој структури, која је успостављена 1994. године, поред Централе, FBI је организован у: подручне и регионалне уреде, резидуалне агенције, посебне регионалне центре и службе, те уреде правних аташеа. Централа FBI има седам управа, и то за: идентификацију; инспекције и обуку; администрацију; анализе и документацију; националну безбедност; истраге; науку и технику. Такође, постоје и 4 уреда, и то за: јавне и конгресне послове; послове у вези једнакости запошљавања; опште савете и политику истражних агенција. Обавештајне послове у иностранству FBI обавља кроз Уреде правних аташеа који су размештени по амбасадама САД широм света. Последњим организационим променама, а након 11. септембра 2001. године, унутар FBI је основана и посебна додатна управа – Управа за обавештајни рад.

FBI од свих америчких обавештајних и безбедносних служби има најизраженију управну делатност. Та делатност се спроводи кроз првенствено оперативне провере лица која се запошљавају у америчку администрацију, што се врши уз сагласност провераваног лица. Као исход овог управног поступка издаје се решење којим се лицу дозвољава или не дозвољава приступ тајним подацима.¹⁹⁶

З) Уред за обавештајну подршку Министарства финансија (*Office of Intelligence Support of the Treasury Department – OIS*)

Иако то делује веома неуобичајено, Министарство финансија САД има посебну службу која не само да се бави обавештајним активностима, већ обавља послове и задатке обезбеђења личности и објеката. Ради се о Уреду за

¹⁹⁵ О FBI, такође, види шире у: Милошевић, М.: *Место Федералног истражног бироа у безбедносно–обавештајном систему САД*, Безбедност, Београд, број 3/1990, стр. 283–292.

¹⁹⁶ Босна и Херцеговина је у области заштите тајних података и издавања безбедносних дозвола за приступ истима, а под снажним утицајем САД и ЕУ, усвојила законску и подзаконску регулативу, која је готово идентична решењима ових држава. У том погледу, видети: *Закон о заштити тајних података*, Службени гласник БиХ, бр. 54/05.

обавештајну подршку Министарства финансија (*Office of Intelligence Support of the Treasury Department – OIS*).

OIS је основан 1977. године и наследник је Уреда за националну безбедност. Извршна наредба председника, No 12333, омогућава да специјални помоћник министра финансија за националну безбедност има значајну позицију у обавештајној заједници САД.

У надлежности OIS спадају следећи послови и задаци: прикупљање економских, финансијских и монетарних података у иностранству методом отворених извора; обезбеђивање правовремених и значајних обавештајних сазнања за потребе министра и других функционера Министарства финансија и прикупљање и уступање спољних обавештајних података значајних за америчку економску политику.

Иако везан за извршну власт, овај уред нема матичну управну делатност, већ обележја обавештајне службе.

И) Секретаријат унутрашње безбедности (*Department of Homeland Security – DHS*)

Секретаријат унутрашње безбедности (*Department of Homeland Security – DHS*) је правно утемељен и основан Законом о оснивању Секретаријата унутрашње безбедности САД од 2002. године, а који је проистекао из смерница Стратегије националне безбедности и Националне стратегије унутрашње безбедности, које су усвојене 2002. године као хитан одговор на терористичке нападе Ал–Каиде од 11.09.2001. године.

Основни задатак DHS јесте заштита унутрашње безбедности САД, функција коју до тада није имала ниједна установа извршне власти. Наиме, сам Закон посебно подвлачи термин “безбедност америчке отаџбине”, чиме најдиректније детерминише задатак и функцију DHS.

Одредбама поменутог закона DHS има следеће кључне мисије: спречавање терористичких напада унутар САД, ублажавање рањивости САД од тероризма, свођење евентуалне штете на минимални ниво и пружање помоћи у отклањању штете и сам опоравак после терористичких напада.

Секретаријатом руководи Секретар за унутрашњу безбедност, кога именује председник уз сагласност Конгреса.

Главне организационе јединице DHS су подсекретаријати, и то: (1) Подсекретаријат за анализу информација и заштиту инфраструктуре; (2) Подсекретаријат за мере спречавања хемијске, биолошке, радиолошке и нуклеарне опасности; (3) Подсекретаријат за безбедност граница и транспорта и (4) Подсекретаријат за припремљеност реаговања у ванредним ситуацијама.

Колики је значај DHS говори и чињеница да је за рад ове службе донето неколико стратешких докумената, међу којима је најзначајнији Стратешки план DHS из 2004. године, који темељно разрађује поступке и реаговања у случају евентуалних терористичких напада.

С тим у вези, DHS је у себе инкорпорирао 22 различите агенције и управе извршне власти САД, које су се до његовог оснивања бавиле сличним пословима.

Такође, у оквиру DHS делује и пет војних служби безбедности, и то: (1) Обавештајни елементи Копнене војске; (2) Обавештајни елементи Ратног ваздухопловства; (3) Обавештајни елементи Ратне морнарице; (4) Обавештајни елементи Обалске страже и (5) Обавештајни елементи Маринског корпуса.

Код ове службе проналазимо елементе управне делатности поготово у ситуацијама ванредног стања, када служба у сарадњи са осталим органима предузима управне радње на управљању акцијама заштите и спашавања.

Поред тога, најизраженију управну делатност службе сусрећемо код активности службе над контролом уласка, кретања и изласка странаца, при чему служба управноправно поступа идући до тога да одређује и дужину боравка странца у САД, а на основу њених процена.

Ј) Уред за енергетски обавештајни рад (*Office of Energy Intelligence – OEI*)

Законом о реорганизацији Министарства енергије из 1974. године, до тада постојећа Комисија за атомску енергију трансформисала се у нову Агенцију за истраживање и развој атомске енергије.

Основни задатак ове агенције био је да штити особље, лабораторије и постројења атомске енергије, као и податке о развоју атомске енергије у САД.

Реорганизациом из 1990. године, Министарство енергетике је основало Уред за обавештајни рад, који је опет 1994. године трансформисан у данашњи Уред за енергетски обавештајни рад (*Office of Energy Intelligence – OEI*), који делује у оквиру Уреда за непролиферацију и националну безбедност.

Према структури из 1998. године ОЕИ има следеће уреде: Уред за обавештајни рад и Уред за контраобавештајни рад. Уред за обавештајни рад има следеће структуралне елементе: (1) Обавештајни рад за друге; (2) Специјалне технолошке програме; (3) Спречавање пролиферације нуклеарног наоружања; (4) Обавештајну подршку и (5) Енергетске процене.¹⁹⁷

¹⁹⁷ О методологији и начину рада, те сарадњи ове службе са другим службама, шире види: Милашиновић, Р.: *Терор запада над светом*, Ветерник, Нови Сад, 1999, стр. 138–139.

Код овог уреда видљиво не налазимо облике значајније управне делатности.

2. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УПРАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Руска Федерација представља једну од водећих земаља света. Стога, њени субјекти безбедности представљају незаобилазан фактор у компаративној анализи правног положаја управних органа и организација у систему безбедности.

Ретке су државе света које су у својој историји имале тако осцилаторне фазе у правном и поготово државно–правном развоју, као што је то Руска Федерација.

Сам безбедносни систем је политички и историјски везан за укупне политичке процесе на тлу Русије и укупан развој руске државности.

У својој историји Русија је прошла пут од стварања и јачања Царске Русије, те развоја царизма, његове пропасти у револуционарним превирањима почетком XX века и стварања СССР-а, затим периода одбране младе совјетске државе, преко контрареволуције и устоличења стаљинизма, као тоталитарног режима. Уследило је јачање улоге и позиције СССР-а од почетка Другог светског рата и заузимања позиције у међународним односима као светске суперсиле, до распада СССР-а и стварања Заједнице Независних Држава и Руске Федерације.

Сваки од поменутих историјских периода је за Русију веома значајан, не само с аспекта унутрашњег развоја њене државности, него и с аспекта међународне позиције.¹⁹⁸

2.1. ДРЖАВНО–ПРАВНИ РАЗВОЈ, СИСТЕМ ВЛАСТИ И ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Руска Федерација се протеже на два континента, Европу и Азију, и обухвата површину од око 17.075.200 км², што чини 1/7 укупне земљине површине. Према подацима из 2005. године број становника износи: 143.420.309, са етничким саставом: Руси (81,5%), Татари (3,8%), Украјинци (3%), Чуваши (1,2%) и Остали (10,5%).¹⁹⁹

¹⁹⁸ Милошевић, М.: *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2001, стр. 265.

¹⁹⁹ <http://www.znanje.org>, 27.07.2009. године.

Историја Русије почиње насељавањем Источних Словена, од којих касније настају Руси, Белоруси и Украјинци. Прва источнословенска држава била је Кијевска Русија, која је примила хришћанство из Византије. Кијевска Русија је као држава престала да постоји током тридесетих година XIII века, услед најезде Монгола.

Након XIII века, Москва је почела да доминира над осталим културним центрима. До XVIII века Велика московска кнежевина је прерасла у велику Руску империју, која се простирала од Пољске на западу, па све до Тихог океана, на истоку.

У царској Русији, све до почетка XX века, владао је феудални систем који је кочио развој производних снага, што је погодновало настанку револуционарних организација.

Руска револуција из 1917. године била је последица комбинације потпуног економског слома, антиратног расположења и неслагања са аутократским начином владавине. Власт су првобитно преузели либерали и умерени социјалисти, али је њихов неуспех у спровођењу сопствене политике довео до Октобарске револуције, када су власт преузели комунисти бољшевици.

У периоду од 1922. до 1991, Русија је била део Совјетског Савеза. Напредак у стварању социјалистичког друштва током различитих периода историје Совјетског Савеза био је променљив, од мешовите привреде и разноликог друштва током 20-их година прошлог века, преко строго управљане привреде и политичке репресије током Стаљиновог доба, па све до "доба стагнације" током осамдесетих. Почев од марта 1918, друштвено уређење у Совјетском Савезу било је засновано на једнопартијском комунистичком систему. До краја осамдесетих, слабљење и опадање совјетског политичког и привредног система је постало све уочљивије, што је резултирало распадом заједнице.

Распадом Совјетског Савеза крајем 1991. године, Русија је постала независна држава и призната је као правни наследник бившег Совјетског Савеза. Дисолуцијом СССР-а, Русија је изгубила статус велесиле и суочила се са озбиљним изазовима у настојању да успостави нови политички и привредни систем. Русија је напустила идеју социјалистичке планске привреде и државног власништва и почела је да гради своју привреду на принципима тржишног пословања, што је веома често давало нежељене резултате. Упркос потоњим реформама, у Русији се и данас у готово свим сферама друштва осећа утицај како монархистичке, тако и совјетске прошлости.

Ипак, преласком на тржишну привреду, увођењем демократије и вишепартијског система, стабилног политичког амбијента, те захваљујући енормним природним ресурсима, Русија је успела да увелико поврати дугове у последњих десет година, те оствари изузетан привредни раст и развој. Тако је

бруто национални доходак поткрај 2007. године у Русији достигао рекордних 8.200 долара.²⁰⁰

Данашњу Руску Федерацију чини 21 република. Парламентарна је држава са дводомим парламентом: Савет федерације (горњи дом) и Конгрес народних депутата – Дума (доњи дом). Преовладава председнички систем власти. Председник се бира директним изборима, на мандат од пет година са могућношћу једног реизбора.

Доњи дом парламента – Дума броји 450 заступничких места, од чега се 225 попуњава директним изборима, а преосталих 225 пропорционалним изборним системом. Мандат састава Думе је четири године. У надлежности Думе су: потврђивање или одбијање федералних закона за чије је усвајање неопходна већина гласова, потврђивање федералног буџета, закона о порезима, фискална и монетарна политика, објављивање рата и склапање мира. Такође, Дума може опозвати председника, те изгласати неповерење влади.

Савет Федерације се састоји од по два члана из сваке регије који се бирају на изборима у свакој од 89 регија. Савет федерације има надлежност над променом граница чланица Федерације, одобрава увођење ванредног стања када то предложи председник Федерације, одобрава постављење чланова Врховног и Уставног суда итд. Савезна влада је 31. марта 1992. године потписала уговоре о међусобним правима и дужностима са свим републикама, осим са Чеченијом и Татарском Републиком.

2.2. УСТАВ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Устав Руске Федерације је донесен 1993. године, годину дана након оснивања државе. Уставу је претходио „Федерални договор“ биших аутономних република, садашњих чланица федерације, да би исте те државе на референдуму одржаном 1993. године донеле Устав. Према Уставу, Русија се одређује као демократска федеративна правна држава са републиканским обликом владавине.²⁰¹ Устав из 1993. године је дефинитивно прекинуо социјалистичку епоху. У том смислу, Устав је отишао и корак даље, те је чланом 13 децидно увео идеолошки плурализам, вишестраначје и демократију.

Устав предвиђа тројну поделу власти, по принципу: законодавна, извршна и судска. У домену људских права, Устав врши поделу на: људска, политичка, културна, и социјално–економска права и слободе. Посебно су акценгована социјално–економска права у која спадају: право на рад, слобода

²⁰⁰ О положају Русије на геополитичком, геостратешком и глобалном нивоу након распада СССР-а, шире види: Бжежински, З.: *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица, 1999, стр. 85–116.

²⁰¹ Чл. 1 Устава Руске Федерације.

рада и право на стан. С циљем заштите људских права, Устав уводи категорију пуномоћника за права човека, кога именује Дума.²⁰²

Међутим, оно што је специфично и интригантно у Уставу Руске Федерације јесте одредница према којој се многе слободе и права могу ограничити савезним законом у случајевима заштите основа уставног поретка, морала, здравља, обезбеђења одбране земље и безбедности државе.²⁰³ То практично значи да закон даје могућност смањења степена и обима слободе и права које је омогућио Устав.²⁰⁴

Устав креира федерално уређење државе, при чему су субјекти федерације: двадесет и једна република, шест покрајина, четрдесет и девет области, два града федералног значаја, једна аутономна област и десет округа. Од свих субјеката федерације, једино републике имају својства државе, те сопствене уставе и законе. Надлежности између федерације и федералних субјеката су подељене. Тако, искључива је надлежност федерације у доношењу савезних уставних закона и савезних закона који важе непосредно на територији целе Русије, док је у заједничкој надлежности доношење савезних закона и других нормативних аката субјеката Руске федерације. Савезне органе власти чине: председник Руске федерације, Савезна скупштина – дводомог типа, Влада, Тужилаштво, те Судови (Уставни, Врховни и Виши арбитражни суд).

Влада Руске Федерације је орган извршне власти. Влада се састоји од председника, заменика председника и министара. Председника владе именује председник Републике уз сагласност Думе. Надлежности владе су уобичајене за извршну власт. Председник владе може покренути питање смене владе пред Думом. Ако државна Дума не изгласа поверење Влади, председник Руске Федерације у року од седам дана износи одлуку о оставци Владе или пак распушта Думу.

Председник Русије, као орган извршне власти, према Уставу, има широка овлашћења и надлежности. Он је шеф државе. Поред надлежности заштите људских права и слобода, председник је и гарант Устава, те има широка овлашћења у односу на Владу и Федералну скупштину. У том погледу, Председник државе уз сагласност Државне думе, именује председника Владе и може да председава седницама Владе. У односу на Думу, председник Федерације расписује изборе за њено формирање, те има ингеренције да је распусти. Уопштено, председник Руске Федерације не зависи од парламента, нити од Владе. Такве велике надлежности шефа државе подсећају на положај председника Републике према Уставу Француске из 1958. године.²⁰⁵

²⁰² Својеврстан облик Омбудсмана за људска права.

²⁰³ Вугделић, В.: *Уставно право, практикум*, ВШУП, Београд, 2004, стр. 57.

²⁰⁴ Чл. 55, став 3 Устава Руске Федерације.

²⁰⁵ Вугделић, В.: *op. cit.*, стр. 58.

2.3. УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Устав Руске Федерације не посвећује велику пажњу систему националне безбедности, поготово не унутрашњој безбедности. Тако не помиње нити једном речи полицију, унутрашње послове, нити експлицитно националну безбедност. Најмање су двојаки разлози за такво нешто.

Прво, ради се о сложеној федерацији, која на заједничком нивоу има јединствену војну одбрану, и друго, ова област је много детаљније регулисана законским и стратегијским документима. Насупрот оваквом уставном позиционирању, Руска Федерација има изузетно развијен и интензиван систем националне безбедности, посебно грађен у задњој деценији и пропраћен реформским процесима.

У секцији један, Поглавље 1. Основе уставног система, члан 13, став 5, наводи се да: „Успостављање и активности јавних удружења чији су циљеви да силом промене темеље уставне владавине и насиље над суверенитетом и интегритетом Руске Федерације, као и подривање њене безбедности, формирање војних снага, стварање социјалног, националног и религијског раздора биће забрањено“. Дакле чита је намера уставотворца да овим обезбеди нацију од евентуалних субверзивних делатности изнутра.

Члан 59²⁰⁶ регулише одбрану домовине, те у ставу 1 прецизира, да је одбрана домовине дужност и обавеза држављана Руске Федерације. Надаље, у истом члану, у ставу 2, наглашава да ће држављани Руске Федерације обављати војну службу у складу са федералним законом. Исти члан, у ставу 4, даје могућност „приговора савести“, односно алтернативног служења војног рока за оне држављане који из својих религијских или других убеђења изразе жељу за таквом опцијом.

Члан 61, у ставу 2, наводи да Руска Федерација свим држављанима гарантује одбрану и патронат у оквиру њених граница. Овим ставом се држава обавезала, и то на највишем правном нивоу, на гарантовање личне сигурности својим држављанима.

Члан 71 Устава Руске Федерације поближе одређује надлежности федерације, те између осталог наводи: (1) спољна политика и међународни односи Руске Федерације, међународни уговори Руске Федерације, питање рата и мира, и (2) одбрана и заштита, војна индустрија, одређивање система продаје и куповине оружја, муниције, војне технике и других војних потенцијала, производња нуклеарних материјала, наркотика и начин њиховог коришћења, те

²⁰⁶ Члан 59 Устава Руске Федерације, <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/constit.ht>, 01.08.2009. године.

одређивање статуса и заштита државне границе, територијалног мора, ваздушног простора, успостављање економских зона и епиконтиненталног појаса. Дакле, надлежност у заштити суверенитета, целовитости и територијалног интегритета државе остаје на нивоу Федерације.

Члан 72 у заједничке надлежности Руске Федерације и субјеката Руске Федерације, између осталог убраја: (1) заштита права и слобода човека и грађанина, заштита права националних мањина, обезбеђење законитости, правног поретка, социјалне сигурности и режим пограничних зона; (2) коришћење природе, и (3) заштита природне средине и обезбеђивање еколошке сигурности, нарочито заштита природних територија, заштита историјских споменика и споменика културе. Овде је значајно приметити да је еколошка безбедност уставна категорија.

Поглавље 4 Устава, одређује надлежности председника Руске Федерације, које су у домену одбране и безбедности следеће: (1) председник Руске Федерације је гарант Устава Руске Федерације, права и слобода човека и грађанина, те на начин утврђен Уставом Руске Федерације предузима мере заштите суверенитета Руске Федерације, њене независности и државне целовитости и обезбеђује складан рад и сарадњу органа државне власти; (2) председник Руске Федерације, у складу са Уставом и савезнима законима, одређује основне правце унутрашње и спољне политике државе; (3) образује и на челу је Савета безбедности Руске Федерације, чији се статус одређује савезним законом; (4) утврђује војну доктрину Руске Федерације; (5) поставља и разрешава Врховну команду оружаних снага Руске Федерације; (6) председник Руске Федерације је врховни командант оружаних снага Руске Федерације; (7) у случају агресије на Руску Федерацију или непосредне претње агресијом, председник уводи на територији Федерације или на одређеним деловима територије, ратно стање, о чему хитно обавештава Савезни савет и Думу, и (8) режим ратног стања одређује се савезним уставним законом. Наведено одсликава јаке ингеренције председника над спољном и унутрашњом безбедности државе.

Савет Федерације (Горњи дом Парламента) у области националне безбедности има следеће надлежности: (1) потврђује измену граница између субјеката Руске Федерације; (2) потврђује указ председника Руске Федерације о увођењу ратног стања; (3) потврђује указ председника Руске Федерације о увођењу ванредног стања и (4) одлучује о употреби Оружаних снага Руске Федерације изван њених граница.

Влада Руске Федерације у области националне безбедности има следеће надлежности: (1) утврђује мере за обезбеђење одбране земље, државне безбедности, вођење спољне политике Руске Федерације, и (2) предузима мере за обезбеђење законитости, права и слободе грађана, заштите својине и друштвеног поретка, борбе против криминала.

Уочљиво је да и законодавна, а и извршна власт имају класичне ингеренције, типичне за федерални облик државног уређења уопште, а и у домену националне безбедности.

2.4. ИНСТИТУЦИЈЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Државнополитички орган од највећег значаја за националну безбедност Руске Федерације је Савет безбедности (*Совет безопасности*).

Савет безбедности је основан 1992. године и проистекао је из Устава и Закона о безбедности.²⁰⁷ Савет сачињавају: председник, секретар, стални чланови и чланови савета. Председник савета је по функцији (*ex officio*) председник Руске Федерације. Према функцији коју обављају стални чланови Савета су: заменик председника Руске Федерације, први заменик председника Врховног савета Руске Федерације, председник Владе Руске Федерације и секретар Савета безбедности (именује га председник Руске Федерације).

Чланови Савета могу бити: представници министарства економије, финансија, спољних послова, правосуђа, одбране, унутрашњих послова, безбедности, екологије, природних ресурса, здравља, те и друга лица која предложи председник државе, а у сагласности са Саветом федерације. Саветом и његовим радом руководи председник и састанци Савета се одржавају најмање једном месечно, а по потреби и чешће.

Основне надлежности Савета безбедности су: (1) дефинисање стратегије глобалне безбедности Руске Федерације и федералних програма за њену реализацију; (2) разматрање питања унутрашње, спољне и војне политике Руске Федерације у области безбедности, стратешке државне економске, еколошке и социјалне политике и проблема, као и других видова безбедности; (3) координација разраде стратегије у области унутрашње, спољне и војне политике Руске Федерације и доношење процена о унутрашњој, спољној угрожености виталних безбедносних интереса Руске Федерације уз консултације са Саветом Руске Федерације; (4) пријем, анализа и обрада информација о деловању система безбедности Руске Федерације, дефинисање федералних програма за реализацију безбедносне политике Руске Федерације и њихово оцењивање, и (5) реализација задатака из области остваривања безбедности и заштите личности, привреде и државе у целини од унутрашњих и спољних угрожавања у складу са одлукама Федералне скупштине Руске Федерације и председника Руске Федерације, а на темељу Закона о безбедности.

²⁰⁷ Овај закон утврђује правни оквир безбедности појединца, друштва и државе, одређује безбедносни систем и његове функције, утврђује организацију и финансирање безбедности, као и контролу и надзор над законитошћу служби безбедности. Извор: http://svr.gov.ru/svr_today/doc04.htm, 01.08.2009. године.

На пољу одбране главно оперативно тело је Савет одбране, који је основан 1996. године и делује у оквиру Кабинета председника. Савет има саветодавну улогу, те саветује председника о свим значајним питањима везаним за руске оружане снаге и доктринарне документе одбране. Чланови Савета одбране су: председник Руске Федерације; председник Владе; министри одбране, унутрашњих и спољних послова; секретар Савета безбедности; начелник Генералштаба ОС и директори обавештајно–безбедносних служби.

Поред многобројних савета и тела, безбедносни систем Руске Федерације чине више обавештајно–безбедносних служби, који своје постојање и рад заснивају на законима, председничким указима и другим прописима.

Тако постоје: (1) Министарство одбране; (2) Министарство унутрашњих послова; (3) Спољна обавештајна служба (СВР); (4) Федерална агенција за владине комуникације и информације (ФАПСИ); (5) Федерална служба за заштиту (ФСО); (6) Федерална служба безбедности (ФСБ); (7) Председничка служба безбедности (ПСБ); (8) Федерална служба специјалних програма (ГСУП); (9) Војна обавештајна служба (ГРУ) и друге обавештајне, безбедносне и полицијске службе.²⁰⁸

2.4.1. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОРУЖАНИХ СНАГА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Оружане снаге Руске Федерације (*Вооруженные Силы Российской Федерации*) су војска Руске Федерације, основана након распада Совјетског Савеза.

Уредбом председника Руске Федерације од маја 1992. године, основано је Министарство одбране, те су стављене све совјетске оружане снаге, које су се затекле на територији Русије, под контролу Руске Федерације.²⁰⁹ Врховни главнокомандујући Оружаних снага је, према Уставу, председник Руске Федерације. Министарство одбране Руске Федерације је тело савезне извршне власти које спроводи државну политику и одговорно је за државну управу у области одбране, као и координацију активности федералних министарстава и других тела федералне извршне власти и субјеката Руске Федерације о одбрани.

Правни основ деловања Оружаних снага Руске Федерације почива на Уставу, Закону о одбрани и стратегијским документима²¹⁰, као и многобројним

²⁰⁸ <http://www.fas.org/irp/world/russia/index.html>, 04.08.2009. године.

²⁰⁹ Austin, G., Muraviev, A.: *The Armed Forces of Russia in Asia*, Tauris, New York, 2000, page 130.

²¹⁰ Најважнијим документима националне безбедности и одбране Руске Федерације, као стратешки приоритети земље дефинишу се: нуклеарно застрашивање и спремност да се употреби нуклеарно оружје као основни стуб безбедности, јака конвенционална одбрана од претњи које долазе од НАТО-а и редовна употреба Оружаних снага у локалним сукобима, што подразумева и унутрашње интервенције.

председничким уредбама које поближе одређују циљеве, надлежности и мисије Оружаних снага.

Концепт националне безбедности и војна доктрина Руске Федерације јасно изражавају могућност употребе оружаних снага у унутрашњим сукобима.²¹¹ Као суштинска дилема руске домаће војне политике јесте, да ли би се употреба руских оружаних снага у унутрашњим сукобима могла легализовати изменом Закона о ванредном стању.²¹² Дакле, циљ Русије јесте да афирмише своје интересе на оним подручјима која су вековима руска интересна зона. Као таква јављају се подручја: Таџикистана, Грузије, Молдавије, Чеченије и сл. У том правцу, Русија је спремна да трагајући за правним оквирима употребе одлучно ангажује своје Оружане снаге на постизању унутрашње стабилности. Делимично је то решено, Законом о ванредном стању из 1999. године, мада он дозвољава употребу Оружаних снага само у операцијама помоћи од природних и других катастрофа.

Трагајући за правним оквиром, Русија је донела Закон о борби против тероризма, који даје могућност употребе војних снага у конкретним случајевима неутралисања терористичких дејстава. Овде примећујемо полицијску управну делатност која је дата војсци, што је неуобичајено за савремене услове.

Федерални Закон о одбрани дефинише темеље одбране Руске Федерације, овлашћења државних власти Руске Федерације у области одбране, функције органа државне власти и субјеката Руске Федерације, организација и њихових званичника у области одбране, права и дужности грађана Руске Федерације у области одбрамбених снага и средства за одбрану, одговорност за кршење закона Руске Федерације у области одбране, као и друга питања која се односе на одбрану.²¹³

Оружане снаге Руске Федерације сачињавају: Копнена војска, Ратно ваздухопловство, Ратна морнарица, и Независне јединице, које обухватају Стратегијске ракетне јединице, Космичке јединице и Ваздушно–десантне јединице.

2.4.2. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ПОЛИЦИЈСКИХ СНАГА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

У Руској Федерацији постоје тзв. снаге унутрашње безбедности, које обухватају следеће: Министарство унутрашњих послова (МВД), Федерална

²¹¹ Кековић, З.: *Теорија система безбедности*, Универзитет Синергија, Факултет за безбедност и заштиту, Бањалука, 2009, стр. 236.

²¹² Арбатов, А.: *Трансформација руске војне доктрине: Поруче са Косова и Чеченије*, Удружење дипломаца Маршал центра, Београд, 2005, стр. 19.

²¹³ *Федерални Закон о одбрани Руске Федерације од 1996. године*, преамбула, стр. 1. Комплетан закон видети на: <http://mil.ru/848/13438/index.shtml>, 06.08.2009. године.

пореска полицијска служба, Федерална гранична служба, Министарство за ванредне ситуације, те многобројне обавештајно–безбедносне службе.

Правилником о Министарству унутрашњих послова (МВД) Руске Федерације од 2004. године, у ставу под I, Општи положај, дефинише се да је МВД тело савезне извршне власти, које обавља функцију дефинисања и имплементације јавне политике и регулационог оквира унутрашњих послова као и обликовање државне политике у области миграција. Надаље се, у ставу 3, дефинишу главни задаци МВД-а, у које, између осталих спадају: сигурност, заштита људских права и слобода грађана; превенција, откривање и истрага кривичних дела и спречавање административних прекршаја; заштита јавног поретка; безбедност на путевима; спровођење државне контроле над трговином оружјем; заштита државне имовине и институција и др.²¹⁴

На челу Министарства је министар, затим следе први заменик министра, државни секретар и пет заменика министра, главнокомандујући јединица полиције и истражни одбор. У оквиру МВД-а налазе се многобројна одељења, управе, заводи, одсеци, институти и канцеларије.

Оно што посебно долази до изражаја, а односи се на организацијско–формацијску структуру МВД, јесте да се ради о једној гломазној и веома милитаристички конципираној организацији. У прилог оваквој констатацији говори не само типична војна структура министарства и полиције, него и сам систем кадрована и чинована. Тако, на челу Министарства се налази министар који је у чину генерала армије.

Са управног аспекта, Министарство полиције и полицијске снаге Руске Федерације обављају управну делатност у области личних и путних исправа, разних евиденција, боравка и настањивања домаћих држављана, те уласка, кретања и боравка странаца. Везано за миграције, у оквиру Министарства унутрашњих послова постоји и Федерална миграциона служба, као савезно извршно тело које спроводи државну политику о миграцији примењујући Закон о миграцији, те врши контролу, надзор и пружање јавних услуга у области миграција.

2.4.3. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОБАВЕШТАЈНО–БЕЗБЕДНОСНИХ АГЕНЦИЈА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Поред разних политичких тела, министарстава, комитета и комисија, обавештајно–безбедносни систем Руске Федерације чини више обавештајних и безбедносних служби, чији се рад заснива на законима, председничким указима

²¹⁴ Шире видети: *Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации*, <http://www.mvd.ru/about/10000193/>, 07.08. 2009. године.

и другим прописима. Издвајамо само најзначајније: (1) Спољна обавештајна служба (СВР); (2) Федерална служба безбедности (ФСБ); (3) Федерална агенција за владине комуникације и информације (ФАПСИ); (4) Федерална служба за заштиту (ФСО); (5) Председничка служба безбедности (ПСБ) и друге.

А) Спољна обавештајна служба (*Служба внешней разведки – СВР*)

Рад обавештајно–безбедносних служби Руске Федерације заснива се на Закону о спољном обавештавању, донесеном 08.07.1992. године, те његовим допунама из децембра 1993. године, као и новом Закону о спољном обавештавању од децембра 1995. године са његовим изменама и допунама из 2002, 2003, 2004. и 2007. године.

Указом председника Руске Федерације бр. 293/91 формирана је *Спољна обавештајна служба (СВР)*. Правни основ за рад СВР заснива се на Уставу Руске Федерације, те федералном закону.

Према најновијој верзији Закона о спољном обавештавању из 1996. год., те његовим изменама из 2000, 2003, 2004, и 2007. године, као и другим подзаконским актима, одређени су основни правци рада СВР, и то: (1) прикупљање, обрада и достављање обавештајних информација, које се односе на виталне националне интересе Руске Федерације; (2) помоћ држави у имплементацији свих мера безбедности Руске Федерације; (3) спровођење свих активности које могу допринети економском, научном и технолошком развоју земље; (4) заштита руских службеника и њихових породица у иностранству; (5) прикупљање информација о активностима, плановима и интенцијама страних држава, организација и појединаца; (6) успостављање сарадње са страним обавештајним службама у оквиру постојећих закона и уговора; (7) развој властитих информационих система и комуникација за потребе спољног обавештајног рада, изузев криптографије, на територији Руске Федерације, и (8) реализација других активности на заштити националне безбедности Руске Федерације.

Службом руководи председник, први заменик и три друга заменика.

СВР чине следеће функционалне целине: (1) политичка обавештајна служба; (2) економска обавештајна служба; (3) научно–техничка обавештајна служба; (4) спољна контраобавештајна служба; (5) информативно–аналитичка служба; (6) служба за специјалне операције; (7) техничка служба; (8) финансијска служба; (9) кадровска служба; (10) центар за образовање кадрова – Спољна обавештајна академија. Битно је напоменути да у оквиру СВР делује Специјална антитерористичка јединица Барјак.

Овде је видљив својеврстан вид милитаризације обавештајно–безбедносне службе, што није специфично за савремене облике обавештајно–безбедносног организовања.

Б) Федерална служба безбедности
(*Федеральная Служба Безопасности – ФСБ*)

Федерална служба безбедности (ФСБ) функционише под овим именом од 1995. године. Наследница је друге, треће, пете и седме управе КГБ-а.

Рад ФСБ се заснива на Закону о ФСБ из 1995. год., те изменама и допунама Закона из 1999. године.

Према одредбама поменутог Закона, ФСБ је самостална централна контраобавештајна служба безбедности, директно потчињена председнику Руске Федерације и Влади. Ради постизања пуне оперативности у раду, ФСБ има полицијска овлаштења.

Указом председника Руске Федерације број 290/2003, усвојен је Статут и структура ФСБ.

Према статуту, ФСБ има следеће надлежности: (1) обавештавање председника Руске Федерације, председника Владе Руске Федерације и на основу њихових инструкција, других агенција Владе Руске Федерације о претњама безбедности Руске Федерације; (2) организовање и управљање активностима помоћних агенција и снага и контрола њиховог рада; (3) превенција, спречавање и откривање обавештајног рада страних обавештајних служби усмерених на угрожавање безбедности Руске Федерације; (4) превенција, спречавање и откривање и разрешење кривичних дела која су у оквиру предкривичног поступка, под надлежношћу помоћних агенција и снага, а чији рад координише ФСБ; (5) борба против организованог криминала, корупције, кријумчарења, легализовања кривичног деловања, илегалне емиграције, илегалне трговине оружјем, муницијом, експлозивом, отровним агенсима, дрогама и сл.; (6) борба против тероризма; (7) реализација обавештајних операција из домена надлежности службе; (8) прикупљање и обрада обавештајних информација, те сарадња са страним обавештајним агенцијама; (9) организовање мера заштите државне границе; (10) заштита државних тајни и онемогућавање прислушкивања од стране страних агенција; (11) подршка судовима у складу са законом; (12) планирање и спровођење државне и научно–техничке политике у домену информатичке безбедности, и (13) криптографија и техничка заштита података и телекомуникационих система Руске Федерације и њених институција ван граница, а у оквирима надлежности.

Према Декрету председника Руске Федерације, од јула 2004. године, и допунама Декрета, од августа 2005. године, на челу службе је директор, који има

два прва заменика директора и пет заменика директора. Поред кабинета директора, ФСБ има девет служби које су структуриране у директорате и ниже организационе целине (центре, одељења, специјализоване службе и институте).

Суштински, ФСБ има девет служби, и то: (1) Служба за контраобавештајни рад; (2) Служба за заштиту уставног поретка и борбу против тероризма; (3) Гранична служба; (4) Служба за економску безбедност; (5) Служба за текуће информисање и међународне односе; (6) Служба за организацију рада запослених; (7) Служба за надзор; (8) Служба за науку и технику, и (9) Служба за оперативну подршку.

И код ове Службе примећују се милитантне формације („Алфа“, „Бета“, „Центи“). Председничким декретом 960/2003 формиран су и територијални елементи ФСБ у конститутивним јединицама Руске Федерације, у оружаним снагама и граничним трупима.

Будући да служба има полицијска овлашћења, тиме су јој и иманентни управни послови.

В) Федерална агенција за државне комуникације и информације – ФАПСИ

Федерална агенција за државне комуникације и информације (ФАПСИ) произашла је из некадашњег сектора КГБ-а, који је био задужен за прикупљање података о научним достигнућима у области нуклеарне физике, нуклеарног оружја и електронике.

Правни положај за рад ФАПСИ заснива се на Председничком декрету из 1991. године, Закону о државним комуникацијама из 1993. године и Статуту службе из 1994. године.

ФАПСИ има надлежност за следеће послове: (1) организација и обезбеђење специјалних телекомуникационих веза и система информација државних органа; (2) организација криптографских и технички безбедних шифрованих веза за потребе државних органа; (3) прислушкивање и пресретање страних телекомуникационих и других специјалних веза, информационих система и шифрованих порука коришћењем савремених радио–електронских средстава и метода, и (4) истраживање и усавршавање метода криптозаштите за потребе федералних органа извршне власти, Савета безбедности Руске Федерације и других државних органа. Радом ФАПСИ руководи директор и три заменика.

ФАПСИ је организована по следећем принципу: (1) први и главни директор; (2) оперативни директор; (3) комуникациони директор задужен за одржавање везе између председника Руске Федерације и ФСБ; (4) научно–технички центар и центар за потпуну заштиту клијента и уређаја за

идентификацију („Верба“); (5) научно–технички центар задужен за управљање документима, архивама и информатичким системима („Атлас“); (6) Служба безбедности надлежна за физичку заштиту (телохранитељи), и (7) финансијско–економска управа.

Код ове службе не примећујемо облике управне делатности.

Г) Федерална служба заштите (*Федеральная служба охраны – ФСО*)

Федерална служба заштите (ФСО) је произашла из девете управе КГБ-а, која је својевремено обезбеђивала Кремљ и главне канцеларије КП СССР.

Правни положај службе заснива се на Закону о државној заштити.

Према том закону, ФСО има следеће надлежности: (1) заштита најзначајних федералних органа власти, било да се ради о објектима или о лицима (председник Руске Федерације, највиши функционери Руске Федерације и ВИП личности током званичних посета); (2) обезбеђење и заштита значајних државних привредних објеката, и (3) утврђивање режима кретања лица, проласка транспортних и других средства у објектима који се штите.

ФСО је служба државне безбедности која поседује полицијска овлашћења, под којима се подразумева спровођење истражних делатности, провере докумената, хапшење извршилаца кривичних дела која угрожавају безбедност Руске Федерације, као и друге оперативно–истражне радње и мере (употреба средстава принуде) и друге материјалне радње које представљају управну делатност.

Д) Председничка служба безбедности
(*Президентска Служба Безопасности – ПСБ*)

Председничка служба безбедности (ПСБ) је произашла из Главне надзорне управе (ГУО) 1993. године, као наследница девете управе КГБ-а.

ПСБ је задужена за заштиту председника и највиших функционера Руске Федерације.

На основу председничког указа из 1996. године, служба је задужена искључиво за заштиту личности председника Руске Федерације. Међутим, интересантно је да ПСБ, без обзира на поменута овлашћења, није директно потчињена председнику, већ администрацији председника Руске Федерације.

3. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УПРАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Управни органи и организације у систему безбедности Републике Србије највећим делом произилазе из управних органа и организација, који су чинили систем безбедности Савезне Републике Југославије, односно Државне заједнице Србије и Црне Горе. Оваква констатација произилази из чињенице, да је Република Србија, као правни и међународноправни сукцесор, задржала готово идентичну структуру, па и оквирну законску регулативу управних органа и организација које је имала пре дисолуције заједничке државе.

Свакако, не треба изоставити ни чињеницу, да су управни органи и организације у систему безбедности Републике Србије под сталном реформом још од 2000. године, у намери да се држава приближи европским и евроатлантским интеграцијама. На том путу, реформа је обухватила Министарство унутрашњих послова, из којег је издвојен Ресор државне безбедности (РДБ) и формирана самостална Безбедносно–информативна агенција, под директном управом извршне, те надзором и контролом законодавне и судске власти. Надаље, Војска Србије је стављена под пуну цивилну контролу, успостављањем хијерархијске структуре кроз ланац командовања и контроле, од председника Републике, преко Министарства одбране и Владе, те од стручног оперативног органа Генералштаба до команди, установа и јединица. Такође, ни овде не треба занемарити законодавну контролу која се спроводи кроз посебно скупштинско тело (Одбор за одбрану и унутрашње послове). Поред наведеног, Војска Србије је надамак потпуне професионализације, при чему је укинута обавезно служење војног рока, те примењен модел војничког позива као професије. Обавештајно–безбедносне службе (војне и цивилне) законски су уређене, како кровним, тако и појединачним законима и заступају интересе државе као самосталне и деполитизоване институције, које професионално и стручно штите државни суверенитет споља и изнутра.

Данас, Република Србија има респектабилан систем безбедности, који је добро организован, правно уређен, под адекватном демократском контролом и надзором и који врши безбедност као државну делатност. Тај систем у ужем смислу сачињавају и управни органи и организације који, између осталог, врше и послове државне управе, као оружани органи управе.

У наставку рада размотрићемо њихов правни положај, почевши од уставног положаја, законске и подзаконске регулативе, па до управне делатности коју врше и управних радњи, које предузимају у извршавању њихових надлежности и овлашћења.

3.1. ДРЖАВНО–ПРАВНИ РАЗВОЈ, СИСТЕМ ВЛАСТИ И ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Република Србија је демократска држава, заснована на владавини права и социјалној правди, уставно посвећена начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама, те опредељена ка европским принципима и вредностима. У свом саставу Република Србија има две аутономне покрајине: Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохију. Припадност Косова и Метохије Републици Србији, вероватно у светлу најновијих дешавања везаних за статус ове покрајине, наглашена је још у преамбули Устава, при чему је заступање и заштита државних интереса Србије на Косову и Метохији уставна обавеза свих државних органа у свим унутрашњим и спољним политичким односима.

Република Србија је своју независност прогласила 5. јуна 2006. године, као међународноправни следбеник Државне заједнице Србије и Црне Горе.

Географски, Република Србија се налази у југоисточној Европи, на Балканском полуострву, и захвата површину од 88.361 км². Према попису из 2002. године, држава има 7.498.001 становника (без Косова и Метохије).²¹⁵

У својој државно–правној историји, Република Србија је прошла неколико етапа, при чему је међународноправни субјективитет стекла међународним признањем на Берлинском конгресу 1878. године. Монархистичко државно уређење Србија је задржала, што самостално, што у саставу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Краљевине Југославије, све до почетка Другог светског рата. У периоду од завршетка Другог светског рата, па до 1990. године, Србија је била социјалистичка република, једна од шест држава чланица бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије.²¹⁶ Уставом Републике Србије од 28. септембра 1990. године, Србија је постала независна суверена држава, која самостално обезбеђује своју територијалну целовитост, међународни положај и односе са другим државама.²¹⁷ Међутим, Република Србија поново ступа у интеграције и преноси део своје суверености на савезну државу стварањем Савезне Републике Југославије, 27. априла 1992. године, када је усвојен Устав Савезне Републике Југославије. Поменути Уставом, створена је Савезна Република Југославија као суверена савезна држава заснована на равноправности грађана и равноправности република чланица коју сачињавају Република Србија и Република Црна Гора као републике чланице.²¹⁸

²¹⁵ Основни подаци о Републици Србији преузети су са интернет странице Републичког завода за статистику: <http://webrzs.stat.gov.rs/axd/osn.php?kljuc=1>, 06.02.2011. године.

²¹⁶ Видети: *Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946.*, *Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. и 1974. године.*

²¹⁷ *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 1/90.

²¹⁸ *Устав Савезне Републике Југославије*, Службени гласник СРЈ, бр. 1/92.

Након нешто више од деценије функционисања у оквиру Савезне Републике Југославије, Република Србија и Република Црна Гора, током 2003. године редефинишу међусобне односе, те настаје Државна заједница Србија и Црна Гора, која се заснива на равноправности две државе чланице. Односи две државе били су регулисани Уставном повељом Државне заједнице Србије и Црне Горе. Државна заједница у свему је подсећала на унију држава и била је „ограниченог рока трајања“, будући да је Уставна повеља по истеку од три године функционисања заједнице, давала могућност државама чланицама покретање поступка за промену државног статуса, односно за иступање из заједнице.²¹⁹ Користећи ово право, Република Црна Гора, током 2006. године спровела је референдум, те прогласила своју независност 03. јуна 2006. године, чиме је престала да постоји Државна заједница СиЦГ.

Република Србија, као међународноправни наследник Државне заједнице СиЦГ, донела је нови Устав 2006. године, којим је поновљен исти систем власти успостављен у Уставу од 1990. године.²²⁰ Поменути Уставом, Република Србија је дефинисана као држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима. Државна власт је подељена на законодавну, извршну и судску, при чему се однос између ове три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли.

Историјским освртом на државноправно уређење Републике Србије, можемо констатовати да је она прошла различите облике владавине и државног уређења, од монархистичких, федералних, тоталитарних, конфедералних, уније, па до самосталне и независне демократске републике са парламентарном демократијом.

Систем власти у Републици Србији, према важећем Уставу, има спољашња обележја мешовитог система, какав данас постоји у великој већини бивших социјалистичких земаља. При томе он више нагиње ка парламентарном систему. За мешовити систем власти карактеристично је да се у основни парламентарни контекст смештају поједине институције или поједина начела председничког система. Реч је о непосредном избору председника републике и о његовим знатно већим овлашћењима у односу на шефа државе у парламентарном систему. Парламентарни контекст при томе остаје очуван, јер влада произилази из парламентарне већине и политички јој је одговорна за свој рад.²²¹

²¹⁹ Чл. 60 Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора, Службени лист СиЦГ, бр. 1/2003.

²²⁰ Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције, дванаесто осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 207.

²²¹ *Ibid.*, стр. 208.

3.2. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Устав Републике Србије од 2006. године (актуелни и важећи) увелико се ослања на Устав Србије из 1990. године, као и на Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године.²²²

Постоје анализе које сматрају да је доношење овог Устава извршено из политичких циљева.²²³ Невезано за наведено, можемо издвојити две његове одлике. Прва, да је Устав потврдио припадност Косова и Метохије држави Србији и у том правцу задужио институције Републике Србије да чувају такву уставну позицију, и друго, Устав је потврђен на референдуму као облику вршења суверености од стране грађана.

Правни поредак државе Србије је јединствен, што се постиже усклађеним односом између правних аката у њему. Устав је највиши правни акт Републике Србије. Општеприхваћена правила међународног права су по правној снази у рангу са Уставом. Потврђени међународни уговори су испод Устава, али изнад закона. Закони и други општи акти донесени у Републици Србији морају бити у сагласности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Сви подзаконски општи акти, без обзира на доносиоца, морају бити у сагласности са законом.²²⁴

Према Уставу, Народна скупштина Републике Србије је носилац законодавне и уставотворне власти. Народна скупштина доноси и мења законе, али исто тако доноси и мења и Устав. У надлежности Народне скупштине је и поступак разрешења председника Републике.

Влада Републике Србије је, према Уставу, носилац извршне власти. Она поред стандардне улоге предлагања закона и других општих аката, те доношења подзаконских аката за извршавање закона, даје мишљење Народној скупштини и о законским решењима предложеним од неког другог органа. Влада усмерава и усклађује рад органа државне управе, тако што прописује унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и врши надзор над њиховим радом. С друге стране, државна управа за свој рад одговара Влади.

²²² Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) је дала мишљење о Уставу Републике Србије, о чему постоји извештај. Видети: *Мишљење о Уставу Србије усвојено од стране Комисије на 70. пленарној седници*, Венеција, 17–18. март 2007, превод Канцеларије Савета Европе у Београду, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-srb.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-srb.pdf), 06.02.2011. Текст је писан више као политичка, а не правна анализа Устава Републике Србије. Уследиле су енергичне реакције теоретичара Уставног права на поменути извештај. О неким реакцијама видети: Јовановић, М.: *Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Србије, случај слободни мандат*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Годишњак 2007, Београд, 2007, стр. 242–255, затим; *Устав и искушења*, Нова српска политичка мисао, посебно издање, 2/2008.

²²³ Марковић, Р.: *Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед*, Анали Правног факултета Универзитета у Београду, година LIV, бр. 2/2006, Београд, 2006, стр. 7.

²²⁴ *Ibid.*, стр. 37.

У Уставу из 2006. године, државна управа је посебна јединица у систематици Устава у оквиру дела о уређењу државе, што значи да одредбе о њој нису изложене у одељку о Влади (као што је то било у Уставу уз 1990). Устав не набраја послове државне управе, односно органа државне управе који их обављају, него само одређује ко их обавља („министарства и други органи државне управе одређени законом“). Да је државна управа носилац исте државне власти (извршне власти) као и Влада, види се из уставних одредби, према којима државна управа за свој рад одговара Влади, која прописује (самосталном уставном одредбом) унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација.²²⁵ Пажњу привлачи и одредба да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону. Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.²²⁶ Овом одредбом, Устав је регулисао законску материју, јер који је акт управни, прописује закон, а не Устав.

Председник Републике је модератор у односима између две власти, законодавне и извршне. Председник Републике изражава државно јединство Републике Србије.²²⁷ Председник Републике је шеф државе, те представља државу у земљи и иностранству. Председник Републике бира се на непосредним изборима, тајним гласањем. Мандат председника Републике траје пет година. Председник Републике предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, с тим да предлаже кандидата који може остварити неопходну скупштинску већину. У односу са Народном скупштином, председник Републике може вратити Народној скупштини изгласани закон на поновно одлучивање, ако сматра да закон није сагласан са Уставом или да је у супротности с потврђеним међународним уговорима или општеприхваћеним правилима међународног права или да при доношењу закона није поштована процедура која је прописана за доношење закона или да закон не уређује неку област на одговарајући начин. Председник Републике може, у складу са Уставом и законом, да својим указом распусти Народну скупштину на образложени предлог Владе и при том доноси одлуку којом се расписују нови избори за Народну скупштину. Поред тога, указом, председник Републике проглашава закон, поставља и опозива амбасадоре Републике Србије, даје

²²⁵ *Ibid.*, стр. 21.

²²⁶ Чл. 198 Устава Републике Србије.

²²⁷ Чл. 111 Устава Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/06. Поред Устава, позиција, избор и надлежности председника Републике Србије одређени су: *Законом о председнику Републике*, Службени гласник РС, бр. 117/07; *Законом о избору председника Републике*, Службени гласник РС, бр. 117/07; *Законом о помиловању*, Службени гласник РС, бр. 49/05 и 50/95, те другим законима.

одликовања и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Поред расписивања избора за народне посланике, председник одлуком предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, даје помиловања, именује генералног секретара председника Републике, шефа Кабинета председника Републике, саветнике председника Републике и друге функционере у Генералном секретаријату председника Републике.

Према Уставу, судску власт, која је јединствена на територији целе државе, врше судови који су независна грана власти, одвојена у вршењу своје основне функције од носилаца законодавне и извршне власти. При томе, заштита уставности и законитости је поверена Уставном суду.

Два државна органа Устава из 2006. нису до сада били категорија Устава. То су Заштитник грађана (од 2005. он је законска категорија) и Војска (била је категорија федералног Устава, а од 2003. Уставне повеље). При томе, уставне одредбе о Заштитнику грађана довољна су оријентација законодавцу да правно уобличи ову институцију, док се код војске ради о оскудном облику регулисања, о чему ће бити речи у наставку рада.

3.3. УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Уставни положај субјеката безбедности у Уставу Републике Србије је веома штуро уређен и можемо га посматрати кроз институционалне надлежности органа власти и евентуална помињања одређених субјеката безбедности.

Према Уставу, Народна скупштина Републике Србије одлучује о рату и миру и проглашава и укида ванредно и ратно стање, надзире рад служби безбедности, те усваја стратегију одбране.²²⁸

Кад је у питању егзекутива, председник Републике има значајне надлежности над Војском Србије. Тако, председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Иначе, свега три постојеће кратке одредбе о Војсци Србије у Уставу крајње су сиромашне по садржини и недовољне су да се сагледа концепција те институције. Функција Војске Србије сведена је на одбрану земље „од оружаног угрожавања споља“.²²⁹ Није уобичајено ни то што нигде у Уставу војна обавеза није подигнута на ниво уставне дужности грађана.

Опредељујући се за начело поделе власти и модел бицефалне егзекутиве, Устав Републике Србије утврдио је јак положај шефа државе у лицу председника Републике. Такав положај председника Републике произлази из

²²⁸ Чл. 99 Устава Републике Србије.

²²⁹ Чл. 139 Устава Републике Србије.

широког круга његових надлежности уопште и посебно снажних надлежности у области одбране, командовања и руковођења Војском Србије.

Други део егzekутиве, Влада, у области безбедности има одређене надлежности у случајевима ванредног и ратног стања, када може доносити уредбе којима се ограничавају људска и мањинска права. Наравно, такве уредбе мора потврдити Народна скупштина у року од 48 часова након доношења, односно чим добије могућност да се састане.

Stricto sensu посматрано, Устав не описује, изузев војске, ниједан субјекат безбедности, при чему унутрашњој безбедности не посвећује никакву пажњу.

3.4. ИНСТИТУЦИЈЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У институционалном погледу систем безбедности Републике Србије сачињавају: Министарство одбране, у чијој надлежности су Војска Србије, затим Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА); Министарство унутрашњих послова Републике Србије, са нагласком на полицијске снаге, и Безбедносно–информативна агенција Републике Србије (БИА), као посебна организација, те саветодавна тела - Савет за националну безбедност и Биро за координацију.

Иако свака агенција у обавештајно–безбедносном систему Републике Србије има сопствени закон који је правно позиционира, постоји и кровни закон под називом Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, којим се уређују основе безбедносно–обавештајног система Републике Србије, усмеравање и усклађивање рада служби безбедности у Републици Србији и надзор над њиховим радом. Према том закону, службе безбедности су Безбедносно–информативна агенција, као посебна организација, Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција, као органи управе у саставу Министарства одбране.²³⁰

Поред дефинисања обавештајно–безбедносних агенција, закон је одредио и тела за усмеравање и усклађивање рада служби безбедности: Савет за националну безбедност и Биро за координацију, те поставио основне принципе и дефинисао тела за контролу и надзор над радом служби безбедности.

²³⁰ Чл. 4 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007. Поменути закон је ставио ван снаге Закон о службама безбедности СРЈ, Службени лист СРЈ, бр. 37/2002, који је у чл. 5, став б, дефинисао, да у оквиру савезног министарства надлежног за иностране послове делују: Служба за истраживање и документацију и Служба безбедности. Постојећим законом ове службе су изостављене.

Савет за националну безбедност је тело Републике Србије које обавља одређене послове и задатке из области националне безбедности. Савет се стара о националној безбедности тако што: (1) разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности; (2) разматра међусобну сарадњу органа надлежних за одбрану, органа надлежних за унутрашње послове и служби безбедности и њихову сарадњу с другим надлежним државним органима, као и сарадњу са органима и службама безбедности страних држава и међународних организација; (3) предлаже надлежним државним органима мере за унапређење националне безбедности; (4) разматра предлоге за унапређење националне безбедности које му упућују органи надлежни за одбрану, органи надлежни за унутрашње послове, службе безбедности и други надлежни државни органи; (5) разматра питања из делокруга органа државне управе, аутономних покрајина, општина, градова и града Београда, која су значајна за националну безбедност, и (6) разматра и друга питања која су значајна за националну безбедност.²³¹ Поред наведеног, Савет усмерава и усклађује рад служби безбедности кроз разматрање, давање мишљења и доношење закључака везаних за рад служби безбедности. Персонално, Савет чине: председник Републике, председник Владе, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар правде, начелник Генералштаба Војске Србије и директори служби безбедности. Савет има секретара Савета, који учествује у раду Савета као административно–стручни орган и нема право гласа. Рад Савета се одвија према Пословнику, а његове седнице сазива и њима председава председник Републике.

Поред Савета за националну безбедност, постоји и Биро за координацију, који је оперативно тело за усклађивање рада служби безбедности и извршавање закључака Савета. Биро за координацију чине директори служби безбедности и секретар Савета, с тим да учешће у раду Бироа, сходно потребама, могу узети: представници Министарства спољних послова, директор полиције и начелници управа полиције, Републички јавни тужилац, директор Управе царина и руководиоци других државних органа, организација и институција.

На основу изнесеног, закључујемо да Савет за националну безбедност и његово оперативно тело, Биро за координацију, имају искључиво саветодавну, стручну и координирајућу улогу над активностима субјеката безбедности. У том смислу, Савет за националну безбедност знатно се разликује од некадашњег Врховног савета одбране, који је својим правним положајем и надлежностима увелико задирао у овлашћења шефа државе у командовање војском.²³²

²³¹ Чл. 5 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007.

²³² Поређења ради, Чл. 135, ст. 1 Устава СРЈ је гласио: “Војском Југославије у миру и рату командује председник Републике, у складу са одлукама Врховног савета одбране.”

3.4.1. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ВОЈСКЕ СРБИЈЕ

Шири правни положај Војске Србије произилази из Закона о одбрани. Закон о одбрани уређује систем одбране Републике Србије, надлежности државних органа и Војске Србије у одбрани, права и дужности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у одбрани, као и друга питања од значаја за одбрану.²³³

Војска Србије је оружана, организована снага, која брани земљу од угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе.²³⁴

Основе организационе структуре и бројну величину Војске утврђују надлежни државни органи, на предлог Министарства одбране, зависно од степена угрожености, ресурса, мисија, задатака и међународних стандарда.

Војска Србије је организована на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу у команде, јединице и установе. Начелно је чине видови, родови и службе. Попуњава се професионалним, рочним и резервним саставом, са тежњом ка потпуној професионализацији.

Војска Србије има мисије и задатке.²³⁵ Мисије Војске су: одбрана државе од спољног оружаног угрожавања; учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету; подршка у случају природних непогода и катастрофа. Из мисија произилазе задаци. Основни задаци Војске су: одвраћање од оружаног угрожавања и других војних изазова, ризика и претњи безбедности; одбрана територије, ваздушног простора и акваторије; оспособљавање војника, старешина, команди, јединица и установа за реализацију мисија и задатака; учешће у међународној војној сарадњи и мировним операцијама под окриљем ОУН и система колективне безбедности и пружање помоћи у случају природних непогода и катастрофа већих размера, у којима су угрожени људски животи, животна средина и материјална добра.

Војском Србије, као што је већ наведено, сходно Уставу, командује председник Републике Србије у миру и у рату. Надлежности председника Републике у области руковођења и командовања Војском прописане су детаљније Законом о војсци Србије и обухватају: (1) командовање војском и одлучивање о употреби војске у миру и рату; (2) утврђивање основа за развој и опремање војске; (3) утврђивање основа мирнодопске и ратне организације војске; (4) одређивање родова и служби војске, на предлог министра одбране;

²³³ Чл. 1 Закона о одбрани, Службени гласник РС, бр. 116/2007. и 88/2009.

²³⁴ Чл. 2 Закона о Војсци Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007. и 88/2009.

²³⁵ Наизглед истоветни термини мисије и задаци се очигледно у овом случају разликују по томе што су мисије шири појам у односу на задатке.

(5) уређење система командовања и праћење спровођења тог система; (6) усвајање Плана употребе и наређивање употребе војске; (7) доношење смерница за изградњу оперативне и функционалне способности војске, на предлог министра одбране; (8) постављање и разрешавање начелника Генералштаба, уз мишљење министра одбране; (9) постављање, унапређивање и разрешавање официра на формацијска места за која је прописан чин генерала и одлучивање о престанку њихове службе, на предлог министра одбране; (10) наређивање спровођења мера приправности војске у случају ратног или ванредног стања; (11) наређивање мобилизације војске; (12) доношење основних правила и других аката која се односе на употребу војске; (13) доношење Правила службе војске и других правила којима се уређују унутрашњи ред и односи у вршењу војне службе и (14) обављање и других послова командовања војском у складу са законом. Поред наведеног, председник Републике производи офицере и резервне офицере, те решава о стањима у служби генерала.²³⁶

На основу наведеног, уочавамо широк спектар надлежности председника Републике над војском, које се могу груписати у следеће скупине: командне, нормативне и административно–управне. При томе, председник Републике доноси правне, углавном управне акте. Конкретније, надлежности у области одбране, председник Републике остварује доношењем указа, одлука, правила, наредба, наређења и других правних аката који су одређени законом. При томе најчешће, председник Републике доноси указе којима поставља, разрешава и унапређује офицере Војске Србије.

Министар одбране, углавном, има руководеће дужности, при чему обавља и административно–управне и нормативне послове, те има саветодавну улогу кроз давање мишљења о одређеним питањима шефу државе.²³⁷ У погледу кадрова, треба напоменути да министар одбране, односно лице које он овласти, решава о пријему у службу професионалних припадника Војске Србије, затим решава о стањима у служби официра у чину мајора, потпуковника и пуковника и решава о односима у служби професионалних војних лица распоређених ван Војске Србије. Ова питања министар одбране регулише управним актима, решењима, одлукама и наредбама.²³⁸

Начелник Генералштаба и старешине Војске Србије командују и руководе Војском Србије у складу са законом и актима командовања претпостављених. Сам Генералштаб представља стручни орган који је у

²³⁶ Чл. 135 Закона о Војсци Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007. и 88/2009. Овде се под термином „произвођење“ мисли на указ председника Републике, којим се додељује почетни официрски чин кадетима војних школа и академија након завршетка школовања.

²³⁷ О надлежностима министра одбране видети: Чл. 18 Закона о одбрани, Службени гласник РС, бр. 116/2007 и 88/2009.

²³⁸ О наредби, као евентуално управном акту, биће речи у другом делу рада.

потпуности под цивилном командом и директном контролом министра одбране и, посредно, председника Републике.

Демократска и цивилна контрола Војске Србије нарочито обухвата контролу употребе и развоја Војске Србије, интерну и екстерну контролу трошкова за војне потребе, праћење стања и обавештавања јавности о стању припрема Војске Србије, обезбеђење слободног приступа информацијама од јавног значаја и утврђивање одговорности за вршење војних дужности у складу са законом. Демократску и цивилну контролу Војске Србије врше Народна скупштина²³⁹, Заштитник грађана и други државни органи у складу са својим надлежностима, грађани и јавност. Прописи о заштитнику грађана који се односе на заштиту и остваривање права грађана, примењују се и на професионалне припаднике Војске Србије.

Овде уочавамо да војска нема свог омбудсмана, односно војног повереника, што представља праксу неких држава, већ те послове врши „цивилни омбудсман“.

Интересантно је напоменути да Закон о војсци у себи инкорпорира и одредбе које су некада припадале (и обично припадају – Н.В.) Закону о служби, а сада су део једног интегрисаног закона, конкретније другог дела Закона о војсци под називом: Служба у Војсци Србије. Тако, други део Закона о војсци, под називом Служба у Војсци Србије, садржи четрнаест глава структурираних по следећем принципу: (1) Попуна Војске Србије; (2) Посебна овлашћења и дужности војних лица, (3) Унапређивање војних лица; (4) Оцењивање и признања; (5) Стање у служби професионалних војних лица; (6) Обавеза служења у Војсци Србије по завршеном школовању, односно усавршавању; (7) Плате и друга новчана примања војних лица; (8) Радно време, одмори и одсуства војних лица; (9) Престанак професионалне војне службе; (10) Служба цивилних лица на служби у Војсци Србије; (11) Надлежности за решавање о односима у служби и за доношење других аката; (12) Одговорност припадника Војске Србије; (13) Губитак чина, и (14) Прелазне и завршне одредбе.

²³⁹ У том смислу, Чланом 46, став 3 Пословника Народне скупштине Републике Србије, у Народној скупштини Републике Србије успостављен је Одбор за одбрану и унутрашње послове. Одбор за одбрану и унутрашње послове разматра предлог закона, другог прописа и општег акта, као и друга питања која се односе на Војску Србије; одбрану Републике Србије; интегрисано управљање пограничним пословима; производњу, промет и превоз оружја; разматра стратегију одбране, питања у вези са остваривањем цивилне и демократске контроле Војске Србије и одбрамбеног система, као и питања из области јавне и државне безбедности; извештај о раду Министарства унутрашњих послова о стању безбедности у Републици Србији, достављен Народној скупштини на њен захтев; врши контролу над радом служби безбедности, као и друга питања из области безбедности, у складу са законом. (Чл. 49 Пословника). Одбор има 17 чланова. Видети: *Пословник о раду Народне скупштине Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 52/10.

Сами називи глава *ipso facto* говоре о областима које су њима прописане, а може се закључити да овај део закона, а самим тим и цели закон, представља *lex specialis* у односу на Закон о раду, Закон о ПИО и друге, са њима повезане законе.

Оно што је са управног аспекта веома значајно, је то, да Закон о Војсци Србије садржи одредбе о управном карактеру одређених аката, управном поступку и поступку по деволуцији, што је веома ретко и тешко запазити у истим или сличним законима које смо до сада анализирали.

Тако, акт о разрешењу од дужности професионалног припадника Војске Србије, за кога је донет акт о престанку службе, доноси претпостављени старешина на положају команданта батаљона или њему раван или виши старешина.

Акта о пријему у службу, унапређењу, премештају и престанку службе, као и акта којима се решава о стањима у служби официра и подофицира, управна су акта. Жалба професионалног припадника Војске Србије против аката о премештају, постављењу, стављању на располагање и удаљењу од дужности не задржава њихово извршење. Против ових аката може се водити управни спор.

Акта о односима у служби војних лица и цивилних лица у Војсци Србије која садрже поверљиве податке саопштавају се тим лицима уз потпис. Дан саопштења сматра се даном достављања у смислу прописа којима се уређује управни поступак.

Ако законом или прописом донетим на основу закона није одређена надлежност другог лица, за решавање о управним стварима у првом степену стварно је надлежан старешина команде, јединице или установе Војске Србије на положају команданта батаљона или старешина њему равног или вишег положаја. О жалби против решења поменутих старешина решава старешина команде, јединице или установе Војске Србије, непосредно претпостављен старешини који је донео првостепено решење.

За доношење решења у управном поступку месно је надлежан старешина команде, јединице или установе у којој се лице о чијем се праву, односно обавези решава, налази у служби, а за лица којима је престала служба, старешина команде, јединице или установе Војске Србије у којој се лице налазило на дан престанка службе, односно следбеник команде, јединице или установе Војске Србије која је престала да постоји. Ако се решава о праву, односно обавези старешине команде, јединице или установе наведених лица или ако тај старешина по закону треба да буде изузет од решавања из других разлога, за доношење решења месно је надлежан старешина команде, јединице или установе Војске Србије који му је непосредно претпостављен.

На основу наведеног, у Војсци Србије учавамо прецизно регулисану управну делатност. Регулисање права и дужности органа државне управе и њихову управну делатност у области одбране прописао је Закон о одбрани.²⁴⁰

3.4.2. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, НАДЛЕЖНОСТИ, ОРГАНИЗАЦИЈА И СТРУКТУРА ПОЛИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Послове државне управе Републике Србије утврђене законом и прописима донетим на основу закона обављају министарства. Она примењују законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и опште акте председника Републике; решавају у управним стварима; врше управни надзор над обављањем поверених послова и др.

Унутрашњи послови су законом утврђени послови, чијим обављањем надлежни републички органи остварују безбедност Републике и њених грађана и обезбеђују остваривање Уставом и законом утврђених других права грађана. Унутрашње послове државне управе обавља Министарство унутрашњих послова.

Министарство унутрашњих послова обавља послове државне управе који се односе на: заштиту живота, личне и имовинске безбедности грађана; спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање починилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима; одржавање јавног реда и мира; пружање помоћи у случају опасности; обезбеђивање зборовата и других окупљања грађана; обезбеђивање одређених личности и објеката, укључујући и страна дипломатска и конзуларна представништва на територији Републике Србије; безбедност, регулисање и контролу саобраћаја на путевима; безбедност државне границе и контролу преласка границе и кретања и боравка у граничном појасу; боравак странаца; промет и превоз оружја, муниције, експлозивних и одређених других опасних материја; испитивање ручног ватреног оружја, направа и муниције; заштиту од пожара; држављанство; јединствени матични број грађана; пребивалиште и боравиште грађана; личне карте; путне исправе; међународну помоћ и друге облике међународне сарадње у области унутрашњих послова, укључујући и реадмисију; илегалне миграције; азил; обучавање кадрова; управно решавање у другостепеном поступку по основу прописа о избеглицама, као и друге послове одређене законом.²⁴¹

У склопу Министарства унутрашњих послова Републике Србије, као оперативни орган надлежан за полицијске послове делује Дирекција полиције.

У полицијске послове спадају: (1) безбедносна заштита живота, права, слобода и личног интегритета лица, као и подршка владавини права; (2)

²⁴⁰ Чл. 24–28 Закона о одбрани, Службени гласник РС, бр. 116/2007. и 88/2009.

²⁴¹ Чл. 5 Закона о министарствима, Службени гласник РС, бр. 65/08.

безбедносна заштита имовине; (3) спречавање, откривање и расветљавање кривичних дела, прекршаја и других деликата, други видови борбе против криминала и отклањање његових организованих и других облика; (4) откривање и хватање извршилаца кривичних дела и прекршаја и других лица за којима се трага и њихово привођење надлежним органима; (5) одржавање јавног реда, пружање помоћи у случају опасности и пружање друге безбедносне помоћи онима којима је неопходна; (6) регулисање, контрола, пружање помоћи и надзор у саобраћају на путевима; (7) обезбеђивање одређених јавних скупова, личности, органа, објеката и простора; (8) надзор и обезбеђивање државне границе, контрола прелажења државне границе, спровођење режима у граничном појасу и утврђивање и решавање граничних инцидената и других повреда државне границе; (9) извршавање задатака утврђених прописима о странцима, и (10) извршавање других задатака утврђених законом и подзаконским актом донетим на основу овлашћења из закона.²⁴²

Дирекцијом полиције руководи директор полиције, кога поставља и разрешава Влада на предлог министра полиције.

Дирекција полиције на територији Републике: (1) прати и анализира стање безбедности, а нарочито појаве које погодују настајању и развоју криминалитета; (2) усклађује, усмерава и контролише рад подручних полицијских управа; (3) непосредно учествује у обављању одређених сложенијих послова из делокруга подручних полицијских управа; (4) обезбеђује спровођење међународних уговора о полицијској сарадњи и других међународних аката за које је надлежна; (5) организује и спроводи криминалистичка вештачења; (6) ствара потребне услове за одржавање и подизање оспособљености и спремности полиције за деловање у ванредним условима и (7) у полицијским пословима доприноси безбедносно–полицијској и наставно–научној активности.²⁴³

Дирекцију полиције чине: организационе јединице у седишту МУП-а, Полицијска управа (ПУ) за град Београд, подручне полицијске управе (ППУ) и полицијске станице (ПС). За обављање полицијских послова у седишту Дирекције полиције образују се управе. Надаље, у оквиру Полицијске управе за град Београд образују се управе и полицијске станице у општинама. У подручним полицијским управама образују се одељења, полицијске станице и полицијске испоставе (ПИ) у општинама. Влада уредбом о начелима за унутрашње уређење Министарства утврђује подручне полицијске управе и полицијске станице, њихова подручја и седишта.

У свом раду полиција је подвргнута контроли и надзору законитости рада. При томе, постоји унутрашња контрола коју врше старешине

²⁴² Чл. 10 Закона о полицији, Службени гласник РС, бр. 101/05.

²⁴³ Чл. 21 Закона о полицији, Службени гласник РС, бр. 101/05.

организационих јединица и линија рада, као и посебни органи, тзв. специјализована одељења (секције) за контролу законитости рада, која се формацијски налазе у саставу линија рада (нпр. одељење за контролу у оквиру униформисане полиције). Најзад, на врху хијерархијске структуре, у самом седишту министарства, налази се Сектор унутрашње контроле као формацијски највиши орган унутрашње контроле.²⁴⁴

Поред наведених, постоји и парламентарна контрола коју спроводи Народна скупштина Републике Србије кроз већ поменути Одбор за одбрану и унутрашње послове, као и контрола коју врши Заштитник грађана.

Анализирајући организацију и надлежности Министарства унутрашњих послова и Дирекције полиције, уочавамо извесну издиференцираност управних и безбедносних послова. При томе, носилац управних и нормативних послова је министарство (поготово у нормативном подзаконском погледу) док је полиција вршилац безбедносних послова, те носилац кривичне и прекршајне делатности. Свакако да полиција обавља и управне послове, вршећи управне радње, и то кроз активности овлашћених службених лица униформисане и криминалистичке полиције. Класичне управне послове, који подразумевају спровођење управних поступака и издавање управних аката (личне и путне исправе, послови са странцима, послови везани за оружје и муницију, регистрација возила и сл.), углавном обављају органи Министарства унутрашњих послова, који у свему представљају државне органе управе сличне другим цивилним органима државне управе.

Важно је напоменути, да полиција у свакодневном раду предузима велики број полицијских радњи, које по свом карактеру, садржају и облику испољавања представљају управне радње.

3.4.3. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОБАВЕШТАЈНО–БЕЗБЕДНОСНИХ АГЕНЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Као што је већ напоменуто, сходно одредбама Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, службе безбедности су: Безбедносно–информативна агенција (БИА), као посебна организација, Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА). У наставку рада анализираћемо понаособ њихов правни положај, организацију, надлежност, структуру, демократску контролу и надзор, те сагледати њихову управну делатност.

²⁴⁴ Никач, Ж.: *Полицијски подсистем система безбедности*, у: Кековић, З.: *Системи безбедности, хрестоматија*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 92.

А) Безбедносно–информативна агенција Републике Србије (БИА)

Безбедносно–информативна агенција је наследница бившег Ресора државне безбедности МУП-а РС, из којег је настала реформом током 2002. године. Поменутом трансформацијом, од класичне полицијске службе створена је специјализована и самостална Агенција, задужена за обавештајне, контраобавештајне и друге законским прописима предвиђене послове безбедности.²⁴⁵ Као таква, Агенција је директно подређена извршној власти (влади Републике Србије) од које добива ставове и смернице за рад, а које се односе на безбедносно–обавештајну политику државе. У том смислу, Агенција за свој рад одговара Влади, али и Народној скупштини Републике Србије.

У свом раду Агенција обавља следеће послове и задатке: (1) врши заштиту безбедности Републике Србије, открива и спречава све делатности усмерене на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка државе; (2) истражује, прикупља, обрађује и процењује безбедносно–обавештајне податке и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије, те информише надлежне органе о тим подацима; (3) врши контраобавештајне послове, односно прикупљање, анализирање, обраду и оцењивање података о деловању страних обавештајних служби и појединих лица, група и организација на територији Републике Србије, усмерених против безбедности Републике Србије; (4) врши обавештајне послове, односно деловање у земљи и иностранству у циљу прикупљања, анализирања, обраде и оцене података политичке, економске, безбедносне и војне природе, који се односе на стране државе, политичке, војне и економске савезе и организације, који указују на намере и могућности тајног деловања усмереног на угрожавање безбедности Републике Србије; и (5) врши и друге послове безбедности као што су: сузбијање делатности усмерених на вршење организованог криминала, кривичних дела са елементима иностраног, унутрашњег и међународног тероризма, као и најтежих облика кривичних дела против човечности и међународног права и против Уставом утврђеног поретка.²⁴⁶

Начелно, БИА нема полицијска овлашћења, мада закон даје могућност да њени службеници распоређени у посебне организационе јединице задужене за откривање, праћење, документовање, спречавање, сузбијање и пресецање делатности организација и лица усмерених на вршење организованог криминала и кривичних дела са елементом иностраности, унутрашњег и међународног тероризма и најтежих облика кривичних дела против човечности и

²⁴⁵ Поред прописа који регулишу рад Агенције, широк је круг и других прописа које Агенција користи у свом раду. Искрпан попис прописа које Агенција примењује погледати у: *Информатор о раду Безбедносно–информативне агенције*, Безбедносно–информативна агенција, Београд, стр. 5–8, <http://www.bia.gov.rs/Saopstenja/Informator.pdf>, 08.02.2011. године.

²⁴⁶ Чл. 2 Закона о Безбедносно–информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002 и 11/2009. Такође, шире видети: <http://www.bia.gov.rs/delokrug-rada.htm>, 08.02.2011. године.

међународног права, као и против Уставом утврђеног поретка и безбедности државе, ипак користе полицијска овлашћења.

Руковођење Безбедносно–информативном агенцијом врши директор којег поставља и разрешава Влада Републике Србије. За свој рад и рад Агенције директор одговара Влади, с тим да је дужан на захтев Народне скупштине и скупштинског одбора за праћење рада Агенције, истима поднети извештај о раду Агенције и стању безбедности државе. Директору у раду помажу заменик директора и саветници, а постоји и функција главног инспектора за унутрашњу контролу и законитост и главног контролора за интерну буџетску контролу. Организацијски, Агенција се састоји од централне службе и регионалних центара. Централну службу чини девет управа, и то: (1) управа за безбедносни рад; (2) управа за обавештајни рад; (3) управа за технику; (4) управа за аналитику; (5) управа за безбедносну заштиту; (6) управа за међународну сарадњу; (7) управа за телекомуникације и информационе технологије; (8) управа за људске ресурсе, правне и материјално–финансијске послове, и (9) управа за истраживање и развој (Институт безбедности).

У циљу обављања послова и задатака из своје надлежности, БИА користи одговарајуће оперативне методе, мере и радње, као и одговарајућа оперативно–техничка средства, а одлуку о примени појединих метода, мера и средстава, доноси директор, или лице које он овласти.²⁴⁷

Овакав начин одлучивања о примени посебних средстава, мера, техника и поступака којим се дубоко задире у људска права, није пракса у сличним службама демократских земаља. Наиме, о оваквим мерама би морао одлучити надлежни орган правосуђа, а на предлог директора агенције.²⁴⁸ То је донекле исправљено одредбама чл. 14 Закона о БИА, када је за одступање од начела неповредивости писама и других средстава општења потребна одлука председника Врховног суда Србије, па остаје нејасно за примену којих метода, техника и средстава одлуку доноси директор Агенције.

Управо из оваквих разлога, битно је постојање адекватних механизма контроле и надзора над радом службе. У том смислу, постоји неколико нивоа контроле над БИА. Тако у оквиру Агенције постоји Одељење за унутрашњу и буџетску контролу. Поред тога, директор Агенције дужан је да два пута годишње поднесе извештај о раду Агенције и о стању безбедности Републике Србије, Народној скупштини и Влади Републике Србије.²⁴⁹ Најзад, Повереник грађана може, такође, да оствари увид у рад БИА.

²⁴⁷ Чл. 9 Закона о Безбедносно–информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002 и 11/2009.

²⁴⁸ Шире о томе у: Бајагић, М.: *Обавештајно–безбедносни систем Републике Србије*; у: Кековић, З.: *Системи безбедности, хрестоматија*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 114–115.

²⁴⁹ У том погледу, у оквиру Народне скупштине Републике Србије постоји Одбор за контролу служби безбедности. Одбор врши следеће послове: надзире уставност и законитост рада служби

Посматрајући, надлежност БИА и делокруг њеног рада, може се констатовати, да се ради о обавештајно–безбедносној агенцији која има у великом обиму полицијска овлашћења, на основу чега врши кривичну делатност откривања и документовања кривичних дела. Такође, кроз посебне методе и технике рада она врши и обавештајну, а кроз одређене безбедносне радње заштите лица и објеката, врши и безбедносну делатност. Управну делатност БИА налазимо код процеса безбедносног проверавања.

Безбедносна провера је поступак који пре издавања сертификата за приступ тајним подацима спроводи надлежни орган, у циљу прикупљања података о могућим безбедносним ризицима и сметњама у погледу поузданости за приступ тајним подацима. Безбедносну проверу за приступ тајним подацима и документима степена тајности "ДРЖАВНА ТАЈНА" и "СТРОГО ПОВЕРЉИВО", врши Безбедносно–информативна агенција Републике Србије.²⁵⁰ У том смислу, орган који захтева безбедносну проверу за лице, обраћа се Канцеларији Савета за националну безбедност²⁵¹, која уколико се ради о потреби приступа подацима поменутих степена тајности прослеђује захтев БИА на даљње поступање. Поред наведеног, БИА врши и процес безбедносног проверавања за лица која намеравају засновати радни однос у БИА. О извршеној провери издаје се решење, као и дозвола за приступ тајним подацима у случајевима позитивног исхода процеса безбедносног проверавања.

Уз велики део одређених активности које можемо сврстати у управне радње, те поменути процес безбедносног проверавања, друге конкретније форме управне делатности БИА не налазимо.

Б) Војнобезбедносна агенција (ВБА)

Војнобезбедносна агенција (ВБА) је наследница Управе безбедности Савезне Републике Југославије.

безбедности; надзире усклађеност рада служби безбедности са Стратегијом националне безбедности, Стратегијом одбране и Безбедносно–обавештајном политиком Републике Србије; надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду служби безбедности; надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података; разматра предлог буџетских средстава потребних за рад служби безбедности и надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад; разматра предлоге закона, других прописа и општих аката из надлежности служби; покреће иницијативе и подноси предлоге закона из надлежности служби; разматра предлоге, петиције и представке грађана који су упућени Народној скупштини у вези са радом служби безбедности и предлаже мере за њихово решавање и о томе обавештава подносиоца; утврђује чињенице о утврђеним незаконитостима или неправилностима у раду служби безбедности и њихових припадника и о томе доноси закључке и извештава Народну скупштину о својим закључцима и предлозима. *Чл. 46, ст. 19 и чл. 66 Пословника о раду Народне скупштине Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 52/10.

²⁵⁰ *Чл. 54 Закона о тајности података*, Службени гласник РС, бр. 104/2009.

²⁵¹ Видети: *Уредба о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност*, Влада Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 12/09.

Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА) представљају органе управе у саставу Министарства одбране, који обављају безбедносно–обавештајне послове од значаја за одбрану и део су јединственог безбедносно–обавештајног система Републике Србије. Као такве, оне и деле један закон, Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији.

Правни оквир за рад Војнобезбедносне агенције чине: Устав Републике Србије, Закон о одбрани, Закон о Војсци Србије, Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Кривични законик и Законик о кривичном поступку, у ширем смислу и Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, у ужем смислу као и други закони од посредног значаја за рад Војнобезбедносне агенције. Такође, у правнополитичком смислу ВБА свој рад темељи и на: Стратегији националне безбедности, Стратегији одбране и Доктрини Војске Србије.

ВБА је надлежна за безбедносну и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије, у оквиру које обавља општебезбедносне, контраобавештајне и остале послове и задатке од значаја за одбрану Републике Србије, у складу са законом и прописима донетим на основу закона.²⁵²

Дакле, две су групе послова и задатака које обавља ВБА. Прва група, група безбедносних послова и задатака, обухвата: персоналну безбедност, индустријску безбедност, заштиту тајних података и безбедносни менаџмент. Друга група, група контраобавештајних послова и задатака, обухвата: супротстављање обавештајној, терористичкој и организованој криминалној делатности усмереној против Министарства одбране и Војске Србије; откривање и документовање кривичних дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, као и против човечности и међународног права, када се као починиоци тих дела појављују лица запослена у Министарству одбране и Војсци Србије; откривање и документовање кривичних дела са елементима организованог криминала, као и кривичних дела корупције унутар Министарства одбране и Војске Србије, или када су наведена дела усмерена према Министарству одбране и Војсци Србије и контраобавештајна заштита лица, објеката и активности које су у надлежности Министарства одбране и Војске Србије.

Сходно законом додељеним мисијама и задацима, ВБА има надлежност да открива, истражује и документује кривична дела организованог криминала, прања новца, корупције (...), иако нису резултат деловања организоване криминалне групе, унутар Министарства одбране и Војске Србије (дакле

²⁵² Чл. 5 Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник РС, бр. 88/2009.

грађани, цивили – Н.В.).²⁵³ Овде уочавамо класичну кривичну делатност, иманентну полицији.

Управну делатност ВБА налазимо код послова безбедносног проверавања и издавања безбедносних сертификата (дозвола и одобрења) у склопу процедуре пријема у радни однос у Министарство одбране и на службу у Војску Србије, као и других лица која су од значаја за одбрану државе. Процес безбедносног проверавања се спроводи по посебном управном поступку и окончава се управним актом – решењем.

Будући да у свом раду ВБА има полицијска овлашћења, као и могућност примене посебних метода и поступака прикупљања података, онда можемо говорити и о њеној безбедносној, па и обавештајној делатности, те да она фактички делује *erga omnes*, што заједно са кривичном и управном делатношћу коју спроводи ВБА карактерише као типичну полицијску Агенцију.

Радам ВБА руководи директор, који за свој рад одговара министру одбране. Директор ВБА има заменика, који за свој рад одговара директору. Директора ВБА и његовог заменика поставља и разрешава председник Републике, указом на предлог министра одбране, ако се ради о професионалном војном лицу, односно влада, на предлог министра одбране (ако се ради о цивилном лицу – Н. В.), у складу са законом којим се уређује положај државних службеника. Директор ВБА и његов заменик постављају се на период од пет година и не могу бити чланови политичке странке, нити обављати другу јавну функцију. За директора ВБА и његовог заменика може бити постављено лице које је завршило генералштабно усавршавање и које има најмање девет година радног искуства на обавештајно–безбедносним пословима у систему одбране (уколико се ради о војном лицу – Н. В.).

Организациону структуру ВБА, у централу, поред директора и заменика директора, чине још и Одељење за унутрашње послове и Одељење за унутрашњу контролу, те управе, и то: Управа за операције, Управа за аналитику и Управа за подршку. Изван централе Агенције, постоје центри ВБА који су територијално размештени према зонама оперативне надлежности, а сходно размештају јединица и установа Министарства одбране и Војске Србије.

Поред унутрашње контроле, коју спроводе органи ВБА, контролу и надзор рада над ВБА спроводи извршна власт кроз Министарство одбране и преко генералног инспектора ВБА и ВОА као и Народна скупштина Републике Србије кроз рад скупштинског одбора за контролу служби безбедности (описан код анализе БИА).

²⁵³ *Ibid.*, чл. 6.

В) Војнообавештајна агенција (ВОА)

Војнообавештајна агенција је орган управе у саставу Министарства одбране, који обавља обавештајне послове од значаја за одбрану и део је јединственог безбедносно–обавештајног система Републике Србије.

Војнообавештајна агенција је надлежна за обављање обавештајних послова који се односе на прикупљање, анализу, процену, заштиту и достављање података и информација о потенцијалним и реалним опасностима, активностима, плановима или намерама страних држава и њихових оружаних снага, међународних организација, група и појединаца.

Војнообавештајна агенција има три мисије: (1) пружа подршку државном и војном руководству обавештајним информацијама о ризицима и претњама усмереним из иностранства против безбедности Републике Србије; (2) пружа обавештајну подршку Војсци Србије при реализацији мисија и задатака, и (3) представља и штити интересе Министарства одбране и Војске Србије у иностранству.²⁵⁴

У оквиру мисије пружања подршке државном и војном руководству преко обавештајних информација о ризицима и претњама усмереним из иностранства против безбедности Републике Србије, ВОА врши задатке праћења и истраживања политичко–безбедносне ситуације у окружењу, која може да генерише ризике и претње безбедности државе и праћење војног фактора међународних односа.

У мисији пружања обавештајне подршке Војсци Србије, ВОА врши задатке усмеравања и планирања обавештајних припрема и обавештајног обезбеђења Војске Србије, достављање и размену обавештајних података и информација са обавештајно–извиђачким органима и јединицама Војске Србије и праћење криза у регионима где су или могу бити ангажоване националне снаге у мултинационалним операцијама.

У мисији представљања и заштите интереса Министарства одбране и Војске Србије у иностранству, ВОА врши задатке представљања МО и Војске Србије у иностранству, заштите интереса МО и Војске Србије и учешће у развоју међуармијске сарадње и обавештавање о условима и развоју догађаја у држави код које се акредитује.²⁵⁵

У своме раду ВОА, као и ВБА, користи методе и технике тајног праћења и документовања безбедносно интересантних појава.

Агенцијом руководи директор, који за свој рад одговара министру одбране. Директор има заменика који за свој рад одговара директору. Поступак

²⁵⁴ http://www.voa.mod.gov.rs/srb/pocetna/misija.html#mo_point, 08.02.2011. године.

²⁵⁵ О надлежности, пословима и задацима ВОА, детаљније у чл. 24–25 *Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији*, Службени гласник РС, бр. 88/2009.

именовања, разрешења и услови за именовање и разрешење директора су идентични као код ВБА, као и целокупан унутрашњи и парламентарни надзор и демократска контрола над законитошћу рада Агенције.

Организациона структура ВОА, поред директора, заменика директора и помоћника директора, обухвата организационе јединице у центрالي и организационе јединице изван централе – центре ВОА, који су размештени по територији државе. Организационе јединице у центрالي су разврстане према линијама рада и обухватају: операције, аналитику, подршку, сарадњу, планирање, унутрашњу контролу и безбедност.²⁵⁶

Следом изнесеног, констатујемо да, упркос дефиницији ВОА као органа управе у саставу Министарства одбране, ради се о класичној обавештајној служби, код које не срећемо готово никакве облике управне делатности.

4. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УПРАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

Систем безбедности Републике Хрватске је специфичан, како начином настанка, тако и његовим каснијим развојем, односно трансформацијом. Прве установе система безбедности Републике Хрватске настале су пре њене самосталности и међународног признања, још у оквирима ондашње СФРЈ.

Законом о унутрашњим пословима од 21. децембра 1989. године, те његовим изменама и допунама од 1990. године, постављени су правни основи система безбедности самосталне и независне државе Хрватске.

На основу поменутог закона, у оквиру Министарства унутрашњих послова основана је тзв. „Редарствена служба“, коју су сачињавале: Служба за заштиту уставног поретка (СЗУП), Служба јавне сигурности (Полиција) и Збор народне гарде (ЗНГ).²⁵⁷

Анализирајући рану законску регулативу уочава се јасна спознаја тадашњих политичких субјеката, да без сопственог, самосталног и потпуног безбедносног и обавештајног апарата није могуће афирмисати тако круцијалне политичке циљеве, као што су државност, самосталност и, коначно, међународно призната и независна држава. При томе треба имати у виду, да Хрватска као самостална држава, углавном није наследила институционално ни практично субјекте система безбедности, већ их је стварала испочетка.

²⁵⁶ http://www.voa.mod.gov.rs/srb/organizacija/vobc.html#mo_point, 09.02.2011. године.

²⁵⁷ Жунец, О., Домишљановић, Д.: *Обавештајно сигурносне службе Републике Хрватске*, Загреб, Наклада Јесенски и Турк, 2000, стр. 60.

Паралелно са унутрашњим активностима, Хрватска је на међународном плану предузимала кораке интеграција у разне политичко–безбедносне структуре (УН, ОЕБС, Савет Европе, Програм партнерство за мир, касније НАТО и сл.).²⁵⁸

Истовремено са стварањем обавештајно–безбедносних институција, Хрватска је приступила и развоју оружаних снага, односно Хрватске војске. У том правцу, 1991. године донесен је Закон о одбрани, који је прецизирао надлежности Министарства одбране, Главног штаба Хрватске војске и створио Сигурносно–информативну службу (СИС) која је обављала стручне послове безбедности Министарства одбране и Хрватске војске. Потоњим оснивањем Управе за обавештајно–аналитичке просудбе, такође у оквиру Министарства одбране, Хрватска је добила доста обликован и јединствен безбедносни систем, који се са већим или мањим модалитетима задржао и дан данас под називом „обавештајна заједница“, по угледу на САД.²⁵⁹

4.1. ДРЖАВНО–ПРАВНИ РАЗВОЈ, СИСТЕМ ВЛАСТИ И ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

Република Хрватска обухвата површину од 56.538 км² копнене територије и 31.067 км² акваторија. Према попису становништва из 1991. године, у Хрватској је живело 4.784.265 становника.²⁶⁰ Према попису из 2001. године, Хрватска је имала 4.437.460 становника.

Након референдума, одржаног у мају 1991. године, Хрватски сабор је 25. јуна 1991. године донео одлуку којом се Хрватска проглашава самосталном и сувереном државом. Земље Европске заједнице у јануару 1992. године доносе одлуку о међународном признању Хрватске, а 22. маја исте године Хрватска је постала пуноправна чланица УН-а.²⁶¹

Паралелно са тим дешавањима, у Хрватској се водио рат. Прва борбена дејства отпочела су већ у августу 1990. године. Наиме, претходним одлукама Хрватског сабора, Србима у Хрватској су ускраћена одређена права која су имали у СФРЈ, након чега су они одлучили да формирају своје сопствене аутономне области у Книну, Славонији, Источној Барањи и Западном Срему, које ће касније објединити у државу под називом Република Српска Крајина.

²⁵⁸ Таталовић, С.: *Национална и међународна сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2006, стр. 256.

²⁵⁹ Савић, А.: *op. cit.*, стр. 309.

²⁶⁰ Према резултатима истог пописа, у Хрватској је у то време живело 600.000 Срба, односно 12 % од укупног броја становника. Процењује се да данас у Републици Хрватској живи мање од 6 % Срба.

²⁶¹ <http://www.hrvatska-povijest.tk/>, 15.09.2009. године.

Крајем децембра 1991. године, Савет безбедности УН-а је, Резолуцијом 721, упутио мировне снаге у Хрватску, а у јануару 1992. године у Сарајеву је потписан прекид борбених дејстава између сукобљених страна, те договорени услови за спровођење мировне операције УН-а. Међутим, незадовољна стањем, Хрватска је предузела читав низ војно–полицијских операција током 1995. године, којима је дисолирала Републику Српску Крајину.

Хрватска је парламентарна држава са полупредседничким обликом владавине.

Председник Републике је врховни командант оружаних снага. Власт је тродиобна, подељена на законодавну, извршну и судску.

Територијално, Хрватска је подељена на двадесет жупанија и град Загреб, који такође има статус жупаније.

На путу евроатлантских интеграција којима тежи, Хрватска је успела да у 2009. години постане пуноправна чланица НАТО савеза. Даљњи ток интеграција у ЕУ је у интензивној фази.

4.2. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

Устав²⁶² дефинише Хрватску као јединствену и недељиву демократску и социјалну државу.

У Републици Хрватској власт произлази из народа и припада народу, као заједници слободних и равноправних држављана. Народ остварује власт избором својих представника и непосредним одлучивањем.²⁶³

Интересантна је преамбула хрватског Устава у којој се децидно одређује карактер последњег рата, те се егзактно наводи да се радило о „домовинском рату“ у периоду 1991–1995, у којем је Хрватска извојевала победу.

Хрватска је правна држава, чији је законодавни оквир створен под утицајем и на темељу аустријског и немачког правног система. На путу према ЕУ Хрватска убрзаним темпом и систематично усклађује своје законодавство с правном стечевином ЕУ (*acquis communautaire*). У том контексту, Хрватски сабор је у раздобљу од 2000. до 2005. године усвојио укупно 171 закон, који су усклађени с правном стечевином ЕУ.²⁶⁴

²⁶² Устав Републике Хрватске, Народне новине, бр. 56/90, 135/97, 8/98 и прочишћени текст бр. 113/2000 и 124/2000, те промене Устава објављене у Народним новинама, бр. 28/2001.

²⁶³ Чл. 1 Устава Републике Хрватске.

²⁶⁴ О уставним аспектима интеграције Хрватске у ЕУ, шире види: Родин, С.: Уставна основа за чланство Хрватске у Еуропској унији, Информатор, Загреб, 2008, стр. 1–8.

Иако чланство у ЕУ има далекосежне уставне последице, у свакој држави чланици уставне промене нису предмет предприступних преговора, нити ЕУ има овлашћења утицати на уставноправна решења у некој држави. Формално је, дакле, правни поредак ЕУ индиферентан према уставима својих држава чланица. С друге, стране, национални уставни су битан саставни део сложеног европског устава.²⁶⁵

Поглавље III Устава Републике Хрватске третира заштиту људских права и основних слобода. У том смислу, Устав врши поделу људских права и слобода на: опште (заједничке) слободу и права; личне и политичке слободу и права и привредна, социјална и културна права. Чак педесет и пет чланова Устава Републике Хрватске дефинишу различите слободу и људска права, што номотехнички представља доста специфичан и необичан случај. Наиме, ради се о широком спектру, прецизно дефинисаних слободу и људских права, децидно разрађених по појединим областима и категоријама.

Очигледна је намера уставотворца да у Устав инкорпорира најшири спектар људских слободу и права из неколико разлога. Тачније, оваквим поступком се постигла номинална компатибилност с Уставом, конвенцијама и законодавством ЕУ, којој Хрватска озбиљно тежи. Затим, Хрватска овим уставним решењима, претпоставља се, настоји да се истакне у области поштовања и заштите људских права, имајући у виду рецидив давне, па и скорије прошлости. Остаје отворено питање колико се тако наведена људска права и слободу у пракси спроводе и уважавају.

Законодавна власт је у надлежности Хрватског сабора, који је представничко тело грађана. Хрватски сабор има најмање 100, а највише 160 заступника, који се, на основу општег и једнаког бирачког права, бирају непосредним тајним гласањем на период од четири године. Сабор има председника и једног или више потпредседника. Хрватски сабор одлучује о доношењу и промени Устава, доноси законе, доноси буџет, одлучује о рату и миру, доноси акте којима се изражава политика Хрватског сабора, доноси стратегију националне безбедности и стратегију одбране, одлучује о референдуму, одлучује о границама, обавља изборе, надзире рад владе, врши амнестију и друге послове утврђене Уставом.²⁶⁶ Право предлагања закона има сваки заступник, клубови заступника и радна тела Хрватског сабора те Влада Републике Хрватске.

Председник Републике Хрватске представља и заступа Републику Хрватску у земљи и иностранству. Бира се непосредно на мандат од пет година, не више од два пута узастопно. Уставна је дужност председника да поднесе

²⁶⁵ Папета, Т.: *Уставне промјене и чланство у ЕУ*, Информатор, Загреб, 2008, стр. 2.

²⁶⁶ Члан 80 Устава Републике Хрватске.

оставку на чланство у политичкој странци, након избора, те да о томе обавести Хрватски сабор.

Чланом 97 Устава Републике Хрватске дефинисане су надлежности председника и оне обухватају: расписивање избора за Хрватски сабор и његово прво сазивање, расписивање референдума у складу са Уставом, давање мандата за састав владе особи која за то обезбеди већину саборских заступника, даје помиловања, додељује одликовања и обавља и друге дужности одређене Уставом. Такође, председник у ванредним околностима може доносити уредбе са законском снагом, с тим да исте мора доставити на потврду Хрватском сабору, чим се овај буде могао састати. Председник републике може да предложи влади да одржи седницу и размотри одређена питања. На тим седницама, председник може бити присутан и узимати реч. У погледу односа Хрватског сабора и председника Републике, председник Републике, на предлог владе и уз супотпис председника Владе, а након саветовања с представницима клубова заступника парламентарних странака, може распустити Хрватски сабор ако, на захтев Владе да се изгласа поверење, Хрватски сабор Влади изгласа неповерење или у року од 120 дана од предлагања не донесе државни прорачун.²⁶⁷

Носилац извршне власти, поред председника је и Влада Републике Хрватске. Владу сачињавају председник, један или више потпредседника и министри. Чланом 112 Устава Републике Хрватске дефинисане су надлежности Владе, које су мање или више класичног облика у поређењу са другим полупредседничким државним системима. Влада одговара Хрватском сабору, који на предлог најмање једне петине заступника може покренути питање поверења Влади у целини, председнику Владе или неком од министара. Такође, гласање о поверењу Влади може покренути и њен председник.

Судска власт је поверена судовима. Судство је самостално и независно. Рад судова се заснива на Уставу и законима. Врховни суд Републике Хрватске, као највиши суд, обезбеђује јединствену примену закона и равноправност грађана.²⁶⁸ Председника Врховног суда бира и разрешава Хрватски сабор, а на предлог председника Републике, на мандат од четири године. О спровођењу Устава стара се Уставни суд Републике Хрватске, који има тринаест судија које бира Хрватски сабор, на време од осам година из реда истакнутих правника, посебно судија, државних тужилаца, адвоката и универзитетских професора правних наука.²⁶⁹

²⁶⁷ Члан 103 Устава Републике Хрватске.

²⁶⁸ Члан 118 Устава Републике Хрватске.

²⁶⁹ Члан 125 Устава Републике Хрватске.

4.3. УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

Устав Републике Хрватске, у члану 7, дефинише да Оружане снаге Републике Хрватске штите њен суверенитет, независност, те бране њену територијалну целовитост. Исти члан наводи да Оружане снаге Републике Хрватске могу прећи њене границе само на основу претходне одлуке Хрватског сабора, а за потребе вежби у оквиру међународних одбрамбених организација којима је Република Хрватска приступила или приступа, на основу међународних уговора, те ради пружања хуманитарне помоћи и без претходне одлуке Хрватског сабора.

Према Уставу Републике Хрватске, председник Републике, везано за област одбране и безбедности, има следећа овлашћења²⁷⁰: (1) председник је врховни командант Оружаних снага Републике Хрватске; (2) председник именује и разрешава војне команданте у складу са законом; (3) на основу одлуке Хрватског сабора, објављује рат и закључује мир; (4) у случају непосредне угрожености независности, јединствености и опстанка државе, председник Републике може, уз супотпис председника Владе, наредити употребу оружаних снага и ако није проглашено ратно стање; (5) за време ратног стања, председник Републике може доносити уредбе са законском снагом, на основу овлашћења које је добио од Хрватског сабора, што важи и за случајеве ако Сабор није у сталном заседању; (6) у случају непосредне угрожености независности, јединствености и опстанка државе, или кад су тела државне власти онемогућена да редовно обављају своје дужности, председник Републике може на предлог председника Владе, или уз његов супотпис, доносити уредбе са законском снагом²⁷¹ и (7) председник Републике учествује у именовању шефова безбедносних служби, након прибављеног мишљења надлежног одбора Хрватског сабора, и супотписник је (са председником Владе) одлуке о именовању, итд. Дакле, Устав, а и закони, председнику дају широка овлашћења у области безбедности и одбране.

Хрватски сабор као законодавни орган, у области националне безбедности има надлежност да одлучује о рату и миру, те доноси Стратегију националне сигурности и Стратегију одбране Републике Хрватске. Такође, Сабор као законодавни орган изгласава неопходну законску регулативу која се односи на систем националне безбедности.

Влада Републике Хрватске, као орган извршне власти, предлаже законе, врши њихово спровођење и доноси уредбе о извршењу закона. У погледу безбедносног система, Влада је та која води спољну и унутрашњу политику.

²⁷⁰ Члан 99–103 Устава Републике Хрватске.

²⁷¹ Тако донесене уредбе председник Републике ће ставити на увид Сабору, чим се он успе састати. У супротном, ако се уредба не поднесе Сабору, или је Сабор не потврди, уредба са законском снагом престаје да важи.

Како унутрашња политика уобзирuje унутрашњу безбедност, а спољна политика спољну безбедност, у оквиру ове ингеренције видљиво је да Влада има значајно задужење у домену унутрашње и спољне безбедности државе.

Иако је Хрватска по својој територијалној организацији децентрализована држава, код које је локална самоуправа организована кроз двадесет жупанија и град Загреб, који такође има статус жупаније, интересантно је да је њен безбедносни систем потпуно централизован и у искључивој надлежности централних органа власти.

4.4. ИНСТИТУЦИЈЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

Најновије промене у организацији безбедносног система Републике Хрватске извршене су 2006. године, а на основу новог Закона о сигурносно–обавјештајном саставу Републике Хрватске.²⁷²

Према овом закону, обавештајно–безбедносни систем Републике Хрватске чине следеће установе и агенције: 1) Вијеће за националну сигурност; 2) Уред вијећа за националну сигурност; 3) Савјет за координацију сигурносно–обавјештајних агенција; 4) Завод за сигурност информацијских сустава; 5) Оперативно–технички центар за надзор телекомуникација (ОТЦ); 6) Сигурносно–обавјештајна агенција (СОА) и 7) Војно сигурносно–обавјештајна агенција (ВСОА). Поред побројаних институција, послове безбедности обављају још и Министарство одбране, Хрватска војска, Министарство унутрашњих послова, односно полиција.

Кровни документ за организацију система безбедности Републике Хрватске, поред Устава, је и Стратегија националне сигурности.

Документ Стратегија националне сигурности²⁷³ Републике Хрватске је концептуални документ, који је донео Хрватски сабор, као највише политичко и законодавно тело, а који дефинише основна питања националне безбедности.

²⁷² Закон о сигурносно–обавјештајном саставу Републике Хрватске, Народне новине, бр. 79/06.

²⁷³ Према дефиницији из самог документа, под националном безбедношћу Републике Хрватске подразумевају се: одређено (постигнуто или пројектовано) стање безбедности, функционално подручје деловања различитих безбедносних институција, заједно са укупним друштвеним настојањима на пољу постизања безбедносних циљева, те саме институције безбедности, повезане и уређене у систем односа. Надаље, Република Хрватска ће настојати изградити стање националне безбедности у којем ће бити обезбеђена њена слобода, сувереност и територијални интегритет у оквирима међународно прихваћених аранжмана, људске слободе и права њених грађана, политичка и социјална стабилност друштва, стабилан економски развој у условима слободе тржишта и предузетништва, функционисања правне државе, унутрашњи ред и лична безбедност грађана, те стабилни и здрави еколошки услови. У наведеном смислу, национална безбедност се може дефинисати као стање заштићености основних вредности друштва и на њима заснованих институција.

Документ Стратегија националне безбедности дефинише безбедносне циљеве Републике Хрватске.²⁷⁴

Највиши политичко-стручни и оперативни орган задужен за питања националне безбедности је Вијеће за националну сигурност (ВНС). Вијеће за националну сигурност (ВНС) сачињавају²⁷⁵: 1) председник Републике; 2) председник Владе; 3) министар у Влади задужен за националну безбедност; 4) министар одбране; 5) министар унутрашњих послова; 6) министар спољних послова; 7) министар правде; 8) саветник председника Републике Хрватске за ресор националне безбедности; 9) начелник главног стожера ОС ХР; 10) директор СОА; 11) директор ВСОА и 12) руководилац у УВНС. Поред побројаних сталних чланова, у раду ВНС учешће узима и председник Хрватског сабора. Седнице ВНС заједнички сазивају председник Републике и председник Владе, те утврђују његов дневни ред и заједнички потписују његове одлуке, с тим да председник Републике председава седницама ВНС. У случају ратног стања или стања непосредне угрожености, у раду ВНС учествују министар финансија, министар привреде и председник Одбора за националну безбедност Хрватског сабора.

ВНС има следеће надлежности²⁷⁶: 1) разматра и процењује обавештајне и безбедносне претње и ризике, разматра питања из делокруга министарстава и других државних тела која се односе на националну безбедност и доноси смернице и закључке о начинама заштите и остваривања интереса националне безбедности; 2) разматра питања из делокруга рада обавештајно–безбедносних агенција и начине остваривања сарадње председника Републике и Владе у усмеравању рада обавештајно–безбедносних агенција и одобрава сарадњу агенција са одговарајућим службама других земаља; 3) утврђује годишње смернице за рад обавештајно–безбедносних агенција и друге одлуке којима председник Републике и Влада усмеравају рад обавештајно–безбедносних агенција у других тела обавештајно–безбедносног система; 4) утврђује мере које предузимају председник Републике и Владе у вези с резултатима надзора са радом обавештајно–безбедносних агенција и других тела обавештајно–безбедносног система; 5) утврђује предлог средстава за рад обавештајно–безбедносних агенција и других тела обавештајно–безбедносног система која се осигуравају у државном буџету, и 6) разматра и друга питања у вези са радом и управљањем обавештајно–безбедносних агенција и других тела обавештајно–безбедносног система.

²⁷⁴ Наведено према документу *Стратегија националне сигурности Републике Хрватске*, <http://www.cpi.hr/download/links/hr/1972.pdf>, 15.08.2009. године.

²⁷⁵ Члан 4 Закона о сигурносно–обавјештајном саставу Републике Хрватске, Народне новине, бр. 79/06.

²⁷⁶ *Ibid.*, члан 3.

4.4.1. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОРУЖАНИХ СНАГА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

Чланом 7 Устава Републике Хрватске дефинисано је да Оружане снаге Републике Хрватске штите њен суверенитет и независност, те бране њену територијалну целовитост. Надаље, у ставу 2, истог члана, дефинишу се услови под којима Оружане снаге могу прећи границе Републике Хрватске, а то је само на основу одлуке Хрватског сабора. У ставу три, истог члана, објашњавају се разлози под којима Оружане снаге могу деловати изван хрватских граница: „Оружане снаге могу пријећи границе Републике Хрватске у склопу вјежби у оквиру међународних обрамбених организација којима је Република Хрватска приступила или приступа на темељу међународних уговора, те ради пружања хуманитарне помоћи и без претходне одлуке Хрватског сабора“.

Председник Републике врховни је заповедник оружаних снага Републике Хрватске. Председник Републике именује и разрешава војне заповеднике, у складу са законом.²⁷⁷

Поред Стратегије националне сигурности, која третира одбрану државе, Хрватска има и Стратегију одбране.

Стратегија одбране Републике Хрватске²⁷⁸ је концепцијски документ, усвојен од Сабора Републике Хрватске, којим се дугорочно уређује ангажовање расположивих одбрамбених ресурса сходно безбедносним изазовима, те врши пројекција њиховог будућег развоја. Стратегија одбране Републике Хрватске се заснива на њеним националним вредностима²⁷⁹, интересима и безбедносним потребама.

Закон о одбрани Републике Хрватске²⁸⁰ дефинише одбрамбени систем, његово функционисање, надлежности појединих тела државне власти у подручју одбране, управљање, руковођење, командовање и демократски надзор над Оружаним снагама Републике Хрватске, дужности и права грађана у одбрани суверенитета, независности и територијалног интегритета. Законом се дефинишу надлежности појединих тела државне власти и управе у подручју одбране. Законом о изменама и допунама закона о одбрани дефинисано је и постојање Вијећа за одбрану. Вијеће за одбрану разматра основне документе у подручју одбране, разматра рад тела државне власти, државне управе, жупанија и града Загреб на подручју одбране, прати провођење реформе одбрамбеног

²⁷⁷ Члан 99 Устава Републике Хрватске.

²⁷⁸ Стратегија одбране Републике Хрватске, Народне новине, бр. 33/02.

²⁷⁹ Као темељне друштвене вредности, Хрватска је дефинисала слободу, независност и суверенитет у свим могућим условима.

²⁸⁰ Закон о одбрани Републике Хрватске, Народне новине, бр. 33/02.

система и разматра и друга питања из подручја одбране.²⁸¹ Вијеће за одбрану сачињавају највиши политички, цивилни и војни званичници, од председника Републике, председника Владе, министара, генерала, до саветника.²⁸²

Закон о служби у Оружаним снагама Републике Хрватске дефинише службу у Оружаним снагама Републике Хрватске, чинове и доделу чинова, унапређења и остала статусна питања, те права и обавезе припадника Оружаних снага.²⁸³

Оружане снаге Републике Хрватске тренутно су структуриране у три гране, и то: Хрватска копнена војска (ХКоВ), Хрватска ратна морнарица (ХРМ) и Хрватско ратно зракопловство и протузрачна одбрана (ХРЗ и ПЗО).²⁸⁴

Иако је постала чланица НАТО-а, Хрватска и даље има доста гломазне, територијално дислоциране и оперативно слабо покретљиве снаге. У области законске регулативе, почевши од Устава, стратегијских докумената, до закона и подзаконских аката, правни положај Оружаних снага Републике Хрватске је на завидном нивоу и може да представља добар основ свим земљама које настоје да се прикључе евроатлантским интеграцијама.

У управноправном погледу, на нивоу жупанија и градова успостављени су управе и уреди за одбрану који обављају послове из области одбране и заштите. Дакле, овде је управа у области одбране тростепена и полази од Министарства одбране, преко управа за одбрану, до уреда за одбрану. Министарство одбране обухвата државни ниво, управе жупанијски ниво, а уреди за одбрану су лоцирани по градовима

Управе и уреди за одбрану су управна и војнотериторијална тела, која обављају послове војне евиденције, послове регрутације и попуне, евиденцију о обвезницима у радној обавези, позивање на обуку и вежбе, евиденцију материјално–техничких средстава за одбрану, мобилизацијске припреме, издају уверења и потврде из разних евиденција везаних за одбрану итд.²⁸⁵

При обављању наведених послова, управе и уреди врше управну делатност у области одбране земље спроводећи управне радње и поступке и доносећи управне акте.

²⁸¹ Члан 9а, Закон о измјенама и допунама закона о одбрани Републике Хрватске, Народне новине, бр. 76/07.

²⁸² *Ibid.*, Чланак 9б.

²⁸³ Закон о служби у Оружаним снагама Републике Хрватске, Народне новине, бр. 33/02, 58/03 и 76/02.

²⁸⁴ О структури, задацима, бројном стању и буџетском статусу ОС РХ, шире види: *Годишња размена информација о обрмбеном планирању 2009, Бечки документ 1999*, МОРХ, http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/oess_2009.pdf, 15.08.2009. године.

²⁸⁵ Шегвић, С.: *Право одбране и унутарњих послова Републике Хрватске*, Правни факултет Свеучилиштва у Сплиту, Сплит, 2004, стр. 131–132.

4.4.2. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ПОЛИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

Закон о полицији Републике Хрватске уређује: полицијске послове, организацију полиције, полицијска овлашћења и радноправни положај полицијских службеника Министарства унутрашњих послова.²⁸⁶

Полицијски послови утврђени Законом о полицији су: (1) заштита живота, права, сигурности и неповредивости особе; (2) заштита имовине; (3) спречавање и откривање кривичних дела, престапа и прекршаја, (4) трагање за починиоцима кривичних дела, престапа и прекршаја и њихово довођење надлежним телима; (5) надзор и управљање цестовним саобраћајем; (6) послови са странцима на основу закона; (7) надзор и обезбеђење државне границе, и (8) други послови одређени законом. Оно што је интересантно, да је овај закон суспендовао Закон о унутрашњим пословима, тако да Хрватска нема посебан Закон о МУП-у.²⁸⁷

Хрватска полиција је организована кроз две организацијско–функционалне целине: Министарство унутарњих послова и Равнатељство полиције.

Министарство унутарњих послова обавља послове који се односе на: (1) послове полиције и криминалистичке полиције, и то заштиту живота и личну сигурност људи и имовине, спречавање и откривање кривичних дела; (2) проналажење и хватање починиоца кривичних дела и њихово привођење надлежним телима; (3) одржавање јавног реда и мира, те заштиту одређених особа, грађевина и простора; (4) обављање криминалистичко–техничких послова и вештачења; (5) послове сигурности саобраћаја на цестама; (6) надзор државне границе, кретање и боравак странаца, те њихов прихват; (7) путне исправе за прелазак преко државне границе; (8) одржавање јавних окупљања; (9) држављанство; (10) издавање личних карата, пријављивање пребивалишта и боравишта грађана; (11) издавање возачких дозвола и регистрације моторних возила; (12) набавку, држање и ношење оружја и муниције; (13) експлозивне супстанце; (14) заштиту уставом утврђеног поретка; (15) послове специјалне полиције, те надзора над радом заштитарских фирми. Министарство обавља и друге послове који се односе на: вођење евиденција и статистике из подручја унутрашњих послова; система информисања у подручју унутрашњих послова; образовање и усавршавање службеника унутрашњих послова и сл.

²⁸⁶ Члан 1 Закона о полицији, Народне новине Републике Хрватске, бр. 129/2000.

²⁸⁷ Ступањем на снагу овога Закона, престаје важити Закон о унутарњим пословима („Народне новине“, бр. 55/89, 18/90, 47/90, 19/91.–прочишћени текст, бр. 73/91, 19/92, 33/92, 76/94, 161/98, 29/00. и 53/00), осим одредаба чланка 13 до 24ж и чланка 80 до 92 Закона о унутарњим пословима, члан 134 Закона о полицији, Народне новине Републике Хрватске, бр. 129/2000.

Равнатељство полиције обухвата следеће структуралне јединице: (1) Уред равнатеља полиције; (2) Управа полиције; (3) Управа криминалистичке полиције; (4) Управа за границу; (5) Оперативно–комуникацијски центар полиције; (6) Заповједништво специјалне полиције; (7) Центар за криминалистичка вјештачења, и (8) Полицијска академија.

Такође, за потребе обављања полицијских послова устројене су полицијске управе, а за директно обављање полицијских послова у полицијској управи основане су полицијске постаје (станице). Полицијске управе су разврстане по жупанијама и категоријама од I до IV. У склопу жупанија које су у захвату мора, налазе се полицијске постаје поморске полиције, док послове обезбеђења државне границе обавља Управа за границу, односно погранична полиција РХ.

У погледу демократске контроле и парламентарног надзора, министар унутрашњих послова дужан је Хрватском сабору најмање једном годишње поднети писани извештај о обављању полицијских послова, а Одбору за унутрашњу политику и националну безбедност Хрватскога сабора и чешће, на његово тражење, и за појединачне случајеве.

Обиље је управних послова које обавља полиција Републике Хрватске. Издајамо само неке: матични број (јединствени матични број грађана и странаца), лична карта, путне исправе, пребивалиште и боравиште, држављанство, кретање и боравак странаца, прелазак државне границе, оружје и муниција и сл. При томе полиција спроводи управну делатност, примењујући опште и посебне управне поступке.

4.4.3. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОБАВЕШТАЈНО–БЕЗБЕДНОСНИХ АГЕНЦИЈА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

Обавештајно–безбедносни систем Републике Хрватске суштински чине две безбедносне службе и то: Сигурносно–обавјештајна агенција (СОА) и Војно–сигурносна обавјештајна агенција (ВСОА).

Такође, од обавештајно–безбедносних елемената система, потребно је поменути и Завод за сигурност информацијских сустава (ЗСИС), као и Оперативно–технички центар за надзор телекомуникација (ОТЦ).

А) Сигурносно–обавјештајна агенција (СОА)

Сигурносно–обавјештајна агенција (СОА) се темељи на следећим правнополитичким документима: Стратегија националне сигурности, Стратегија

одбране, Годишње смернице за рад обавештајно–безбедносних агенција, закон и подзаконски акти.

СОА је самостална обавештајно–безбедносна установа, задужена за спречавање активности и радњи усмерених против уставног поретка, безбедности државних органа, грађана и укупних националних интереса.²⁸⁸

У том погледу, у надлежност СОА спадају: (1) тероризам и други облици организованог насиља; (2) обавештајна активност страних обавештајних служби, организација и појединаца; (3) организовање и деловање екстремистичких организација и појединаца; (4) угрожавање безбедности највиших државних функционера и штићених објеката; (5) организовани и привредни криминал; (6) неовлашћени улазак у штићене информационо–комуникационе системе државних органа; (7) одавање штићених података из државних органа од значаја за националну безбедност и националне интересе, и (8) друге активности усмерене на угрожавање националне безбедности.

На челу СОА је директор кога именује и разрешава решењем председник Републике уз супотпис председника Владе, а на основу мишљења саборског одбора за националну безбедност. Мандат директора је четири године, с могућношћу једног реизбора.

СОА за свој рад одговара Хрватском сабору, председнику Републике, Влади, уреду Вијећа за националну сигурност и Вијећу за грађански надзор сигурносно–обавјештајних агенција.

Управну делатност СОА налазимо у овлашћењу за израду безбедносних провера. Наиме, СОА ради безбедносне провере за припаднике обавештајно–безбедносних установа, председника и службенике Уреда вијећа за националну сигурност (УВНС), руководиоца и запослене у Заводу за сигурност информацијских сустава (ЗСИС) и Оперативно–техничком центру за надзор телекомуникација (ОТЦ), председника и чланове Вијећа за грађански надзор сигурносно–обавјештајних агенција, лица која примају хрватско држављанство, странаца у Републици Хрватској чији је боравак од значаја за безбедност државе итд.

Б) Војно–сигурносно обавјештајна агенција (ВСОА)

Војно–сигурносно обавјештајна агенција (ВСОА) је војна ресорна обавештајно–безбедносна установа задужена за пружање неопходне стручне помоћи Министарству одбране и Оружаним снагама у заштити суверенитета, независности и територијалне целовитости Републике Хрватске.²⁸⁹

²⁸⁸ Члан 23 Закона о сигурносно–обавјештајном саставу Републике Хрватске, Народне новине, бр. 79/06.

²⁸⁹ Члан 24 Закона о сигурносно–обавјештајном саставу Републике Хрватске, Народне новине, бр. 79/06.

У главне надлежности ВСОА спадају следеће: (1) прикупљање, анализа, обрада и процена сазнања о оружаним снагама и одбрамбеним системима страних земаља; (2) прикупљање података о свим облицима спољних притисака који могу имати утицај на одбрану и безбедност Хрватске; (3) прикупљање података и праћење активности у иностранству усмерених против одбрамбених способности земље; (4) прикупљање података о намерама, могућностима и плановима појединих организација, група и лица на територији Хрватске чији је циљ угрожавање одбрамбене моћи државе; (5) организује и предузима мере откривања, праћења и супротстављања активностима које угрожавају уставну одбрамбену способност и безбедност државе у целини; (6) вршење безбедносне провере припадника Министарства одбране и Оружаних снага и особа које су запослене или ће се запослити у овим установама, и (7) израђује безбедносне процене и примењује одређене мере против прислушне заштите.

На челу ВСОА је директор. Директора поставља председник Републике уз супотпис председника Владе и уз мишљење саборског одбора за националну безбедност. Предлог кандидата за директора ВСОА, председнику Републике доставља министар одбране. Мандат директора је четири године, с могућношћу једног реизбора.

ВСОА о свом раду извештава министра одбране, начелника Главног штаба ОС и друге државне функционере и министарства, али само у случају да се прикупљени подаци односе на њихов делокруг рада. Годишњи извештај о раду ВСОА подноси председнику Републике, председнику Хрватског сабора, председнику одбора Хрватског сабора за националну безбедност, председнику Владе и председнику УВНС.

И овде, као и код СОА примењујемо управну делатност агенције у домену безбедносних провера припадника Министарства одбране и Оружаних снага и особа које су запослене или ће се запослити у овим установама.

В) Завод за сигурност информацијских сустава (ЗСИС)

Завод за сигурност информацијских сустава (ЗСИС) је централно државно тело надлежно за обављање техничких послова у области информационе безбедности свих државних органа Републике Хрватске.²⁹⁰

С тим у вези, надлежности ЗСИС-а обухватају следеће послове: (1) безбедност информационих система и мрежа државних органа; (2) рад на издавању акредитација за информационе системе и мреже државних органа; (3) управљање криптоматеријалима који се размењују између државних органа Републике Хрватске и других држава; (4) координација рада на превенцији и

²⁹⁰ Члан 13 Закона о сигурносно–обавјештајном саставу Републике Хрватске, Народне новине, бр. 79/06.

решавању проблема везаних за безбедност рачунарских мрежа у државним органима; (5) истраживање, развој и испитивање технологија намењених заштити штићених података и издавање уверења за њихову употребу.

Радам ЗСИС-а руководи лице које именује Влада на предлог Савјета за координацију сигурносно–обавјештајних агенција Републике Хрватске. Руководилац ЗСИС-а извештаје о свом раду подноси председнику Уреда Вијећа за националну сигурност.

Будући да се ради о заводу техничких намена и капацитета, код њега не сусрећемо облике управне делатности.

Г) Оперативно–технички центар за надзор телекомуникација (ОТЦ)

*Оперативно–технички центар за надзор телекомуникација (ОТЦ)*²⁹¹ примењује мере тајног надзора телекомуникација и њихов саобраћај, те остварује оперативно–техничку координацију између правних и физичких лица која користе јавне телекомуникационе мреже и пружају услуге у тој области у Републици Хрватској и органа који су овлаштени за примену мера тајног надзора у складу са Законом о сигурносно–обавјештајном саставу Републике Хрватске и Законом о кривичном поступку.

Практичне задатке ОТЦ реализује тако што уграђује одговарајућу техничку опрему и пружа програмску подршку при коришћењу телекомуникационих система, од стране законом овлашћених правних и физичких лица. У том контексту ОТЦ има право да независно и директно користи комуникационе системе, како цивилних физичких и правних лица, тако и системе који припадају Министарству одбране и Оружаним снагама.

Радам ОТЦ-а управља руководиоца, којег именује Влада на предлог Савјета за координацију рада сигурносно-обавјештајних агенција. О своме раду, руководиоца ОТЦ извештаје доставља Уреду Вијећа за националну сигурност.

Исто као и код претходне службе, ни код ОТЦ-а не примећујемо било какав облик управне делатности.

5. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УПРАВНИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ

Безбедносни систем Републике Словеније се разматра с аспекта евроатлантских интеграција, имајући у виду да је та држава прва од свих бивших чланица СФРЈ у веома кратком року успела да реализује интеграционе

²⁹¹ *Ibid.*, члан 18.

процесе, те да стабилизује и унапреди свој унутрашњополитички, међународни и привредни положај.

Као што је познато, рат је захватио све чланице бивше југословенске федерације, па и Словенију, али је он на територији ове државе трајао веома кратко (свега десет дана).

У периоду након осамостаљења, пред државом се наметнула потреба да обезбеди конзистентан правни и политички оквир у којем ће систем националне безбедности на ефикасан начин пружити сигурност у институционалном и практичном смислу.

Хипотеза која је постављена ишла је у правцу да целокупни друштвено–политички и правни поредак словеначког друштва обезбеди уравнотежење вредности и уверење јавности, политичког режима и системе националне безбедности на основу њиховог међусобног поверења, те јавног и одговорног деловања.²⁹²

На путу изградње сопственог система националне безбедности, Словенија је пролазила кроз суштинску дилему која се огледала у томе да ли укинути све облике оружаних снага и извршити потпуну демилитаризацију државе или ићи на развој сопствених снага безбедности.

Како је обновом друштвено–политичког система, у релативно кратком року, Словенија остварила свој међународно правни субјективитет, она је као нови субјект у међународним односима преузела и одговорност за обезбеђење властите безбедности и стабилности, као и допринос међународној безбедности. У том оквиру она је даље развијала сопствени систем националне безбедности.

5.1. ДРЖАВНО–ПРАВНИ РАЗВОЈ, СИСТЕМ ВЛАСТИ И ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ

Република Словенија, једна од шест бивших република некадашње СФРЈ, званично је, а након спроведеног референдума, прогласила своју независност 25. јуна 1991. године, након чега је уследило њено међународно признање.²⁹³

За релативно кратко време Словенија је постала чланица Партнерства за мир, а у 2004. години чланица НАТО-а и пуноправни члан ЕУ. Словенија је најуспешнија транзицијска земља од свих постсоцијалистичких земаља, а посебно од оних насталих распадом некадашње СФРЈ.

Географски припада Алпском, Динарском, Панонском и Медитеранском региону и обухвата површину од 20.273 км².

²⁹² Гризолд, А.: *Perspektive sodobne varnosti*, Fakulteta za družbene vede, Љубљана, 1998, стр. 111.

²⁹³ Земље чланице ЕУ признале су Републику Словенију 15. јануара 1992. године.

Према задњем попису становништва из 2002. године, у Словенији живи 1.964.036 становника, од чега 83,06% Словенаца. Од националних мањина регистрована су 6.243 Мађара и 2.258 Италијана. Од осталих етничких група у Словенији живе: Срби, Хрвати, Бошњаци (Муслимани), Југословени, Македонци, Црногорци, Албанци и Роми. Свима њима су загарантована мањинска и остала људска права и слободе.

5.2. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ

Садашњи важећи словеначки Устав донет је на заседању Скупштине Републике Словеније 23. децембра 1991. године. Устав је донесен на темељу члана 438, става 3, Устава Републике Словеније из 1974. године и усвојила су га, у истоветном тексту, сва три већа Скупштине (Друштвено–политичко веће, Веће општина и Веће удруженог рада).

Устав има укупно 174 члана, класичног је типа, углавном уобичајен за европску уставност.

Највећи део уставног текста посвећен је слободама и правима човека и обухвата различит спектар категорија, врста и групација људских права и слобода.

Устав дефинише већ у члану 1, кратко и јасно, да је Словенија демократска република, а потом у ставу 2, опет кратко, да је Словенија правна и социјална држава, да би у члану 3 ишао нешто детаљније у дефинисању саме државе, прецизиравши да је Словенија држава свих њених држављана и држављанки и темељи се на трајним и неотуђивим правима словеначког народа до самоопредељења.

Из овога је уочљиво да Устав потенцира право на самоопредељење и на тај начин, још једном, инкорпорира и „оправдава“ претходно предузете политичке потезе, сецесионистичке природе.

Већ у општим одредбама Устава разрешава се однос међународног и унутрашњег права, тако да члан 8 Устава Републике Словеније дефинише: „Закони и други прописи морају бити у складу са општеважећим начелима међународног права и међународним уговорима који обавезују Словенију. Ратификовани и објављени међународни уговори примењују се непосредно“.

Кад не би било изричите одредбе члана 153 Устава, који у ставу 1 говори да „закони, прописи и други општи правни акти морају бити у складу са Уставом“, могло би се чак поставити питање није ли одредбом члана 8 Устава, успостављен потпун примат међународног права над унутрашњим“. Али из наведеног члана 153 проистиче да се примат међународног права не односи на

Устав, о којем нигде није речено да мора бити у складу са међународним правом.²⁹⁴

Из Устава следи да Словенија има унитарно државно уређење са свим елементима класичне просте државе, без ентитета и територијалних аутономија. Иако засебна аутономна област не постоји, Устав обезбеђује локалну самоуправу.²⁹⁵ У глави V Устав иде даље и, поред локалне самоуправе, помиње и другу самоуправу.

Подела власти је извршена по класичном принципу: законодавна, извршна и судска.

Словеначки парламент је дводом и састоји се од Државног већа и Државног савета.

Државно веће има 90 посланика, који се бирају на општим изборима, тајним гласањем држављана Републике Словеније, на мандат од четири године. У састав Државног већа увек се бира по један посланик италијанске и мађарске националне заједнице.²⁹⁶ У целокупном Уставу нигде није збирно прописана надлежност Државног већа, већ се до тог списка може доћи тек увидом у целину уставних одредаба. На основу тога може се саставити листа надлежности Државног већа, која обухвата: (1) промену Устава; (2) доношење и промену закона; (3) расписивање референдума; (4) проглашавање и укидање ратног или ванредног стања; (5) одлучивање о употреби снага одбране; (6) надзор над спровођењем одбране земље; (7) вођење истраге о питањима од јавног интереса; (8) доношење пословника о раду Државног већа; (9) оптуживање председника Републике пред Уставним судом; (10) избор и разрешење председника Владе и министара; (11) политичка контрола над Владом и министрима; (12) одлучивање о поверењу Влади; (13) оптуживање председника Владе и министара пред Уставним судом; (14) избор и разрешење судија; (15) избор пет чланова Савета судија; (16) доношење буџета; (17) именовање гувернера централне банке; (18) ратификовање међународних уговора; (19) избор судија Уставног суда.²⁹⁷

Устав Републике Словеније, као део законодавне власти, установио је и Државни савет. Државни савет је представништво носилаца социјалних, привредних и локалних интереса.²⁹⁸ Државни савет чине: четири представника послодаваца; четири представника сељака, занатлија и самосталних занимања; шест представника ванпривредних делатности и двадесет два представника

²⁹⁴ Фира, А.: *Енциклопедија Уставног права бивших југословенских земаља, том III*, Прометеј, Нови Сад, 1999, стр. 80.

²⁹⁵ Члан 9 Устава Републике Словеније.

²⁹⁶ Члан 80 Устава Републике Словеније.

²⁹⁷ Фира, А.: *op. cit.*, стр. 90–91.

²⁹⁸ Члан 83 Устава Републике Словеније.

локалних заједница. Чланови Државног савета се бирају по Закону о Државном савету, који у свом првом делу уређује изборе у Државни савет.²⁹⁹

Основне надлежности Државног савета су: (1) предлаже доношење закона Државном већу; (2) даје мишљење Државном већу о свим питањима из његове надлежности; (3) захтева од Државног већа да пре проглашења неког закона о истом одлучује још једном; (4) захтева расписивање референдума из члана 90, став 2; (5) захтева истрагу о питањима из јавног интереса из члана 93. Државни савет дужан је да изнесе мишљење о појединим питањима делегираним од стране Државног већа.

Како је облик државног уређења Словеније република, она има институцију председника Републике. Председник Републике бира се на непосредним и општим изборима, тајним гласањем свих бирача на мандат од пет година. Из овог је видљиво да је мандат председника годину дана дужи од мандата законодавних органа, што је рецидив решења која су постојала у Уставима „друге“ Југославије. Међу најважније надлежности председника Републике спадају следећа: да представља Републику Словенију и да је врховни командант њених снага одбране. Надаље, надлежности председника Републике крећу се у уобичајеним оквирима за надлежност шефа државе у парламентарним демократијама, те их стога није потребно посебно набрајати.

Оно што је специфично, а тиче се уставне надлежности председника Републике у домену предлагања председника Владе, јесте да уколико након предлога мандатара од стране председника Републике или групе посланика, Државно веће не изабере кандидата, и тако два пута, председника распушта Државно веће. Државно веће, у том случају, може у року од 48 часова избећи сопствено распуштање и одредити да се поново изврши избор председника Владе, што може изгласати релативном већином гласова присутних посланика, за разлику код првог избора, када је потребна апсолутна већина гласова.

Највећи део извршне власти, а сходно принципу поделе власти, припада Влади Републике Словеније. Веома је уопштена одредба Устава која се односи на састав Владе, а која гласи: „Владу сачињавају председник и министри“.³⁰⁰ Председника Владе предлаже председник Републике, на основу обављених консултација са свим представницима парламентарних странака, с тим да постоји и одредба да председника Владе може предложити и група посланика. Министре владе именује и разрешава Државно веће, на предлог председника Владе.³⁰¹ Председник Владе, иначе, има израженији положај у односу на министре и Владу у целини. О томе сведочи и уставна одредба да се председник

²⁹⁹ Закон о Државном савету, Урадни лист Републике Словеније, бр. 44/92.

³⁰⁰ Члан 110 Устава Републике Словеније.

³⁰¹ Члан 112 Устава Републике Словеније.

Владе стара о јединству политичког и управног усмерења Владе и усклађује рад министара.³⁰²

Постоји неколико ситуација у којима може доћи до разрешења Владе.

Прво, мандат Владе је у потпуности временски везан за мандат Државног већа. Наиме, присутан је чувени енглески слоган да Влада и Парламент живе и умиру заједно. Дакле, мандат председника Владе и министара престаје аутоматски избором новог Државног већа.

Друго, одступањем председника Владе под било којим околностима, престаје мандат свим министрима у Влади, с тим да министри могу подносити оставке или бити појединачно разрешени.

Треће, на предлог најмање десет посланика Државног већа, може доћи до изгласавања неповерења председнику Владе, апсолутном већином гласова, с тим да се истовремено мора доћи до новог председника Владе. И оваква уставна одредба говори о значајном примату положаја председника Владе у органу извршне власти.

Најзад, четврто, председник Владе може захтевати од Државног већа да гласа о поверењу Влади. Ако при том апсолутна већина свих посланика не гласа за поверење Влади, Државно веће дужно је да у року од 30 дана изабере новог председника Владе, или да, при поновном гласању, дотадашњем председнику Владе укаже поверење. У случају неиспуњења ниједне од наведених солуција, председник Републике распушта *ex constitutionem* Државно веће и расписује нове изборе.

Надлежности Владе Републике Словеније типичне су за орган егzekутиве и поближе су одређене Законом о Влади.³⁰³

Уставни суд Републике Словеније прати континуитет уставне традиције, баш као и сви Уставни судови држава конституисаних на територији некадашње СФРЈ. Устав је највећим делом прописао надлежности Уставног суда, с тим да се она може проширивати и законом.³⁰⁴ Из овога је видљив утицај германског концепта уставног судовања, која се темељи на концепту проширења надлежности Уставног суда законима. Класичне су и надлежности Уставног суда и своде се на следеће: (1) усклађеност закона са Уставом; (2) усклађеност закона и других прописа са верификованим међународним уговорима и општим начелима међународног права; (3) усклађеност подзаконских прописа са Уставом и законима; (4) усклађеност прописа локалних заједница са Уставом и законима, и (5) усклађеност општих аката донетих за извршавање јавних овлашћења са Уставом, законима и подзаконским

³⁰² Члан 109 Устава Републике Словеније.

³⁰³ Члан 3 Закона о Влади Републике Словеније, Урадни лист Републике Словеније, 4/93.

³⁰⁴ Члан 160 Устава Републике Словеније.

прописима. Уставни суд састоји се од девет судија, које бира Државно веће на предлог председника Републике из редова правних стручњака. Судије се бирају на период од девет година, са апсолутном забраном реизборности. Судије између себе бирају председника, на мандатни период од три године.

Устав Републике Словеније је "чврст" или "крут", што значи да његова промена изискује компликованију процедуру.

5.3. УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ

Као и већина других земаља бивше СФРЈ, Словенија је морала правнополитички, нормативно, практички и институционално да конципира свој систем безбедности. У том погледу Устав је дефинисао неке основне поставке које су касније разрађиване стратегијским и законским документима.

Одредбе Устава Републике Словеније уопштено и начелно уређују одбрану земље, препуштајући детаље законима и подзаконским актима.

О томе сведочи и члан 123 Устава Републике Словеније, који дефинише одбрану земље као општу уставну дужност свих држављана Словеније, с тим да се та дужност остварује у границама и на начин утврђен законом.

Уставноправно није прецизно уређена ни надлежност председника Републике као врховног команданта, иако је он врховни командант снага одбране.³⁰⁵ У том смислу, функција председника Републике као врховног команданта снага одбране је ограничена. Наиме, Државно веће одлучује о употреби снага одбране, о увођењу ратног и ванредног стања, као и о хитним мерама и њиховом укидању. У ситуацијама када Државно веће није у стању да се састане, о тим питањима одлучује сам председник Републике, с тим да је те своје одлуке дужан да поднесе на потврду Државном већу, чим оно буде у стању да се састане.

Идентична ситуација је и у погледу уредби са законском снагом за време ратног стања или рата, с тим да такве уредбе председник Републике може донети само на предлог Владе. Тим уредбама, у изузетним случајевима могу се ограничити поједина људска права и основне слободе, у чему се и огледа њихова посебна тежина.³⁰⁶

Учешће у одбрани државе обавеза је свих држављана и то у оквирима које одређује закон, а држављанима који због религијских, филозофских или хуманитарних уверења нису спремни обављати војну службу, омогућује се суделовање у одбрани на други начин.³⁰⁷ Начин одбране државе и њена

³⁰⁵ Члан 102 Устава Републике Словеније.

³⁰⁶ Члан 116 Устава Републике Словеније.

³⁰⁷ Члан 123 Устава Републике Словеније.

организација одређени су законом, којег доњи дом парламента усваја двотрећинском већином. Доњи дом парламента одговоран је за надзор над питањима националне одбране.³⁰⁸

На основу наведеног видљиво је да Устав садржи само основна начела безбедносне политике државе, а сва остала питања дефинишу се законима и другим нормативно-правним и политичким актима.

Изменама и допунама закона о Влади Републике Словеније од 1996. године установљен је савет Владе за националну безбедност. Постојећи систем националне безбедности Словеније има своја основна правнополитичка исходишта у следећим актима: (1) Закон о одбрани (1994. година); (2) Закон о војној обавези (усвојен 1991. и допуњен 1995. године); (3) Закон о заштити од природних и других несрећа (1994. године); (4) Закон о полицији (1998. године); (5) Закон о Влади Републике Словеније (донет 1993, а допуњен 1994. године); (6) Закон о управи (1994. године); (7) Резолуција о исходиштима националне сигурности Републике Словеније из 1993. године; (8) Доктрина војне одбране Републике Словеније (1995. године) и Смернице вањске политике Републике Словеније (1995. године).

5.4. ИНСТИТУЦИЈЕ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ

Систем безбедности Словеније је, као што је поменуто, настајао паралелно са настанком словеначке државе. Грађен је на бази постојећег, наслеђеног од претходне заједнице, у кратком времену и уз снажну одлучност и опредељење за евроатлантским интеграцијама.

Систем националне безбедности Републике Словеније заснива се на правним, политичким, економским, материјалним, социјално–здравственим, информационим, инфраструктурним, научним и другим потенцијалима државе, при чему се посебна пажња придаје развоју безбедносне културе друштва.³⁰⁹

Главни носилац целокупне безбедносне политике је Државни збор, који има потпун надзор над радом обавештајно–безбедносног система државе. За реализацију тог задатка, при Државном збору постоји и делује Комисија за надзор рада безбедносних и обавештајних служби. Надлежности комисије су типичне за овакво тело и начелно обухватају надзор законитости рада Словеначке обавештајно–безбедносне службе (СОВА) и органа безбедности Министарства одбране, са посебним освртом на поштовање уставом утврђених и законом прописаних људских права и слобода. Комисија је задужена и за

³⁰⁸ Члан 124 Устава Републике Словеније.

³⁰⁹ *Rezolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, št. 56–57/2000.

расправљање и анализу свих предлога закона и других докумената који се односе на рад обавештајно–безбедносних служби. О свом раду Комисија извештај подноси Државном савету, те предлаже закључке и мере о резултатима у области контроле законитости рада тих служби.

Као саветодавни и координирајући орган за област националне безбедности у Словенији постоји и Савет за националну безбедност.³¹⁰

Савет за националну безбедност сачињавају: (1) председник Владе Републике Словеније; (2) потпредседник Владе Републике Словеније; (3) Министар одбране; (4) Министар унутрашњих послова; (5) Министар спољних послова; (6) Министар правосуђа; (7) Министар финансија, и (8) Директор СОВА.

Институционално, безбедносни систем Републике Словеније сачињавају: (1) Савет за националну безбедност (СНАВ); (2) Словеначка обавештајно–безбедносна агенција (СОВА); (3) Обавештајно–безбедносна служба Министарства одбране (ОВС); (4) Служба за план и анализу Министарства спољних послова; (5) Словеначка војска (СВ), и (6) Полиција Републике Словеније.

5.4.1. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА СЛОВЕНАЧКЕ ВОЈСКЕ

Словеначка војска је настала након отцепљења Словеније од бивше СФРЈ и осамостаљења (1991) године, под првобитним називом Територијална одбрана, која је Законом о одбрани из 1994. године преименована у Словеначку војску.

Основни циљеви Словеначке војске су: (1) војна одбрана; (2) извршавање међународних војних и других обавеза које је Република Словенија преузела; (3) учешће у задацима помоћи и спасавања, и (4) учешће у операцијама подршке миру и хуманитарним операцијама.

Задаци Словеначке војске су детерминисани као следећи: (1) одржавање борбене готовости; (2) војно оспособљавање; (3) извршавање војне одбране; (4) учешће у заштити и спасавању и (5) извршавање међународно преузетих обавеза.

Правни положај Словеначке војске заснива се на стратегијским правнополитичким актима, као и законским и подзаконским актима. Тако, на

³¹⁰ Савет за националну безбедност делује при словеначкој Влади, чијом је одлуком од 16. априла 1998. године и основан. Савет је саветодавно и координирајуће тело, које је задужено за координацију и усмеравање свих одбрамбених делатности, те проучавање стратегије деловања у питањима од заједничког интереса за све субјекте одговорне за националну безбедност.

стратешком нивоу се издваја: Резолуција о националној стратегији безбедности и Резолуција о опремању и развоју словеначких оружаних снага. Поред тога, Словеначка војска се темељи на следећим законским документима: Закон о одбрани, Закон о служби у Словенској војсци, Закон о војној служби, Закон о прикупљању средстава за остваривање основних развојних програма одбрамбених снага Републике Словеније у (1994-2007), Закон о материјалној обавези и Закон о спровођењу основних развојних програма словеначких оружаних снага (2008-2015). Такође, организација, функционисање и међународне мисије Словеначке војске уређене су и читавим низом подзаконских аката (уредбе, правилници, упутства и сл.).³¹¹

Врховни командант Словеначке војске је, према Уставу, а и према Закону о одбрани, председник Словеније.³¹² Надлежности Парламента и Владе над Словеначком војском крећу се у класичним одредницама, као и код осталих земаља парламентарне демократије. Демократска контрола и парламентарни надзор су у надлежности Државног збора, који за те потребе формира посебну Комисију.

Закон о одбрани Републике Словеније прописује врсту, организацију и обим одбране земље. Специфичност словеначког Закона о одбрани огледа се у његовом садржају. Наиме, Закон о одбрани Републике Словеније, поред уобичајених одредби о надлежностима, циљевима и задацима Министарства одбране и Словеначке војске, садржи и одредбе о војној служби, чиновима, ангажовању војске изван граница државе, тајним подацима за потребе одбране, радно–правном статусу запослених у систему одбране и војске³¹³, дисциплинској и другој одговорности, те одредбе о санкцијама у случајевима кршења закона. Обично се материја која се односи на стање у служби (чинове, унапређења, радно–правни статус и сл.) регулишу у Закону о служби, док се служба изван граница земље регулише посебним законом. Међутим, Словенија је то сврстала у један закон, што са аспекта кодификације и систематичности представља значајну предност, док са аспекта темељитости и свеобухватности то је готово немогуће постићи. Немогуће је постићи из разлога што унутар система делује више категорија: официри, подофицири, државни службеници и намештеници, те се за сваку категорију примењује различита законска регулатива, која је широког спектра и обухвата више области. Свака од тих области је засебна и изискује прецизан законско–правни третман.

³¹¹ <http://www.mors.si/index.php?id=76>, 22.09.2009. године.

³¹² Члан 43 *Zakon o obrambi*, Uradni list Republike Slovenije (uradno prečišćeno besedilo), št. 103/2004.

³¹³ Према овом је видљиво да је Закон о одбрани *lex specialis* у односу на Закон о раду.

Закон о служби у Словенској војсци поближе одређује вршење службе, командовање, хијерархију, посебна права, обавезе и одговорност припадника војске, као и систем њихове социјалне заштите.³¹⁴

Према том закону, основна начела вршења војне службе су: начело припадности, начело часног поступања, начело заштите малолетника, начело једностарешинства и субординације, поштовање војничке дисциплине, изградња другарства, брига за подређене, начело стручности, начело доброг вођења, начело тајности, начело једнаке могућности, начело забране политичког деловања, начело еколошке свести и начело незадирања у интимно-емотивне везе.³¹⁵ При томе се, очито значајна пажња посвећује унутрашњој стабилности система са аспекта умањења ентропијских утицаја, те респектабилности учешћа у НАТО мисијама и мисијама подршке миру.

С аспекта управне делатности, при Министарству одбране Словеније постоји Дирекција за послове одбране, која најдиректније обавља управне послове који се односе на позивање, обуку и евиденцију војних обвезника, материјалних средстава и привредних капацитета који служе за одбрамбене потребе.

Екстериторијално делују Управе за одбрану, које су субординацијски повезане са Дирекцијом за послове одбране. Управе су размештене широм државе. Тако, постоји шест Управа за одбрану, које су лоциране у Љубљани, Цељу, Крању, Марибору, Новом Месту и Постојни.

5.4.2. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ПОЛИЦИЈСКИХ СНАГА РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ

Полиција Словеније је орган у саставу Министарства унутрашњих послова, који обавља послове одређене Законом о полицији, другим законима и кодексима.³¹⁶

Према истом закону, у полицијске задатке спадају: (1) заштита живота, личне безбедности и имовине; (2) спречавање, откривање и истраге кривичних дела и прекршаја; (3) откривање и хватање учинилаца кривичних дела; (4) одржавање јавног реда; (5) контрола и регулисање саобраћаја на јавним и некатегорисаним путевима; (6) заштита државне границе и гранична контрола; (7) обављање послова са странцима; (8) заштита одређених лица, органа, објеката и околине; (9) заштита одређених послова и тајних података државних органа, и (10) обављање и других законом и кодексом прописаних послова.

³¹⁴ *Zakon o službi v Slovenski vojski*, Uradni list Republike Slovenije, št. 68/2007.

³¹⁵ *Ibid.*, члан 5–18.

³¹⁶ Члан 1 Закона о полицији (службени пречишћени текст), Uradni list RS, št. 107/2006.

Структурално, полиција се састоји од Главне полицијске управе, полицијских управа и полицијских станица. Главно седиште полиције, односно Главне полицијске управе, налази се у Љубљани, док полицијске управе прате територијалне округе, а полицијске станице насељена места. Број, седиште, и обим деловања полицијских управа одређује Влада. Полицијске станице су ниже организационе јединице у саставу полицијских управа. Број, седиште и обим деловања полицијских станица утврђује министар унутрашњих послова.

На челу Главне полицијске управе је генерални директор, док полицијском управом руководи директор, који је за свој рад одговоран генералном директору. Полицијском станицом управља и командује командир полицијске станице, који је за свој рад одговоран директору полицијске управе. Дакле, овде уочавамо чисту вертикалну хијерархију, засновану на принципу субординације и потчињености, односно подређености, која је својствена војним и полицијским структурама. Поред тога, овде можемо говорити о „вишим“ и „нижим“ органима управе, имајући у виду њихову хијерархијску позицију.³¹⁷

Генералног директора полиције именује министар унутрашњих послова, а на основу спроведене јавне конкуренције, с тим да се за постављење мора прибавити сагласност Владе.

Надзор над законитошћу рада полиције спроводи се интерним Инспекторатом за унутрашње послове, који је у саставу МУП-а, а који има овлашћења да врши инспекције у области унутрашњих послова, те да у неким случајевима спроводи и прекршајне поступке према полицијским службеницима починиоцима прекршаја. Такође, присутан је и парламентарни надзор над законитошћу рада полиције кроз парламентарну комисију.

Словеначка полиција има кривичну, прекршајну, нормативну и управну функцију.

У оквиру управне функције, Словеначка полиција спроводи управну делатност у области личног статуса грађана (матични број, пребивалиште, боравиште, држављанство, путне исправе и сл.), затим у области регистрације и евиденције моторних возила, у области послова са странцима, преласка, контроле и надзора државне границе и другим. При томе спроводи опште и посебне управне поступке и доноси управне акте.

³¹⁷ Илић, М.: *Управно право, универзитетски уџбеник*, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2006, стр. 138–139.

5.4.3. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ОРГАНИЗАЦИЈА, НАДЛЕЖНОСТИ И СТРУКТУРА ОБАВЕШТАЈНО–БЕЗБЕДНОСНИХ АГЕНЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ

Према последњим реформским променама из 1997. године, словеначки обавештајно–безбедносни систем, поред институција као што су већ поменути Савет за националну безбедност (СНАВ) и Министарства одбране, полиције и спољних послова, чине следећи субјекти: (1) Словеначка обавештајно–безбедносна агенција (СОВА); (2) Обавештајно–безбедносна служба Министарства одбране (ОВС); и (3) Служба за план и анализу Министарства спољних послова.

А) Словеначка обавештајно–безбедносна агенција (Slovensko obveščevalno–varnostno agencijo – SOVA)

Словеначка обавештајно–безбедносна агенција (СОВА) под данашњим називом и капацитетима настала је из некадашње Безбедносно–информативне службе (ВИС), и то одлуком Владе из 1993. године.

Закон о СОВА усвојен је тек у априлу 1999. године, под насловом: Закон о словеначкој обавештајно–безбедносној агенцији.³¹⁸

Према одредбама тог закона, СОВА је овлашћена за планирање, организацију и реализацију следећих послова: (1) прикупљање, процењивање и достављање обавештајних информација; (2) сарадњу са комплетним државним телима и службама у очувању безбедности и достављање информација значајних за безбедност одређених лица, службених положаја, тела, објеката и области; (3) извештавање високих државних функционера (председника Владе, председника Републике и председника Скупштине, те надлежних министара) о обавештајним сазнањима и (4) извештава Савет за националну безбедност (СНАВ) о резултатима рада.³¹⁹

На челу службе је директор кога поставља и разрешава Влада, на предлог председника Владе. Директор је за свој рад и функционисање службе у целини непосредно одговоран Влади.

У организацијско–формацијском погледу, СОВА има централу, центре и подцентре. Централа је у Љубљани, а центри у Марибору, Крању, Цељу, Копру, Постојни, Новој Горици и Новом Месту. Подцентри службе смештени су у објектима Управа унутрашњих послова (полицијским станицама) по местима – градовима и територијално прате организацију полицијских станица.

³¹⁸ *Zakon o Slovensko obveščevalno–varnostni agenciji (ZSOVA)*, Uradni list RS, št. 23/1999, 126/2003 и 61/2006.

³¹⁹ *Ibid.*, чл. 2–6.

Управна делатност СОВА је присутна приликом спровођења Закона о тајним подацима.³²⁰

Прецизније, чланом 22 поменутог закона, предвиђено је да СОВА издаје дозволе за приступ тајним подацима, односно да врши поступак безбедносног проверавања лица. Тај поступак безбедносног проверавања и издавања дозвола за приступ тајним подацима представља управну делатност која је законом и посебним управним поступком поверена овој служби.

Б) Обавештајно–безбедносна служба Министарства одбране
(Obveščevalno–varnostno službo – OVS)

Обавештајно–безбедносна служба (ОВС) је наследница Војно обавештајно–безбедносне службе, која је основана је 1991. године на основу Закона о одбрани и заштити, као орган за обавештајне и контраобавештајне задатке органа безбедности Министарства одбране.

Законом о одбрани из 1994. године, формирана је ОВС, која је задужена за обавештајне, контраобавештајне и безбедносне послове и задатке у оквиру Министарства одбране.

Према Закону, ОВС је одговорна за: (1) прикупљање, класификацију и обједињавање обавештајних информација и израду аналитичких обавештајних докумената о оружаним снагама других држава; (2) контраобавештајну заштиту сопствених снага; (3) одржавање безбедности инсталација ресорног министарства; (4) заштита личности и објеката значајних за одбрану и безбедност земље, и (5) надзире и усмерава рад Војне полиције.³²¹

Структурално, служба је вертикално устројена, тако да је у Министарству одбране централа, а затим у Главном штабу Словеначке војске постоји Управа за обавештајне послове (Г-2), те на тактичком нивоу постоје оперативци по командама и јединицама у својству официра (у оквиру С-2).

На челу службе је директор кога именује Влада, а на предлог министра одбране, на мандатни период од пет година са могућношћу једног реизбора.

У склопу својих активности, ОВС обавља управну делатност у домену вршења процеса безбедносног проверавања припадника МО и Словеначке војске, при чему за ове категорије издаје дозволе за приступ тајним подацима.

³²⁰ *Zakon o tajnih podatki (ZTP)*, Uradno prečiščelno besedilo, Ur. l. RS, št. 50/06–UPB2.

³²¹ *Član 33., Zakon o obrambi*, Uradni list RS, št. 4/1994.

В) Служба за план и анализу Министарства спољних послова

У оквиру Министарства спољних послова Словеније, као посебан организациони сегмент, делује *Служба за план и анализу*, као специјализована установа задужена за прикупљање обавештајних сазнања.

Будући да служба у свом раду, као једину методу, користи отворене изворе, можемо констатовати да се не ради о класичној оперативној обавештајној служби.³²² Природа података, које ова служба прикупља, и информација које продукује, односе се на креирање и спровођење спољне политике Словеније.

Анализирајући доста оскудне изворе о овој служби, можемо, са доста поузданости закључити, да она не спроводи управну делатност.

³²² Бајагић, М.: *op. cit.*, стр. 232.

V. ПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ЕНТИТЕТА И ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

1. ПОЈАМ И МЕТОДИ ПОДЕЛЕ НАДЛЕЖНОСТИ У СЛОЖЕНИМ ДРЖАВАМА

Подела надлежности је иманентна федералним државама. Код конфедералног и унитарног облика државног уређења може се говорити о поверавању или о преносу послова, у првом случају у корист заједничког органа конфедерације, у другом у корист самоуправних јединица.

Федерација је државно уређење у којем постоји, с једне стране, територијална подела на федералне јединице и подела надлежности између федерације и тих јединица, а с друге, систем двоструке (дупле) власти. Тај двоструки систем власти у федерацији огледа се у следећем: једна власт је општа, централна, она обавља заједничке послове; друга власт је посебна, регионална, она обавља посебне послове федералних јединица. У федерацији се истовремено обављају ове две власти. Независно и упоредо са федералном влашћу, федералне јединице обављају своју власт и обрнуто. Двојство или паралелизам основних државних функција и органа за њихово вршење, битна је одлика федералног уређења. Свака од тих власти има своју посебну организацију.³²³

Федерација је новонастала држава која се издиже изнад добровољно удружених државних колективитета. Број чланица (оне имају скоро све елементе државе) које творе федерацију може бити најмање двије, а може их бити и много више.³²⁴

Федерација је сложена државна структура и држава у правом смислу речи.³²⁵

За појам федерације се везује и појам федерализма као облика владавине.³²⁶ Федерализам представља такав систем владавине у којем је власт

³²³ Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције, дванаесто осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 384.

³²⁴ Кузмановић, Р.: *Уставно право, четврто измењено и допуњено издање*, Факултет пословне економије, Бањалука, 2006, стр. 381.

³²⁵ Ђурђевић, А.: *Уставно право II, организација државне власти*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2001, стр. 24.

³²⁶ Alfred, S.: *Federalism and Democracy, Beyond the U.S. Model*, Journal of Democracy—Volume 10, Number 4, October 1999, p. 19–34.

подељена између централног ауторитативног тела и конститутивних политичких јединица.³²⁷

Анализирајући наведене дефиниције, можемо уочити да федерација у сваком случају има два нивоа власти. Један, централни (заједнички) ниво, и други, који је на нивоу федералних јединица, односно држава чланица федерације. Тај централни ниво власти чини федерацију државом у њеном иступању према другим државама и на међународном плану.

Кључно питање које се намеће с аспекта постављене теме је, како поделити надлежности између ова два нивоа власти у оквиру федерације. Теорија уставног права је у том смислу испрофилисала два метода поделе надлежности између федерације и федералних јединица.

Први метод подразумева уставно позитивно одређивање надлежности федералној власти, док се све остале у Уставу ненабројане надлежности које нису дате федералној власти остављају у надлежности федералних јединица. Тада је претпоставка надлежности у корист федералних јединица. То другим речима значи да се надлежност савезне државе одређује на позитиван, а надлежност федералних јединица на негативан начин. У случају спора, тј. ако се не може јасно утврдити у чију надлежност спада неки посао, претпоставка иде у корист надлежности федералних јединица.³²⁸

Други метод подразумева да надлежности које нису Уставом позитивно одређене као надлежност федералних јединица, припадају федералној власти. Тада је претпоставка надлежности у корист федерације. Ово, другим речима значи, да је сада надлежност федералних јединица одређена на позитиван, а надлежност федерације на негативан начин. У случају спора, тј. кад се не може јасно утврдити која је од две власти надлежна, претпоставка је у корист надлежности федерације.

Први метод поделе надлежности одговара природи федералног начела поделе власти и он се у уставима федерација примењује као правило, док се други примењује као изузетак и сусрећемо га једино на примеру Канаде.

2. ПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ЕНТИТЕТА

Изнесену методологију поделе надлежности између федерације и федералних јединица на примеру Босне и Херцеговине, можемо узети с извесном резервом, будући да Устав Босне и Херцеговине није утврдио облик владавине.

³²⁷ *The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth edition*, Houghton Mifflin, Boston, 2006.

³²⁸ Марковић, Р.: *op. cit.*, стр. 385–386.

Истина, у свету има још таквих примера да се ни из Устава, а нити из самог назива државе, не може видети облик владавине. Очит такав пример су САД. Ипак, подробнијом анализом Устава Босне и Херцеговине, можемо уочити да она, иако држава *sui generis*, ипак суштински има федерална обележја.³²⁹

Уставни приступ одређивању надлежности Босне и Херцеговине је критикован од стране већег броја аутора. Наиме, из самог набрајања надлежности Босне и Херцеговине уочавамо употребу термина „политика“. Такав израз је мањкав и непрецизан, те не даје одговор на питање коме и у ком обиму припада законодавна, а коме извршна и судска власт.

Упркос наведеном, у даљњем покушају разграничења надлежности између Босне и Херцеговине и њених ентитета, придржаваћемо се одредби Устава Босне и Херцеговине.

2.1. НАДЛЕЖНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Босна и Херцеговина је Уставом добила еnumerативно надлежности (таксативно побројане). Конкретно, чланом III, тачка 1, Устава уређују се надлежности Босне и Херцеговине. Те надлежности су: (1) спољна политика, (2) спољнотрговинска политика; (3) царинска политика; (4) монетарна политика; (5) финансирање установа и међународних обавеза Босне и Херцеговине; (6) политика и прописи за усељавање, избеглице и азил; (7) спровођење кривичних закона на међународном плану и између ентитета, укључујући ту односе и са Интерполом; (8) увођење и рад средстава за међусобне и међународне комуникације; (9) регулисање саобраћаја између ентитета, и (10) контрола ваздушног саобраћаја.

На основу наведеног, можемо издиференцирати четири групе послова у надлежности Босне и Херцеговине, а које ће најдиректније извршавати Савет министара БиХ као орган извршне власти. Те групе послова су: (1) спољни послови, спољна и спољнотрговинска политика; (2) новчани токови, новчане трансакције, монетарна политика и царине; (3) транспорт и комуникације, и (4) миграције (усељавање, исељавање лица, азил и избеглице). Наравно, ови послови су у постдејтонској фази измењени, те на један, може се рећи неуставан начин, допуњени пословима одбране, безбедности и многобројним другим.

³²⁹ Проф. Кузмановић ставља одредницу федерално–конфедерална држава. Видети: Кузмановић, Р.: *op. cit.*, стр. 308.

2.2. НАДЛЕЖНОСТИ ЕНТИТЕТА

На основу члана I, тачка 3 Устава Босне и Херцеговине, дефинисано је да: „Босна и Херцеговина ће се састојати од два ентитета – Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске“.

Ентитет је неуобичајен назив и није пракса да се државе чланице федерације називају ентитетима, мада је Устав БиХ у овом случају био експлицитан.

У погледу надлежности ентитета, према Уставу БиХ, овлашћења ентитета утврђена су општом надлежношћу, односно генералном клаузулом.³³⁰ На основу такве расподеле надлежности, ентитети имају претежну власт. На том трагу, Устав БиХ, члан III, тачка 3, гласи: „Све функције власти и сва овлашћења која нису изричито овим Уставом додељена институцијама Босне и Херцеговине, припадаће њеним ентитетима“.

Ентитети имају потпуну унутрашњу сувереност. Они имају законодавну, извршну и судску власт, затим председника, полицију, судове, знамења и обележја и све оне друге елементе које их детерминишу као државу, односно федералну јединицу.

Овлашћења ентитета учувамо и на спољнополитичком и међународном плану. У том смислу ентитети имају надлежност: (1) да успостављају специјалне (паралелне) односе са суседним државама, с тим што такве уговоре или друге договорене документе о специјалним односима мора потврдити Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине³³¹ и (2) могу улазити у споразуме са другим државама и међународним организацијама, опет уз одобрење Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.³³²

У погледу законодавне надлежности, ентитети доносе своје законе и друге акте, обезбеђују услове да се сви закони, Устав и сви правни и државни послови примењују и обављају у складу са принципима међународног права и они представљају интегрални део права ентитета.³³³

Устав је, надаље, оставио могућност да се неке надлежности Босне и Херцеговине (на уштрб ентитета, наравно) прошире. Тако нешто предвиђа члан III, тачка 5б. По њој су ентитети обавезни да у року од шест месеци од ступања на снагу Устава приступе преговорима у циљу проширења надлежности Босне и Херцеговине, а посебно су поменути коришћење заједничких енергетских ресурса и заједнички привредни пројекти.

³³⁰ Кузмановић, Р.: *op. cit.*, стр. 313.

³³¹ Члан III, тачка 2а Устава Босне и Херцеговине.

³³² Члан III, тачка 2д Устава Босне и Херцеговине.

³³³ Члан III, тачка 3б Устава Босне и Херцеговине.

Све ово само потврђује да је тенденције уставотворца била да се надлежности Босне и Херцеговине шире, на рачун надлежности Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске.³³⁴

3. ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ ХЕРЦЕГОВИНИ

Државна управа представља систем државних органа и организација које се Уставом и законом једне земље одређују и оснивају као органи државне управе. Да је неки државни орган орган државне управе, а његова делатност управна функција, тај суд је могућ само на основу неког постојећег правног акта.³³⁵

Државну управу у Босни и Херцеговини морамо посматрати на више нивоа, имајући у виду сложеност њеног државног уређења. Судбину поделе власти и расподеле надлежности у Босни и Херцеговини дели и државна управа.

Тако, разликујемо државну управу на нивоу Босне и Херцеговине (ниво државе Босне и Херцеговине, условно речено или ниво заједничких институција Босне и Херцеговине, прецизније речено), затим ентитетски ниво, који обухвата државну управу Републике Српске и државну управу Федерације Босне и Херцеговине. Будући да је Федерација Босне и Херцеговине сложена „држава–ентитет“, онда разматрамо федерални и кантонални ниво државне управе. Најзад, потребно је уобзирити и послове државне управе који се обављају на нивоу Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине.

Из уставног права може се уочити сва сложеност структуре државне власти, што долази до изражаја како у односу на законодавну, политичко–извршну власт, тако и у односу на управно–извршну власт.³³⁶

3.1. ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ НА НИВОУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Као што је већ напоменуто, Устав Босне и Херцеговине није *explicite* детерминисао врсту послова управе у надлежности државе, нити ентитета. У склопу поделе надлежности између заједничких институција БиХ и ентитета формиран су органи управе на нивоу заједничких институција и органи управе на ентитетском нивоу, као и на нивоу дистрикта Брчко. Међу тим органима нема никаквог хијерархијског односа, будући да јасно преовладава принцип

³³⁴ Фира, А.: *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, IV том*, Агенција Мир, Нови Сад, 2004, стр. 76.

³³⁵ Келзен, Х.: *Главни проблеми теорије државног права*, Службени лист СРЈ, Београд, 2001, стр. 376.

³³⁶ Дедић, С.: *Управно право Босне и Херцеговине*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу и Магистрат Сарајево, Бихаћ/Сарајево, 2001, стр. 124.

искључиве надлежности. Конкретније, њихови односи су односи засновани на међусобним правима и обавезама и односи сарадње.

Уставном концепцијом организације власти БиХ, Парламентарна скупштина БиХ, са своја два дома (Представнички дом и Дом народа), носилац је уставотворне и законодавне власти. С друге стране, Председништво БиХ и Савет министара БиХ, носиоци су извршне власти у БиХ.

У управноправном погледу, Парламентарна скупштина БиХ, као орган законодавне власти, првенствено доноси законе, те законом доноси и укида министарства, као и посебне управне организације. Управа на нивоу заједничких институција БиХ не успоставља са скупштином директне односе, али то ради посредно преко Савета министара давањем накнадне сагласности на именовање Савета министара од стране Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ. Претходно, мандатара Савета министара именује Председништво БиХ. Сама парламентарна скупштина БиХ нема могућност да непосредно обавља политичку контролу над радом заједничких органа управе, јер нема овлашћења да непосредно разреши министра као старешину министарства и члана Савета министара. Парламентарна скупштина, свакако, има финансијску власт над државном управом, будући да разматра, доноси и усваја буџет и ребаланс буџета, те самим тим одлучује и о финансијским средствима за рад појединих министарстава. На том фону, Савет министара је дужан да једном годишње поднесе Парламентарној скупштини извештај о раду, као и извештај о извршењу буџета.

Поред тога што именује председавајућег Савета министара, Председништво БиХ нема никаквих овлашћења према органима државне управе из оквира заједничких институција БиХ. С друге стране, Савет министара је обавезан информисати Председништво о својим одлукама и другим активностима.

На основу Закона о управи БиХ³³⁷ и Закона о министарствима и другим органима управе БиХ³³⁸, послове управе обављају министарства, управне организације у саставу министарства или самосталне управне организације и друге институције БиХ.

Према Закону, министарства су органи државне управе који обављају управне и стручне послове из надлежности БиХ, у једном или више сродних подручја. Министарства непосредно обезбеђују примену закона и других прописа, те одговарају за њихово спровођење. На челу министарства се налази министар који руководи министарством. Поред тога, министар сарађује са замеником и секретаром, а постоји и одређен број помоћника министра у

³³⁷ Закон о управи БиХ, Службени гласник БиХ, број 32/02.

³³⁸ Закон о министарствима и другим органима управе БиХ, Службени гласник БиХ, број 05/03.

зависности од унутрашњег устројства министарства и броја његових ресора, односно сектора. За свој рад министар одговара Савету министара.

У делу у коме се говори о структури Савета министара БиХ, Уставом је предвиђено постојање свега четири министарства. Међутим, данас је тај број девет и обухвата следећа министарства:

1. Министарство спољних послова;
2. Министарство финансија;
3. Министарство комуникација и транспорта;
4. Министарство цивилних послова;
5. Министарство спољне трговине и економских односа;
6. Министарство правде;
7. Министарство за људска права и избеглице;
8. Министарство безбедности, и
9. Министарство одбране.

Поред министарстава, органе управе на нивоу Босне и Херцеговине чине и управне организације, самосталне управне организације, дирекције, уреди, одређене стручне, техничке и друге службе, као заједничке или самосталне службе које могу имати статус правног лица.

Управне организације су организације које се оснивају за обављање управних и других послова, чија природа и начин извршавања захтевају посебну организованост и самосталност у раду. Управне организације се могу основати унутар неког министарства, када су хијерархијски подређене том министарству, из чијег буџетског разреда се и финансирају или се могу основати као самосталне организације када су одговорне директно Савету министара. Управне организације имају статус правног лица и њима руководе директори, а финансирају се из буџета.

У самосталне управне организације на нивоу Босне и Херцеговине убрајају се:

1. Агенција за статистику;
2. Агенција за развој високог образовања;
3. Агенција за државну службу;
4. Агенција за рад и запошљавање;
5. Агенција за означавање животиња;
6. Агенција за сигурност хране;

7. Агенција за промоцију страних инвестиција у БиХ;
8. Агенција за надзор над тржиштем;
9. Регулаторна агенција за комуникације;
10. Управа за индиректно опорезивање;
11. Управа за заштиту биља;
12. Институт за нестале особе БиХ;
13. Институт за мјеритељство;
14. Институт за стандарде;
15. Институт за акредитовање БиХ;
16. Центар за развој високог образовања и осигуравање квалитета, и
17. Центар за информисање и признавање докумената.

У управне организације на нивоу Босне и Херцеговине, које се налазе у саставу министарстава, убрајају се:

1. Дирекција за цивилно ваздухопловство Босне и Херцеговине (у саставу Министарства комуникација и транспорта БиХ);
2. Дирекција за имплементацију ЦИПС пројекта (у саставу Министарства цивилних послова БиХ);
3. Гранична полиција БиХ (у саставу Министарства безбедности БиХ);
4. Агенција за истраге и заштиту (у саставу Министарства безбедности БиХ);
5. Служба за послове са странцима (у саставу Министарства безбедности БиХ);
6. Агенција за полицијску подршку БиХ (у саставу Министарства безбедности БиХ);
7. Дирекција за координацију полицијских тела (у саставу Министарства безбедности БиХ);
8. Агенција за форензичка испитивања и вештачења БиХ (у саставу Министарства безбедности БиХ);
9. Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова (у саставу Министарства безбедности БиХ);
10. Биро за сарадњу са Интерполом (у саставу Министарства безбедности БиХ);

11. Канцеларија за ветеринарство БиХ (у саставу Министарства спољне трговине и економских односа БиХ).

Поред наведених, постоје и стална тела Савета министара у која спадају: Дирекција за европске интеграције, Генерални секретаријат, Уред за законодавство, Одбор за унутрашњу политику и Одбор за економију.³³⁹

Из наведене енумерације уочавамо један веома многобројан, разнолик и разуђен државни управни апарат на нивоу Босне и Херцеговине.

3.2. ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

У Републици Српској кључни закон који регулише државну управу је Закон о републичкој управи.³⁴⁰

Наравно, поменути закон је проистекао из Устава Републике Српске, конкретније амандмана LXXXIV на Устав Републике Српске, којим је допуњен члан 92 Устава.

Закон о републичкој управи је исход реформе управе, а у контексту европских интеграција, и, као такав, посебну пажњу придаје стратешкој улози републичке управе у обликовању и вођењу политике развоја, која подразумева утврђивање развојних стратегија и подстицање привредног, социјалног, еколошког, културног у сваког другог развоја.

Посебну пажњу Закон о републичкој управи посвећује нормативној делатности. У том смислу, нормативни послови органа управе имају примат над извршним и подразумевају доношење подзаконских аката, за чије доношење су изричито овлашћени законом или прописом Владе. Тако, органи управе могу доносити само оне прописе који имају за циљ извршење закона или других аката Народне скупштине или Владе. Они не могу доносити спонтане или генералне прописе, као што то може чинити Влада. Правило да орган управе може доносити само оне прописе за чије доношење је изричито овлашћен законом или другим прописом парламента или владе, веома је значајно.

Значај се огледа у следећем:

- њиме се штите људска права и слободе од злоупотребе власти;
- чува се јединство извршне власти, са посебном улогом Владе као носиоца извршне власти, и

³³⁹ Члан 22 Закона о Савету министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07 и 24/08. Такође, погледати аутентично тумачење Закона о изменама и допунама Закона о Савету министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 94/07.

³⁴⁰ Закон о републичкој управи, Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08.

- потврђује начело поделе власти на законодавну, извршну и судску, с тим да парламент има право на изворно уређивање друштвених односа.³⁴¹

Нормативна делатност органа управе обухвата израду текста преднацрта, нацрта и предлога закона и других прописа и доношење подзаконских аката, на начин којим се обезбеђује поштовање номотехничких правила и усклађеност са уставно–правним поретком Републике Српске.

У домену подзаконских аката управни органи доносе правилнике, наредбе и упуства.

Правилником се детаљније разрађују поједине одредбе закона или других прописа Народне скупштине или Владе.

Наредбом орган управе наређује или забрањује неко понашање у једној ситуацији која има општи карактер.

Упутство прописује начин на који органи управе и носиоци јавних овлашћења извршавају одредбе закона или другог прописа.

Подзаконске акте могу доносити само министарства. Самостални органи управе могу доносити подзаконске акте уз сагласност Владе, а подзаконске акте у делокругу органа управе у саставу министарства, доноси министарство.

Сходно уставним и законским одредбама за послове републичке управе Републике Српске, успостављено је 16 министарстава, који заједно са републичким управама и републичким управним организацијама обављају послове републичке управе. Број и делокруг републичких управа и републичких управних организација је променљив и зависи од друштвених потреба и сталних реформских захвата. Број министарстава је утврђен Уставом и не може се мењати законом.

Министарства су основни вршиоци управних послова републичке управе. Министарства врше и друге стручне послове из надлежности републике за које су образовани. Могу вршити и послове из надлежности Босне и Херцеговине, ако је то законом предвиђено. Министарства су највиши самостални органи државне управе, јер нису под контролом ниједног другог органа управе, већ су непосредно потчињени Влади. Немају својство правног лица.³⁴²

³⁴¹ Кременовић, О.: *Приказ закона о републичкој управи*, Збирка закона о Влади, Републичкој управи, Државним службеницима и Управној инспекцији, Агенција за државну управу Републике Српске и ЈУ Службени гласник Републике Српске, Бањалука, 2007, стр. 59.

³⁴² Кунић, П.: *Управно право–друго измијењено и допуњено издање*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци и Управа за полицијско образовање МУП–а Републике Српске, Бањалука, 2010, стр. 171.

Влада Републике Српске има следећа министарства:

1. Министарство управе и локалне самоуправе;
2. Министарство правде;
3. Министарство финансија;
4. Министарство просвете и културе;
5. Министарство унутрашњих послова;
6. Министарство здравља и социјалне заштите;
7. Министарство породице, омладине и спорта;
8. Министарство индустрије, енергетике и рударства;
9. Министарство трговине и туризма;
10. Министарство рада и борачко–инвалидске заштите;
11. Министарство саобраћаја и веза;
12. Министарство науке и технологије;
13. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;
14. Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију;
15. Министарство за избјеглице и расељена лица, и
16. Министарство за економске односе и регионалну сарадњу.

Републичке управе су органи државне управе који делују самостално или у саставу министарстава као самосталних органа управе.

Статус републичке управе имају шест органа управе, и то:

1. Републичка управа за геодетске и имовинско–правне послове (у саставу Министарства правде Републике Српске);
2. Пореска управа (у саставу Министарства финансија Републике Српске);
3. Републички девизни инспекторат (у саставу Министарства финансија Републике Српске);
4. Републичка управа за игре на срећу (у саставу Министарства финансија Републике Српске);
5. Републичка управа цивилне заштите (у саставу Министарства унутрашњих послова Републике Српске), и
6. Републичка управа за инспекцијске послове (као самосталан орган управе).

Овде уочавамо специфичност да, иако су у саставу министарства, републичке управе имају статус правног лица, што је правно неуобичајено, а практично непотребно.

Републичке управне организације обављају првенствено стручне послове и са њима повезане послове државне управе. Иако према ранијем југословенском праву није било предвиђено да управне организације обављају послове у којима преовладавају послови ауторитативног карактера. Закон о републичкој управи ипак је сврстао републичке управне организације у органе државне управе.³⁴³ Законодавац се вероватно руководио чињеницом да управне организације у крајњој линији обављају и управне послове, дакле послове вршења власти, истина у далеко мањем обиму, да се финансирају из буџета, те да могу бити у саставу министарстава или релативно самосталне, у ком случају су одговорна Влади, те да кадрови у управним организацијама потпадају под исти правни режим као и кадрови државне управе.³⁴⁴

Као републичке управне организације, основане су:

1. Републички секретаријат за законодавство, као самосталан орган управе;
2. Агенција за државну управу, као самосталан орган управе са својством правног лица;
3. Агенција за воде речног слива Саве (у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске, са својством правног лица);
4. Агенција за воде речног слива Требишњице (у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске, са својством правног лица);
5. Агенција за шуме (у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске, са својством правног лица);
6. Агенција за пружање стручних услуга у пољопривреди (у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске);
7. Агенција за аграрна праћења (у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске);
8. Агенција за узгој и селекцију у сточарству (у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске);

³⁴³ Члан 12 Закона о републичкој управи, Службени гласник Републике српске, бр. 118/08.

³⁴⁴ Кунић, П.: *op. cit.*, стр. 173.

9. Агенција за одузимање незаконито стечене имовине (у саставу Министарства правде Републике Српске);
10. Републички секретаријат за вере (у саставу Министарства просвете и културе Републике Српске);
11. Републички завод за статистику (у саставу Министарства просвете и културе Републике Српске);
12. Републички педагошки завод (у саставу Министарства просвете и културе Републике Српске);
13. Републички завод за стандардизацију и метеорологију (у саставу Министарства индустрије, енергетике и рударства Републике Српске);
14. Републички центар за истраживање ратних злочина (у саставу Министарства правде Републике Српске);
15. Републичка дирекција за робне резерве (у саставу Министарства трговине и туризма Републике Српске);
16. Републичка дирекција за промет наоружања и војне опреме (у саставу Министарства трговине и туризма Републике Српске);
17. Републичка дирекција за цивилну ваздушну пловидбу (у саставу Министарства саобраћаја и веза Републике Српске);
18. Републичка дирекција за обнову и изградњу (у саставу Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске);
19. Републички завод за заштиту културно–историјског и природног наслеђа (у саставу Министарства просвете и културе Републике Српске);
20. Републички хидрометеоролошки завод (у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске);
21. Архив Републике Српске (у саставу Министарства просвете и културе Републике Српске);
22. Републички завод за просторно планирање (у саставу Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске);
23. Републички завод за грађевинарство (у саставу Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске);

24. Републички завод за геолошка истраживања (у саставу Министарства индустрије, енергетике и рударства Републике Српске);
25. Центар за пружање бесплатне правне помоћи (у саставу Министарства правде Републике Српске); и
26. Завод за образовање одраслих (у саставу Министарства просвете и културе Републике Српске).

3.3. ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Уређење државне управе у Федерацији БиХ извршено је на основу Закона о управи у Федерацији БиХ³⁴⁵ и Закона о федералним министарствима и другим телима федералне управе.³⁴⁶ Сходно наведеним законима, послове државне управе из оквира надлежности Федерације БиХ врше: (1) Федерална министарства; (2) Федералне управе, и (3) Федералне управне установе.

Према истим прописима, Федерална министарства су структурирана на следећи начин:

1. Федерално министарство унутрашњих послова;
2. Федерално министарство правде;
3. Федерално министарство финансија;
4. Федерално министарство енергије, рударства и индустрије;
5. Федерално министарство промета и комуникација;
6. Федерално министарство рада и социјалне политике;
7. Федерално министарство расељених особа;
8. Федерално министарство за питање бораца и инвалида рата;
9. Федерално министарство здравства;
10. Федерално министарство образовања и науке;
11. Федерално министарство културе и спорта;
12. Федерално министарство трговине;
13. Федерално министарство развоја, подузетништва и обрта;
14. Федерално министарство просторног уређења и околиша;

³⁴⁵ Службене новине Федерације БиХ, бр. 28/97 и 26/02.

³⁴⁶ Службене новине Федерације БиХ, бр. 28/97 и 26/02.

15. Федерално министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства
и

16. Федерално министарство околиша и туризма.

Федералне управе организационо се постављају у састав министарстава или самостално. Тако постоје:

1. Пореска управа (у саставу Федералног министарства финансија);
2. Финансијска полиција (у саставу Федералног министарства финансија);
3. Завод за стандардизацију, меритељство и патенте (у саставу Федералног министарства енергетике, рударства и индустрије);
4. Педагошки завод (у саставу Федералног министарства образовања и науке);
5. Федарални завод за статистику;
6. Федерални метеоролошки завод;
7. Архив Федерације;
8. Федерални завод за програмирање;
9. Федерална дирекција робних резерви;
10. Федерални завод за агропедологију;
11. Федерални завод за пољопривреду Сарајево;
12. Федерални агромедитерански завод Мостар, и
13. Федерални завод за геологију.

Самосталне управе су Федерална управа цивилне заштите и Федерална управа за геодетске и имовинско – правне послове.

Федералне управне установе се образују као заводи, дирекције и агенције.

Будући да се Федерација Босне и Херцеговине, као сложен ентитет (држава), састоји од федералних јединица (кантона), нужно је поменути органе управе на кантоналном нивоу.

Кантони су устројени према националном, економско– функционалном, природно–географском и комуникацијском принципу.³⁴⁷ Сваки од кантона (има их десет) има своју владу, министарства и друге органе управе који се образују, како за обављање управних и стручних послова који спадају у искључиву

³⁴⁷ Члан 2 Закона о федералним јединицама – кантонима, Службене новине Федерације БиХ, бр. 9/96.

надлежност кантона, тако и за обављање управних и стручних послова у заједничкој надлежности федералних власти и кантона. Законом о министарствима и другим органима управе кантони утврђују број министарстава и других органа управе, те одређују њихов делокруг, правни положај и облик управљања. Суштински, на кантоналном нивоу постоје три облика управе, и то: министарства, кантоналне управе и кантоналне управне организације.

Сагледавајући структуру државне управе у Федерацији Босне и Херцеговине, а имајући у виду да сваки од десет кантона има преко десет министарстава, затим велики број управа и управних организација, па кад још томе додамо федерална министарства, федералне управе и управне организације, можемо закључити да је апарат државне управе предимензионисан, разуђен, испреплитаних надлежности, те изнимно неекономичан и скуп.

3.4. ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ БРЧКО ДИСТРИКТА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Правни положај Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине утемељен је на Статуту Брчко Дистрикта БиХ.³⁴⁸ Статут одређује Брчко Дистрикт БиХ као јединствену административну јединицу локалне самоуправе, која је под суверенитетом Босне и Херцеговине. Дистрикт има начелника Дистрикта, Скупштину Дистрикта и Владу Дистрикта.

Управу Брчко Дистрикта БиХ чине одељења, службе и уреди. Одељења управе у Брчко Дистрикту БиХ су:

1. Одељење за стручне и административне послове;
2. Одељење за буџет и финансије;
3. Одељење за јавне послове;
4. Одељење за комуналне послове;
5. Одељење за урбанизам, имовинске односе и привредни развој;
6. Одељење за здравство и остале услуге;
7. Одељење за јавну безбедност;
8. Одељење за образовање;
9. Одељење за пољопривреду, шумарство и водопривреду;

³⁴⁸ Службени гласник Брчко Дистрикта БиХ, бр. 1/00, 17/08, 39/09 и 2/10. Такође видети: Амандман I на Устав БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 25/09.

10. Одељење за јавни регистар, и

11. Одељење за расељена лица, избеглице и стамбена питања.

Поред одељења, управа обухвата службе и уреде који су директно одговорни градоначелнику, и то: Правна служба, Канцеларија градоначелника и Канцеларија за приватизацију.

Поред наведених, у круг субјеката управе Брчко Дистрикта спадају и: Пореска управа, Управа јавних прихода, Комисија за папире од вредности, Полиција Дистрикта Брчко БиХ и други.

Битно је напоменути да одељења, службе, уреди и други субјекти управе Брчко Дистрикта БиХ реализују управну делатност, како из надлежности Брчко Дистрикта, тако и из надлежности Босне и Херцеговине.

VI. УПРАВНИ ОРГАНИ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ БЕЗБЕДНОСТИ НА НИВОУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

1. ПОЈАМ ПОЛИЦИЈЕ С АСПЕКТА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Етимолошки, реч *полиција* потиче од латинске речи *politia*, или грчких ријечи: *polis*, *politeia*. Сама реч је везана за старе грчке градове-полисе. Из речи *polis* је и проистекао појам *politeia* (*πολιτεία*), што значи устав, државно уређење, управа, управљање државом и поредак уопште. По Аристотелу, *politeia* представља идеалан облик владавине који је средина између демократије и олигархије и у коме су полицијски послови само једни од преко потребних.³⁴⁹ Еволуцијом људског друштва појам полиција је добијао различита значења. Примера ради, у Француској XIV века, у Немачким и неким другим државама тог и новијег времена, полицијом се још увек означава укупна државна делатност, а у ужем смислу посебно уређени државни поредак.³⁵⁰ Средњи век је обележила готово потпуна фузија појмова политика и полиција у сваком погледу, што свакако само у етимолошком смислу има упориште, будући да обе речи вуку корене из речи *polis*. У том смислу постоји и термин политичка полиција.³⁵¹

Правна држава се развија из полицијске државе и настаје на подручју Западне Европе након Француске револуције. Њен настанак се везује за стварање уставних монархија (уместо апсолутистичких), будући да је Устав једна од битних претпоставки правне државе.³⁵² У том погледу читав XIX и XX век обележени су борбом за правну државу. С аспекта управе, правна држава значи стављање управе под правни поредак, односно „озакоњење“ управе. Настанком и развојем правне државе полиција доживљава значајну модификацију, као саставни и један од најважнијих делова управног система. Мењају се њени задаци, положај, методе рада, организација, политичка контрола и сл. У том смислу, интересантан је податак да се у Немачкој здравство издваја из Министарства унутрашњих послова тек 1961. године.³⁵³

³⁴⁹ Аристотел, *Политика*, Култура, Београд, 1960, стр. 215-216.

³⁵⁰ Милосављевић, Б.: *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 4.

³⁵¹ Политичка полиција је организација коју су неке државе ангажовале у борби за остварење искључиво класно-политичких циљева. Њен циљ је био онемогућавање активности противника владајуће класе и партије, али и сакупљање свих врста обавештења за владајућу структуру, као и безбедност политичког естаблишмента. Развијала се заједно са јачањем државе, па је стога политичка полиција од настанка у XVII веку, своју пуну снагу достигла у XXI веку. Што је држава била тоталитарнија, то је и њена политичка тајна служба била немилосрднија. Примери таквих полиција били су ГЕСТАПО, УДБ-а, КГБ и друге.

³⁵² Милосављевић, Б.: *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија, Београд, 1995, стр. 42.

³⁵³ Кунџић, П.: *Управно право – посебни дио*, Правни факултет у Бањалуци и Факултет за безбедност и заштиту Бањалука, Бањалука, 2008, стр. 55.

Модификација полиције од XIX века на овамо се огледала у следећем: (1) полиција добија кључну улогу у заштити унутрашњег поретка; (2) послови унутрашње управе се издвајају из надлежности полиције, за шта се организују посебна министарства, док полиција добија јасне управне и полицијске послове; (3) из полицијских послова се издвајају инспекцијски послови; (4) полиција се диференцира на саобраћајну, криминалистичку, судску, граничну и друге; (5) у реализацији полицијских послова долази до снажне инкорпорације научних и техничких достигнућа која увелико поспешују рад и ефикасност полиције, и (6) долази до демилитаризације полиције и њеног раздвајања од војске.³⁵⁴

У функционалном и организационом смислу, полиција је сложен систем професионалног типа, који је организован ради одржавања јавног реда и уопште поретка друштва. Као такав систем је снабдевен законским овлашћењима и потребним средствима, укључујући и средства принуде. Ако се држава посматра као класна творевина, што она, у ствари, и јесте, полицију можемо дефинисати као део државног апарата који располаже делом монопола силе, усмереним на одржавање законитог друштвено–политичког поретка класе на власти. Одржавање јавног реда и мира, као и борба против свих облика криминалитета у једном друштву, представља формални облик полиције.³⁵⁵

2. СПЕЦИФИЧНОСТИ ПОЛИЦИЈЕ КАО ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Полиција као државни орган, овлашћен за легалну примену физичке силе, не представља посебан институт, непосредно уставно–правно дефинисан.³⁵⁶ Савремене демократске државе полицију перманентно подређују политичкој и правној контроли. Полиција је, као и сви други државни органи, подређена принципу законитости, одговорна за предузете радње и поступке. У том циљу, над радом полиције врши се континуиран унутрашњи и спољни надзор. Унутрашњи надзор је интерног карактера и спроводи га сама полиција и у оквиру полиције, док спољни надзор врши представничко тело, влада, омбудсман, медији, грађани, тужилаштво, суд и друге институције и организације.

Полиција представља специфичан орган државне управе. Она је наоружан управни орган и разликује се од свих других државних органа. Зависно од могућности ношења и употребе оружја од стране одређених службених лица одговарајућих органа управе, врши се подела на оружане и

³⁵⁴ Милосављевић, Б., *op. cit.*, стр. 44–47.

³⁵⁵ Мандић, М.: *Управно право, посебан део*, Центар за културу и информисање, Фоча, 2006, стр. 33.

³⁵⁶ Ђурђевић, А.: *Уставно право, организација државне власти*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2001, стр. 193.

цивилне органе управе. Оружани органи управе се формирају у области одбране земље (војска) и у области унутрашњих послова (полиција). Њима је поверено очување спољне и унутрашње безбедности, као принудно извршење донетих одлука од стране државних органа. Због природе делатности, ови органи управе имају могућност непосредне физичке принуде, али само у законом одређеним случајевима. Сви остали органи управе који не могу употребљавати физичку принуду, означавају се као цивилни.³⁵⁷

Дакле, кључна разлика полиције, као органа државне управе, и неког другог органа државне управе је у поседовању апарата физичке (оружане) принуде. Као таква, полиција и обавља посебне управне послове који се не могу поверити другим органима државне управе, будући да они за то немају адекватне капацитете и само их полиција може извршити. Овде је важно нагласити и озбиљност полицијске функције. Наиме, безбедност грађана и њихова сигурност су државни приоритети и представљају исувише озбиљан проблем да би био поверен неким другим, недржавним субјектима.³⁵⁸

Војни и полицијски задаци били су, природно, размерно дуго времена спојени у истим организацијама.³⁵⁹ Полиција, заједно са војском, чини срж државе као монопола физичке силе. У том смислу, као наоружан орган државне управе може се узети и војска. Међутим, војска је као оружана сила задужена да штити државни поредак од спољњег угрожавања и унутра може деловати само у специфичним—ванредним ситуацијама (природне катастрофе, поплаве, пожари, земљотреси и сл.). Употреба војске у сврху одржавања унутрашњег поретка је готово превазиђена из неколико разлога. Наиме, војска представља обично гломазан и тешко покретљив апарат који првенствено није функционалан, нити припремљен за заштиту унутрашње безбедности државе. Поред тога, употреба војске у сврху заштите јавног реда и мира и унутрашњег поретка је одредница недемократских режима и у савременим државама је увелико превазиђена.

Полиција, као што је поменуто, представља најстарији орган државне управе. Полиција обавља законом утврђене послове државне управе, који се односе на безбедност државе и њених држављана, поступајући при томе у име и за рачун државе. При обављању управне функције, полиција има атрибуте налик другим државним органима, као што су: ауторитет, заштита општег интереса, непоседовање својства правног лица, самосталност, управна власт, инокосни облик организовања и сл. Међутим, полиција има и неке специфичности које опет нису тако својствене другим органима државне управе или се пак особине

³⁵⁷ Кунић, П.: *Управно право*, Правни факултет у Бањалуци и Висока школа унутрашњих послова у Бањалуци, Бањалука, 2006, стр. 111.

³⁵⁸ Оваква теза данас је редефинисана. Појавом приватне и корпоративне безбедности и неки други субјекти су добили овлашћења и надлежности над некада искључиво ексклузивном државном функцијом заштите безбедности грађана.

³⁵⁹ Пусић, Е.: *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1983, стр. 56.

њене управне функције другачије схватају и реализују. На пример, уколико анализирамо особину органа државне управе - „заштита општег интереса“, на полицију пренесена таква функција има значење заштите безбедности грађана и државе, при чему полиција има дискреционо право да у оквиру својих надлежности предузима одређене управне радње. Свака од тих радњи, у суштини, представља заштиту сигурности државе и грађана у безбедносном смислу.

Полиција је некада обухватала читаво подручје унутрашње управе, да би се данас тим изразом обухватило само једно од подручја државне управе у чијем су делокругу послови који се односе на безбедност државе и њених грађана, чија су организација, делатност и контрола, због њихове особености, подвргнути и допунском („посебном“) правном режиму, у односу на („општи“) правни режим који важи и за друге органе државне управе. Посебност послова полиције разлог је посебности правног режима за њихово обављање, које као свој елемент укључује и посебност правног положаја лица која обављају делатност полиције, поред елемената тог режима који су општи за све гране (ресоре) државне управе. Посебност управног рада у полицији разлог је посебности у положају лица у полицији.³⁶⁰

Ипак, управне активности полиције највише су заступљене у вршењу послова који се односе на: лични статус грађана (лично име, пребивалиште, боравиште и држављанство), вођење службених евиденција везаних за лични идентитет грађана, путних исправа, матичног броја и др. Управне активности делом покривају безбедност саобраћаја на путевима, контролу прелажења државне границе, контролу кретања и боравка странаца, набављање, држање и ношење оружја и муниције, производњу и промет експлозивних материјала, запаљивих течности и гасова и др.³⁶¹ Дакле у овим и сличним ситуацијама полиција као орган државне управе обавља чисто управне делатности, при томе најдиректније користећи управнопроцесна начела и управнопроцесни поступак.

Свакако да, поред управне делатности, полиција обавља и неке друге делатности, као што су: кривична, прекршајна и нормативна. Општи проблем државе са демократским уређењем је проблем одржавања режима законитости у односу на оне поступке полиције где је полиција овлашћена да одлучује по дискреционој оцени. Ово поготово, што је заштита јавног поретка једна генерална клаузула којој је могуће дати врло различита значења. Али, и у одлукама које се доносе по дискреционој оцени полиција је везана за одређене опште услове који се могу контролисати у оквиру поступка контроле

³⁶⁰ Југовић, С.: *Правни положај лица у полицији*, Наука, безбедност, полиција, Београд, број 2/2001, стр. 63.

³⁶¹ Кунић, П.: *Управно право, општи и посебни дио*, Правни факултет у Бањалуци, Бањалука, 2001, стр. 457.

законитости. Смисао правне регулисаности поступка полицијских органа је да се они учине правно одговорним за своје поступке.³⁶²

3. УПРАВНА ФУНКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ У ФОРМАЛНОМ И МАТЕРИЈАЛНОМ СМISЛУ

Треба разликовати управну функцију полиције у формалном смислу и управну функцију полиције у материјалном смислу. Према формалном становишту, у тродиобној подели власти на законодавну, извршну и судску, полиција спада најдиректније у извршну власт. Оваква подела власти, међутим, није реализована до краја. Наиме, и сама управна власт задире у законодавну онда када доноси прописе, затим у судску када решава одређене правне спорове. Остваривањем управне делатности, полиција реализује извршну власт државе. Остваривањем кривичне и прекршајне активности полиција доприноси остваривању судске функције државе и, најзад, остваривањем нормативне активности полиција доприноси остваривању законодавне функције државе.

Такође, појам управе у формалном смислу свео се на органско тумачење, према којем је управа све оно што раде органи државне управе. Трагом оваквог стајалишта, полиција као орган државне управе обавља само управне послове, без обзира на различитост полицијских функција. Гледајући са формалног аспекта, сви послови које обавља полиција, с обзиром да улазе у структуру државне управе, могу се означити као послови из оквира управних надлежности. Међутим, поред првенствено управне делатности, полиција обавља и неке друге функције, као што су кривично–правна, прекршајна и нормативна.

Управна делатност полиције остварује се вршењем управних радњи и спровођењем поступака из законом прописаног оквира. Позитивноправним прописима делокруг рада полиције не мора бити прописан по врстама послова, већ по материји на које се ти послови односе (управни, кривични, прекршајни, нормативни) или неки други послови. Често је преплитање послова.

Тако, професор Милетић наводи следеће ситуације: На пример, полиција обавља послове који се односе на одржавање јавног реда и мира. Тек анализом свих норми којима је уређена ова материја (одржавање јавног реда и мира) можемо утврдити да део тих послова полиција врши у оквиру својих управних активности (на пример, пријем и поступање по пријави, уз могућност забране, за организовање бакљада, ватромета и приредби на којима се користе пиротехничка средства), део тих послова врши у оквиру своје прекршајне активности (на пример, подношење захтева за покретање прекршајног поступка због неког од законом утврђених прекршаја против јавног реда и мира), део тих

³⁶² Побрић, Н.: *Уставно право*, Слово, Мостар, 2000, стр. 296.

послова врши у оквиру своје кривичне активности (на пример, подношење кривичне пријаве због једног од кривичних дела против јавног реда и мира) и део тих послова врши у оквиру своје нормативне активности (на пример, доношењем прописа о начину обављања послова одржавања јавног реда и мира).³⁶³

4. ОРГАНИЗАЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Организациона структура полиције у БиХ успостављена је у складу са уставним (политичким) уређењем и политичко (административно–територијалном) поделом државе. Свака од тих територијалних целина (превасходно ентитети) има своје полицијске снаге.

У складу са Уставом БиХ (чл. III, тач. 2ц и 3а) полицијски послови спадају у надлежност ентитета, односно, према Уставу Федерације БиХ (чл. 4), за полицијске послове у Федерацији надлежни су кантони. Према Статуту Дистрикта Брчко, полицијски послови у Дистрикту су у надлежности полиције Дистрикта.

На нивоу ентитета формирана су Министарства унутрашњих послова, с тим да је ово министарство у Републици Српској јединствен орган, надлежан за све полицијске послове (осим за пренесене на институције БиХ), док главнину полицијских послова у Федерацији БиХ обављају кантони.

На нивоу Босне и Херцеговине постоји Министарство безбедности, које у свом саставу има управне организације које обављају полицијско–безбедносне послове.

5. МИНИСТАРСТВО БЕЗБЕДНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Министарство безбедности Босне и Херцеговине је једно од девет министарстава у саставу Савета министара БиХ, као самосталан орган управе који обавља управне и стручне послове из надлежности БиХ. На челу министарства је министар којег именује председавајући Савета министара, а потврђује Парламентарна скупштина БиХ. Министар руководи министарством у сарадњи са замеником и секретаром министарства. Министар је за свој рад и стање у подручјима која су у делокругу рада министарства одговоран Савету министара. Министар има једног заменика, који се именује по истој процедури као и министар, с тим да не може бити из истог народа из чијих редова је биран министар.³⁶⁴

³⁶³ Милетић, С.: *Полицијско право, I књига*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 158.

³⁶⁴ Члан 20. *Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, бр. 5/2003.

Министарство безбедности Босне и Херцеговине надлежно је за: (1) заштиту међународних граница, унутрашњих граничних прелаза и регулисање саобраћаја на граничним прелазима БиХ; (2) спречавање и откривање учинилаца кривичних дела тероризма, трговине дрогом, кривотворења домаће и стране валуте и трговине људима и других кривичних дела са међународним или међуентитетским елементом; (3) међународну сарадњу у свим областима из надлежности министарства; (4) заштиту лица и објеката; (5) прикупљање и коришћење података од значаја за безбедност БиХ; (6) организацију и усаглашавање активности ентитетских министарстава унутрашњих послова и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине у остваривању безбедносних задатака у интересу БиХ; (7) провођење међународних обавеза и сарадњу у провођењу цивилне заштите, координисање деловања ентитетских служби цивилне заштите у БиХ и усклађивање њихових планова за случај природне или друге несреће које захватају територију БиХ и доношење програма и планова заштите и спасавања, и (8) проводи политику усељавања и азила БиХ и уређује процедуре везано за кретање и боравак странаца у БиХ.³⁶⁵

Из наведених надлежности Министарства безбедности Босне и Херцеговине, видљива је извесна лимитираност овлашћења која су атипична за орган управе овакве врсте у поређењу са другим земљама. Конкретније, ово министарство, барем у почетним фазама свог настанка, имало је само координирајућу улогу над ентитетским МУП-овима и цивилним заштитима, те се првенствено базирало на међународну сарадњу у области безбедности. Ипак, временом је дошло до „надоградње“ овог министарства, тако да оно данас у себи инкорпорира осам већих управних организација, које су овлашћене за одређене области унутрашњих послова и безбедности.

Тренутно, а након неколико реформских процеса и креирања нових институција, те преносом надлежности са ентитетског нивоа, Министарство безбедности Босне и Херцеговине у свом саставу има следеће полицијско–безбедносне управне организације:

1. Гранична полиција Босне и Херцеговине;
2. Агенција за информације и заштиту Босне и Херцеговине;
3. Служба за послове са странцима;
4. Дирекција за координацију полицијских тела Босне и Херцеговине;
5. Агенција за полицијску подршку Босне и Херцеговине;
6. Агенција за форензичка испитивања и вештачења Босне и Херцеговине, и

³⁶⁵ Члан 14 Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ, бр. 5/2003.

7. Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова.

Унутрашњом организацијом и ситематизацијом Министарства безбедности је структурирано по секторима. У министарству постоје следећи сектори: (1) Сектор за правне, кадровске, опште и финансијско-материјалне послове; (2) Сектор за међународну сарадњу; (3) Сектор за аналитику, процену и стратешке анализе; (4) Сектор за имиграције; (5) Сектор за азил; (6) Сектор за борбу против тероризма, организованог криминала и злоупотребе наркотика; (7) Сектор за цивилну заштиту; (8) Сектор за информатику и телекомуникационе системе; (9) Сектор за заштиту тајних података; (10) Сектор за заштиту граница и јавног реда, и (11) Инспекторат. Надаље, у саставу сектора налазе се одсеци за поједине делокруге рада.

У оквиру структуре сектора уочавамо Сектор за заштиту граница и јавног реда. Нејасно је како је јавни ред у надлежности Министарства безбедности, с обзиром да послове одржавања, контроле и надзора над јавним редом и миром врше искључиво ентитетски и кантонални органи унутрашњих послова.

6. УПРАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ У САСТАВУ МИНИСТАРСТВА БЕЗБЕДНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Правни основ за успостављање управних организација у оквиру Министарства безбедности налазимо у члану 14 Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине, те у члану 50 Закона о управи.³⁶⁶

Иако формирано за послове безбедности или, конкретније, унутрашње послове, ово министарство због ингеренције ентитета над унутрашњим пословима није имало сопствене капацитете за безбедносну делатност. Истина, сарадња са Интерполом и неки послови безбедности, делегирани кроз првобитну функцију тадашње Агенције за информације и заштиту³⁶⁷, били су тежишна активност овог министарства, имајући у виду да су поменута агенција и тадашња Канцеларија за сарадњу са Интерполом од самог оснивања министарства били у његовом саставу.

Временом се ситуација мењала, тако да ово министарство прераста у кровно министарство за питање националне безбедности Босне и Херцеговине. Ипак, ваља истаћи, да су многобројне агенције, дирекције и остале управне организације формиране и стављене у надлежност овог министарства настале као исход интервенција Високог представника међународне заједнице за БиХ

³⁶⁶ Члан 50 Закона о управи, Службени гласник БиХ, бр. 32/2002.

³⁶⁷ Закон о агенцији за информације и заштиту, Службени гласник БиХ, бр. 15/2002.

изван сагласности и уобичајене законске процедуре законодавне и остале власти Босне и Херцеговине.

Поред наведеног, наглашавамо да су успостављене управне организације биле услов започињања преговора о приступу евроатлантским интеграцијама Босне и Херцеговине, те услов успостављања визне либерализације земље са чланицама Европске уније.

Најзад, ово Министарство прати посебна специфичност која се огледа у томе да је само Министарство основано на основу закона, а онда су његови структурални елементи (агенције и управне организације унутар министарства) оснивани опет посебним законима, што представља правно неуобичајену ситуацију.

6.1. ГРАНИЧНА ПОЛИЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ (ГП БИХ)

Гранична полиција Босне и Херцеговине (ГП БиХ) је установљена Законом о државној граничној служби и има статус управне организације у оквиру Министарства безбедности Босне и Херцеговине.³⁶⁸ Интересантно је напоменути да је Закон о државној граничној служби, која је претходница данашње Граничне полиције БиХ, међу првима наметнуо Високи представник за БиХ.

Гранична полиција има оперативну самосталност и као полицијска организација делује искључиво на професионалним основама. Генерално, Гранична полиција обавља послове везане за надзор и контролу преласка државне границе и аеродрома, као и послове откривања, превенције и истраге прекограничног криминала.

Гранична полиција у оквиру своје надлежности врши: (1) спровођење одредби Закона о граничној контроли³⁶⁹, те Закона о кретању и боравку странаца и азилу³⁷⁰; (2) спречавање, откривање и истраживање дела која су прописана кривичним законима у Босни и Херцеговини, када су та дела усмерена против безбедности државне границе, те извршења послова и задатака из надлежности службе, односно када се ради о делима злоупотребе путних исправа и обавези поседовања визе, те одредаба о кретању и боравку странаца и азилу, као и у случају када се ради о кривичним делима која обухватају превоз робе преко државне границе чији промет није допуштен; (3) спречавање,

³⁶⁸ Члан 2 Закона о државној граничној служби БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 50/04. Такође, видети: Закон о измени закона о Државној граничној служби, Службени гласник БиХ, бр. 27/07, којим је Државна гранична служба БиХ преименована у Граничну полицију БиХ. Надаље, видети: Закон о изменама и допунама закона о Граничној полицији БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 59/09.

³⁶⁹ Закон о граничној контроли, Службени гласник БиХ, бр. 53/09 и 54/10.

³⁷⁰ Закон о кретању и боравку странаца и азилу, Службени гласник БиХ, бр. 36/08.

откривање и истраживање других кривичних дела на захтев надлежних органа, као и прекршаја прописаних одговарајућим законским прописима; (4) пружање полицијске подршке у склопу Министарства безбедности у спровођењу Закона о кретању и боравку странаца и азилу и других важећих прописа из ове области; (5) предузимање мера заштите ваздушног цивилног саобраћаја и безбедности просторија међународних аеродрома у БиХ, и (6) друге послове прописане Законом и другим прописима.

Гранична полиција је овлаштена да врши послове из оквира своје надлежности на читавој територији БиХ. Ово овлаштење се односи на вршење послова надзора и контроле преласка државне границе, али у зони од 10 км од државне границе. Изван ове зоне, Гранична полиција може деловати само ако се такве надлежности спроводе на возовима, летелицама и пловним објектима.

О кривичним делима прописаним кривичним законима (ентитетским и државним) у БиХ, те спречавању, откривању и истраживању других кривичних дела на захтев надлежног органа, као и о спречавању, откривању и истраживању прекршаја (прописаних Законом о граничној контроли, Законом о кретању и боравку странаца и азилу, те другим законима, или других прекршаја на захтев надлежног органа), Гранична полиција извештава надлежне полицијске органе и агенције за спровођење закона БиХ. Све информације и материјал везан за кривично дело или прекршај, као и информације о предузетим мерама с циљем спречавања или лоцирања и кретања починиоца таквих дела, без одлагања Гранична полиција предаје надлежним органима гоњења.

Поред ових активности, Гранична полиција је дужна предузимати и друге мере које морају бити предузете без одгађања у циљу спречавања прикривања и промена информација и материјала везаних за кривично дело или прекршај. Исту обавезу по овим питањима имају полицијски органи и агенције за спровођење закона у БиХ према Граничној полицији.

6.1.1. Организација и руковођење Граничном полицијом Босне и Херцеговине

Закон је изричито прописао да Гранична полиција БиХ има статус управне организације у оквиру Министарства безбедности БиХ, с оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова везаних за надзор и контролу преласка државне границе. На челу Граничне полиције налази се директор, који руководи Граничном полицијом. Директор има једног заменика и једног помоћника директора за организацију и операције, који за свој рад одговарају директору. За свој рад и рад Граничне полиције БиХ, директор је одговоран министру безбедности БиХ и Савету министара БиХ. Директора и заменика директора именује и разрешава Савет министара, на предлог министра

безбедности са листе кандидата коју достави Независни одбор³⁷¹, на мандат од четири године, уз могућност реименовања у другом наредном мандату.

Законом је прописано да се унутрашња организациона структура Граничне полиције састоји од организационих јединица (Главна канцеларија, Теренска канцеларија, Јединица, Централна истражна канцеларија, Специјалне јединице и Центар за обуку). Остале организационе јединице утврђене су Правилником о унутрашњој организацији.

Директор Граничне полиције представља Граничну полицију, руководи и усмерава послове из њене надлежности. Одговоран је за законитост рада Граничне полиције и за законито трошење средстава додељених служби из буџета институција БиХ. Израђује годишњи план рада према смерницама добијеним од Савета министара, те годишњи буџет. Такође, директор дефинише оперативну стратегију за ефикасно управљање границом, доноси прописе у складу са Законом о полицијским службеницима³⁷² и именује руководиоце организационих јединица. У домену кадровског менаџмента, директор доноси одлуке о запошљавању, распоређивању и престанку рада запослених Граничне полиције у складу са Законом о полицијским службеницима и другим законима и прописима, те обавља и друге послове утврђене законским и другим прописима.³⁷³

Редовне и ванредне извештаје о раду, а најмање једном годишње, директор Граничне полиције подноси министру безбедности БиХ, који их прослеђује Савету министара БиХ.

Према организацији и надлежностима Граничне полиције БиХ, уочавамо да је она типична полицијска организација, циљно оријентисана на граничне послове, те је директно везана за извршну власт којој је и потчињена.

6.1.2. Прелажење државне границе Босне и Херцеговине

Пре анализе делатности Граничне полиције БиХ на граничним пословима, потребно је одредити појмовну терминологију везану за државну границу.

³⁷¹ Независни одбор је независно тело Парламентарне скупштине БиХ, који је, између осталог, надлежан за процес одабира кандидата и предлагање смењивања полицијских руководиоца и заменика руководиоца полицијских тела БиХ. Правни положај Независног одбора уређен је у: *Закону о независним и надзорним телима полицијске структуре БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008.

³⁷² *Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, бр. 27/2004, 63/04, 5/06, 33/06, 58/06, 15/08, 63/08 и 35/09.

³⁷³ Запослени у Граничној полицији БиХ су: полицијски службеници, државни службеници, запосленици и остали запослени у складу са *Правилником о унутрашњој систематизацији и организацији*.

Сам појам границе је фреквентан у области међународног јавног права, поготово када се говори о елементима државе, конкретније њеној територији. У том смислу, под државним границама подразумевају се равни које деле вертикално, укључујући ту и ваздушну област и земљину утробу, подручје двеју држава или подручје једне државе од слободног мора.³⁷⁴

Граница није црта, него је то једна вертикална плоха која ограничава површину, ваздушни простор, подземни део морских појасева државе.³⁷⁵

Државна граница је замишљена раван која окомито пролази граничном линијом, као и на подручју граничних прелаза на ваздушним, морским и речним лукама и железничким станицама, преко преко којих се одвија међународни саобраћај.³⁷⁶

Државне границе могу се одређивати геометријски (вештачки) или природно. За повлачење границе битна су два елемента: гранични опис и гранична линија на карти. На утврђеној граничној линији постављају се гранични стубови (белези). Повлачење границе на терену у правилу врши мешовита комисија држава које се разграничавају уз учешће трећег субјекта као арбитра. При повлачењу границе води се рачуна о одређеним принципима, као што су: етнички, стратегијски, економски, саобраћајни, историјски, географски и други.³⁷⁷

Уз појам државне границе, неопходно је објаснити и појам државне територије.³⁷⁸ Државном територијом се обично сматра онај део земљине површине који потпада под суверенитет одређене земље.

Гранични прелази означавају места одређена од надлежног државног органа за прелажење државне границе. Државна граница не може се прелазити ван граничног прелаза, осим у случају више силе или на основу међународног уговора.

Гранични прелази служе за прелаз путника и за вршење међународног саобраћаја (железничког, друмског, поморског, речног, језерског и ваздушног) и за вршење пограничног саобраћаја. Такође, постоји и гранични прелаз за погранични саобраћај, а то је прелаз преко кога држављани једне земље прелазе границу ради боравка у одређеној зони суседне државе и обрнуто, на основу међународног уговора.

³⁷⁴ Аврамов, С., Крећа, М.: *Међународно јавно право*, Научна књига, Београд, 1966, стр. 266–269.

³⁷⁵ Поповић, В., Турчиновић, Ф.: *Међународно јавно право*, Правни факултет, Бањалука, 2007, стр. 107.

³⁷⁶ Члан 3, ст. 2 Закона о граничној контроли, Службени гласник БиХ, бр. 53/09 и 54/10.

³⁷⁷ Бартош, М.: *Међународно јавно право, II књига*, Култура, Београд, 1956, стр. 23.

³⁷⁸ Лилић, С.: *Посебно управно право*, Центар за публикације Правног факултета, Београд, 1998, стр. 155.

Гранични појас представља део територије на копну, рекама и језерима дубине одређене законом, обележене видним ознакама дуж граничне линије. На мору гранични појас обухвата део територијалног мора ширине двије миље дуж граничне линије.³⁷⁹

На граничним прелазима контрола преласка врши се стално, сезонски или привремено. Број и врсту граничних прелаза, затим време и начин преласка преко државне границе БиХ, одређује Савет министара БиХ. Само подручје граничног прелаза одређује Гранична полиција³⁸⁰ својим решењем, уз претходно прибављено мишљење Управе за индиректно опорезивање и надлежног министарства саобраћаја и комуникација. На заједничким локацијама граничних прелаза, подручје граничног прелаза одређује се у складу са међународним уговором. Подручје граничног прелаза је од посебног безбедносног значаја. Гранични прелаз и његово подручје означава се прописаним ознакама и другом сигнализацијом.³⁸¹ Послове граничне контроле врше полицијски службеници Граничне полиције БиХ.

Босна и Херцеговина, као што је поменуто, има и Закон о граничној контроли. Овим законом уређени су гранична контрола и прелазак државне границе Босне и Херцеговине, гранични прелази, гранична линија, заштитно подручје, пренос и контрола преноса оружја и муниције преко државне границе, међународна гранична полицијска сарадња, прикупљање података и вођење евиденција, те друга питања која су у вези с граничном контролом.

Поред поменутог закона, постоји и Правилник о начину обављања граничне контроле.³⁸² Овим правилником се прописује начин вршења граничне контроле у цестовном, железничком, ваздушном, поморском и речном саобраћају, те мере и поступци у вршењу граничне контроле.

Путници, односно друга лица која се налазе на граничном прелазу, односно подручју граничног прелаза, морају да поступају по упозорењима полицијских службеника Граничне полиције БиХ.

³⁷⁹ Законом о граничној контроли (Службени гласник БиХ, бр. 53/09) предвиђено је, да је гранични појас до 10 километара у дубину територије од граничне линије, што је неуобичајено велика дужина. У бившој Југославији, гранични појас износио је 100 м у дубину територије. Наведено према: Кунић, П.: *Управно право – посебни дио*, Правни факултет у Бањој Луци и Факултет за безбједност и заштиту у Бањој Луци, Бањалука, 2008, стр. 71.

³⁸⁰ *Правилник о условима и начину одређивања и доношењу решења подручја граничних прелаза*, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/06 и 75/07.

³⁸¹ Видети: *Правилник о облику, садржају и начину постављања прописаних знакова и сигнализације на граничним прелазима и уз граничну линију*, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/06 и 75/07.

³⁸² *Правилник о начину обављања граничне контроле*, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/06, 46/06 и 75/07.

На граничном прелазу могу се задржавати, односно кретати, само она лица која имају намеру прећи државну границу и лица која су прешла државну границу, а задржавају се због граничне контроле.

Поред преласка границе на за то одређеним местима – граничним прелазима, у изузетним случајевима граница се може прећи и ван граничног прелазу или изван утврђеног начина преласка или радног времена. Одобрење за овакве преласке издаје надлежна јединица Граничне полиције БиХ, у консултацији с руководиоцем Граничне полиције БиХ и договором са Управом за индиректно опорезивање БиХ, а на захтев лица или групе лица, уколико то није другачије уређено међународним уговором и када за то постоји оправдан интерес. Гранично одобрење се издаје поименично и гласи на лице с роком важења од једне године, с тим да у случајевима злоупотребе може бити одузето од стране Граничне полиције или Управе за индиректно опорезивање БиХ.³⁸³

6.1.3. Послови граничне контроле у Босни и Херцеговини

Послови контроле између осталог обухватају преглед исправности путне исправе при прелажењу државне границе, утврђивање идентитета лица које прелази државну границу, као и преглед лица, ствари и превозног средства. Гранична контрола може бити основна и темељна.³⁸⁴

Основна гранична контрола се примењује за домаће држављане, држављане суседних земаља, држављане ЕУ, те за лица носиоце дипломатске и службене путне исправе.

За сва остала лица врши се темељна гранична контрола, која између осталог подразумева: контролу возила, преглед лица и ствари, детаљан преглед путне исправе, остваривање увида у потребан износ новчаних средстава сходно одредбама земље у коју лице путује, установљавање да ли лице пролази кроз потражну евиденцију, да ли је претња националној безбедности и др.

Прелажење државне границе оверава се печатом. Лица која прелазе државну границу дужна су да ставе на увид овлашћеном службеном лицу путне исправе прописане законом или међународним уговором.

³⁸³ Поступак издавања граничног одобрења, образац захтева за издавање одобрења, контрола његовог коришћења, те образац потврде привременог одузимања одобрења, прописани су *Правилником о начину и роковима издавања граничног одобрења, изгледу захтева обрасца за издавање граничног одобрења, обављању надзора и статистичког праћења издавања граничног одобрења*, донесен од стране директора Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/06 и 75/07. Такође, видети: *Правилник о одређивању граничних прелазу на којима лица која због обављања привредне делатности на подручју граничног прелазу су дужна носити исказницу као и о изгледу, обрасцу и поступку издавања исказнице*, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/06 и 75/07.

³⁸⁴ Чланови 8 и 9 *Правилника о начину обављања граничне контроле*, Службени гласник БиХ, бр. 10/06.

Лице које прелази државну границу превозним средством дужно је да заустави возило на одређеном простору граничног прелаза, где се проводи контрола. Одмах по завршеној контроли возач моторног возила дужан је да напусти простор граничног прелаза. Изузетно, може се одобрити кретање и задржавање лица на подручју граничног прелаза (нпр. због обављања привредне делатности), као и издати одобрење за прелазак државне границе изван граничног прелаза и изван утврђеног радног времена у складу са позитивним прописима.

Гранична контрола неће се обављати у међународном транзитном ваздушном саобраћају, након слетања ваздухоплова у ваздушну луку, ако путници не напуштају ваздухоплов или се налазе у простору за транзит путника на подручју граничног прелаза.³⁸⁵

Гранична полиција је дужна развијати међународну граничну сарадњу, те прикупљати личне податке од лица према којима примењују полицијска овашћења и те исте податке похрањивати у евиденцијама.

Гранична полиција врши унос података о уласку и изласку из земље, одбијању уласка у земљу, те уноси и друге податке у исправе прописане за прелазак државне границе.³⁸⁶

6.1.4. Улазак и боравак странаца у Босни и Херцеговини

На територији одређене државе, поред домаћих држављана, налазе се и странци (укупан појам: становништво). Странци су особе које немају држављанство државе на чијој се територији налазе. Појмом странци обухваћене су, према томе, особе страног држављанства, али и особе које немају опште никакво држављанство.³⁸⁷

Под странцем се сматра свако лице које нема држављанство БиХ, али је држављанин неке друге државе према њеним прописима, као и лице без држављанства иједне државе.³⁸⁸

Странци који улазе на територију БиХ морају испуњавати опште услове за улазак прописане законом, а то су, да: (1) имају важећи пасош или други документ на основу одлуке Савета министара; (2) имају важећу визу за улазак, боравак или прелазак преко територије БиХ, односно одобрење боравка

³⁸⁵ Члан 9 Закона о граничној контроли, Службени гласник БиХ, бр. 53/09.

³⁸⁶ Правилник о начину уноса података о уласку и изласку из земље, о запречавању уласка у земљу и друге податке у исправе прописане за прелазак државне границе, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/2006.

³⁸⁷ Борковић, И.: *Управно право, четврто измијењено и допуњено издање*, Информатор, Загреб, 1991, стр. 117.

³⁸⁸ Члан 5 Закона о кретању и боравку странаца и азилу, Службени гласник БиХ, бр. 36/08.

прописано законом; (3) имају потребна средства за издржавање, улазак, боравак и излазак из земље, укључујући и средства за здравствену заштиту; (4) имају улазну визу суседне државе у коју путују или преко чије територије настављају путовање, уколико је виза потребна; (5) имају потврду о вакцинацији уколико долазе са подручја на коме влада епидемија заразне болести, и (6) њихово присуство на територији БиХ не представља претњу безбедности, правном поретку у јавном реду БиХ.³⁸⁹

Правилником о уласку и боравку странаца прописују се техничка питања услова и процедуре за улазак странаца у Босну и Херцеговину, изглед и садржај налепнице визе, поступања код групног уласка странаца из земаља безвизног режима, поступак на граници, средства за издржавање, рок важења аеродромске транзитне визе и транзитне визе, путне исправе за странце, услови за одобрење боравка странцима у БиХ, облик и садржај потврде о идентитету за лице без држављанства, изглед и садржај налепнице одобрења боравка, изглед, садржај и поступак код издавања личне карте за странце, књиге странаца, као и друга техничка питања од значаја за кретање и боравак странаца у БиХ.³⁹⁰

Савет министара може прописати потребне услове за улазак странаца, ако то захтевају разлози заштите безбедности и правног поретка БиХ или други разлози који произлазе из међународних обавеза. Такође, странцу се може одобрити улазак у земљу без пасоша и визе, ако је то утврђено међународним уговором у којем је БиХ уговорна страна, односно када је то утврђено прописом Савета министара.

Савет министара овлашћен је да одређује државе чији грађани могу ући у БиХ са другом путном исправом осим пасоша, те да ослободи од прибављања визе лица којима су друге земље признале статус избеглице у складу са Конвенцијом о правима избеглица из 1951. године.

Странци који користе безвизни боравак имају право на боравак у БиХ до три месеца, ако међународним уговором у којем је БиХ уговорна страна није одређен краћи рок, односно ако то није утврђено прописом Савета министара. Средства за издржавање доказују се поседовањем готовог новца, гарантним писмом или позивом, и на други законом утврђен начин.³⁹¹

Гарантно писмо може издати држављанин БиХ и странац којем је одобрен трајни боравак у БиХ. Гарантно писмо може бити прихваћено као потврда о издржавању, ако садржи изјаву да издавалац гарантног писма на себе преузима обавезу да обезбеди смештај, покрије трошкове лечења, обезбеди

³⁸⁹ Члан 19 Закона о кретању и боравку странаца и азилу, Службени гласник БиХ, бр. 36/08.

³⁹⁰ Правилник о уласку и боравку странаца, Министарство безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 81/08 и 28/10.

³⁹¹ Одлука о најмањем износу средстава потребном за издржавање странца за време намераваног боравка у Босни и Херцеговини, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 30/10.

трошкове издржавања и друге трошкове, као и трошкове изласка странаца из БиХ. Потврда, односно гаранција, мора бити оверена од надлежног органа управе. Гарантно писмо може бити у облику позива којим домаће или странско правно лице (регистровано у БиХ) позива у пословну посету, у одређеном временском интервалу, страног партнера. Позив мора садржавати изјаву о сношењу трошкова и мора бити оверен од стране надлежног министарства и надлежне привредне коморе.

Странцу који жели да уђе у БиХ са циљем да ради или да обавља друге профитабилне делатности које подлежу опорезивању, може се одобрити улазак у земљу ако има дозволу за рад или други важећи документ издан од надлежног органа управе, у складу са прописима којима се регулише област запошљавања и друга питања везана за радну дозволу.

Странцу се може одбити улазак у земљу ако не испуњава услове предвиђене законом. Такође, закон познаје и могућност одбијања уласка у БиХ и странцу који испуњава законом прописане услове, и то: (1) ако приликом уласка избегава овлашћеном лицу надлежном за контролу преласка државне границе дати на увид документе потребне за прелазак границе или избегава појаснити околности везане за испуњавање услова везаних за прелазак границе, или намерно пружи погрешне податке који се тичу испуњавања услова за улазак у БиХ, или иначе намерно избегава граничну контролу; (2) ако постоје основи сумње да ће обављати делатност за коју је потребна радна дозвола, а нема радну дозволу у БиХ, посебно у односу на странца којем је из тог разлога већ био одбијен улазак у БиХ, и (3) ако постоји основана сумња да његов боравак у БиХ неће бити коришћен у сврху коју је навео.

О одбијању уласка странца, на граници одлучује Гранична полиција. У првом наврату, усменим саопштењем странцу, на лицу места уз упозорење да је одмах дужан напустити границу. У случају да после оваквог саопштења странац одбија да напусти границу, Гранична полиција ће истом издати решење о одбијању уласка које ће се извршити одмах, а у путну исправу се уноси отисак штамбиља „улазак одбијен“. Против решења о одбијању уласка дозвољена је жалба Министарству безбедности БиХ, у року од 15 дана од дана уручења, односно достављања решења. Уложена жалба не одлаже извршење решења. У оваквом поступку уочавамо снажно ауторитативно иступање Граничне полиције, те доминантан дискрециони поступак полиције као органа управе.

Странац се може и удаљити из Босне и Херцеговине. Правилником о надзору и удаљењу странаца из Босне и Херцеговине детаљније се прописују начин, поступак и процедуре добровољног удаљења странаца из Босне и Херцеговине, стављања странаца под надзор у поступку удаљења, присилног

удаљења странаца из БиХ, надлежност органа за извршење надзора и удаљења странаца из земље и друга питања у вези са удаљењем странаца из БиХ.³⁹²

6.1.5. Дозволе и путне исправе за странце у Босни и Херцеговини

За улазак и боравак странаца у БиХ потребно је да исти поседују дозволу уласка, али и боравка. Дозволе на основу којих је странац овлашћен за улазак и боравак у БиХ су: виза, одобрење привременог боравка, одобрење сталног боравка и међународни уговор у којем је БиХ уговорна страна, или кад је то утврђено посебним прописом Савета министара, иако не поседује путну исправу или други документ, односно ако не поседује важећу визу, односно одобрење боравка прописаног законом.

Виза је дозвола за прелазак државне границе, која омогућава улазак у земљу и боравак у року одређеном у визи или прелазак (транзит) преко територије БиХ, ако странац за то испуњава услове.³⁹³ Виза се издаје за ограничени временски период странцу који испуњава услове прописане законом, а њоме се дозвољава боравак у временском трајању који је у њој наведен, али најдуже 90 дана (за један улазак). Виза којом се дозвољава више улазака важи најдуже годину дана, с тим да сваки појединачни боравак на територији БиХ не може бити дужи од 90 дана. Визу издаје дипломатско–конзуларно представништво БиХ на основу захтева који се подноси унапред и лично. Постоје четири типа виза класификованих по следећем: аеродромске транзитне визе (Виза А), транзитна виза (Виза Б), визе за краткорочни боравак (Виза Ц) и виза за дугорочни боравак (Виза Д).³⁹⁴

Захтев за издавање визе може се изузетно поднети пре уласка у БиХ, на граници, а о њему на препоруку Министарства спољних послова одлучује Гранична полиција БиХ. Гранична полиција БиХ, такође, може самостално по потреби, издати визу странцу ради транзита преко територије БиХ (виза типа А и Б) или евентуално виза типа Ц на рок до 15 дана за један улазак, док визу типа Д Гранична полиција не може издати.

³⁹² *Правилник о надзору и удаљењу странаца из Босне и Херцеговине*, Министарство безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 81/08.

³⁹³ *Члан 27 Закона о кретању и боравку странаца и азилу*, Службени гласник БиХ, бр. 36/08.

³⁹⁴ Видети шире: *Правилник о поступању код издавања виза у дипломатско–конзуларним представништвима БиХ и техничким питањима услова издавања аеродромске транзитне визе (Виза А) и транзитне визе (Виза Б)*, Министар спољних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 26/09; *Правилник о издавању виза за дугорочни боравак (Виза Д) и поступања код издавања таквих виза*, Министар спољних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 104/08; *Одлука о визама*, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 100/08; *Правилник о изгледу и садржају захтева за издавање путне исправе за избеглице, путне исправе за особе без држављанства и путног листа за странце*, Министарство безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 78/09.

Одлуку о издавању и продужењу визе доноси Министарство спољних послова. Против одлуке жалба није дозвољена, с тим да одлука мора бити образложена. У складу са законом, виза може бити поништена, односно укинута. Против одлуке о поништавању, односно укидању, жалба није дозвољена, а одлука мора бити образложена.

Поред виза, за регулисање уласка, боравка и кретања странаца, постоје и путне исправе за странце. У путне исправе за странце спадају: путна исправа за избеглице, путна исправа за лица без држављанства и путни лист за странца.

Путне исправе за странце издају се странцима којима је у БиХ признат избеглички статус или су лица без држављанства или им је потребан путни лист. Путне исправе за лица без држављанства и путне листове за странце издаје надлежна служба (МУП), према боравишту, односно пребивалишту странца, а путне исправе за избеглице издаје Министарство безбедности.³⁹⁵

Путни лист за странце је путна исправа за једно путовање. Издаје се странцу чија је путна исправа изгубљена или уништена и не може се заменити, како би се том странцу омогућио повратак у земљу у којој има место боравка. Путни лист се може издати и у другим случајевима предвиђеним законом.

Закон прецизно утврђује услове и поступак одобрења за привремени и стални боравак у БиХ, као и разлоге отказа боравка, односно удаљавања странаца из земље (протеривање), те начин прихватања странаца и поступак стављања странаца под надзор.

Целокупан поступак издавања дозвола и путних исправа, као и осталих докумената за потребе странаца, представља управни поступак који се спроводи по правилима посебних управних поступака, који су углавном прописани законима из делокруга рада Граничне полиције, односно Министарства безбедности, као и Министарства спољних послова, те прописима Министарства унутрашњих послова и Службе за послове са странцима, о чијем ће раду бити речи у наредним деловима рада.

6.1.6. Пренос оружја и муниције преко границе БиХ

Преко границе Босне и Херцеговине је, под одређеним, законом прописаним условима, дозвољено уношење и изношење оружја и муниције.³⁹⁶

Оружјем и муницијом сматрају се све оне врсте оружја и муниције које, у складу са законима о набављању, држању и ношењу оружја и муниције у

³⁹⁵ Члан 46 Закона о кретању и боравку странаца и азилу, Службени гласник БиХ, бр. 36/08.

³⁹⁶ Члан 50–56 Закона о граничној контроли, Службени гласник БиХ, бр. 53/09.

Босни и Херцеговини, могу набављати, држати и носити држављани Босне и Херцеговине и страни држављани.³⁹⁷

Држављани Босне и Херцеговине и страни држављани могу преносити преко државне границе БиХ само оне врсте оружја и муниције које могу бити набављене, држане и ношене у БиХ, а према важећим законима о оружју и муницији у БиХ. Оружје и муниција се не могу преносити преко граничних прелаза намењених за погранични саобраћај, изузев ако то није другачије одређено међународним споразумом.

Да би се извршило уношење оружја и муниције у БиХ потребно је имати одобрење органа унутрашњих послова који је надлежан према месту пребивалишта лица које уноси оружје и муницију. Лица, држављани Босне и Херцеговине, који уносе оружје и муницију у БиХ на основу одобрења, дужни су оружје пријавити полицијским службеницима Граничне полиције БиХ приликом преласка државне границе БиХ на граничном прелазу.³⁹⁸

Уколико лице, држављанин БиХ, уноси у БиХ оружје и муницију за које претходно није прибавио одобрење издато од надлежног органа у БиХ, полицијски службеници Граничне полиције БиХ извршиће привремено одузимање истог и такво лице упутити надлежном органу ради добијања одобрења. О одузетом оружју и муницији том лицу ће се издати потврда о привременом одузимању оружја и муниције. Потврда о привременом одузимању оружја и муниције садржи следеће податке: име и презиме лица коме су оружје и муниција одузети; пребивалиште и адреса стана лица; врста, калибар и фабрички број одузетог оружја; број комада одузете муниције и датум одузимања оружја и муниције. Такође, то лице има рок од деведесет дана да од надлежног органа прибави одобрење за одузето оружје и муницију.

Лица, држављани БиХ, који су стално настањени и бораве у иностранству, могу, ради лова, донети ловачко оружје и муницију у БиХ, под условом да су подаци о том оружју и муницији унесени у њихову важећу путну исправу.

Такође, лица, држављани БиХ, могу из Босне и Херцеговине износити оружје за које поседују одговарајућу дозволу, с тим да су обавезни пријавити оружје и муницију полицијским службеницима Граничне полиције БиХ, приликом преласка државне границе БиХ.

³⁹⁷ Јединствен Закон о оружју и муницији не постоји у БиХ, иако је током 2008. године било покушаја за његово доношење. Тако, у Републици Српској на снази је: *Закон о оружју и муницији*, Службени гласник Републике Српске, бр. 70/07; У Федерацији Босне и Херцеговине на постоји јединствен закон о оружју и муницији, па се примењују кантонални прописи или су на снази још они из бивше СФРЈ; У Брчко Дистрикту БиХ на снази је: *Закон о оружју и муницији*, Службени гласник Брчко Дистрикта БиХ, бр. 17/02, 23/03 и 25/05.

³⁹⁸ *Правилник о начину обављања контроле преноса оружја и муниције преко државне границе*, Савет министара БиХ, 18. фебруар 2010. године.

Страни држављани, стално настањени у БиХ, или страни држављани који имају одобрен привремен боравак у БиХ на период дужи од шест месеци под одређеним условима, као и страни држављани који пролазе кроз БиХ, могу уносити у БиХ оружје и муницију ако за то имају одобрење које је издало дипломатско или конзуларно представништво БиХ у иностранству или месно надлежни орган унутрашњих послова у БиХ.

Страни држављани који привремено бораве у БиХ или пролазе кроз БиХ или страни држављани који стално бораве у БиХ и напуштају БиХ, могу износити из БиХ оружје и муницију само на основу одобрења које издаје месно надлежни орган унутрашњих послова у БиХ.

Страни држављани који долазе у БиХ ради лова, дужни су предочити позив ловачког друштва из БиХ, те пријавити ловачко оружје и муницију полицијским службеницима Граничне полиције БиХ приликом преласка државне границе БиХ.

Чланови стрељачких друштава, који путују појединачно или групно у иностранство ради учешћа на стрељачким такмичењима или како би се припремили за таква такмичења и чланови страних стрељачких друштава који долазе у БиХ ради стрељачких такмичења или припрема за таква такмичења, могу преносити оружје и муницију преко границе БиХ на основу одобрења које издаје надлежни орган унутрашњих послова.

Лице које БиХ напушта бродом или авионом, обавезно је пријавити и предати оружје и муницију полицијским службеницима Граничне полиције БиХ или заповеднику брода, односно летелице, приликом укрцавања на брод или летелицу. За предато оружје и муницију издаје се потврда на основу које се оружје и муниција враћају након напуштања брода или авиона на крају путовања.³⁹⁹

6.1.7. Евиденције података из надлежности Граничне полиције Босне и Херцеговине

Гранична полиција Босне и Херцеговине у свом раду прикупља, користи и евидентира податке из своје надлежности, а који се односе на надзор и контролу преласка државне границе и друге с тим везане податке. Полицијски службеници Граничне полиције БиХ овлашћени су да непосредно прикупљају личне податке од лица према којима примењују полицијска овлашћења, те да податке похрањују и обрађују у евиденцијама применом техничких средстава,

³⁹⁹ Остаје нејасно како лице може уопште проћи поступак царинске, граничне и остале безбедносне контроле, те доћи у позицију да лично преда оружје и муницију заповеднику авиона.

као и користити личне и друге податке из евиденција које се устројавају и воде на основу закона.

Гранична полиција БиХ дужна је приликом прикупљања, обраде и коришћења личних података, придржавати се одредби Закона о заштити личних података БиХ.⁴⁰⁰

Приликом обављања надзора и контроле преласка државне границе БиХ, а у циљу трагања, утврђивања идентитета и проналаска починилаца кривичних дела и прекршаја, Гранична полиција БиХ овлашћена је обављати фотографисање, снимање и видео-надзор, као и примењивати друга техничка помагала. Наведени уређаји могу бити аутоматски, а када су постављени на подручја граничних прелаза, морају бити видљиви. Лица која се налазе на граничном подручју морају бити упозорена на такве уређаје.⁴⁰¹

У циљу ефикасног обављања надзора и контроле преласка државне границе БиХ, Гранична полиција БиХ дужна је водити следеће евиденције: (1) евиденцију лица над којима је проведена гранична контрола; (2) евиденцију лица којима је издато гранично одобрење; (3) евиденцију о издатом одобрењу боравка члану посаде страног брода у месту у којем се налази гранични прелаз за међународни саобраћај; (4) евиденцију одобрења за улазак у БиХ припадника служби безбедности у униформи с оружјем и возилом; (5) евиденцију лица којима су издате исказнице за кретање на подручју граничног прелаза; (6) евиденцију лица која су починила повреде у вези са преласком државне границе БиХ; (7) евиденцију лица која су најавила лов или риболов у заштитном подручју; (8) евиденцију лица која преносе оружје и муницију преко државне границе БиХ, и (9) евиденцију страних држављана којима је издато одобрење за кретање и боравак у заштитном подручју.⁴⁰²

Следом наведеног, закључујемо, да управна делатност Граничне полиције, између осталог, подразумева и евидентирање готово свих материјалних радњи и поступака који се предузимају у оквиру надзора и контроле државне границе.

⁴⁰⁰ Закон о заштити личних података, Службени гласник БиХ, бр. 49/06; Правилник о начину чувања и посебним мерама техничке заштите личних података, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 67/09.

⁴⁰¹ Постављање и коришћење техничких помагала, фотографисање, снимање и вршење видео-надзора на граничним прелазима и уз државну границу регулисано је: Правилником о постављању и коришћењу техничких помагала те обављања фотографисања, снимања и видео-надзора на граничним прелазима уз државну границу, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/06 и 75/07.

⁴⁰² Члан 59–61 Закона о граничној контроли, Службени гласник БиХ, бр. 53/09.

6.2. ДРЖАВНА АГЕНЦИЈА ЗА ИСТРАГЕ И ЗАШТИТУ (СИПА)⁴⁰³

Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА), формирана је 2004. године трансформацијом дотадашње Агенције за информације и заштиту, која је успостављена 2002. године на нивоу Босне и Херцеговине, законом који је наметнуо Високи представник за БиХ.⁴⁰⁴ До ове трансформације, СИПА није била полицијска агенција, могла је само да прикупља одређене информације и да их прослеђује одређеним органима, али у својој надлежности није имала полицијска овлашћења и више је имала карактер обавештајно–безбедносне агенције.

СИПА је управна организација у оквиру Министарства безбедности БиХ, с оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова, а на чијем је челу директор и која се финансира из буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине.⁴⁰⁵ Овако одређена, СИПА представља дио државне полицијске структуре Босне и Херцеговине.

СИПА делује искључиво на професионалним основама, деполитизовано, непристрасно у оквиру датих овлашћења, на територији целе државе. Надлежна је за: (1) спречавање, откривање и истраживање тешких кривичних дела из надлежности Суда БиХ, укључујући најтеже претње организованог криминала, тероризма, ратних злочина, привредног криминала и прања новца, трговине људима и других кривичних дела против човечности и вредности заштићених међународним правом, те тешког финансијског криминала; (2) прикупљање информација и података о споменутим кривичним делима, те праћење и анализу безбедносне ситуације и појава које погодују развоју криминала; (3) пружање помоћи Суду и Тужилаштву БиХ у прикупљању података, те извршавању налога Суда и главног тужиоца БиХ; (4) обезбеђење, физичку и техничку заштиту лица, објеката и имовине, као и заштиту сведока, и (5) одговорна је за спровођење међународних споразума о полицијској сарадњи и за спровођење криминалистичке експертизе.

Овде треба нагласити, да је доношењем Закона о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине, организовање и спровођење физичке и техничке заштите лица и објеката органа БиХ и дипломатско–конзуларних органа, који се посебно штите у складу са одговарајућим законима,

⁴⁰³ *SIPA – State Investigation and Protection Agency* – Државна агенција за истраге и заштиту.

⁴⁰⁴ *Закон о Агенцији за информације и заштиту*, Службени гласник БиХ, бр. 15/2002.

⁴⁰⁵ *Члан 2 Закона о Државној агенцији за истраге и заштиту*, Службени гласник БиХ, бр. 27/04. Такође, видети *Измене и допуне закона о СИПА* у Службеним гласницима БиХ, бр. 63/04, 35/05 и 49/09.

међународним обавезама и другим прописима које доноси Савет министара БиХ прешло у надлежност Дирекције за координацију полицијских тела БиХ.⁴⁰⁶

6.2.1. Организација и управљање СИПА

СИПА је организована на унитарном принципу, тако да је супрематија у одлучивању додељена центру.⁴⁰⁷ Седиште СИПА је у Источном Сарајеву, а регионалне канцеларије представљају посреднички ниво власти између централног и локалног нивоа и смештене су у Бањалуци, Мостару, Сарајеву и Тузли. Савет министара БиХ може донети одлуку о успостављању нових регионалних канцеларија. Овлашћења регионалних канцеларија изведена су из центра.

Унутрашња организација СИПА утврђује се Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији којег доноси директор, а усваја Савет министара БиХ. Унутрашња организациона структура Агенције у седишту је успостављена по следећем: (1) Кабинет директора; (2) Криминалистичко–истражно одељење; (3) Финансијско–обавештајно одељење; (4) Центар за истраживање ратних злочина; (5) Одељење за заштиту сведока; (6) Одељење за обезбеђење личности и објеката; (7) Одељење за унутрашњу контролу; (8) Јединица за специјалну подршку; (9) Служба за оперативну подршку; (10) Служба за администрацију и унутрашњу подршку, и (11) Служба за материјално–финансијске послове.

На челу СИПА налази се директор. Директор има једног заменика и помоћнике који су за свој рад одговорни директору. Директора и заменика директора именује Савет министара на предлог министра безбедности, са листе кандидата коју достави Независни одбор, на мандат од четири године, уз могућност реименовања у другом наредном мандату.⁴⁰⁸ Такође, Савет министара разрешава директора и заменика директора према условима и процедурама које спроведе Независни одбор. Директор СИПА за свој рад одговара министру безбедности, коме и подноси годишњи извештај о раду који се затим прослеђује Савету министара БиХ.

Структуру запослених чине полицијски службеници, државни службеници и остали запослени (запосленици). Полицијски службеници представљају овлашћена службена лица. На радне односе полицијских службеника примењују се одредбе Закона о полицијским службеницима БиХ, док се на остала лица са високом стручном спремом примењује Закон о

⁴⁰⁶ Члан 6х Закона о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008.

⁴⁰⁷ Кунџић, П.: *op. cit.*, стр. 77.

⁴⁰⁸ Члан 7 Закона о изменама и допунама Закона о Државној агенцији за истраге и заштиту, Службени гласник БиХ, бр. 49/09.

државној служби у институцијама БиХ, а на запослене за које није потребна висока стручна спрема Закон о раду у институцијама БиХ.

Анализирајући структуру и организацију СИПА, можемо уочити, да она представља спој полицијске и обавештајно–безбедносне службе са милитаристичким елементима, те у свему оружани орган управе атипичан за агенцију овакве врсте. Ова агенција је направљена по узору на сличне у САД и неким европским државама, те је од свог настанка до данас прошла пут од формалне обавештајно–безбедносне службе, до „полиције“ државног нивоа, што је изван уставног оквира и представља најдрастичније преузимање ентитетских надлежности у корист државе БиХ. У прилог наведеном, и чињеница да је Високи представник за БиХ у два наврата деловао на Закон о СИПА, те својим одлукама постављао њено руководство.

6.2.2. Делатност СИПА

СИПА у оквиру својих надлежности спроводи тежишно-кривичну, обавештајну и безбедносну делатност.

Анализу делатности СИПА спровешћемо кроз анализу задатака и послова њених структуралних елемената: Кабинета директора; Криминалистичко–истражног одељења; Финансијско–обавештајног одељења; Центра за истраживање ратних злочина; Одељења за заштиту сведока; Одељења за обезбеђење личности и објеката; Одељења за унутрашњу контролу; Јединице за специјалну подршку; Службе за оперативну подршку; Службе за администрацију и унутрашњу подршку и Службе за материјално–финансијске послове.

Кабинет директора се стара о документима и материјалима који се достављају директору, врши одређене протоколарне послове, послове пријема и обраде поште упућене директору, припреме за одржавање саветовања и других састанака које организује Агенција или директор, остварује потребну сарадњу са органима управе и другим организацијама у вези са извршењем послова из делокруга Кабинета, врши и организује послове у вези са обављањем функције директора у остваривању јавности рада Агенције, сарађује са надлежним органима, службама за информисање и представницима средстава јавног информисања, учествује у изради програма рада, извештаја о раду и других писаних материјала Агенције који се односе на остваривање јавности рада.

Криминалистичко–истражно одељење (КИО) ради на спречавању, откривању и истраживању кривичних дела из надлежности Суда БиХ, проналажењу и хапшењу починилаца кривичних дела и њиховом довођењу тужиоцу, под надзором, по смерницама и налозима тужиоца, у складу са Законом о кривичном поступку БиХ. КИО пружа оперативну помоћ Финансијско–обавештајном одељењу, прикупља обавештења и податке о

кривичним делима, прати и анализира безбедносну ситуацију и појаве које погодују настанку и развоју криминала, организује и обавља криминалистичко–стручне послове.⁴⁰⁹

Финансијско–обавештајно одељење (ФОО) основано је у складу са чланом 11 Закона о Државној агенцији за истраге и заштиту. Чланом 13 истог закона дефинисане су надлежности према којима ФОО прима, прикупља, документује, анализира, истражује, прослеђује тужиоцу информације, податке и документацију примљену у складу са законом и другим прописима БиХ у вези са спречавањем прања новца и финансирања терористичких активности. Одељење остварује међународну сарадњу у области спречавања и истрага у вези са прањем новца и финансирањем терористичких активности, те обезбеђује стручну помоћ тужиоцу у домену финансијско–обавештајног рада. ФОО је основан у складу с дефиницијом финансијско–обавештајних јединица Егмонт групе (удружење финансијско–обавештајних јединица држава целог света) и постало је оперативно 28.12.2004. године, ступањем на снагу Закона о спречавању прања новца. За пуноправног члана Егмонт групе ФОО је примљен 29. јуна 2005. године, на годишњој скупштини у Вашингтону. Процес рада ФОО прописан је Законом о спречавању прања новца, којим су дефинисани сви задаци и надлежности ФОО-а, задаци и обавезе обвезника и других органа по одредбама овог закона. Истим законом утврђене су мере и одговорности за откривање, спречавање и истраживање прања новца и финансирања терористичких активности, те прописане мере и одговорности међународне сарадње у области спречавања прања новца и финансирања терористичких активности.⁴¹⁰

Центар за истраживање ратних злочина, у оквиру својих надлежности, прикупља информације, открива и истражује кривична дела ратног злочина и кривична дела кажњива по међународном ратном и хуманитарном праву, која су дефинисана Кривичним законом БиХ (КЗ БиХ, члан 171–184). Центар за истраживање ратних злочина сарађује са Међународним кривичним судом за бившу Југославију у истрази и кривичном гоњењу лица која су оптужена да су починила кривична дела ратног злочина и кривична дела кажњива по међународном ратном и хуманитарном праву.⁴¹¹

⁴⁰⁹ Тежиште рада ове организационе јединице СИПА је на спровођењу *Кривичног закона БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 03/03, 30/05, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10 и *Закона о кривичном поступку БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09 и 93/09. Овде, уочавамо чак 17 измена и допуна ЗКП БиХ и 9 измена и допуна КЗ БиХ, што само по себи говори о апсурдности номотехничког приступа веома озбиљној правној проблематици.

⁴¹⁰ ФОО тежиште у свом раду има на реализацији *Закона о спречавању прања новца и финансирања терористичких активности*, Службени гласник БиХ, бр. 53/09.

⁴¹¹ Ово Одељење није формирано на основу закона, већ накнадно, подзаконским актом. Тежишно свој рад заснива на кривичним делима инкримисаним Кривичним законом БиХ, члановима 171–184.

Одељење за заштиту сведока обавља послове и задатке у складу са Законом о програму заштите сведока у БиХ и другим прописима у БиХ о заштити сведока, са циљем да се обезбеди ефикасна заштита сведока пре, у току и након кривичног поступка, како би се сведоку омогућило слободно и отворено сведочење у кривичном поступку пред Судом БиХ. Одељење доноси одлуке и спроводи све мере које се одређују у вези са страним сведоцима у БиХ у складу са споразумом или ангажманом склопљеним између БиХ и стране државе у вези са заштитом сведока, унапређује сарадњу и размењује информације са одређеним невладиним организацијама, државним органима, као и страним државним органима и међународним организацијама надлежним за заштиту сведока. У историји Босне и Херцеговине на државном, ентитетском или другом нивоу државног уређења, у оквиру полицијских или других институција за провођење закона у БиХ, овакав вид организационе и институционалне заштите сведока није постојао.⁴¹²

Одељење за обезбеђење личности и објеката врши физичку и техничку заштиту лица заштићених по Закону о СИПА, те заштићених објеката и друге заштићене имовине.⁴¹³

Одељење за унутрашњу контролу врши спровођење истрага на основу представки које се односе на неправилно понашање и рад полицијских службеника и других запослених у Државној агенцији за истраге и заштиту, спроводи истражне поступке о употреби силе, употреби смртоносне силе, прекорачења овлаштења и корупцији у полицији.⁴¹⁴

Јединица за специјалну подршку је обучена за самостално деловање против разних облика тероризма у свим метеоролошким условима и на различитим геопросторима, те деловање против свих видова криминала у ситуацијама када није довољна или је непоуздана употреба основних полицијских и криминалистичких снага. У сарадњи са другим полицијским органима, те другим управним или државним органима, Јединица пружа подршку и врши проналажење, потрагу и хапшење лица склоних кривичним делима тероризма, пружа помоћ у отклањању последица изазваних природним непогодама, код несрећа на води и под водом и у решавању различитих видова кризних ситуација.⁴¹⁵

⁴¹² Такође, Одељење за заштиту сведока, формирано је подзаконским актом. Тежиште у раду Одељења је на спровођењу Закона о заштити сведока под претњом и угрожених сведока, Службени гласник БиХ, бр. 03/03, 21/03, 61/04 и 55/05.

⁴¹³ Законом о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008, надлежност овог Одељења преузима Дирекција за координацију полицијских тела.

⁴¹⁴ Члан 19 Закона о Државној агенцији за истраге и заштиту, Службени гласник БиХ, бр. 27/04.

⁴¹⁵ Члан 18 Закона о Државној агенцији за истраге и заштиту, Службени гласник БиХ, бр. 27/04.

Служба за оперативну подршку врши послове и задатке сталног оперативног дежурства Агенције, координира рад дежурних служби у регионалним канцеларијама и организационим јединицама, обавља послове организоване и планске примене оперативно–тактичких мера и радњи у циљу благовременог прикупљања података и сазнања о криминалној делатности група и појединаца, врши послове контрадиверзионе заштите на нивоу и у надлежности Агенције, припрема програме и непосредно организује реализацију обуке свих организационих јединица у Агенцији, обавља послове одржавања и развоја информационог система Агенције, послове развоја и коришћења система везе и криптозаштите, те ради и друге послове.⁴¹⁶

Служба за администрацију и унутрашњу подршку у функцији је административне подршке другим организационим јединицама СИПА. Послови и задаци ове службе су израда програма, информација и извештаја, остваривање одговарајуће сарадње са другим службама и одељењима у Агенцији, као и другим органима и организацијама у вези са радом Службе, праћење и проучавање дејства закона и других прописа за рад Агенције и стручно појашњење у циљу јединственог спровођења и примене прописа, праћење и анализирање стања кадрова у вези са законитим пријемом и отпустом радника и др.⁴¹⁷

Служба за материјално–финансијске послове у функцији је логистичке подршке другим организационим јединицама СИПА. Послови и задаци ове службе су да остварује одговарајућу сарадњу са другим одељењима и службама у Агенцији, као и другим органима и организацијама у вези са радом Службе, стара се о реализацији програма материјалног опремања, обавља рачуноводствено–финансијске и имовинско–правне послове, врши одржавање возила и објеката Агенције, пријем, ускладиштење и дистрибуцију свих набављених и донираних роба, израђује нацрте годишњих буџета, прати реализацију буџета, води све законом предвиђене рачуноводствене евиденције, врши плаћање насталих обавеза према добављачима и др.⁴¹⁸

Следом наведеног, закључујемо да СИПА тежишно обавља кривичну и обавештајно–безбедносну делатност, мањим делом и нормативну, док је управна делатност присутна у домену полицијских овлашћења⁴¹⁹ и сусрећемо је

⁴¹⁶ Ово одељење користи методе и технике тајног прикупљања података уз пресретање комуникација и праћење лица и података.

⁴¹⁷ Служба за административну и унутрашњу подршку није позиционирана у закону, већ је настала подзаконским актом.

⁴¹⁸ Служба за материјално–финансијске послове, такође, није настала на основу закона, већ темељем подзаконског акта.

⁴¹⁹ Гледајући са формалног аспекта, сви послови које обавља полиција (а СИПА је полицијска организација), с обзиром да улазе у структуру државне управе, могли би се означити као послови из оквира управних надлежности. О томе шире: Кунић, П.: *Управно право, општи и посебни дио*, Правни факултет, Бањалука, 2001, стр. 456–457.

у оквиру: провере и утврђивања идентитета лица и ствари; обављања разговора; привођења; потраге за лицима и стварима; привременог ограничавања слободе кретања; издавање упозорења и наређења; привременог одузимања предмета; коришћења туђих комуникацијских и превозних средстава; прегледа лица, ствари и превозних средстава; снимања на јавним местима; употребе силе; обрада личних података и вођења евиденција, те у оквиру сарадње СИПА са другим управним организацијама у области безбедности, као и другим органима управе.⁴²⁰

6.3. СЛУЖБА ЗА ПОСЛОВЕ СА СТРАНЦИМА

Служба за послове са странцима је управна организација у саставу Министарства безбедности БиХ, с оперативном самосталношћу за вођење послова и решавања питања из надлежности, основана ради обављања административно–управних и инспекцијских послова прописаних Законом о кретању и боравку странаца и азилу.⁴²¹

У надлежности Службе за послове са странцима спадају следећи послови:

1. Управни послови везани за кретање и боравак странаца у Босни и Херцеговини, прописани Законом о кретању и боравку странаца и азилу, и то:

- 1.1. *Поништавање визе странцима;*
- 1.2. *Издавање личних и путних исправа странцима, односно одузимање издатих личних и путних исправа;*
- 1.3. *Пријаве боравка или промене боравка страних држављана;*
- 1.4. *Овера гарантних писама и позива;*
- 1.5. *Издавање потврда о боравку странаца, и*
- 1.6. *Управни послови у вези с поднесеним захтевима за азил у Босни и Херцеговини.*

2. Решавање о управним стварима по захтевима за:

- 2.1. *Одобрење привременог или сталног боравка у Босни и Херцеговини, односно продужење привременог боравка;*
- 2.2. *Отказ привременог или сталног боравка;*
- 2.3. *Стављање странаца под надзор;*

⁴²⁰ Закон о полицијским службеницима БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 27/04, 63/04, 5/06, 33/06, 58/06, 15/08, 63/08 и 35/09.

⁴²¹ Члан 2 Закона о служби за послове са странцима, Службени гласник БиХ, бр. 54/05 и 36/08.

- 2.4. *Протеривање странца из земље, и*
- 2.5. *Доношење закључка о извршавању решења о протеривању странца из земље.*⁴²²
3. Вођење предмета и евиденција прописаних Законом о кретању и боравку странаца и азилу и евиденција из делокруга Службе.
4. Инспекцијски послови над спровођењем Закона о кретању и боравку странаца и азилу, и то:
 - 4.1. *Контрола боравка, контрола сврхе боравка, контрола коришћења боравка, пријаве боравка или промене места боравка;*
 - 4.2. *Надзор над правним и физичким лицима у вези с боравком и запошљавањем страних држављана;*
 - 4.3. *Подношење пријава и захтева за поступање против правних или физичких лица због непридржавања прописа којима се регулишу питања кретања, боравка и запошљавања странаца;*
 - 4.4. *Подношење захтева за покретање поступка ради укидања одобреног боравка, односно укидања боравка по основу поднесеног захтева за азил или одобреног азила, као и захтева за укидање виза;*
 - 4.5. *Вођење евиденција о инспекцијским контролама и налазима;*
 - 4.6. *Редовни инспекцијски надзор, те надзор по налогу или захтеву, односно по достављеној пријави;*
 - 4.7. *Подношење захтева за расписивање потраге за лицима и стварима;*
 - 4.8. *Подношење захтева за обављање претреса лица, ствари, возила и објеката, те за стављање странца под надзор;*
 - 4.9. *Провере по налогу Министарства безбедности у вези са уласком, кретањем и боравком страних држављана који су у поступку добијања држављанства БиХ, и*
 - 4.10. *Извршавање мера удаљења странца из земље.*
5. Активности вазане за:
 - 5.1. *Праћење, прикупљање и обраду података и сазнања из надлежности Службе;*

⁴²² Решења о управним стварима наведена у овој тачки доноси директор Службе за послове са странцима.

5.2. *Анализу стања из надлежности Службе, и*

5.3. *Предузимање потребних мера и радњи из надлежности Службе, те предлагање мера ради унапређења укупне ситуације у области кретања, боравка и запошљавања странаца.*

6. Обрада података и вођење евиденција у складу са Законом о кретању и боравку странаца и азилу.⁴²³
7. Покретање поступака ради потраживања средстава утрошених за враћање странаца.⁴²⁴
8. Остали послови прописани Законом о кретању и боравку странаца и азилу, те другим законима и прописима којима се регулишу права, обавезе и друга питања у вези с кретањем, боравком и запошљавањем странаца.

Дакле, Служба за послове са странцима је првенствено оријентисана на послове надзора и контроле над кретањем и боравком странаца у Босни и Херцеговини, кроз обављање административно–управних и инспекцијских послова. Обављањем административно–управних послова служба одлучује о статусу странаца у БиХ, и то кроз одобравање или одбијање боравка странаца у земљи, отказу боравка и удаљењу странаца из земље.

Такође, ова служба врши одређене безбедносне провере код одлучивања о издавању виза, а док код дугорочних боравака издаје сагласност на издавање дугорочних виза. Служба, када је реч о странцима који су у илегалном боравку, или када је очигледно да странац неће добровољно напустити земљу, одлучује о смештају странаца под надзор у имиграциони центар.

У оквиру инспекцијске надлежности, Служба оперативним путем кроз прикупљање обавештења и информација прати и контролише законитост боравка странаца у Босни и Херцеговини.

Поред наведеног, Служба прикупља податке о илегалним миграцијама и илегалним мигрантима у Босни и Херцеговини, затим надзире и контролише боравак странаца, те њихову евентуалну незаконитост у коришћењу боравка, могуће угрожавање јавне безбедности или угрожавање националне безбедности земље од одређених категорија странаца, као и других инкриминисаних радњи,

⁴²³ Правилником о централној бази података о странцима утврђују се службена евиденција о странцима, надлежност поступања, садржај и правила о вођењу, коришћењу и приступу Централној бази података о странцима и појединим евиденцијама, заштита података, чување података, те поступак брисања података; *Правилник о централној бази података о странцима*, Министарство безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 25/09.

⁴²⁴ *Правилник о покрићу трошкова враћања и стављања странаца под надзор*, Савет Министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 2/2009.

након којих предузима репресивне мере и примењује друга, законом прописана овлашћења.

Поменуте надлежности Служба извршава путем обучених и сертификованих овлашћених лица – инспектора за странце.⁴²⁵

6.3.1. Организација и управљање Службом за послове са странцима

Службом за послове са странцима руководи директор. Директор је за свој рад одговоран министру безбедности Босне и Херцеговине. Поред директора, постоји и заменик директора који замењује директора током његовог одсуства, те обавља и друге послове које му повери директор. Заменик директора за свој рад одговара директору. Као трећи високорангирани руководећи кадар, у Служби је помоћник директора за унутрашњу контролу. Директора, заменика директора и помоћника директора за унутрашњу контролу, именује Савет министара БиХ у складу са Законом о министарским именованима, именованима Савета министара и другим именованима Босне и Херцеговине.⁴²⁶ Именују се на мандатни период од пет година, уз могућност поновног избора за још један мандат.

Служба се састоји од Управе, основних и унутрашњих организационих јединица у седишту и изван седишта Службе. У седишту Службе је Управа Службе и три основне организационе јединице – сектора: Сектор за оперативну подршку, Сектор за администрацију и Сектор за реадмисију, прихват и смештај.

Управу Службе, поред директора, заменика директора и помоћника директора за унутрашњу контролу, чине основне организационе јединице: Кабинет директора, Канцеларија за стратешко планирање, анализу и статистику и Канцеларија за унутрашњу контролу.

Сектор за оперативну подршку у свом саставу има три унутрашње организационе јединице, и то: Одсек за управно–правне и административне

⁴²⁵ Овлашћена лица – инспектори за странце у поступању према странцима имају део полицијских овлашћења. Тако, могу: прегледати лица и ствари, возила и просторије; привремено задржавати лица; узимати изјаве од лица; приводити лица у службене просторије; употребљавати средства присиле укључујући и употребу ватреног оружја и др. (чл. 10–21 Закона о служби за послове са странцима, Службени гласник БиХ, бр. 54/05 и 36/08. Такође, видети: *Правилник о службеној исказници и значки*, Министар безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 91/2006; *Правилник о начину примене овлашћења инспектора за странце*, Министар безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 52/2007; *Правилник о начину провођења поступка избора кандидата за постављење на радно место запосленика на којем се примењују посебна овлашћења*, директор Службе за послове са странцима, Сарајево, 30. септембар 2009; *Етички кодекс запослених у Служби за послове са странцима*, директор Службе за послове са странцима, Сарајево, 31. март 2010.

⁴²⁶ Службени гласник БиХ, бр. 37/03.

послове, Одсек за оперативну подршку и обавештајне послове и Одсек за информатичко–техничке послове.

Сектор за администрацију у свом саставу има три унутрашње организационе јединице, и то: Одсек за финансије и логистику, Одсек за правне и кадровске послове и Одсек за опште послове и послове писарнице и архиве.

Сектор за реадмисију, прихват и смештај у свом саставу има две унутрашње организационе јединице и то: Одсек за реадмисију – у седишту Службе и Одсек за прихват и смештај – Имиграциони центар – изван седишта Службе. Имиграциони центри су специјализоване установе за прихватање и смештај странаца којима је одлуком надлежног органа у Босни и Херцеговини одређена мера стављања под надзор у складу са Законом о кретању и боравку странаца и азилу.⁴²⁷

Поред седишта Службе, постоје и теренски центри који представљају организационе јединице ван седишта Службе. Теренски центри обављају: инспекцијски надзор над спровођењем законских одредаба које регулишу питања кретања, боравака и запошљавања странаца и административно–управне послове прописане Законом о кретању и боравку странаца и азилу. Теренски центри су лоцирани у: Сарајеву, Бањалуци, Мостару, Бихаћу, Тузли, Требињу, Зеници, Бијелини, Брчком, Источном Сарајеву, Добоју, Травнику, Горажду, Орашју, Ливну и Љубушком.

Служба се заснива на вертикалној субординацијској хијерархији, при чему се теренским центрима размештеним широм БиХ, управља из седишта Службе.

Запослени у Служби су државни службеници и запосленици, чији се број и структура утврђује Правилником о унутрашњој организацији и ситематизацији Службе.

6.3.2. Управни послови везани за кретање и боравак странаца у Босни и Херцеговини

Закон о кретању и боравку странаца и азилу у Босни и Херцеговини прописао је управне послове који су везани за кретање и боравак странаца у Босни и Херцеговини. У те послове спадају: поништавање виза странцима; овера позивних писама; регулисање привременог и сталног боравака странаца; регулисање боравишта и пребивалишта странаца; издавање и одузимање личних и путних исправа странцима; управни послови азила; отказ привременог или сталног боравака странаца; стављање странаца под надзор; протеривање странаца и доношење закључка о дозволи извршења решења о протеривању.

⁴²⁷ Члан 5 Правилника о унутрашњој организацији и ситематизацији Службе за послове са странцима, директор Службе за послове са странцима, Сарајево, 2009, стр. 3–4.

А) Поништавање виза странцима

Виза издата странцу може бити поништена на граници и у земљи. Поништавање визе странцу на граничном прелазу врши Гранична полиција БиХ, уколико се утврди да је виза издата грешком странцу за којег траје мера забране уласка у БиХ или се утврди да је виза кривотворена. Поред тога, виза се може поништити и у случају одбијања уласка странаца у БиХ. Одлуку о поништавању визе на граничном прелазу, Гранична полиција доноси и извршава одмах, те се преко визе уноси отисак штамбиља „ПОНИШТЕНО“.

Поступак поништавања виза странцима у земљи спроводи Служба за послове са странцима.

Странцу који је ушао и борави на територији БиХ виза ће бити поништена: (1) уколико не поштује јавни поредак БиХ⁴²⁸ или предузима активност која нарушава безбедност БиХ или представља претњу БиХ или ако је странац члан организације која планира или предузима такве активности; (2) ако на било који начин учествује у криминалној активности, а посебно организованом, прекограничном или транснационалном криминалу, или је члан организације која планира или на било који начин учествује у таквој активности; (3) уколико организује или је у вези с организовањем бесправног уласка, боравка или изласка појединаца или групе у или из БиХ, или ако организује или на било који начин учествује у трговини људима; (4) уколико је прекршио прописе којима се регулише прелазак државне границе БиХ приликом уласка или изласка; (5) ако су се околности на основу којих је странцу издата виза промениле у таквој мери да би искључиле сваку могућност издавања виза; (6) ако је дао погрешне податке или прикрио околности важне за издавање визе; (7) уколико обавља делатност за коју је потребна радна дозвола, а нема радну дозволу у БиХ; (8) ако његово присуство представља претњу јавном поретку, безбедности или међународним односима БиХ; (9) ако је правоснажно осуђен за кривично дело за које се по закону може изрећи казна затвора од једне године или тежа казна, или (10) уколико је улазак и боравак остварио на основу кривотворене путне исправе.⁴²⁹

⁴²⁸ Дефиниција јавног поретка у позитивноправном смислу не постоји. У теоријском смислу, прецизније дефиниције, такође нема. Пажњу нам је привукло дефинисање јавног поретка из угла међународног приватног права. У том смислу, постоје вредности домаћег поретка које се не могу жртвовати, од којих се не може одступати чак и када наша правила међународног приватног права прихватају компетентност страног права, односно сматрају адекватним процесне услове под којима је донета страна одлука. Те вредности, таква основна начела, представљају *јавни поредак*. Варади, Т.: *Међународно приватно право, треће измењено и допуњено издање*, Форум, Нови Сад, 1990, стр. 79. Следом наведеног, можемо констатовати, да јавни поредак представља основне норме домаћег права, које се у сваком случају морају заштитити. У уставноправном смислу, јавни поредак представља основу друштвеног уређења.

⁴²⁹ Члан 42 Закона о кретању и боравку странаца и азилу, Службени гласник БиХ, бр. 36/08.

Утврђивање евентуалног постојања разлога за поништавање визе странцу, Служба за послове са странцима заснива на постојању међународне потернице, сопственим сазнањима, правоснажним судским одлукама, сазнањима других служби безбедности и сл. У свим случајевима, осим у случају промене околности под којима је виза издата, странцу којем се поништи виза, а није лишен слободе, може се изрећи мера протеривања из БиХ, а исти се може ставити под надзор.

Странцу којем је поништена виза, а није изречена мера протеривања, одређује се рок у којем мора напустити БиХ, а који не може бити дужи од осам дана.

Решење којим се поништава виза странцу у земљи, доноси месно надлежна организациона јединица Службе за послове са странцима (Теренски центар), и то *ex officio* или по образложеном предлогу другог органа. Решење се извршава одмах. Визу поништава месно надлежна организациона јединица Службе уношењем отиска штамбиља „ПОНИШТЕНО“ или другог одговарајућег знака преко визе. Овакво донесено решење је коначно и против њега жалба није дозвољена.⁴³⁰

Б) Овера позивних писама

Позивно писмо, између осталих, представља услов за добијање визе за краткорочни боравак – Виза Ц, и визе за дугорочни боравак – виза Д.

Позивно писмо је писмо којим се странац позива да дође у БиХ у одређену сврху у одређеном временском периоду.

Позивно писмо за улазак странца у БиХ може издати држављанин БиХ или странац с одобреним сталним боравком у БиХ, или домаће правно лице или страном правно лице регистровано у БиХ. У изузетним случајевима, позивно писмо може издати и странац с одобреним привременим боравком у БиХ у трајању од једне године, ако постоје разумне основе да би му се могао одобрити стални боравак у БиХ, и то искључиво у сврху спајања породице.

Позивно писмо се издаје на прописаном обрасцу и мора садржавати изјаву да издавалац позивног писма на себе преузима обавезу да обезбеди смештај, покрије трошкове лечења, обезбеди издржавање и подмири остале трошкове који могу настати за време боравка странца у БиХ, затим трошкове стављања под надзор, добровољног напуштања или присилног удаљења, као и све друге трошкове изласка странца из БиХ, ако те обавезе не може подмирити странац.

⁴³⁰ Против коначних управних аката донесених према Закону о кретању и боравку странаца и азилу може се тужбом пред Судом БиХ покренути управни спор, у складу са *Законом о управним споровима БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10.

Позивно писмо мора оверити Служба за послове са странцима по месту пребивалишта, односно седишта даваоца позива, ако се ради о правном лицу. Позивно писмо Служба оверава на основу доказа о основаности изјаве о преузимању обавеза и потребних трошкова странца.

У случају да позивно писмо издаје странац са одобреним привременим боравком у БиХ у трајању од једне године, Служба за послове са странцима оверава позивно писмо и на основу доказа о истинитости сврхе спајања породице.⁴³¹

В) Привремени и стални боравак странаца у БиХ

Боравак странаца у БиХ, у зависности од правног основа боравака, може да буде визни и безвизни. Визни боравак је право на боравак странца у БиХ у времену које је наведено у визи. Безвизни боравак је право на боравак у БиХ странца који долази из земље безвизног режима, сходно одлуци Савета министара БиХ.

У зависности од времена трајања боравака странца у БиХ, разликујемо привремени и стални боравак. Привремени боравак је право боравака странца у БиХ у времену од једне године, ако није другачије одређено одобрењем боравака. Стални боравак је право на боравак странца у БиХ у неограниченом времену.

Основи за одобрење привременог боравака странца у БиХ могу бити следећи:

1. Брак са држављанином БиХ (члан 30 Правилника);
2. Ванбрачна заједница странца са држављанином БиХ (члан 31 Правилника);
3. Спајање породице (члан 32 Правилника);
4. Рад по основу издате радне дозволе (члан 34 Правилника);
5. Приватно предузетништво (члан 35 Правилника);
6. Рад кључног особља у правном лицу (члан 36 Правилника);
7. Научноистраживачки рад (члан 37 Правилника);
8. Уметнички рад (члан 38 Правилника);
9. Спортски рад (члан 39 Правилника);

⁴³¹ О самом појму позивног писма, захтеву за издавање позивног писма, доказима потребним за оверу позивног писма, обрасцу и овери позивног писма, видети: чл. 9–12 *Правилника о уласку и боравку странаца, Министарство безбедности БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 81/08 и 28/10.

10. Рад консултанта (члан 40 Правилника);
11. Образовање (члан 41 Правилника);
12. Лечење (члан 42 Правилника);
13. Волонтерски рад (члан 43 Правилника);
14. Ангажовање у верским организацијама и заједницама (члан 44 Правилника);
15. Власништво на непокретној имовини у БиХ (члан 45 Правилника)
16. Реализација пројекта значајног за БиХ (члан 46 Правилника);
17. Реализација међународног споразума чија је БиХ уговорна страна (члан 47 Правилника);
18. Хуманитарни разлози (члан 48 Правилника), и
19. Други оправдани разлози (члан 49 Правилника).⁴³²

За добијање одобрења за привремени боравак странац треба да испуни следеће услове: (1) да располаже доказом којим оправдава постојање основа за одобрење привременог боравка; (2) да располаже средствима за издржавање; (3) да поседује лекарско уверење, издато најкасније три месеца пре дана подношења захтева, из којег је видљиво да не болује од болести која представља претњу јавном здрављу у БиХ, изузимајући случајеве када је оболење наступило након одобреног првог привременог боравка у БиХ; (4) да има обезбеђен одговарајући смештај у БиХ; (5) да има обезбеђено здравствено осигурање у БиХ; (6) да поседује пасош с роком важења најмање три месеца дужим од периода на који тражи одобрење привременог боравка, и (7) да се против њега не води кривични поступак и да није кажњаван за кривично дело.⁴³³

За доказивање испуњености неопходних прописаних услова, странац доставља доказе за сваки услов појединачно. У том смислу, докази су: извод из матичне књиге венчаних или други одговарајући доказ о склопљеном браку који је правно ваљан у БиХ, или доказ којим се може потврдити постојање ванбрачне заједнице (за доказивање брачне и ванбрачне заједнице); пријава код надлежног фонда здравственог осигурања (као доказ да има здравствено осигурање) итд.

Захтев за одобрење боравка у БиХ странац може поднети из иностранства, путем ДКП БиХ и непосредно у БиХ у организационој јединици Службе за послове са странцима. Захтев се подноси лично, а за пословно неспособна лица захтев подноси законски заступник. Уколико је образац запримио орган ДКП БиХ, странцу се издаје потврда која служи као доказ о

⁴³² *Правилник о уласку и боравку странаца*, Министарство безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 81/08 и 28/10.

⁴³³ *Члан 53 Закона о кретању и боравку странаца и азилу*, Службени гласник БиХ, бр. 36/08.

поднесеном захтеву, која се не сматра одобрењем боравка и не може се користити за улазак у БиХ. Запримљени захтев се заједно са прилозима из ДКП БиХ посредством Министарства спољних послова БиХ прослеђује Служби за послове са странцима. Уз захтев странац прилаже неопходну, законом прописану документацију. Уколико странац подноси захтев за продужење привременог боравка, дужан је то учинити најкасније 15 дана пре истека важећег периода боравка. Такође, захтев за одобрење сталног боравка подноси се у току трајања привременог боравка, а најкасније 15 дана пре истека важећег привременог боравка. Уколико се захтев за одобрење боравка подноси у БиХ, странцу се издаје потврда која се сматра одобрењем боравка, док се о захтеву не донесе коначна одлука.

У поступку решавања захтева за боравак, инспектор за странце организационе јединице Службе за послове са странцима, по службеној дужности, врши оперативне провере на терену којима утврђује тачност навода подносиоца захтева и провере у оперативним и службеним евиденцијама органа надлежних за провођење закона у БиХ, о чему сачињава забелешку у спису предмета. Провере у оперативним и службеним евиденцијама органа надлежних за спровођење закона у БиХ не врше се за малолетника старосне доби до 14 година. Уколико се у току поступка утврди да је захтев потребно употпунити додатним доказима, надлежна организациона јединица Службе за послове са странцима ће позвати странца да употпуни захтев, за шта ће му се оставити примерен рок. Ако странац у одређеном року не употпуни захтев, надлежна организациона јединица Службе ће одбити захтев у складу са чланом 128 Закона о управном поступку.⁴³⁴

Стални боравак може се одобрити странцу под условима да на основу одобрења привременог боравка непрекидно борави на територији БиХ најмање пет година пре подношења захтева за одобрење сталног боравка, располаже довољним и редовним средствима за издржавање, има обезбеђен одговарајући смештај и здравствено осигурање. Прекидом боравка не сматра се боравак странца ван БиХ у трајању до 90 дана у периоду од једне године, а који настане у току одобреног привременог боравка у БиХ.⁴³⁵ Документација која се прилаже уз захтев за одобрење сталног боравка доставља се у оригинал примерку или прописно овереној копији, а документи који су на страном језику достављају се са преводом на једном од језика у службеној употреби у БиХ.

Захтев за одобрење боравка странца у БиХ може бити одобрен, одбијен и одбачен.

Уколико је захтев странца основан и уколико су испуњени сви услови прописани законом, Служба за послове са странцима доноси решење о

⁴³⁴ Закон о управном поступку, Службени гласник БиХ, бр. 29/02, 12/04, 88/07 и 93/09.

⁴³⁵ Члан 59 Закона о кретању и боравку странаца и азилу и члан 50 Правилника о уласку и боравку странаца, те Захтев за издавање одобреног сталног боравка – Образац бр.10.

одобрењу/продужењу привременог/сталног боравка и издаје налепницу одобрења боравка коју уноси у пасош странца. Решење се странцу доставља лично у службеним просторијама организационе јединице Службе, односно у ДКП БиХ. Уколико нису испуњени услови за личну доставу решења, достава се врши у складу са одредбама Закона о управном поступку.

Захтев за одобрење боравка одбија се као неоснован, ако странац нема доказ којим оправдава основаност захтева, када не испуњава опште услове за одобрење боравка или када не испуњава услове за продужење привременог боравка. Поред тога, странцу се неће одобрити боравак у БиХ: ако није поднео захтев на законом прописан начин; ако је незаконито ушао у БиХ; ако је уз захтев дао намерно погрешне податке; ако му је изречена мера протеривања из БиХ, за време трајања те мере; ако је међународни преступник; ако је правоснажно осуђен за кривично дело; ако је склопио брак, ванбрачну заједницу или усвајање из интереса, а у сврху уласка и боравка у БиХ и услед постојања и других разлога прописаних Законом о кретању и боравку странаца и азилу.⁴³⁶ О одбијању одобрења боравка странцу, такође, Служба за послове са странцима, доноси решење.

Најзад, Захтев за одобрење/продужење привременог боравка странца, односно захтев за одобрење сталног боравка биће одбачен уколико је поднесен неблаговремено, или је поднесен од стране неовлашћеног лица, те ако захтев садржи неке друге формалне недостатке у вези са чланом 60 Закона о управном поступку. О одбацивању захтева, Служба за послове са странцима доноси закључак.

Решењем којим је захтев за одобрење боравка странца одбијен, односно закључком којим је захтев одбачен, утврђује се рок у којем је странац дужан напустити БиХ, а који не може бити дужи од 15 дана од дана достављања решења, односно закључка.

На решење о одбијању захтева боравка и закључак о одбацивању захтева за одобрење боравка, лице има право поднети жалбу Министарству безбедности БиХ, у року од 15 дана од дана пријема решења. Жалба одлаже извршење, с тим што се у периоду до коначног извршног решења странац може ставити под надзор или му се може ограничити кретање.

Г) Поступак регулисања боравишта и пребивалишта странаца у БиХ

Боравиште странца је место у коме странац с привременим боравком борави.

⁴³⁶ Члан 62 Закона о кретању и боравку странаца и азилу, Службени гласник БиХ, бр. 36/08.

Пребивалиште странца је место у којем се странац с одобреним сталним боравком у БиХ настанио, с намером да у њему стално живи.⁴³⁷

Странац којем је одобрен привремени боравак дужан је пријавити и одјавити боравиште, као и промену адресе становања, а странац којем је одобрен стални боравак и пребивалиште. Пријаве и одјаве боравишта, односно пребивалишта, подносе се надлежним организационим јединицама Службе за послове са странцима или полицији. Уколико се захтев поднесе полицији, она га прослеђује Служби за послове са странцима у року од 24 часа од тренутка пријема.

Странац којем је одобрен стални боравак дужан је пријавити своје пребивалиште и промену адресе становања у месту пребивалишта у року од 8 дана од дана пријема одлуке о одобрењу сталног боравка, односно од дана доласка у место пребивалишта, односно од дана промене адресе становања.

Странац којем је одобрен привремени боравак дужан је пријавити своје боравиште и промену адресе становања у року од 48 сати од дана пријема одлуке о одобрењу привременог боравка, односно од дана доласка у место боравка, односно од дана промене адресе становања, осим ако је законом прописан дужи рок за одређене категорије странаца.

Странац којем је одобрен стални боравак и странац којем је одобрен привремени боравак који добровољно напушта БиХ без намере повратка, дужан је одјавити своје пребивалиште, односно боравиште.

Поред странаца, обавезу да пријави боравиште странаца имају и правна и физичка лица која пружају услуге смештаја. Та лица су дужна надлежној организационој јединици Службе за послове са странцима или полиције пријавити боравиште странаца, најкасније у року од 12 часова од тренутка пружања услуге смештаја странцу. Поред тога, правна и физичка лица која пружају услуге смештаја странцу, дужна су водити евиденцију о странцима, тзв. књигу странаца, којима пружају услугу смештаја. Та лица обавезна су чувати књиге странаца најмање три године од дана закључења књиге и овлашћеном службеном лице Службе за послове са странцима или полиције дати на увид књигу странаца. Књига странаца се оверава у надлежној организационој јединици Службе за послове са странцима или у полицији по месту пребивалишта, односно пословног седишта даваоца услуге смештаја странца. Странац који не користи услуге смештаја правних и физичких лица или физичко лице код којег је странац у посети, дужно је надлежној организационој јединици Службе за послове са странцима или полиције пријавити боравак странца у БиХ, ако ће странац у БиХ боравити дуже од три дана.

⁴³⁷ Члан 73 Закона о кретању и боравку странаца и азилу, Службени гласник БиХ, бр. 36/08.

Д) Издавање и одузимање личних и путних исправа странцима

Као што је већ напоменуто, путне исправе за странце су: путна исправа за избеглице, путна исправа за лица без држављанства и путни лист за странца.

Путне исправе за избеглице издаје Министарство безбедности БиХ, а путне исправе за лица без држављанства и путне листове за странце издаје Служба за послове са странцима према месту боравишту, односно пребивалишту странца.⁴³⁸

Путни лист за странца је путна исправа која важи за једно путовање и издаје се странцу: (1) чија је важећа путна исправа изгубљена или је уништена и не може се заменити или је странац на други начин без ње остао, а држава чији је држављанин нема своје ДКП у БиХ, нити њен интерес заступа нека друга држава, с циљем да се том странцу омогући повратак у државу у којој има уобичајено место боравка или у државу која га прихвата; (2) којем је одобрена или је била одобрена међународна заштита или привремена заштита или је у поступку стицања таквог статуса, с циљем да му се омогући добровољни повратак у матичну земљу или у државу у којој има уобичајено место боравка или у државу која га прихвата, и (3) којем је држављанство БиХ престало, а ради путовања у иностранство.⁴³⁹

Постоје и околности када се странцу неће издати путна исправа. Наиме, путна исправа се неће издати странцу против кога се води кривични или прекршајни поступак или странцу који је осуђен на казну затвора или новчану казну, те који има обавезу новчане накнаде све док се казна не издржи или обавеза не наплати. Такође, издата путна исправа се може и одузети. Конкретније, Служба за послове са странцима одузеће путне исправе странцу за

⁴³⁸ Овде, наилазимо на једну правно веома специфичну ситуацију. Наиме, иако путне листове за избеглице издаје Министарство безбедности БиХ, Правилник о путној исправи за избеглице је донело Министарство цивилних послова БиХ, истина по прибављеном мишљењу Министарства безбедности и Службе за послове са странцима. Правилником о путној исправи за избеглице прописани су облик, изглед и садржај, потребни документи који се прилажу уз захтев за издавање, поступак издавања, цена, разлози за одбијање захтева за издавање путне исправе, разлози за одузимање и поништење путне исправе и друга техничка питања везана за путну исправу за избеглице. Видети: *Правилник о путном листу за избеглице*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 80/2009.

⁴³⁹ Члан 47 Закона о кретању и боравку странаца и азилу, Службени гласник БиХ, бр. 36/08. Такође, постоји и Правилник о путном листу за странца, којим је прописан облик и садржај путног листа за странца, подношење захтева, надлежност за издавање, потребни документи, разлози неиздавања путног листа за странца, пријављивање губитка или уништења или из других разлога неупотребљивости путне исправе, потврда о пријави губитка или уништења или из других разлога неупотребљивости путне исправе, враћање пронађене путне исправе, обезбеђење, дистрибуција и евиденција образаца, цена путног листа за странца и друга техничка питања везана за путни лист за странца. Шире видети: *Правилник о путном листу за странца*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 80/2009. Исто тако: *Правилник о путној исправи за лице без држављанства*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 80/2009.

кога се утврди да постоје сметње које би биле препрека издавања или поседовања путне исправе. О одузетој путној исправи, Служба ће лицу издати потврду.

Странац којем је одобрен стални боравак у БиХ има право на личну карту за странца, коју издаје надлежни орган у месту у коме странац има пребивалиште. Као надлежни органи у Босни и Херцеговини су: МУП Републике Српске, Кантонални МУП-ови и Полиција Брчко дистрикта. Странац је дужан поднети захтев за издавање личне карте за странца надлежном органу у року од 8 дана од дана пријема одлуке о одређивању ЈМБ. Уз захтев за издавање и замену личне карте за странце прилаже се доказ о одобреном сталном боравку, доказ о идентитету странца са доказом да има навршених 18 година (путна исправа) и доказ о уплати прописане таксе за издавање личне карте за странце. Важење тако издате карте је пет година.

Странац којем је отказан боравак у складу са Законом о кретању и боравку странаца и азилу или је стекао држављанство БиХ, дужан је органу који је издао личну карту исту вратити одмах, а најкасније у року од три дана. О враћању личне карте обавештава се организациона јединица Службе за послове са странцима на чијем подручју странац има пребивалиште.

Ђ) Управни послови азила

Етимолошки реч азил потиче од грчке речи и има следећа значења: (а – *sylos* неопљачкан, неприкосно – вен, а-, *syle* пљачка храма) сигурно склониште, уточиште, прибежиште; неприкосновено место на коме прогоњени налазе уточиште; дом за смештај и издржавање сиротиње; право азила у међународном праву: право политичких криваца, војних бегунаца и сл., на уточиште у некој страниој држави.⁴⁴⁰

Право азила спада у област основних људских права и често је и уставна категорија, будући да неки уставни уређују и питање азила. На том трагу, Устав Републике Црне Горе, у члану 44, наводи: „Странац који основано страхује од прогона због своје расе, језика, вјере или припадности некој нацији или групи или због политичких увјерења, може да тражи азил у Црној Гори“.⁴⁴¹ Следом изложеног, Устав прописује забрану протеривања странца из Црне Горе, ако му због наведених својстава прети осуда на смртну казну, мучење, нељудско понашање или озбиљно кршење људских права.⁴⁴²

⁴⁴⁰ Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 18.

⁴⁴¹ *Устав Републике Црне Горе*, Службени лист Црне Горе, бр. 1/07.

⁴⁴² Радовић, М.: *Основни појмови и принципи у оквиру уставног система и људских права, приручник за полагање стручног испита*, Влада Републике Црне Горе, Управа за кадрове, Подгорица, 2008, стр. 43–44.

На међународном плану, право азила третира Универзална декларација о правима човека из 1948. године.⁴⁴³ Чланом 14 поменуте декларације, право азила могу тражити и користити лица која су побегла у другу земљу, услед разних врста прогона у земљи порекла. Ово право не могу тражити нити користити лица која су у својим земљама тражена ради неполитичких престапа, кривичних дела или других дела супротних циљевима и начелима УН-а.

На основу наведеног, закључујемо, да је азил давање уточишта странцима на самој територији државе која пружа азил. Постоји и дипломатски азил, који представља давање уточишта у оквиру дипломатске зграде или просторије лицу којег прогоне територијалне власти.

Закон о кретању и боравку странаца и азилу не познаје посебну категорију азил, већ се појављује одредница: „међународна и привремена заштита (азил)“. Под међународном заштитом, исти закон дефинише: „статус који надлежни орган у БиХ признаје избјеглици или странцу који испуњава услове за супсидијарну заштиту“.⁴⁴⁴

Дакле, две су категорије лица којима се може одобрити азил – избеглице и странци под супсидијарном заштитом.

Избеглица је, у складу са Конвенцијом о статусу избеглица из 1951. године, и Протоколом о статусу избеглица из 1967. године, странац који се због основаног страха од прогањања због своје расе, вере, националности, припадности одређеној друштвеној групи или због политичког мишљења, налази изван земље свог држављанства, а не може се, или се због таквог страха не жели ставити под заштиту те земље, као и лице без држављанства које се налази изван земље свог претходног уобичајеног места боравка, а не може се или се због таквог страха не жели вратити у ту државу.

Странац на супсидијарној заштити је странац који не испуњава услове које испуњава избеглица, али у вези с којим постоје озбиљни разлози за веровање да би се суочио са стварним ризиком да буде изложен смртној казни, односно погубљењу, мучењу или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању у земљи порекла или у земљи уобичајеног места боравка, или постоји озбиљна индивидуална претња по живот или лице цивила због неселективног насиља у међународном или унутрашњем оружаном сукобу, а који не може или због страха не жели да се стави под заштиту те земље.

⁴⁴³ *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 102–105.

⁴⁴⁴ *Члан 105 Закона о кретању и боравку странаца и азилу*, Службени гласник БиХ, бр. 36/08. Поред закона, видети и: *Правилник о међународној заштити – азилу*, Министар безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 37/09. Такође, видети: *Правилник о заштити странаца жртве трговине људима*, Министарство безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 90/2008.

Међународна заштита, односно азил, у БиХ не може се дати странцу за којег се основано сумња: (1) да је починио злочин против мира, ратни злочин или злочин против човечности (што је дефинисано међународним документима); (2) да је починио тежак неполитички злочин изван земље избеглиштва, пре него што му је одобрен улазак у ту земљу; (3) да је учествовао у планирању, финансирању, организовању, односно на било који начин у помагању или извршењу терористичких активности или у пружању уточишта учесницима у терористичким активностима, и (4) да је крив за дела која су у супротности са циљевима и начелима УН-а.

Захтев за азил странцу може бити одбијен, ако му је статус избеглице признат у другој земљи или је нашао адекватну заштиту друге земље, а и у могућности је да се врати у ту земљу и поново ту заштиту користи.

Намеру за подношење захтева за међународну заштиту странац може исказати на граничном прелазу органима Граничне полиције БиХ или унутар БиХ организационим јединицама Службе за послове са странцима. По изношењу намере да затражи заштиту – азил у БиХ уз навођење ваљаних законом прописаних разлога, Служба за послове са странцима врши његово преузимање, те му издаје потврду о израженој намери за заштиту. Потом се странцу одузимају путне исправе, како не би могао напустити БиХ. Потврда коју надлежни орган издаје подносиоцу захтева за азил сматра се одобрењем боравка до доношења правоснажне одлуке о његовом захтеву. Током процеса поступања по азилу странац се смешта у Азилантски центар.⁴⁴⁵

По проведеној процедури, надлежни орган (организациона јединица Министарства безбедности) оспособљен за странце и азил доноси решење којим одлучује о основаности захтева за азил. Решење мора да садржи образложење и доставља се подносиоцу лично. Против овог решења није дозвољена жалба, али се може побијати тужбом у управном спору пред Судом БиХ. Тужба одгађа извршење решења.

Е) Отказ привременог или сталног боравка странаца у БиХ

Уколико странац не поштује јавни поредак БиХ или предузима појединачно или кроз чланство у некој организацији такве радње које нарушавају безбедност Босне и Херцеговине, може доћи до отказивања већ

⁴⁴⁵ Стандарди функционисања Азилантског центра, поступак управљања, услови финансирања, прихвата, смештаја, боравак и кретање корисника у Азилантском центру, те друга с тим везана питања, регулисана су у: *Правилнику о стандардима функционисања и другим питањима значајним за рад Азилантског центра*, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 86/09.

одобреног његовог привременог или сталног боравка.⁴⁴⁶ Отказ боравка странцу уследиће и услед других разлога, као што су вршење кривичних дела, кријумчарење наоружања и војне опреме, опојних дрога, организовања незаконитог уласка других лица или групе лица у БиХ и сл. Уколико служба за послове са странцима утврди да је странац склопио брак или ванбрачну заједницу или пак засновао усвојење из интереса, а у циљу уласка и боравка у БиХ, биће му отказан боравак у БиХ. Везано за путне исправе, странцу ће бити отказан боравак уколико је улазак и боравак у БиХ остварио на основу фалсификоване путне исправе или је дозвола његовог боравка утемељена на неиспуњавању обавеза из позивног писма. Странац који је правоснажно осуђен за кривично дело за које се може изрећи казна затвора од једне године или тежа казна, изгубиће право на боравак по одслужењу изречене казне.

Поред наведених основних разлога за отказ боравка странца у БиХ, постоје и посебни разлози на основу којих се странцу који има одобрен стални боравак у БиХ даљни боравак отказује. Као посебни разлози узимају се тврдње, да странац дуже од једне године није настањен у БиХ или странац избива из БиХ краће од једне године, али се на основу околности недвосмислено може утврдити да нема намеру повратка и сталног боравка у БиХ.

Служба за послове са странцима основе за утврђивање разлога за отказ боравка темељи на основу постојања међународних потерница, правоснажних судских одлука, те података информација које добије од стране надлежних органа или сарадњом са другим сродним службама.

Отказ боравка странцу у БиХ спроводи се решењем о отказу. Решење о отказу боравка доноси Служба за послове са странцима по службеној дужности или на образложени предлог друге организационе јединице или управне организације у саставу Министарства безбедности, безбедносне агенције, полиције или другог органа. Против таквог решења странац може изјавити жалбу која се подноси Министарству безбедности БиХ у року од петнаест дана од дана достављања решења. Тако уложена жалба одгађа извршење решења.

Странац којем је отказан боравак и изречена мера протеривања, може се до напуштања БиХ ставити под надзор. Приликом одређивања рока у којем странац којем је отказан боравак, а није изречена мера протеривања, мора напустити БиХ, мора се узети у обзир време у којем је странац у могућности да напусти БиХ, с тим да тај рок не може бити дужи од 15 дана.

⁴⁴⁶ Овде се ради о вршењу суверенитета државе према странцу који је изгубио својство *intuitu personae*, те као такав није више подобан да у држави домаћина ужива даљњи боравак.

Ж) Стављање странца под надзор

Странцу се може одредити стављање под надзор у следећим околностима: (1) ради обезбеђења извршења решења о протеривању, у случају да му је отказан боравак у БиХ или ако му је изречена мера протеривања; (2) ради обезбеђења да ће напустити земљу кад му је захтев за одобрењем боравка одбијен, а није напустио БиХ; (3) ради обезбеђења удаљења странца из земље; (4) када Служба за послове са странцима одобри одгађање извршења мере протеривања, и (5) у другим случајевима прописаним Законом о кретању и боравку странаца и азилу.⁴⁴⁷

Поред наведеног, странац ће се ставити под надзор уколико постоје основи сумње да ће побећи, да ће угрозити јавни поредак, јавни ред, мир и сигурност БиХ, као и у случају да постоји сумња у његов идентитет.

Управни акт којим се странац ставља под надзор је Решење о стављању странца под надзор. Решење доноси Служба за послове са странцима и уручује га странцу истовремено са извршењем. Такво решење садржи одлуку о стављању странца под надзор, одлуку о смештају странца у имиграциони центар⁴⁴⁸, правни основ за стављање странца под надзор, дан, сат и време смештаја. У погледу времена надзора, странац се може задржати под надзором онолико дуго колико је потребно за остварење сврхе надзора, односно док постоје разлози који су били основ за стављање странца под надзор или док се ти разлози битно не измене, али најдуже тридесет дана.

У оваквим ситуацијама посебну пажњу привлаче правни лекови против Решења о стављању странца под надзор.

Наиме, против Решења о стављању странца под надзор жалба се може поднети Министарству безбедности у року од 24 часа од уручења, односно достављања решења. Жалба не одгађа извршење решења. Уколико Министарство у року од 24 часа од подношења жалбе не укине Решење о стављању странца под надзор или по жалби у том року уопште не одлучи, може се покренути управни спор тужбом пред Судом БиХ. Тужба се подноси Суду БиХ у року од 24 часа од протекла рока од 24 часа, које је Министарство безбедности имало да укине Решење о стављању странца под надзор. У том случају, Суд БиХ је дужан ове предмете сматрати хитним, саслушати странца и

⁴⁴⁷ Такође видети: *Правилник о надзору и удаљењу странца из БиХ*, Министарство безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 81/2008.

⁴⁴⁸ Стандарди функционисања Имиграционог центра, поступак прихвата, смештаја, боравак и кретање странца у Имиграционом центру, те друга с тим везана питања регулисана су у: *Правилнику о стандардима функционисања и другим питањима значајним за рад Имиграционог центра*, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 41/2007. Поред наведеног, видети и: *Правилник о начину вршења службе обезбеђења, наоружању и опреми, употреби ватреног оружја и других средстава принуде у Имиграционом центру Службе за послове са странцима*, Министар безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 52/2007.

донети одлуку по тужби у року од три дана од дана подношења тужбе. Тужба не одгађа извршење решења. Протоком рока од тридесет дана стављања странца под надзор, колико је могуће одредити Решењем о стављању странца под надзор, странцу се може продужити надзор Решењем о продужењу надзора сваки пут највише за тридесет дана, уколико постоје услови за одређивање стављања под надзор, али тако да укупно трајање надзора, осим у изузетним случајевима, не може бити дуже од 180 дана. Решење о изузетном продужењу надзора доноси Служба за послове са странцима. Против Решења о продужењу надзора над странцем подносе се исти правни лекови, као и против Решења о стављању странца под надзор.

3) Протеривање странца из БиХ

Под протеривањем се подразумева мера којом се странцу налаже излазак из БиХ и забрањује улазак и боравак у БиХ у одређеном временском периоду, који не може бити краћи од једне, ни дужи од пет година. Под одређеним околностима интервал забране уласка и боравка може бити скраћен (ако је мера изречена први пут и странац добровољно напустио БиХ) или продужен (ако је странац претходно већ био протериван или је улазио у БиХ током трајања забране, те ако странац представља претњу јавном поретку и безбедности БиХ).

Странцу ће бити изречена мера протеривања из БиХ под следећим околностима: (1) ако је у БиХ покушао ући или ушао незаконито односно ако је у БиХ остао након истека рока важења визе или одобрења боравка или након протекла времена важења права на безвизни боравак, или је покушао прекршити или прекршио прописе о преласку државне границе при изласку из БиХ; (2) ако је његова виза коначном одлуком поништена, а странац у року од петнаест дана или у неком другом остављеном му року није добровољно напустио БиХ; (3) ако му је отказан боравак, а у одређеном року није добровољно напустио БиХ у складу са Законом о кретању и боравку странаца и азилу; (4) ако је остао у БиХ након престанка важења избегличког статуса, супсидијарне заштите или привремене заштите; (5) ако је одлука о одузимању или отпусту из држављанства БиХ постала правоснажна, а није остварио право на боравак у складу са законом; (6) ако је правоснажно осуђен за кривично дело са обележјем трговине опојном дрогом, оружјем, људима, кријумчарењем људи, тероризма, прања новца или било којег облика организованог, прекограничног или транснационалног криминала; (7) ако је правоснажно осуђен за кривично дело за које се може изрећи казна затвора од једне године или тежа казна; (8) ако присуство странца представља претњу јавном поретку и безбедности БиХ, и (9) ако је прихваћен по основу Међународног споразума о сарадњи у предаји и прихвату лица чији је боравак незаконит, а нема одобрен боравак у БиХ.

Решење о протеривању странца из БиХ, са забраном уласка и боравка у БиХ у одређеном периоду, доноси Служба за послове са странцима по службеној дужности или на образложени предлог друге организационе јединице Министарства безбедности, органа за спровођење закона или другог органа. Против решења могуће је изјавити жалбу која се подноси Министарству безбедности БиХ у року од осам дана од дана достављања решења. Уколико се ради о странцу који је прихваћен по основу Међународног споразума о сарадњи у предаји и прихвату лица чији је боравак незаконит, а нема одобрен боравак у БиХ, рок за жалбу је 24 часа од достављања решења. У свим случајевима жалба одгађа извршење решења. Министарство безбедности доноси решење по жалби и доставља га странци што пре, а најкасније у року од петнаест дана од дана пријема жалбе. У међувремену, док решење не постане правоснажно, странац се може ставити под надзор или му се може ограничити кретање. Такође, до окончања поступка странцу се, уз потврду, привремено одузимају све путне исправе које може користити за прелазак државне границе БиХ, осим ако не пристане добровољно напустити БиХ пре окончања поступка.

Рок за добровољно извршење решења о протеривању не може бити дужи од петнаест дана. Подаци о изласку протераног странца из БиХ уносе се у пасош странца, уколико га поседује. Уколико странац нема пасош, о чињеници напуштања сачињава се службена забелешка, а странцу се од стране Граничне полиције БиХ издаје потврда да је напустио БиХ. О самом напуштању одмах се обавештава Служба за послове са странцима и Министарство безбедности БиХ.

Приликом одлучивања да ли ће странцу изрећи меру протеривања из БиХ, као и приликом доношења одлуке о дужини трајања забране уласка, Служба за послове са странцима је посебно дужна с нарочитом пажњом оценити све доказе и утврдити све околности и чињенице битне за доношење одлуке, а у складу са принципима Закона о управном поступку.

И) Доношење Закључка о дозволи извршења Решења о протеривању

Организациона јединица Службе за послове са странцима која је донела решење о протеривању странца или на чијем подручју странац борави, односно на чијем је подручју затечен или приведен, односно задржан странац, чији је боравак незаконит, извршиће присилно удаљење странца из БиХ. Присилно удаљење странца из БиХ врши се на основу Закључка о дозволи извршења решења. Закључак о дозволи извршења Решења о протеривању се доноси када Решење о протеривању постане извршно, а најкасније у року од седам дана од дана када су обезбеђени услови за присилно удаљење странца из БиХ.

Поред тога, Закључком о дозволи извршења утврђује се да је Решење о протеривању постало извршно, те се одређује начин, време и место извршења.

Против Закључка о дозволи извршења може се поднети жалба на извршење Министарству безбедности у року од осам дана од дана достављања закључка.⁴⁴⁹ Поднета жалба не одгађа започето извршење.

Полиција и други органи за провођење закона у БиХ, дужни су на захтев Службе за послове са странцима пружити помоћ у провођењу Закључка о дозволи извршења Решења о протеривању странца.

6.4. Дирекција за координацију полицијских тела БиХ

Дирекција за координацију полицијских тела је управна организација са оперативном самосталношћу у саставу Министарства безбедности Босне и Херцеговине, намењена за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине.

Дирекција за координацију полицијских тела БиХ, сходно закону, има следеће надлежности: (1) комуникација, сарадња и координација између полицијских тела БиХ; (2) комуникација, сарадња и координација између полицијских тела БиХ, са одговарајућим органима у Босни и Херцеговини у вези са питањем полицијских послова међународног карактера или од међународног значаја, или у вези са питањима која су у надлежности Суда БиХ; (3) комуникација и сарадња са одговарајућим страним и међународним органима у вези са питањима полицијских послова од међународног значаја или заједничког интереса; (4) комуникација, сарадња и координација између полицијских тела БиХ и одговарајућих органа у Босни и Херцеговини са одговарајућим страним и међународним органима; (5) примена најбољих европских и других међународних пракси, које се односе на полицијска питања у Босни и Херцеговини; (6) стандардизација рада у вези са полицијским питањима у Босни и Херцеговини; (7) дневно обједињавање безбедносних информација значајних за Босну и Херцеговину, као и за извршавање послова из надлежности полицијских тела БиХ, стална сарадња са релевантним полицијским и другим телима и предузимање потребних мера с циљем координације оперативних послова и полицијских тела БиХ, те дневно праћење безбедносног стања и обавештавање надлежних полицијских и других тела БиХ; (8) организовање и спровођење физичке и техничке заштите лица и објеката органа БиХ и дипломатско–конзуларних органа који се посебно штите у складу са одговарајућим законима, међународним обавезама и другим прописима које доноси Савет министара БиХ; (9) прикупљање, праћење, анализирање и коришћење података значајних за безбедност БиХ; (10) спровођење

⁴⁴⁹ Сходно чл. 18, став 3 Правилника о надзору и удаљењу странаца из БиХ, поднесеном жалбом се може побити само поступак и процедура присилног удаљења, а не и правилност акта који се извршава.

међународних уговора о полицијској сарадњи из надлежности Дирекције, и (11) остали послови прописани законима и другим прописима.⁴⁵⁰

На челу Дирекције налази се директор који руководи њеним радом. Директор има два заменика, који не могу бити из истог конститутивног народа као директор. За свој рад заменици су одговорни директору. Директора и заменике директора именује Савет министара Босне и Херцеговине на предлог министра безбедности БиХ, са листе кандидата коју достави Независни одбор, а након спроведене конкурсне процедуре. Директор и заменици директора бирају се на мандатни период од четири године, са могућношћу реименовања у другом наредном мандату.

Директор, поред тога што представља Дирекцију, израђује годишњи план рада, сходно смерницама и политикама које утврде председавајући и заменици председавајућег Савета министара, руководи и усмерава обављање послова из надлежности Дирекције, доноси правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Дирекције уз сагласност Савета министара, распоређује задужења запосленима у Дирекцији, доноси одлуке о запошљавању, распореду и престанку рада запослених у Дирекцији, спроводи активности у вези са набавком опреме и средстава за потребе Дирекције, припрема и спроводи програме обуке запослених у Дирекцији. О свом раду и раду Дирекције директор подноси годишњи извештај министру безбедности БиХ, који га даље прослеђује Савету министара. Директор, такође, подноси и посебне извештаје по потреби или на захтев министра безбедности БиХ. Исто тако, директор је дужан да на сваки захтев Парламентарне скупштине БиХ, Председништва БиХ и Савета министара БиХ, истима поднесе извештај.

Сва полицијска тела БиХ, те одговарајући органи у Босни и Херцеговини, имају обавезу сарадње са Дирекцијом, те да јој, на њен захтев, пруже помоћ у обављању послова из њене надлежности, у складу са законом и другим прописима. Такође, Дирекција је дужна да сарађује и пружа помоћ свим полицијским телима БиХ, те другим надлежним органима на њихов захтев.

Из наведеног, уочавамо, да Дирекција за координацију полицијских тела представља спону између полицијских субјеката ентитета, полиције Дистрикта и полицијских субјеката на државном нивоу, те координирајуће тело за све полицијске структуре које постоје у БиХ. Дирекција је настала као исход реформе полицијских структура БиХ и у БиХ током периода 2004–2008. године. Као таква, реформа полиције била је више покушај реформе Устава, него начин прављења ефикасније, функционалније и професионалније полиције⁴⁵¹

⁴⁵⁰ Члан 6 Закона о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008.

⁴⁵¹ Љепојевић, М.: *Реформа полиције у БиХ*, Триопринт, Бањалука, 2009, стр. 17.

У том смислу, Дирекција, као једно од тела новоуспостављене полицијске структуре, представља само компромисно решење још једног покушаја успостављања јединствене полиције БиХ. Отуда и њена координирајућа, саветодавна и повезујућа улога у полицијском и безбедносном систему БиХ.

Дирекција у суштини нема шира полицијска овлашћења, осим у делу заштите личности и објеката БиХ и страних личности и њихових ДКП-а.⁴⁵² Оно што учачамо код ове Дирекције јесте, да је она главни носилац међународне полицијске сарадње БиХ. У том погледу, у наредном делу ћемо детаљније размотрити положај Сектора за међународну оперативну полицијску сарадњу, структурираног у саставу Дирекције.

6.4.1. Биро за сарадњу са Интерполом

Биро за сарадњу са Интерполом је формиран као управна организација у оквиру Министарства безбедности БиХ и деловао је као самостална служба, чија се права и дужности уређују посебним прописима, а чији је задатак да обезбеди и унапреди сарадњу са полицијским снагама, правосудним органима у борби против међународног организованог криминала и других видова међународног криминала, а у духу „Универзалне декларације о људским правима“.⁴⁵³

Приликом реализације задатака Биро поштује препоруке, резолуције, декларације и друге акте ИСПО, као и остале законе и међународне уговоре који су из делокруга њихових овлашћења и могу бити примењиви.⁴⁵⁴

Биро обавља, у складу са статутом, законом и правилником, оперативно –полицијске, правне и друге стручне послове, који се односе на успостављање сарадње са криминалистичким полицијама, правосудним и другим органима на плану борбе против свих видова и облика криминала, а нарочито у области: дела против живота и тела, достојанства особе и морала; дела против имовине; дела против привреде; дела међународног криминалитета белог оковратника; дела тероризма и ратног злочина, као и других типова међународног криминала.

⁴⁵² Дирекција је дужна преузети од Државне агенције за истраге и заштиту послове обезбеђења личности, објеката и страних ДКП-а у БиХ, као и сарадњу са Интерполом од Министарства безбедности БиХ. Видети: *Одлука о преузимању послова, објеката, средстава за рад, запослених између Министарства безбедности БиХ, Државне агенције за истраге и заштиту и Дирекције за координацију полицијских тела БиХ*, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 94/10.

⁴⁵³ *Члан 2 Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Бироа за сарадњу са Интерполом*, Министар безбедности БиХ, Сарајево, 2008.

⁴⁵⁴ *International Criminal Police Organization – ICPO* је Међународна организација криминалистичке полиције са седиштем у Лиону. Видети: <http://www.interpol.int>. Данас се за ову институцију користи устаљени назив Интерпол.

Поред наведених, Биро врши и аналитичко–информатичку обраду и централизовано вођење евиденција о међународним починиоцима и делима.

У погледу сарадње са другим институцијама, Биро врши преношење захтева полицијских и правосудних органа из иностранства надлежним органима БиХ и обрнуто, одржавање контаката и сарадње са регионалним полицијским и другим организацијама, чији је задатак сузбијање криминалитета са транснационалним елементом (ЕУРОПОЛ, SECI, и др.), у складу са међународним актима о сарадњи које је потписала БиХ.

Реформом полицијских структура БиХ, Биро за сарадњу са Интерполом, као самостална служба Министарства безбедности, прешао је у Дирекцију за координацију полицијских тела, у Сектор за међународну оперативну полицијску сарадњу са ИНТЕРПОЛОМ, ЕУРОПОЛОМ, SECI ЦЕНТРОМ и другим међународним организацијама у складу са важећим споразумима.⁴⁵⁵

Иако издвојен из Министарства безбедности БиХ и без статуса управне организације, Биро је остао са истим задацима и надлежностима.

Такође, нужно је констатовати, да Биро није обављао управну делатност у периоду пре реформе, нити је обавља сада у постреформском периоду. Стога, нејасно је правно дефинисање овог субјекта као управне организације. Везано за Биро, постоји још једна нелогичност. Наиме, у моменту оснивања он се налазио у склопу Министарства цивилних послова и комуникација БиХ, будући да Министарство безбедности није ни постојало. Правно позиционирати овакав безбедносни субјекат представљало је велики проблем властима у БиХ, делом због специфичности извршне власти (Устав је лимитирао број министарстава), а делом због немогућности постизања компромиса о заједничким надлежностима.

6.5. Агенција за форензичка испитивања и вештачења

Агенција за форензичка испитивања и вештачења је управна организација у саставу Министарства безбедности БиХ, која је надлежна за обављање стручних послова форензичких испитивања и вештачења, а за потребе полицијских тела БиХ и других надлежних органа.

Агенција за форензичка испитивања и вештачења има следеће надлежности: (1) балистичка и механоскопска вештачења; (2) хемијска и токсиколошка испитивања; (3) дактилоскопска вештачења; (4) графолошка вештачења; (5) биолошка испитивања; (6) биохемијска испитивања; (7) анализа ДНК; (8) специјалистичке обуке; (9) вођење евиденције, статистика и база података; (10) вештачење пожара и експлозија; (11) пружање стручне помоћи

⁴⁵⁵ Члан 3 Закона о изменама и допунама Закона о министарствима и другим органима управе БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 35/09.

осталим телима полицијских структура БиХ; (12) стандардизацију рада на терену, и (13) остале послове прописане законом и другим прописима.⁴⁵⁶

Агенцијом за форензичка испитивања и вештачења руководи директор. Директор има заменика који му одговара за свој рад. Директора и заменика директора именује Савет министара БиХ на предлог министра безбедности БиХ, у складу са Законом о министарским именованима, именованима Савета министара и другим именованима БиХ, на мандат од четири године, уз могућност реименовања у другом наредном мандату.

Директор Агенције за форензичка испитивања и вештачења има следеће дужности и одговорности: (1) представља Агенцију за форензичка испитивања и вештачења; (2) израђује годишњи план рада према смерницама и политикама које утврде председавајући и заменици председавајућег Савета министара БиХ, те нацрт годишњег буџета Агенције и предлаже га министру безбедности БиХ, који га прослеђује Савету министара БиХ на усвајање; (3) руководи и усмерава обављање послова из надлежности Агенције за форензичка испитивања и вештачења; (4) обезбеђује успостављање централне базе података из своје надлежности; (5) развија процедуре за подршку полицијским телима БиХ у вези са њиховим пословима из области криминалистичке технике и форензике, и (6) обезбеђује сарадњу са страним и међународним органима и другим институцијама за вештачење и форензику у складу са међународним уговорима.

Поред наведеног, директор Агенције за форензичка испитивања и вештачења доноси правилнике и друге подзаконске прописе неопходне за успешан рад Агенције, затим доноси одлуке о запошљавању, распоређивању и престанку рада запослених у Агенцији у складу са Законом о државној служби у институцијама БиХ и другим законима и прописима. Дужност директора је и спровођење активности у вези са набавком опреме и средстава за потребе Агенције, као и припрема и спровођење програма обуке запослених. Директор подноси годишњи извештај о раду Агенције министру безбедности БиХ, који га прослеђује Савету министара БиХ на усвајање, те посебне извештаје, по потреби, или на захтев министра безбедности БиХ. Директор ће такође поднети извештај Парламентарној скупштини БиХ, Савету министара БиХ и Председништву БиХ на њихов захтев.

Из наведеног остаје нејасно позиционирање ове Агенције као управне организације у саставу Министарства безбедности БиХ, будући да не примећујемо конкретну управну делатност ове организације. Овако одређена, она више представља стручно, него управно тело.

⁴⁵⁶ Члан 14 Закона о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008.

Поред тога, иако је формирана законом из 2008. године, Агенција до данас није заживела ни обавила ниједну конкретну активност испитивања или вештачења.

6.6. Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова

Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова је управна организација у саставу Министарства безбедности БиХ, која је надлежна за школовање, стручно оспособљавање и усавршавање припадника полицијских тела БиХ и других служби и агенција из области безбедности, као и школовање полицијских кадрова БиХ.

Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова надлежна је за: (1) развијање, хармонизацију и предлагање наставних планова и програма обуке у складу са потребама полицијских тела БиХ и других служби и агенција из области безбедности; (2) организовање и спровођење школовања и стручног оспособљавања и усавршавања припадника полицијских тела БиХ и других служби и агенција из области безбедности (основна, специјалистичка, стална и други видови полицијске обуке), укључујући: а) школовање полицијских кадрова БиХ нивоа I за потребе стицања чина полицајца, б) школовање полицијских кадрова БиХ нивоа II за потребе стицања чина млађи инспектор, ц) обука припадника агенција за заштиту лица и имовине, д) обука припадника детективских агенција, е) стручна обука (курсеви, семинари и сл.); (3) развијање истраживачко–издавачке делатности, те допринос укупном унапређењу и модернизацији полицијског рада; (4) библиотечарски послови, и (5) вођење одговарајуће евиденције и документације из своје надлежности.⁴⁵⁷

Агенцијом за школовање и стручно усавршавање кадрова руководи директор. Директор има заменика који му одговара за свој рад. Директора и заменика директора именује Савет министара БиХ, на предлог министра безбедности БиХ, у складу са Законом о министарским именованима, именованима Савета министара и другим именованима БиХ, на мандат од четири године, уз могућност реименовања у другом наредном мандату.

Директор Агенције за школовање и стручно усавршавање кадрова има следеће дужности и одговорности: (1) представља Агенцију; (2) руководи и организује рад Агенције; (3) обезбеђује израду и реализацију наставних планова и програма; (4) обезбеђује стручно усавршавање наставног кадра; (5) обезбеђује стручно, законито и благовремено извршавање послова Агенције; (6) припрема и израђује извештаје, информације и друге стручне материјале; (7) израђује годишњи план рада према смерницама и политикама које утврде председавајући

457 Члан 19 Закона о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008.

и заменици председавајућег Савета министара БиХ, те нацрт годишњег буџета Агенције и предлаже га министру безбедности БиХ, који га прослеђује Савету министара БиХ на усвајање; (8) обезбеђује успостављање централне базе података за послове које спроводи, и (9) развија процедуре за подршку полицијским телима БиХ у вези са њиховим пословима из области школовања и стручног усавршавања кадрова, те сарађује са страним органима и другим институцијама за школовање и стручно усавршавање кадрова у оквиру своје надлежности.

Поред наведеног, директор доноси подзаконске акте из своје надлежности, распоређује задужења запосленима и доноси одлуке о запошљавању, распоређивању и престанку рада запослених у Агенцији. Директор подноси годишњи извештај о раду Агенције министру безбедности БиХ, који га прослеђује Савету министара БиХ, те посебних извештаја по потреби или на захтев министра безбедности БиХ. Директор ће, такође, поднети извештај Парламентарној скупштини БиХ, Савету министара БиХ и Председништву БиХ на њихов захтев.

Следом наведеног, Агенција за школовање и стручно усавршавање је формирана с циљем едукације кадрова за потребе полиције и безбедносних служби, те је нејасно у чему се огледа њено својство управне организације, како ју је законодавац дефинисао.

6.7. Агенција за полицијску подршку

Агенција за полицијску подршку је управна организација у саставу Министарства безбедности БиХ, надлежна за стручну, техничку и логистичку подршку полицијским телима БиХ.

Агенција за полицијску подршку надлежна је за: (1) вођење централне евиденције података запослених у полицијским телима БиХ; (2) обједињавање података о потребним кадровима у полицијским телима БиХ; (4) припремање анализа, извештаја и прегледа из надлежности Агенције за полицијску подршку, за потребе других органа; (4) учествовање у изради и праћењу примене закона и других прописа у вези са полицијским телима БиХ и давање стручних мишљења у вези са применом тих прописа; (5) пружање стручне помоћи полицијским телима БиХ у вези са споровима који се воде код надлежних судова и других органа, уколико та тела затраже такву помоћ; (6) спровођење интерне контроле трошења буџетских средстава; (7) вођење законом прописане финансијске и материјалне евиденције за Агенцију за полицијску подршку; (8) предлагање Савету министара БиХ, уз сагласност са полицијским телима, одговарајућих аката којима се утврђује стандардизована опрема за полицијска тела БиХ; (9) обављање и спровођење процедуре набавки за потребе Агенције за полицијску подршку; (10) спровођење тендерске процедуре за одређену опрему за

полицијска тела БиХ; (11) праћење нове информационе и комуникационе технологије и могућности њихове примене, и (12) учествовање у изради апликативних и системских програма за различите базе података и одржавање база података.⁴⁵⁸

На челу Агенције за полицијску подршку је директор. Директор има заменика, који му одговара за свој рад. Директора и заменика директора именује и разрешава Савет министара БиХ, у складу са Законом о министарским именованима, именованима Савета министара и другим именованима БиХ на мандат од четири године, уз могућност реименовања у другом наредном мандату. Дужности и одговорности директора Агенције за полицијску подршку су: (1) представља Агенцију за полицијску подршку; (2) руководи и организује рад Агенције за полицијску подршку; (3) обезбеђује стручно, законито и благовремено извршавање послова Агенције за полицијску подршку; (4) припрема и израђује извештаје, информације и друге стручне материјале; (5) израђује годишњи план рада према смерницама и политикама које утврде председавајући и заменици председавајућег Савета министара БиХ, те нацрт годишњег буџета Агенције и предлаже га министру безбедности БиХ, који га прослеђује Савету министара БиХ на усвајање; (6) обезбеђује успостављање централне базе података за послове које спроводи, и (7) сарађује са страним органима и другим институцијама у оквиру своје надлежности. Поред наведеног, директор доноси подзаконске акте из своје надлежности, акте о запошљавању и статусу лица у служби и припрема и спроводи програме обуке запослених у Агенцији за полицијску подршку. Директор подноси годишњи извештај о раду Агенције за полицијску подршку министру безбедности БиХ, који га прослеђује Савету министара БиХм те посебне извештаје, по потреби или на захтев министра безбедности БиХ. Такође, директор ће поднети извештај Парламентарној скупштини БиХ, Савету министара БиХ и Председништву БиХ на њихов захтев.

Анализом правног положаја и надлежности, можемо закључити да Агенција за полицијску подршку обавља тежишно-нормативну делатност, као и послове евиденције, аналитике и логистике, те да је њена управна делатност наглашена у домену пружања стручне помоћи полицијским телима БиХ.

Будући да Агенција још није заживела, остаје да се види какав ће бити начин и модалитети обављања њене управне делатности кроз подзаконске акте који ће бити усвојени. У том смислу, могуће је да се Агенција прогласи надлежном за решавање у другостепеним управним поступцима по актима полицијских структура БиХ.

⁴⁵⁸ Члан 24 Закона о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008.

7. ОСТАЛЕ УПРАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ НА НИВОУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Поред напред наведених управних организација, на нивоу БиХ постоје и још неки субјекти који нису законом дефинисани као управне организације, а који обављају послове безбедности или са безбедношћу непосредно повезане послове. Тако, издвајамо: Обавештајно–безбедносну (сигурносну) агенцију (ОБА-ОСА), која је самостална и директно потчињена Савету министара, и Агенцију за идентификационе документе, евиденцију и размену података Босне и Херцеговине, која се налази у саставу Министарства цивилних послова БиХ и делује као управна организација.

7.1. Обавештајно–безбедносна (сигурносна) агенција Босне и Херцеговине (ОБА-ОСА)

Обавештајно–безбедносна (сигурносна) агенција Босне и Херцеговине (ОБА-ОСА) је цивилна обавештајно–безбедносна институција, која је одговорна за прикупљање обавештајних података у вези с претњама по безбедност БиХ, како унутар, тако и изван БиХ, њихово анализирање и преношење овлашћеним званичницима и телима.⁴⁵⁹

У том смислу, претњама по безбедност БиХ сматрају се претње суверенитету, територијалном интегритету, уставном поретку, основама економске стабилности БиХ, као и претње глобалној безбедности које су штетне по БиХ, укључујући: (1) тероризам и међународни тероризам; (2) шпијунажу усмерену против БиХ или штетну по безбедност БиХ на било који други начин; (3) саботажу усмерену против виталне националне инфраструктуре БиХ или на други начин усмерену против БиХ; (4) организовани криминал усмерен против БиХ или штетан по безбедност БиХ на било који други начин; (5) трговину дрогама, оружјем и људима усмерену против БиХ или штетну по њену безбедност на било који други начин; (6) незакониту међународну производњу оружја за масовно уништење или његових компоненти, као и материјала и уређаја који су потребни за његову производњу; (7) незакониту трговину производима и технологијама које су под међународном контролом; (8) радње

⁴⁵⁹ Званичници и тела која су корисници информација агенције су: Председништво БиХ, председавајући Савета министара БиХ, министри спољних послова, безбедности, одбране, председник, потпредседник и премијер Федерације и Републике Српске, министри унутрашњих послова Федерације и Републике Српске, председник и заменик председника Заступничког дома Парламентарне скупштине БиХ, председник и заменик председника Дома народа Парламентарне скупштине БиХ, председник и заменик председника Народне скупштине Републике Српске, председник и заменик председника Заступничког дома Федерације БиХ, председник и заменик председника Дома народа Федерације БиХ, као и обавештајно–безбедносна комисија Парламентарне скупштине БиХ, *Чл. 6 Закона о Обавештајно–безбедносној агенцији БиХ*, Службени лист БиХ, бр. 12/04.

кажњиве по међународном хуманитарном праву, и (9) дела организованог насиља или застрашивања националних или верских група у БиХ.

ОБА–ОСА је настала спајањем некадашњих ентитетских обавештајно–безбедносних служби, конкретније, спајањем Обавештајно–безбедносне службе Републике Српске⁴⁶⁰ и Обавештајно–безбедносне службе Федерације Босне и Херцеговине⁴⁶¹ и званично је почела да ради 1. јануара 2005. године.

Агенција је у потпуности везана за органе извршне власти БиХ. При томе, највећа су права и одговорност Савета министара БиХ, а затим Председништва БиХ.

Савет министара БиХ, у погледу права и одговорности према Агенцији, има следеће надлежности: (1) припрема годишњу платформу о безбедносно–обавештајној политици, која садржи опште смернице за рад Агенције у складу са међународним стандардима; (2) одобрава Правилник о унутрашњој организацији Агенције; (3) одобрава годишњи програм активности Агенције; (4) разматра годишњи извештај о раду и трошкове Агенције, и (5) утврђује опште принципе координације и пружања помоћи између Агенције и тела и институција у БиХ. У том смислу, председавајући Савета министара координира активности Агенције, надзире рад Агенције, те сноси политичку одговорност за њен рад. У циљу саветовања и ефикаснијег обављања улоге председавајућег Савета министара према Агенцији, председавајући Савета министара успоставља Извршни обавештајни одбор. Извршни обавештајни одбор чине председавајући Савета министара и два заменика председавајућег, или два министра из Савета министара, на начин да сва три члана овог одбора буду из различитих конститутивних народа БиХ.

Поред ингеренција Савета министара БиХ над Агенцијом, Председништво БиХ има одређене надлежности у погледу рада, руковођења и надзора над радом Агенције. Поред тога што прима обавештајне податке од Агенције, Председништво БиХ одобрава годишњу платформу обавештајне политике, одобрава годишњи извештај о раду и трошковима Агенције, прима извештаје председавајућег Савета министара који се односе на рад Агенције, усмерава главног инспектора Агенције да врши инспекцију, затим прегледа и даје мишљење о његовим извештајима, те даје процену мишљења о кандидатима за генералног директора Агенције и његовог заменика.

Парламентарна скупштина БиХ врши парламентарну контролу и надзор над законитошћу рада Агенције кроз заједничку безбедносно–обавештајну комисију коју формира Представнички дом и Дом народа Парламентарне

⁴⁶⁰ Закон о обавештајно–безбедносној служби Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 21/98 и 17/99.

⁴⁶¹ Закон о обавештајно–безбедносној служби Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације БиХ, бр. 23/02.

скупштине БиХ. Безбедносно–обавештајна комисија састоји се од 12 чланова и то по шест из сваког Дома. Кандидати који су предложени за чланство у овој комисији пролазе безбедносноу проверу коју врши Агенција.⁴⁶² Безбедносно обавештајна комисија је надлежна да: (1) врши надзор над законитошћу рада Агенције; (2) одржава расправе о именовану генералног директора и заменика генералног директора Агенције и даје мишљење о том именовану; (3) разматра извештаје председавајућег о питањима из његове надлежности, укључујући мере преузете у циљу решавања свих проблема у Агенцији утврђених приликом провођења инспекцијске контроле, ревизије или истраге; (4) разматра извештаје генералног директора о раду и трошковима Агенције, те посебно анализира начин трошења буџетских средстава; (5) разматра извештаје главног инспектора; (6) затражи од запослених у Агенцији да, путем председавајућег, осигурају стручне савете када је потребно у циљу вршења функције надзора; (7) даје мишљење о детаљном предлогу буџета Агенције, и (8) проводи истрагу о раду Агенције.⁴⁶³

Сагледавајући надлежности, начин руковођења, контроле и надзора над радом, можемо констатовати да ОБА-ОСА БиХ представља модерну и правно прецизно постављену обавештајно–безбедносноу службу.

Спровођењем Политике програма заштите тајних података, затим Закона о заштити тајних података, а након усвајања измена и допуна Закона о ОБА-ОСА, Агенција је добила надлежност вршења безбедносног проверавања лица за чији је рад неопходан приступ тајним подацима. У том смислу може се рећи да Агенција обавља део управних послова, с тим што не можемо говорити о конкретној управној делатности у смислу спровођења управних поступака и издавања управних аката, али свакако да Агенција предузима материјалне радње које се могу свести под управну делатност. Тако, Агенција остварује увид у разне податке и евиденције, контактира са многобројним државним и недржавним органима, обавештава лица и органе о одређеним радњама, те врши безбедносноу процену и давање мишљења у области кретања и боравка странаца и азила БиХ. Истина, Агенција не иступа директно према лицима, изузев у ретким случајевима (обавештава их о спроведеним мерама пресретања телекомуникација), али у многобројним ситуацијама спроводећи своје активности знатно утиче на окончање одређених управноправних поступака.

⁴⁶² Закон о заштити тајних података, Службени гласник БиХ, бр. 54/05 и 12/2009.

⁴⁶³ Посебно осетљиво питање из домена рада Агенције је законито пресретање телекомуникација. У том смислу, постоји: Одлука о саставу заједничког управног одбора за законито пресретање телекомуникација и начину извршавања активности, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 81/07. Према наведеној одлуци, успостављен је Заједнички управни одбор који чине представници СИПА, ОБА и Министарства безбедности, у циљу обезбеђења одговарајуће имплементације и администрације захтева везаних за пресретање телекомуникација и за комуникацијске податке, одређена локација за смештај интерфејс центра за законито пресретање и прописан начин извршавања активности Управног одбора.

7.2. Агенција за идентификациона документа, евиденције и размену података Босне и Херцеговине (ИДДЕЕА)

Као претходник Агенције за идентификационе документе, евиденцију и размену података, постојала је Дирекција за имплементацију ЦИПС⁴⁶⁴ пројекта. Дирекција за имплементацију ЦИПС пројекта формирана је Одлуком Савета министара БиХ, 29. априла 2002. године, као привремена институција.

Основни задатак Дирекције ЦИПС био је имплементација ЦИПС пројекта, односно успостављање дела система којим би се имплементирао део Закона о централној евиденцији и размени података.

Дирекција је основана као привремено тело и планирано је да након завршетка имплементације ЦИПС пројекта престане са радом. Међутим, својим активностима од 2002. године, а кроз разне законе, меморандуме и одлуке Савета министара, Дирекција ЦИПС је прерасла своју првобитну намену, имплементирала је много више пројеката него што је то било првобитно предвиђено и информатички је одржавала систем.

У циљу продужења рада на пољу заштите идентификационих података, те издавања личних и других евиденција грађана, а првенствено ради либерализације визног режима, те приступа европским интеграцијама, 2008. године, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине усвојила је Закон о Агенцији за идентификационе документе, евиденцију и размену података Босне и Херцеговине. Ступањем на снагу поменутог закона, престала је важити Одлука о оснивању Дирекције за имплементацију ЦИПС пројекта.

Према закону, Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размену података Босне и Херцеговине је управна организација у саставу Министарства цивилних послова БиХ, задужена за област идентификационих докумената, складиштење, персонализацију и транспорт докумената, те централно вођење евиденција и размену података између надлежних органа у БиХ.⁴⁶⁵

Формирањем ове Агенције на нивоу БиХ, створена је институција која прати, координира и институционално регулише област развоја идентификационих докумената, прати релевантне стандарде и регулативе Европске уније и развој у складу са тим стандардима.

Такође, овим Законом, област идентификационих докумената и централних евиденција у БиХ, системски и дугорочно је регулисана у складу са европским регулативама и постављеним захтевима.

⁴⁶⁴ Citizens' Identity Protection System – Систем заштите личних података.

⁴⁶⁵ Чл. 3 Закона о Агенцији за идентификациона документа, евиденцију и размену података БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 56/2008.

7.2.1. Надлежност Агенције за идентификациона документа, евиденцију и размену података Босне и Херцеговине

Сходно законским одредбама, Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размену података БиХ, обавља следеће послове: (1) предлаже и проводи стратегију и политику развоја у Босни и Херцеговини у области идентификационих докумената, а према ИЦАО⁴⁶⁶ 9303 стандарду и другим релевантним стандардима; (2) врши набавку, складиштење, персонализацију, контролу квалитета и транспорт идентификационих докумената за потребе надлежних органа Босне и Херцеговине; (3) технички дизајнира и формира евиденције дефинисане законом; (4) одржава и управља базама података у које се похрањују подаци из евиденција које су дефинисане законом; (5) обезбеђује адекватну инфраструктуру, посебне услове за рад и заштиту података, те друге техничке предуслове за несметано функционисање база података које су у њеној надлежности и база података које су у надлежности других министарстава, институција и органа, на њихов захтев и у складу са законом; (6) издаје податке о евиденцијама и из евиденција овлашћеним институцијама и правним лицима; (7) пројектује, развија и одржава софтверска решења потребна за вођење евиденција у надлежности Агенције, било интерним ресурсима, сарадњом са изворним органима или ангажманом компанија; (8) развија, одржава и унапређује телекомуникационе мреже за пренос података за потребе Агенције, те других органа јавне безбедности у складу са Законом о телекомуникацијама, а како би се омогућила ефикасна размена података из регистара дефинисаних законом⁴⁶⁷; (9) дефинише стандарде за опрему коју ће надлежни, пријемни и изворни органи набављати и користити у процесу обраде и размене података у складу с законом; (10) дефинише стандарде шта је неопходно на локацијама с којих се врши приступ систему централне евиденције и размене података како би се постигла безбедност и заштита података и система, и (11) проводи управне поступке који се тичу делокруга Агенције у складу с важећим законским прописима.

У том контексту, Агенција је надлежна за персонализацију и техничку обраду следећих идентификационих докумената:

- личних карата;
- личних карата за странце;
- возачких дозвола;
- путних исправа;

⁴⁶⁶ International Civil Aviation Organization – Међународна организација за цивилну авијацију, која, између осталог, врши стандардизацију путних исправа, те прописује стандард који омогућава електронско читавање података унесених у путне исправе.

⁴⁶⁷ Закон о комуникацијама БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 31/03 и 75/06.

- докумената за регистрацију возила;
- и других идентификационих докумената уз сагласност надлежних органа и посебну одлуку Савета министара.

Агенција води евиденцију:

- јединствених матичних бројева (ЈМБ);
- пребивалишта и боравишта држављана Босне и Херцеговине;
- личних карата држављана Босне и Херцеговине;
- грађанских, службених и дипломатских пасоша;
- возачких дозвола;
- регистрације моторних возила и докумената за регистрацију;
- личних карата за стране држављане;
- новчаних казни и прекршајну евиденцију;
- и друге евиденције за које постоји сагласност изворних органа, а уз посебну одлуку Савета министара.

Агенција је искључиво надлежна за техничко одржавање и електронско архивирање података и информација које се воде у евиденцијама, као јавног добра на нивоу Босне и Херцеговине. Међутим, Агенција није власник података похрањених у евиденцијама, него је то изворни орган. Такође, Агенција не издаје наведене документе, већ је то у надлежности других државних субјеката (у највећем броју случајева ентитетских и кантоналних полиција, те надлежних органа Брчко дистрикта БиХ).

Надаље, Агенција је надлежна за дигитално потписивање у области идентификационих докумената, односно задужена је за електронске сертификате и електронске потписе везано за идентификациона документа, у складу са законом којим се регулише електронски потпис. Поред тога, Агенција је надлежна за сарадњу с међународним институцијама задуженим за област идентификационих докумената.

7.2.2. Подзаконски акти Агенције за идентификациона документа, евиденцију и размену података Босне и Херцеговине у области безбедности података

Агенција за идентификационе документе, евиденцију и размену података у свом раду користи многобројне подзаконске акте. Са становишта безбедности података издвајамо следеће:

1. Правилник о начину приступа евиденцијама и размени података.⁴⁶⁸

Овим Правилником прописује се начин и поступак приступа и размене података, дефинишу техничка и оперативна правила приступа подацима и детаљније дефинише пренос и размена података које Агенција води у име изворних органа.

2. Правилник о садржају и начину вођења евиденција.⁴⁶⁹

Овим правилником, у свакој од прописаних евиденција утврђује се: сврха евиденције, садржај евиденције, међусобна веза евиденција, како би се избегло дуплирање истих података у различитим регистрима, изворни органи који достављају податке у складу са релевантним законима и друга питања значајна за вођење евиденција.

3. Правилник о размени података између јавних органа БиХ.⁴⁷⁰

Правилник о размени података између јавних органа БиХ прописује начин размене података између субјеката из члана 2 Закона о заштити личних података.

4. Правилник о техничким и оперативним поступцима размене података, комуницирања и сарадње са одговарајућим органима Главног центра за обраду података.⁴⁷¹

Правилник о техничким и оперативним поступцима размене података, комуницирања и сарадње са одговарајућим органима Главног центра за обраду података прописује технички и оперативни поступак размене података између изворних и пријемних органа путем Главног центра за обраду података.

5. Правилник о начину чувања и посебним мерама техничке заштите личних података.⁴⁷²

Правилником о начину чувања и посебним мерама техничке заштите личних података ближе се прописује начин чувања и посебне мере техничке заштите личних података.

⁴⁶⁸ Службени гласник БиХ, бр. 35/09.

⁴⁶⁹ Службени гласник БиХ, бр. 35/09.

⁴⁷⁰ Службени гласник БиХ, бр. 39/02.

⁴⁷¹ Службени гласник БиХ, бр. 39/02.

⁴⁷² Службени гласник БиХ, бр. 67/09.

VII. УНУТРАШЊИ ПОСЛОВИ КАО ПОСЕБНА УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ НА НИВОУ ЕНТИТЕТА

1. ПОЈАМ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Унутрашњи послови као функција државе настали су и развијали се у исто време и заједно са државом. Имајући у виду настанак и историјски развој државе, може се рећи да су унутрашњи послови, који су били врло специфичног карактера у односу на садашње стање, били веома дуго и основна функција државе.⁴⁷³ Унутрашњи послови, односно полиција, жандармерија и слични облици организације државне управе, били су дуго времена и једина грана управе. Управо из тог разлога дуго времена је преовладало негативно поимање унутрашњих послова. Тако, у унутрашње послове су спадали сви управни послови који изричито прописом нису стављени у делокруг неке друге управне гране.

Поједини аутори унутрашње послове одређују у функционалном (материјалном) и организационом (формалном) смислу.⁴⁷⁴ Сходно томе, унутрашњи послови у функционалном смислу подразумевају послове чије извршавање утиче на стање безбедности, јавни ред и поредак. Конкретније, то су послови одржавања јавног реда и мира, безбедности саобраћаја, хапшење починиоца кривичних дела, набављање, држање и ношење оружја и др. Који ће се послови управе уврстити у унутрашње послове, односно које ће послове обављати органи унутрашњих послова, тј. органи јавног реда и мира, вероватно се одређује у зависности од степена развијености друштвених односа.⁴⁷⁵ Приликом одређивања унутрашњих послова у организационом (формалном) смислу, темељни критерији су субјекти који обављају унутрашње послове. У том смислу, у Републици Хрватској унутрашње послове у Министарству унутрашњих послова обављају: полиција и криминалистичка полиција.⁴⁷⁶

Унутрашњи послови представљају једну посебну категорију послова државне управе, које обавља Министарство унутрашњих послова.⁴⁷⁷

У новије време, углавном се прибегава позитивноправном дефинисању унутрашњих послова. Тако, унутрашњи послови су законом утврђени послови чијим обављањем надлежни републички органи остварују безбедност Републике

⁴⁷³ Гагарић, Ђ.: *Управно право, посебни дио*, Народне новине, Загреб, 1978, стр. 23.

⁴⁷⁴ Томашевић, П.: *Управно право, посебни дио, унутрашњи послови*, Републички секретаријат за унутрашње послове СРХ, Загреб, 1988, стр. 15.

⁴⁷⁵ О томе видети: Пусић, Е. *Управни системи, књига 1 и 2*, Графички завод Хрватске и Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 1985, стр. 262.

⁴⁷⁶ Шегвић, С.: *op. cit.*, стр. 95.

⁴⁷⁷ Васиљевић, Д.: *Управно право, посебан део (област унутрашњих послова)*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1999, стр. 27.

и њених грађана и обезбеђују остваривање Уставом и законом утврђених других права грађана.⁴⁷⁸

Интересантно је напоменути, да данас, многи позитивноправни прописи изједначавају унутрашње послове са полицијом и полицијским пословима. Тако и закон о унутрашњим пословима Републике Српске, иако тако насловљен ни у једном члану не дефинише појам унутрашњих послова.⁴⁷⁹ Дефинишу се полицијски послови.

Према позитивном законодавству Републике Српске, послови у надлежности Министарства унутрашњих послова Републике Српске јесу: полицијски послови и остали унутрашњи послови.⁴⁸⁰ У полицијске послове спадају: заштита живота, заштита својине, спречавање криминалитета, одржавање јавног реда и мира, заштита личности и објеката, безбедност и контрола саобраћаја и др. У остале унутрашње послове спадају: управно–правни послови, аналитичко–информатички послови, послови комуникација и веза, материјално–финансијски и имовински послови, те школовање и стручно усавршавање кадрова.

Трагом наведених стајалишта, видљиво је да не можемо изједначити полицијске и унутрашње послове. Дакле, појам унутрашњих послова је шири од појма полицијских послова, будући да унутрашњи послови обухватају полицијско–безбедносне послове, материјалне радње полиције, управноправне и стручно–техничке послове полиције.

2. МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ (МУП РС)

Унутрашње послове на територији Републике Српске врши Министарство унутрашњих послова Републике Српске, непосредним путем као јединствен републички орган. Министарство унутрашњих послова Републике Српске је орган државне управе.

Историјски, МУП РС настаје током априла 1992. године, када је формирано Министарство унутрашњих послова у влади тадашње Српске Републике Босне и Херцеговине и донесен Закон о унутрашњим пословима.⁴⁸¹

⁴⁷⁸ Чл. 1 Закона о унутрашњим пословима Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 17/99, 33/99, 25/2000 и 8/2001.

⁴⁷⁹ Закон о унутрашњим пословима, Службени гласник Републике Српске, бр. 48/2003.

⁴⁸⁰ Митровић, Љ.: *Полицијско право (право унутрашњих послова)*, Дефендологија центар за безбедносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бањалука, 2008, стр. 5.

⁴⁸¹ О настанку Полиције Републике Српске, видети: Јовичић, Д.: *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту; Бањалука, 2008, стр. 109–113.

Тренутним позитивноправним прописима, у Републици Српској је успостављена јединствена централизована полицијска организација, која је у потпуности усклађена са правнополитичким и територијалним уређењем Републике.

2.1. Надлежности Министарства унутрашњих послова Републике Српске

Министарство унутрашњих послова Републике Српске обавља стручне послове који се односе на заштиту од угрожавања Уставом утврђеног поретка и угрожавања безбедности Републике, заштиту живота и личне безбедности грађана, заштиту свих облика својине, спречавање и откривање кривичних дела, проналажење и хватање починилаца кривичних дела, одржавање јавног реда и мира, обезбеђивање одржавања јавних скупова, обезбеђење одређених личности и објеката, криминалистичко–техничка вештачења, безбедност и контрола саобраћаја на путевима, промет, превоз и инспекцијски надзор у вези са прометом и превозом експлозивних материја, превоз опасних материја, заштита од пожара, вођење статистичких и оперативних евиденција потребних за обављање послова Министарства у складу са важећим законима и прописима, пружање помоћи ради отклањања последица којима се угрожава безбедност лица и имовине у већем обиму и сарадња са другим полицијским органима у Босни и Херцеговини, врши управне и друге стручне послове који се односе на одређивање и евидентирање јединственог матичног боруја, пребивалишта и боравишта грађана, личне карте, путне исправе, регистрацију моторних и прикључних возила, возачке дозволе, контрола набављања, држања и ношења оружја и муниције, школовање, стручно оспособљавање и усавршавање кадрова за потребе органа унутрашњих послова, утврђивање и организовање функционалних система везе Министарства, послове примене информационих технологија, планирања и развоја база података и апликација, материјално–финансијске и имовинске послове за потребе Министарства, кадровске послове, послове надзора над законитошћу рада и примене прописа из области управних унутрашњих послова, послови који се односе на рад агенција за обезбеђење личности и објеката, послове стратегије и планирања и европских интеграција, поступање по представкама грађана, послове цивилне заштите, сарадњу са другим органима управе и институцијама Републике Српске и Босне и Херцеговине, израду законских и подзаконских аката из надлежности Министарства и друге послове у складу са законом.⁴⁸²

Из наведених, законом прописаних одредби, видљиво је, да Министарство унутрашњих послова Републике Српске има широк делокруг различитих надлежности. Такође, ово министарство, за разлику од других

⁴⁸² Члан 20 Закона о републичкој управи, Службени гласник Републике Српске, број 118/08.

министарстава, има и Уставом утврђене надлежности које се односе на заштиту државног поретка, безбедности, својине, превенције, спречавања и откривања криминала.

У области управе, Министарство унутрашњих послова је вршилац управних послова у области издавања управних аката и исправа, те различитих врста евидентирања. Поред тога, наглашена је делатност примене прописа из области управних унутрашњих послова.

Закон о унутрашњим пословима, као остале унутрашње послове прописује: управно–правне послове; аналитичко–информатичке; послове комуникација и везе; материјално–финансијске и имовинске послове; школовање и стручно оспособљавање; контрола набављања, држања и ношења оружја и муниције; јединствени матични број; пребивалиште и боравиште; путне исправе; личне карте; возачке дозволе и регистрацију моторних и прикључних возила.⁴⁸³

2.2. Организација Министарства унутрашњих послова Републике Српске

Организација Министарства унутрашњих послова, као и унутрашња организациона структура полиције, прописани су законом, а поближе Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места запослених у Министарству унутрашњих послова.

Организациону структуру Министарства унутрашњих послова Републике Српске чине основне и унутрашње организационе јединице. Основне организационе јединице у седишту министарства су: Служба министра, директор полиције, управе (Управа за аналитику, информатику и комуникације; Управа за правне и кадровске послове; Управа за материјално–финансијске и имовинске послове и Управа за полицијско образовање), Специјална јединица полиције, Управа полиције и Управа криминалистичке полиције, те посебна директно министру поодређена Управа цивилне заштите. Унутрашње организационе јединице у седишту Министарства су: инспекторати, бирои, центри, јединице, одељења, одсеци, Диспанзер за здравствену заштиту, Висока школа унутрашњих послова, Полицијска академија и тимови. Унутрашње организационе јединице ван седишта Министарства су: станица јавне безбедности, полицијска станица, сектор, одељења, јединице, оперативно дежурство, одсеци, групе и станична одељења полиције.

Министарством руководи министар унутрашњих послова. У руковођењу Министарством, министар има овлашћења утврђена Законом о Влади Републике Српске, Законом о републичкој управи, Законом о

⁴⁸³ Члан 5 Закона о унутрашњим пословима, Службени гласник Републике Српске, број 48/2003.

министарствима, Законом о унутрашњим пословима и другим законама. Иако се на запослене у министарству примењују Закон о раду, Закон о здравственој заштити, Закон о пензијском и инвалидском осигурању Републике Српске, Закон о унутрашњим пословима представља *lex specialis*, и одредбе поменутих закона важе само ако то Законом о унутрашњим пословима није другачије одређено. Такође, треба напоменути да се на државне службенике у Министарству у потпуности примењује Закон о државним службеницима.⁴⁸⁴

Међусобни односи Министарства, са државним и ентитетским органима, органима Брчко дистрикта БиХ и другим организацијама, заснивају се на узајамној сарадњи, контактима, споразумима, протоколима, договорима, размени информација од заједничког интереса, у складу са Законом о унутрашњим пословима Републике Српске, Законом о заштити личних података БиХ, Законом о централној евиденцији и размени података и Законом о правној помоћи и службеној сарадњи у кривичним стварима између Федерације БиХ, Републике Српске и Брчко дистрикта БиХ.

2.3. Управна делатност Министарства унутрашњих послова Републике Српске

Министарство унутрашњих послова Републике Српске обавља велики број послова управноправне природе. При томе, органи унутрашњих послова врше материјалне радње и обављају управну делатност, спроводећи опште и посебне управне поступке, те доносе конкретне управне акте, како у првостепеном, тако и у другостепеном поступку.

У наставку, осврнућемо се на неке управноправне послове који су у највећој мери заступљени, а обухватају: лично име, матични број грађана, пребивалиште и боравиште, личну карту, путне исправе, возачке дозволе, регистрацију возила и оружје и муницију.

2.3.1. Лично име

Лично име је ознака која је обележје према којем се једно физичко лице разликује од другог. Одређивање и поседовање личног имена има изузетну важност за лице које је у питању, али и за ширу друштвену заједницу.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ Новину представља Закон о полицијским службеницима, Службени гласник Републике Српске, бр. 43/10. Овим законом регулишу се полицијска овлашћења, основни принципи у примени полицијских овлашћења, дужности и права, запошљавање, радни услови, чиновни, унапређење, дисциплинска и материјална одговорност полицијских службеника запослених у МУП-у Републике Српске, као и полицијско образовање, постављање и распоређивање кадета.

⁴⁸⁵ Борковић, И.: *Управно право, четврто измијењено и допуњено издање*, Информатор, Загреб, 1991, стр. 110.

Лично име лица чине име и презиме. Право је, а и дужност сваког грађанина, да има лично име. Лично име је уређено законом и то на ентитетским нивоима и нивоу Брчко дистрикта БиХ.⁴⁸⁶ Стога, грађанин је дужан да се користи својим личним именом, те свака злоупотреба у смислу употребе туђег личног имена је забрањена и имплицира одређене санкције.

Лично име дете стиче уписом у матичну књигу, а одређују га родитељи споразумно. У случају да родитељи не постигну споразум, лично име детета одређује орган старатељства према месту пребивалишта, а након што саслуша оба родитеља. Такође, орган старатељства ће одредити лично име детету чији родитељи нису живи, детету чији су родитељи непознати и детету чији родитељи нису у могућности вршити родитељска права.

Детету коме је одређено лично име може се у случају признања очинства, утврђивања или оспоравања очинства, односно материнства, одредити ново лично име и то у року од две године од дана признања очинства (материнства), односно правоснажности судске пресуде, којом је утврђено очинство, односно материнство. Изјава о промени личног имена подноси се матичару. Уколико се ради о детету старијем од десет година, потребан је и његов пристанак.

У случајевима усвојења, по престанку усвајања, усвојеник може узети лично име које је имао пре усвојења, према условима утврђеним законом. До промене личног имена, такође, може доћи и у случајевима склапања и развода брака што се регулише одговарајућим законима.

Сходно Закону о личном имену, грађанин има право на промену личног имена и то само имена или само презимена. О томе грађанин подноси захтев надлежном органу општинске управе. Уколико се ради о малолетном лицу, захтев подносе родитељи, усвојилац, односно старатељ, уз сагласност органа старатељства. За малолетна лица старија од десет година потребан је њихов пристанак.

Приликом одлучивања о промени имена или презимена лица, надлежни орган неће одобрити промену личног имена лицу против којег се води кривични поступак за кривично дело које се води по службеној дужности, или лицу које је осуђено за такво кривично дело док казна није извршена, као ни лицу за кога се у поступку утврди да је захтев поднело ради избегавања законом утврђених обавеза.

О захтеву за промену личног имена одлучује станица јавне безбедности на чијем подручју подносилац има пребивалиште у форми решења. На решење

⁴⁸⁶ У том смислу, у Републици Српској је на снази: *Закон о личном имену*, Службени гласник Републике Српске, бр. 27/93 и 15/00; у Федерацији БиХ: *Закон о личном имену*, Службени лист СР БиХ, бр. 35/71, 38/86, 37/88 и 37/90 и у Брчко Дистрикту БиХ: *Закон о личном имену*, Службени гласник Брчко дистрикта, бр. 08/02 и 29/05.

се може изјавити жалба. По жалби у другом степену одлучује Министарство унутрашњих послова. Коначно решење о промени личног имена одмах по правоснажности се доставља надлежном матичару, надлежном органу о војним обвезницима, надлежним општинским органима и другим органима који воде евиденције о грађанима.

2.3.2. Матични број грађана

Јединствени матични број грађана (ЈМБ) је индивидуална и непоновљива ознака идентификационих података о грађанима. Као што сама реч каже, постоји један, једини и јединствен матични број за свако лице–грађанина, и он је иманентан само том лицу. Овде важи принцип: „једно лице (особа, индивидуа) – један матични број“. У претходном излагању смо видели, да лице има лично име које га идентификује. Међутим, могућност да више лица има исто лично име (идентично име и презиме, па чак и имена родитеља) даје простор за отежано утврђивање, па и честу замену идентитета лица. Због тога постоји јединствени матични број. Дакле, лице може имати само један јединствени матични број на основу кога можемо поуздано тврдити да се ради о том и само том лицу.

Одређивање јединственог матичног броја грађана и вођење евиденције о њима чини посебну управну материју из оквира надлежности органа унутрашњих послова у Босни и Херцеговини. Матични број је регулисан Законом о јединственом матичном броју грађана из 2001. године.⁴⁸⁷

Јединствени матични број уписан у личну карту, односно матичну књигу рођених, служи за уписивање у све друге јавне исправе и евиденције.

Јединствени матични број се одређује према месту пребивалишта грађана, а новорођеној деци према месту рођења и састоји се од 13 цифара сврстаних у 6 група, и то:

- прва група: дан рођења (две цифре);
- друга група: месец рођења (две цифре);
- трећа група: година рођења (три цифре);

⁴⁸⁷ Закон о јединственом матичном броју, Службени гласник БиХ, бр. 32/01 и 63/08. Такође, постоји: *Правилник о обрасцима, начину одређивања, издавања, поништавања и замене ЈМБ, евиденцијама и начину уписивања ЈМБ у матичне књиге*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02 и 2/09. Овим правилником прописују се обрасци, начин одређивања, издавања, поништавања и замене ЈМБ, евиденције, начин уписивања у матичне књиге и са тим везана друга питања. Поред наведеног, постоји и: *Правилник о вршењу надзора над спровођењем Закона о ЈМБ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/2. Овим правилником се утврђује ко и на који начин, те у ком домену, врши спровођење надзора над Законом о ЈМБ, као и поступци по обављеном надзору.

- четврта група: број регистра ЈМБ – регистрациона подручја (две цифре);
- пета група: комбинација пола и редног броја за лица рођена истог дана (три цифре), мушкарци 000-499, а жене 500-999, и
- шеста група: контролни број (једна цифра).⁴⁸⁸

Део матичног броја који се односи на податке о дану рођења (прва група), месецу рођења (друга група), години рођења (трећа група) и полу (пета група), одређује надлежни орган на основу података из матичне књиге рођених. Број регистра (четврта група) и начин примењивања редних бројева (пета група) утврђује орган надлежан за одређивање подручја за које се води регистар. Подела бројева регистра (четврта група) између Федерације БиХ и Републике Српске утврђена је договором. Најзад, контролни број (шеста група) одређује се електронским путем посредством рачунара по модулу 11.⁴⁸⁹

Из наведеног је видљиво да је Босна и Херцеговина, као и већина држава бивше СФРЈ, суштински задржала структуру (број цифара) и начин одређивања јединственог матичног броја по предатном принципу.⁴⁹⁰

Надлежни орган управе који води матичну књигу рођених, дужан је *ex officio*, да по упису у матичну књигу рођених, одмах достави извод из матичне књиге рођених, тј. родни лист, надлежном органу унутрашњих послова ради одређивања јединственог матичног броја. О одређеним и издатим јединственим матичним бројевима воде се посебни регистри у облику Књиге јединствених матичних бројева грађана.

2.3.3. Пребивалиште и боравиште

Пребивалиште (*domicil*) и боравиште грађана представљају два значајна стања која су од интереса како за грађане, тако и за друштвену заједницу. Посебно је значајно пребивалиште за које се везују многа права и дужности грађана.⁴⁹¹

⁴⁸⁸ Чл. 4–7 Закона о јединственом матичном броју грађана, Службени гласник БиХ, број 32/01.

⁴⁸⁹ Кунјић, П.: *Управно право, посебни дио*, Правни факултет у Бањалуци и Факултет за безбједност и заштиту Бањалука, Бањалука, 2008, стр. 130.

⁴⁹⁰ Примера ради, Хрватска од 1. јануара 2009. године користи Особни идентификацијски број, (скр. ОИБ), који је састављен од 11 насумице изабраних цифара. *Закон о особном идентификацијском броју*, Народне новине, број 60/08. Претходно је начинила одређене измене закона с циљем заштите личних података о чему погледати *Закон о матичном броју Хрватске*, Народне новине, број 9/92, те измене и допуне истог, Народне новине, број 66/02.

⁴⁹¹ Васиљевић, Д.: *Управно право, посебан део (област унутрашњих послова)*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1999, стр. 237. Такође, категорије пребивалишта и боравишта посебно долазе до изражаја у Међународном приватном праву, када оне представљају значајну полазну тачку *lex fori*, односно везивање за пребивалиште *lex domicili* у одређивању

Пребивалиште је место где се грађанин настанио (*corpus*) са намером да у њему стално живи (*animus*), а боравиште је место у коме грађанин привремено борави ван свог пребивалишта. Конкретно, у Босни и Херцеговини, пребивалиштем се сматра општина или дистрикт у коме се држављанин БиХ настанио са намером да тамо живи, а боравиштем се сматра општина или дистрикт где се држављанин настанио с намером да тамо привремено живи. Суштинска детерминација боравишта је, да је то место у коме се лице привремено задржава, без намере да ту трајно остане, односно то је место у коме држављанин привремено борави ван свог пребивалишта.

У Босни и Херцеговини, у управноправном смислу, пребивалиште и боравиште држављана регулисани су законодавством на државном нивоу. Конкретније, ове категорије регулисане су Законом о пребивалишту и боравишту држављана Босне и Херцеговине.⁴⁹² За спровођење наведеног закона одговорна су сва три нивоа власти, од државног, преко ентитетског, до локалног.

Држављани могу пријавити само једно пребивалиште на територији Босне и Херцеговине. Закон о пребивалишту и боравишту држављана Босне и Херцеговине прописује обавезу пријаве и одјаве пребивалишта, као и промену адресе стана.⁴⁹³

У року од 60 дана од успоставе пребивалишта, држављанин подноси захтев за пријаву пребивалишта/боравишта надлежном органу у месту свог пребивалишта или боравишта наводећи своју кућну адресу. Заједно за захтевом он подноси личну карту или други доказ идентитета. По пријему захтева за пријаву пребивалишта надлежни орган пријављује пребивалиште држављанина,

меродавног права је веома често. Види шире: Варади, Т.: *Међународно приватно право*, Форум, Нови Сад, 1987.

⁴⁹² *Закон о пребивалишту и боравишту држављана Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, број 32/01 и 56/08. Поред Закона постоји и *Правилник о поступку пријаве пребивалишта и боравишта држављана БиХ, обрасцима и евиденцијама пребивалишта и боравишта*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02 и 2/09. Овим правилником детаљније је прописан поступак пријаве и одјаве пребивалишта, односно боравишта држављана БиХ, и боравишта расељених лица, промене адресе стана, обрасци, њихов садржај, евиденција и друга питања. Такође, постоји и *Правилник о вршењу надзора над провођењем Закона о пребивалишту и боравишту држављана БиХ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02 и 2/09. Овим правилником врши се од стране овлашћених лица министарстава унутрашњих послова ентитета и надлежног органа Брчко дистрикта надзор над законитошћу управних аката и радњи, односно контрола примене Закона и подзаконских аката, који се односе на пребивалиште и боравиште, те се даје могућност предлагања мера Министарству цивилних послова БиХ, како би ово могло на основу предложеног покренути поступак оцене законитост управних аката, донети одговарајућа упутства и инструкције и наложити предузимање одређених мера и радњи ради отклањања уочених недостатака.

⁴⁹³ *Члан 3 Закона о пребивалишту и боравишту држављана Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, број 32/01.

када се претходно изврши одјава пребивалишта. Надлежни орган којем је поднет захтев за одјаву пребивалишта, по службеној дужности и без одлагања обавештава надлежни орган у месту ранијег пребивалишта држављанина, ради одјаве пребивалишта. О одјави пребивалишта, без одлагања се обавештава надлежни орган којем је поднет захтев за пријаву пребивалишта. Читав поступак пријаве и одјаве пребивалишта не може трајати дуже од 15 дана.

Надлежни орган је дужан да држављанину одмах изда потврђену копију обрасца пријаве, која ће служити као доказ да је лице извршило пријаву пребивалишта како је предвиђено Законом. Потврђени образац такође служи као доказ да је надлежни орган омогућио одјаву ранијег пребивалишта држављанина.

Држављанин који се стално настани у иностранству или који у иностранству борави дуже од једне године, одјављује своје пребивалиште у БиХ. Држављанин који је дужан да одјави пребивалиште по основу настањивања у иностранству одјављује се непосредно код надлежног органа или путем ДКП БиХ у земљи у којој се стално настанио. Такође, држављанин је дужан да одјави своју малолетну децу, уколико су се она стално настанила у иностранству или уколико бораве у иностранству дуже од једне године.

Ако држављанин који се стално настанио у иностранству или који у иностранству борави дуже од једне године, добије дете држављанина, које је рођено у иностранству, оно се не пријављује као лице са пребивалиштем БиХ у време свог рођења.

Држављанин који у иностранству борави дуже од једне године, није дужан одјавити пребивалиште у БиХ уколико не намерава да се стално настани у земљи у којој тренутно борави и уколико одржава делотворну везу са БиХ (нпр. ако има породицу, чланове породице у БиХ, или ако има кућу, стан или предузеће у власништву и сл.).

Пријављивање и одјављивање пребивалишта, као и адресе становања, врши се у Федерацији БиХ код полицијске управе при кантоналном министарству унутрашњих послова, у Републици Српској код станице јавне безбедности при Министарству унутрашњих послова Републике Српске, и у Брчко дистрикту БиХ, код надлежног органа, који функционално делује као државна институција.

Евиденцију пребивалишта и боравишта у електронској форми води Министарство цивилних послова БиХ на основу Закона о централној евиденцији и размени података.⁴⁹⁴ Поред овог министарства, евиденцију воде и ентитетски и локални органи који поседују и у управним стварима оперативно користе податке.

⁴⁹⁴ Службени гласник БиХ, бр. 32/01.

2.3.4. Лична карта

Лична карта је јавна исправа којом грађанин доказује сопствени идентитет, место и датум рођења, пребивалиште (боравиште за расељено лице) и држављанство.

Лична карта је јединствена за све држављане Босне и Херцеговине и важи на целој територији Босне и Херцеговине. Као таква, регулисана је законским и подзаконским прописима на нивоу БиХ.⁴⁹⁵

Лична карта се издаје држављанину који је поднео захтев за издавање личне карте или у чије име је захтев поднео његов прописно овлашћени законски заступник на лични захтев или на захтев његовог законског заступника. Лица старија од 18 година дужна су имати личну карту. Лична карта се може издати и држављанину старијем од 15, а млађем од 18 година, који има пребивалиште у БиХ на лични захтев или на захтев његовог родитеља или другог прописно овлашћеног заступника.⁴⁹⁶

Лице може имати само једну личну карту коју је дужно носити и на захтев законом овлашћеног службеног лица показати. Забрањено је посуђивати или другом на употребу давати личну карту.

У погледу овлашћења органа за издавање личне карте у Босни и Херцеговини, а сходно одредбама Закона, личну карту издаје надлежни орган унутрашњих послова према пребивалишту држављана изузев личних карата које се издају расељеним лицима када се то врши према месту боравишта. Тако, издавање, поништавање и замену личних карата у Босни и Херцеговини, у оквиру својих надлежности, врше полицијске управе при кантоналним министарствима унутрашњих послова за територију Федерације БиХ, станице јавне безбедности при Министарству унутрашњих послова Републике Српске, а

⁴⁹⁵ У том смислу у БиХ је на снази *Закон о личној карти држављана БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 32/01, 16/02, 32/07 и 56/08. Овим законом је уређена лична карта држављана БиХ, а порет тога циљ закона је успостављање идентификације грађана БиХ и издавање личних карата сваком држављанину. Поред закона, постоји и: *Правилник о вршењу надзора над провођењем Закона о личној карти држављана БиХ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02 и 2/09; *Правилник о обрасцу личне карте и подацима садржаним у личној карти држављана БиХ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02 и 2/09; *Правилник о обрасцу захтева за издавање и замену личне карте, поступку издавања и замене личне карте*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02 и 2/09; *Правилник о уписивању забране за прелазак државне границе у личну карту држављана БиХ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02; *Правилник о цени личних докумената држављана БиХ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 35/09 и *Одлука о изменама и допунама Правилника о цени образаца личних докумената*, Високи представник за БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 5/03.

⁴⁹⁶ *Члан 8 Закона о личној карти држављана Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, број 32/01 и 16/02.

у Брчко дистрикту БиХ надлежни орган који функционално делује као државна институција.

Надлежни органи ентитета поступају као другостепени органи у жалбеном поступку за одлуке надлежних органа за издавање, поништавање и замену личних карата. Странка незадовољна одлуком другостепеног органа може уложити жалбу Министарству цивилних послова БиХ.⁴⁹⁷

Овде учожавамо неуобичајену законску одредбу која нарушава начело двостепености у правном поретку, будући да је жалба против другостепеног решења апсолутно искључена, што Закон о личној карти држављана Босне и Херцеговине омогућава.

Приликом подношења првог захтева за издавање личне карте, лице које подноси захтев дужно је уз захтев да поднесе и доказ о држављанству БиХ и ако се то тражи, две фотографије одговарајуће величине које верно показују лице подносиоца захтева. Поред тога, од држављанина који подноси захтев за издавање личне карте прикупљају се следећи подаци који се уносе у личну карту: (1) име (имена); (2) презиме (презимена); (3) датум рођења; (4) место рођења; (5) општина пребивалишта или боравишта за расељено лице; (6) пол; (7) јединствени матични број (ЈМБ); (8) фотографија; (9) потпис и (10) држављанство БиХ. На личној карти се такође налазе серијски број исправе, датум издавања, рок важења, подаци које је могуће прочитати компјутерски, те орган који је издао личну карту. Уколико подносилац захтева испуњава услове за издавање личне карте, орган надлежан за издавање дужан је издати исту у року најкасније од 15 дана од дана подношења захтева.

Закон прописује замену личне карте, као и издавање нове личне карте у случајевима губитка, крађе, уништења, оштећења и др.

Централну евиденцију у форми електронске обраде података о издатим, замењеним и поништеним личним картама води Министарство цивилних послова. Поред тога, ентитетска министарства унутрашњих послова могу одржавати електронску евиденцију о личним картама које су издате, замењене или поништене на подручју ентитета. На локалном нивоу надлежни органи дужни су водити евиденцију путем електронске обраде података из њихове надлежности.

Овде је видљиво постојање најмање тродупле евиденције веома осетљиве категорије (категија личних података), највећег степена заштите, што представља наметнуту обавезу. Наиме, податке оперативно и практично чувају органи који са њима раде, а у циљу задовољавања потребе и обавезе грађана за поседовањем личних докумената, док с друге стране, европске интеграције налажу постојање јединствене централне евиденције личних

⁴⁹⁷ *Ibid.*, члан 7.

података свих грађана. Услед тројног нивоа власти у политичкој структури БиХ, јасно је да је овакво решење за сада једино могуће.

2.3.5. Путне исправе држављана Босне и Херцеговине

Путна исправа је јавна исправа којом се доказује идентитет и држављанство лица и омогућава прелазак државне границе. Сваки држављанин БиХ има право на путну исправу у складу са Законом.

Путне исправе држављана Босне и Херцеговине регулисане су јединственим законским и подзаконским прописима за све држављане БиХ.⁴⁹⁸

А) Врсте путних исправа држављана Босне и Херцеговине

Према одредбама Закона о путним исправама БиХ, у путне исправе спадају: пасош, дипломатски пасош, службени пасош, заједнички пасош, путни лист и поморска, односно бродарска књижица.

Пасош је путна исправа која се издаје држављанима Босне и Херцеговине ради путовања у иностранство, боравка у иностранству и повратка у Босну и Херцеговину. Издаје се на неограничен број путовања са роком важења од 5 година, а за лица млађа од 16 година са роком важења од 2 године. Пасош издају органи унутрашњих послова Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине према месту пребивалишта држављана.⁴⁹⁹

Дипломатски пасош је путна исправа која се издаје одређеним функционерима државних органа и ентитетских органа, службеницима дипломатских или конзуларних представништава БиХ, лицима са дипломатским звањима, члановима државних делегација, лицима која по одлуци Председништва БиХ одлазе на рад у међународне организације у статусу националног представника и другим лицима која обављају или су обављала важне државне функције. Поред тога, дипломатски пасош се може издати и члановима уже породице наведених лица која живе са њим у заједничком домаћинству и са њим путују или бораве у иностранству. Дипломатске пасоше

⁴⁹⁸ Члан 3 Закона о путним исправама БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 4/97, 1/99, 9/99, 27/00, 32/00, 19/01, 47/04, 15/08, 33/08 и 39/08. Такође видети Одлуку којом се доноси Закон о изменама и допунама Закона о путним исправама БиХ, Високи представник за БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 53/07. Поред Закона, постоји и: *Правилник о вршењу надзора над провођењем Закона о путним исправама*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник, бр. 55/09.

⁴⁹⁹ У Брчко дистрикту БиХ, послове издавања пасоша обавља Јавни регистар Брчко дистрикта.

издаје Министарство спољних послова Босне и Херцеговине и вреде за неограничен број путовања, с тим да се у њих уноси дипломатска виза.⁵⁰⁰

Службени пасош је путна исправа која се издаје службеницима који представљају државне и ентитетске институције, службеницима дипломатских или конзуларних представништава БиХ, којима се не издаје дипломатски пасош, еминентним експертима. Такође, службени пасош може се издати и члановима уже породице наведених лица која живе са њима у заједничком домаћинству и са њима путују у иностранство или бораве у иностранству. Службене пасоше издаје Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине и вреде за неограничен број путовања, с тим да се у њих уноси службена виза.

Заједнички пасош је путна исправа која се издаје групи од најмање 5, а највише 50 лица за једно путовање у једну или више тачно одређених земаља. Свако лице уписано у заједнички пасош мора испуњавати услове за остваривање права на појединачни пасош. Заједнички пасош издаје се са роком важења који је потребан за путовање те групе у иностранство, с тим да тај рок не може бити дужи од једне године.⁵⁰¹ Заједнички пасош издају исти органи који издају и личне пасоше.

Путни лист је путна исправа која се издаје грађанину који борави у иностранству без путне исправе (пасоша) ради повратка у земљу. Издаје се са роком важења који је потребан за повратак у БиХ, али не дужим од 20 дана и издају га надлежна дипломатско–конзуларна представништва БиХ у иностранству, на чијем подручју се затекао држављанин БиХ.⁵⁰²

Поморска или бродарска књижица је путна исправа која се издаје члановима посаде на пловилима у поморском и унутрашњем водном саобраћају. Облик и садржај поморске, односно бродарске књижице, прописује Министарство цивилних послова. Бродске, односно поморске књижице, као и визу за њих издаје Министарство цивилних послова БиХ са роком важења 5 година.

За улазак у Босну и Херцеговину страних држављана или улазак држављана Босне и Херцеговине у стране државе, у случајевима обавезног визног режима, потребно је да путна исправа садржи валидну визу.

⁵⁰⁰ Поступак издавања дипломатских пасоша и дипломатских виза, образац дипломатске визе која се издаје за дипломатске пасоше, образац захтева за издавање дипломатског пасоша и визе и начин вођења евиденције о издатим дипломатским пасошима и визама, те друга питања у вези са издавањем ових пасоша и виза уређена су: *Правилником о издавању дипломатских пасоша и виза*, Министарство спољних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 1/03, 37/04, 22/05 и 90/08.

⁵⁰¹ Ближи изглед заједничког пасоша БиХ прописује се *Правилником о изгледу заједничког пасоша БиХ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.

⁵⁰² Изглед и садржај путног листа прописан је *Правилником о изгледу и садржају путног листа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.

Виза је дозвола за путовање у иностранство, а у случајевима предвиђеним законом уноси се у путну исправу и вреди за једно или више путовања у државе које су означене у визи. Поступак издавања виза за улазак у Босну и Херцеговину регулисан је Законом о кретању и боравку странаца и азилу.⁵⁰³

Б) Поступак издавања путних исправа

Путна исправа, као јавна исправа, издаје се на иницијативу, односно на захтев овлашћених субјеката. У улози овлашћеног субјекта може се појавити појединац, дакле физичко лице на чији лични захтев се издаје пасош, заједнички пасош и путни лист. С друге стране, дипломатски пасош и службени пасош у правилу се издају на захтев државног органа БиХ или ентитета.⁵⁰⁴

Министарство унутрашњих послова Републике Српске у оквиру своје управне надлежности и делатности врши издавање пасоша, будући да је закон прописао да пасоше и заједничке пасоше издају надлежни органи унутрашњих послова ентитета.

Захтев за издавање путне исправе подноси се лично на прописаном образцу.⁵⁰⁵ Изузетно, захтев се може поднети и путем пуномоћника. Захтев путем пуномоћника утврђује Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине подзаконским актом. За малолетна, односно пословно неспособна лица, захтев за издавање путних исправа подноси један од родитеља уз сагласност другог родитеља, односно други законски заступник. Закон предвиђа одступање од потребне сагласности другог родитеља у следећим случајевима: (а) ако се један од родитеља води као нестало лице, (б) ако је један од родитеља непознатог пребивалишта или боравишта, (ц) ако је један од родитеља недоступан органу надлежном за издавање путне исправе, и (д) ако је једном од родитеља, одлуком суда, додељено старатељство над дететом, осим у случају да истом одлуком суда издавање путне исправе и путовање детета у иностранство није условљено сагласношћу оба родитеља.⁵⁰⁶

Уз захтев за издавање путне исправе, подносилац захтева даје на увид личну карту или другу јавну исправу из које се може утврдити идентитет,

⁵⁰³ Закон о кретању и боравку странаца и азилу, Службени гласник БиХ, бр. 36/08.

⁵⁰⁴ Митровић, Љ.: *op. cit.*, стр. 113.

⁵⁰⁵ Правилник о изгледу и садржају обрасца захтева за издавање путних исправа, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 58/09. Такође, с тим у вези: Правилник о надлежности и начину набавке образаца путних исправа, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.

⁵⁰⁶ У том смислу, Министарство цивилних послова БиХ, донело је Упутство о начину утврђивања испуњавања услова за издавање путне исправе из члана 18, става 3 Закона о путним исправама БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09. Органи ће постојање испуњености наведених услова утврдити *ex officio*.

пребивалиште и доказ о држављанству Босне и Херцеговине и ентитета. Поред тога, уз захтев за издавање путне исправе прилаже се и једна фотографија, која верно приказује лик подносиоца захтева и доказ о плаћеној цени путне исправе.⁵⁰⁷ Уколико се ради о замени истекле путне исправе, прилаже се путна исправа чији је рок важења истекао и која не може служити својој намени, уколико није украдена или изгубљена на неки други начин.

Захтев за издавање путне исправе надлежни орган дужан је решити у року од 30 дана од дана подношења захтева, осим код решавања захтева за издавање путних исправа који су поднесени дипломатским или конзуларним представништвима Босне и Херцеговине, у којем случају је рок за решавање захтева 60 дана од дана подношења захтева. Изузетно, у случајевима посебних потреба (лечење у иностранству, болест, односно смрт члана уже породице) надлежни орган дужан је издати путну исправу одмах, а најкасније у року од 24 часа.⁵⁰⁸

У поступку издавања пасоша, надлежни орган може одбити захтев за издавање пасоша⁵⁰⁹, при чему лице може уложити жалбу која се подноси Савету министара БиХ, ако је о одбијању захтева одлучио надлежни орган БиХ. Лице се, такође, може обратити надлежном органу БиХ ради издавања путне исправе ако је искористило сва правна средства, а није могло остварити право на путну исправу у ентитету.⁵¹⁰

Израда путних исправа и уношење личних података у путне исправе Босне и Херцеговине врши се у јединственом Центру за персонализацију докумената. Лични подаци из захтева за издавање путних исправа достављају се ради уноса у путне исправе електронским путем Центру за персонализацију докумената од стране органа надлежних за издавање путних исправа.⁵¹¹

⁵⁰⁷ *Правилник о цени путних исправа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 80/09.

⁵⁰⁸ *Упутство о поступку, цени и надлежности органа за издавање путних исправа у року краћем од прописаног*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.

⁵⁰⁹ Ситуације под којима се одређеном лицу неће издати путна исправа наведени су детаљно Чланом 21 Закона о путним исправама БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 4/97, 1/99, 9/99, 27/00, 32/00, 19/01, 47/04, 53/07, 15/08, 33/08 и 39/08.

⁵¹⁰ *Правилник о поступку издавања пасоша држављанину којем пасош није издао ентитет*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.

⁵¹¹ У том контексту битна је заштита веома осетљивих личних података. Поближе уређено *Упутством о техничким условима за заштиту података код надлежних органа за издавање путних исправа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 45/09; *Правилником о начину заштите података о издатим путним исправама у централној евиденцији*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 45/09; *Правилником о садржају и минималним заштитним елементима пасоша, дипломатског и службеног пасоша*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 51/09; *Упутство о начину електронске провере података*, директор Агенције за идентификационе

Преузимање израђене путне исправе врши лично подносилац захтева за издавање код органа надлежног за издавање путне исправе код којег је поднесен захтев за издавање путне исправе. ДКП БиХ, изузетно, може извршити уручивање путне исправе путем сигурне поште за шта само преузима одговорност. За малолетна лица до навршених 14 година старости путну исправу преузима један од родитеља, старатељ или други законски заступник. Малолетно лице од навршених 14 до навршених 18 година старости, приликом преузимања путне исправе мора бити у пратњи једног од родитеља, старатеља или другог законског заступника. Такође, преузимање путне исправе може бити извршено и путем пуномоћника, у случају када је захтев за издавање путне исправе орган надлежан за издавање путне исправе запримио путем мобилне радне станице.⁵¹²

Министарство цивилних послова БиХ води централни регистар свих путних исправа издатих од надлежних органа БиХ.⁵¹³

В) Електронски или биометријски пасош

У циљу испуњавања услова успостављања безвизног режима између Босне и Херцеговине и земаља Европске уније, као и захтева европских интеграционих процеса, Босна и Херцеговина је почев од 15.10.2009. године отпочела са издавањем пасоша са бесконтактним електронским меморијским елементом – електронских пасоша.⁵¹⁴

Технички посматрано, електронски пасош је таква врста пасоша који у себи садржи интегрисан бесконтактни чип са ког се врши читавање података бежичним путем на основу повезивања са рачунарском базом података на граничним прелазима.

У меморијски простор пасоша уписују се сви подаци који се налазе и у пасошу, затим биометријски идентификатори, јединствени серијски број електронског елемента и дигитални потпис носиоца пасоша.⁵¹⁵

документе, евиденцију и размену података БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 45/09 и *Упутство о начину обавештавања органа надлежних за контролу путних исправа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.

⁵¹² Чл. 2–4 *Правилника о начину преузимања путних исправа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.

⁵¹³ *Правилник о начину достављања података и размене података о издатим путним исправама између централног регистра и надлежних органа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 45/09.

⁵¹⁴ *Одлука о почетку издавања пасоша са бесконтактним електронским – меморијским елементом*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 80/09.

⁵¹⁵ *Упутство о начину узимања биометријских података, директор Агенције за идентификационе документе, евиденцију и размену података БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 45/09 и *Правилник о садржају електронског меморијског елемента путних исправа Босне*

Биометрија или биометријски идентификатор је мерљива физичка или бихејвиористичка карактеристика неког лица, која се може користити да се потврди идентитет тог лица или да се упореди са другим подацима када се смести у базу података. Постоје две групе биометријских података: физиолошки и карактерни. Физиолошки обухватају: геометрију лица, отиске прстију, ДНК и зеницу, односно боју ока, као и рожњачу. У карактерне биометријске податке спадају: потпис и глас (према неким ауторима, то су и начин ходања и мимика).⁵¹⁶

Укупно посматрајући процес подношења захтева, узимања података, издавања путних исправа и начин контроле и чувања података о исправама и из исправа, можемо констатовати да се ради о веома сложенем и софистицираном поступку. Такође, у овом случају електронска методологија знатно осавременује управну делатност и целокупан управни поступак. Као исход тога, област издавања путних исправа је предимензионисана огромним бројем законских и подзаконских аката, што може да говори о прецизности правног уређења материје, али и о њеној комплексности. Како год, наведено представља један од успешно реализованих пројеката електронске управе.

2.3.6. Возачке дозволе

Министарство унутрашњих послова Републике Српске, између осталог, у својој надлежности има и управноправне послове безбедности саобраћаја. Управноправни послови безбедности саобраћаја обухватају: управноправне послове који се односе на возаче и управноправне послове који се односе на возила.

Управноправни послови који се односе на возаче обухватају: (1) издавање возачке дозволе; (2) продужење важења возачке дозволе; (3) замену возачке дозволе; (4) замену иностране возачке дозволе; (5) замену возачке дозволе у случају промене пребивалишта возача, и (6) депоновање возачке дозволе ради извршења заштитне мере забране управљања моторним возилом.

Послови безбедности саобраћаја у БиХ су регулисани прописима (законима и подзаконским актима) на нивоу Босне и Херцеговине, док су ентитетски органи и органи Брчко дистрикта БиХ извршиоци ове врсте управноправних послова.⁵¹⁷

и Херцеговине, директор Агенције за идентификационе документе, евиденцију и размену података БиХ, 31. мај 2010. године.

⁵¹⁶ Митровић, Љ.: *op. cit.*, стр. 118–119.

⁵¹⁷ У том погледу постоје: *Закон о основама безбедности саобраћаја на путевима у БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 6/06 и 44/07; *Правилник о возачкој дозволи*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 13/07; *Правилник о здравственим условима које мора испуњавати возач моторног возила*, Министарство

Возачка дозвола је јавна исправа коју је издао надлежни државни орган и којом се доказује право управљања одређеном категоријом или врстом возила.⁵¹⁸ Возила су разврстана у категорије и подкатегорије, при чему се као параметри категоризације узимају највећа дозвољена маса, број седишта и кубикажа мотора.⁵¹⁹

Возачка дозвола се издаје на захтев лица које је положило возачки испит, а који се подноси органу надлежном за издавање возачке дозволе (МУП РС, кантонални МУП-ови у Федерацији БиХ и Јавни регистар Брчко дистрикта.

Уз прописани захтев, подносилац прилаже следеће документе: (1) уверење о здравственој способности за управљање моторним возилом оне категорије или подкатегорије за коју се тражи возачка дозвола, које не може бити старије од годину дана; (2) уверење о положеном возачком испиту за управљање моторним возилом оне категорије и подкатегорије за коју се тражи издавање возачке дозволе; (3) доказ о пребивалишту, односно боравишту (доказује се увидом у личну карту); (4) доказ о одобреном боравку страног држављанина уколико захтев подноси лице које је страни држављанин, и (5) доказ о уплати прописане накнаде за образац возачке дозволе.

Након провере неопходних података, орган надлежан за издавање дозволе, уколико су подаци потпуни и тачни, издаће потврду о пријему захтева и преузимању возачке дозволе на обрасцу ВД-2. Истом лицу ће се након спроведеног поступка издати возачка дозвола. Такође, надлежни орган може и решењем одбити захтев за издавање возачке дозволе.

Приликом издавања возачке дозволе формира се досије возача, који садржи захтев за издавање возачке дозволе са прилозима и податке о издатој возачкој дозволи. Тако формиран досије возача чува се код органа надлежних за издавање возачких дозвола.

Продужење важења возачке дозволе извршиће се на основу захтева возача којег надлежни орган води у евиденцији, на начин да се возачу изда нова возачка дозвола. Уз захтев за продужење важења возачке дозволе, возач прилаже возачку дозволу чији је рок важења истекао и доказ о уплати прописане накнаде за образац возачке дозволе. Уколико се ради о продужењу рока важења

комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 13/07; *Правилник о оспособљавању за возача*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 15/07 и 41/07; *Правилник о оспособљавању пружања прве помоћи*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 13/07 и *Правилник о међународној возачкој дозволи*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 13/07;

⁵¹⁸ Чл. 9 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима у БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 6/06 и 44/07.

⁵¹⁹ Чл. 6–8 *Правилника о возачкој дозволи*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 13/07.

возачке дозволе за управљање моторним возилима Д категорије или возачке дозволе која је издата са роком важења мањим од десет година, обавезно је приложити и уверење о здравственој способности за управљање моторним возилом те категорије, које није старије од шест месеци.

Замена возачке дозволе врши се издавањем нове возачке дозволе, а на основу захтева лица које тражи замену. Правилник прописује случајеве у којима ће се извршити замена возачке дозволе, и то: (1) код уписа нове категорије или подкатегије; (2) промене било ког од података садржаног у возачкој дозволи и (3) у случају њеног оштећења, дотрајалости или нестанка.⁵²⁰ Уз захтев за замену возачке дозволе, подносилац захтева обавезан је приложити раније издату возачку дозволу и доказ о уплати прописане накнаде за издавање нове возачке дозволе. У случају замене нестале возачке дозволе, подносилац захтева треба приложити и потврду надлежног органа о пријави нестанка (губитка или крађе), доказ о извршеној објави неважеће возачке дозволе у службеном гласнику, као и доказ о извршеној уплати накнаде за замену возачке дозволе. Такође, замена возачке дозволе извршиће се и у случајевима промене пребивалишта, односно боравишта возача, као и места боравка возача страног лица.

Правилник о возачкој дозволи прописује и ситуацију замене иностране возачке дозволе.

Замена иностране возачке дозволе врши се по захтеву возача који поседује инострану возачку дозволу. Уз захтев за замену, подносилац прилаже инострану возачку дозволу и њен оверен превод од стране судског преводиоца, затим доказ да лице поседује личну карту држављана БиХ, личну карту за странце или доказ о привременом боравку, уверење о здравственој способности према имајућој категорији возачке дозволе (не старије од шест месеци) и доказ о уплати прописане накнаде за образац возачке дозволе. Издавањем домаће возачке дозволе, инострана возачка дозвола се одузима и чува у досијеу возача.

Лицу којем је изречена мера безбедности или заштитна мера забране управљања моторним возилом извршиће се одузимање и депоновање возачке дозволе за време трајања заштитне мере, односно забране. Одузимање и депоновање возачке дозволе врши орган који возача води у евиденцији. Ова активност може бити реализована добровољном предајом возачке дозволе од стране возача или принудним путем, уколико возач не пристане на добровољни начин. Надлежни орган о одузимању возачке дозволе принудним путем доноси управни акт у форми закључка о привременом одузимању возачке дозволе.

⁵²⁰ Чл. 20 Правилника о возачкој дозволи, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 13/07.

2.3.7. Управноправни послови регистрације возила

Под возилом се подразумева свако превозно средство намењено за кретање по путу, осим покретних столица без мотора за немоћна лица и дечијих превозних средстава.⁵²¹

Управноправни послови у области возила су, такође, уређени прописима на нивоу БиХ и јединствени су на целој територији БиХ, с тим што су вршиоци ових послова ентитетски и кантонални органи МУП-а и овлашћени органи Брчко дистрикта БиХ према месној надлежности.⁵²²

Најзначајнији управноправни послови у области возила су: (1) регистрација и продужење регистрације моторних и прикључних возила; (2) промена података о власнику возила; (3) промена података о возилу; (4) одјава возила; (5) промена регистарских таблица услед губитка, крађе или оштећења; (6) замена исправе о возилу услед губитка, крађе или оштећења; (7) регистрација возила у власништву дипломатских и конзуларних представништава, те лица дипломатских представника; (8) издавање таблица за привремено регистрована возила; (9) издавање пробних таблица; (10) регистарске табlice за мотоцикле и бицикле са мотором, и (11) регистрација и означавање моторних и прикључних возила и оклопних борбених возила Оружаних снага БиХ.⁵²³

Управноправни поступак регистрације или продужења регистрације возила започиње подношењем захтева за регистрацију возила надлежном органу МУП-а. Изглед, садржај и начин попуњавања обрасца захтева прописани су подзаконским актом. Захтев може поднети власник возила, законски заступник власника возила уколико се ради о правном лицу и опуномоћено лице када за то има оверено овлашћење власника возила.

Уз захтев за регистрацију возила поред потврде о техничком прегледу возила, уколико се ради о возилу које се први пут региструје, прилажу се и следећи документи: (1) доказ о власништву возила (рачун о куповини возила, купопродајни уговор, даровни уговор, записник о лицитацији или други ваљан доказ којим се доказује власништво, а за возила раније регистрована у иностранству прилаже се и доказ о власништву с доказом о одјави возила у иностранству); (2) доказ о извршеним обавезама прописаним Законом и

⁵²¹ Чл. 9 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима у БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 6/06 и 44/07.

⁵²² Конкретније, управноправни послови у области возила регулисани су: *Законом о основама безбедности саобраћаја на путевима БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 6/06 и 44/07; *Законом о општем управном поступку*, Службени гласник Републике Српске, бр.13/02, 87/07 и 50/10; *Правилником о техничким прегледима возила*, Министарство комуникација и саобраћаја БиХ, Службени гласник БиХ, бр, 13/07 и 72/07 и *Правилником о регистрацији возила*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр, 22/07, 41/07 и 54/07.

⁵²³ Митровић, Љ.: *op. cit.*, стр. 275–276.

прописима донесеним на основу Закона, а који су у вези са употребом возила (допринос за водопривреду, административне таксе, накнаде за путеве и сл.); (3) доказ о уплати прописаних накнада за обрасце и регистарске таблице које се издају приликом регистрације возила; (4) доказ о техничкој исправности возила и потврда о испуњавању техничко–експлоатационих услова за обављање делатности за које се иста користи, као и потврда о испитивању и сертификат ако је возило појединачно произведено или преправљено, не старији од тридесет дана; (5) доказ о идентитету власника возила (лична карта за физичко лице, односно оверена копија решења о упису у судски регистар за правна лица или другог регистра); (6) доказ о одобреној делатности и доказ о одређеном матичном броју правног лица или пореском броју; (7) за возила на плински погон, доказ о техничкој исправности уређаја за плин; (8) доказ о уплати услуге техничког прегледа у складу са важећим ценовником, и (9) доказ о уплати полисе обавезног осигурања. У случају када се ради о регистрацији возила дипломатских и конзуларних представништава и њиховог особља, уз захтев за регистрацију подноси се: (1) доказ о власништву возила; (2) полиса о обавезном осигурању; (3) доказ о техничкој исправности возила; (4) доказ о уплати накнада за обрасце и регистарске таблице; (5) важећа дипломатска, конзуларна или службена легитимација, на увид, и (6) оверен и од стране шефа потписан захтев за регистрацију, уколико се ради о регистрацији возила за службене потребе дипломатског или конзуларног представништва.

Уколико су испуњени прописани услови, надлежни орган ће извршити регистрацију возила на начин да ће уписати регистарске ознаке и одређене податке о возилу и власнику возила у евиденцију о регистрованим возилима, издати власнички лист за возило и саобраћајну дозволу, као и регистарске таблице. Овим се завршава процес регистрације возила, која у највећем броју случајева важи годину дана. Изузетак представљају трактори, радне машине, мотокултиватори и возила чија запремина мотора не прелази 50 кубних центиметара, код којих важење регистрације није временски лимитирано, уз обавезу поседовања потврде о извршеном техничком прегледу возила и полиси осигурања возила. Ова два документа не смеју бити старија од годину дана. За привремено регистрована возила рок важења регистрације може бити и краћи од годину дана, а најмање 60 дана.

Уколико се ради о продужењу регистрације возила (подразумева се да је већ раније регистровано), уз захтев за продужење важења регистрације прилаже се потврда о техничком прегледу возила, полиса осигурања, докази о уплаћеним накнадама и постојећа исправа о регистрацији возила, односно доказ о власништву возила. При томе треба имати у виду да се захтев за продужење важења регистрације подноси пре истека важења регистрације, али не раније од тридесет дана до истека важења регистрације возила. Захтев за продужење важења регистрације возила подноси власник регистрованог возила. Уколико се такав захтев не поднесе у року од тридесет дана од дана истека важења

регистрације, возило се брише из евиденције регистрованих возила и власник возила је дужан у року од осам дана вратити регистарске таблице, о чему надлежни орган доноси решење.

Продужење регистрације возила врши се уписивањем рока важења регистрације у исправу о регистрацији возила.

Промене података које се односе на возило и власника возила подлежу обавезном пријављивању надлежном органу у року од 15 дана од дана када је промена наступила.⁵²⁴

Губитак, крађа или оштећење регистарских таблица, односно исправе о возилу, такође подлежу обавезном пријављивању надлежном органу који ће спровести неопходну прописану процедуру, те власнику издати нове регистарске таблице и исправу о возилу.⁵²⁵

Закон и подзаконски акти прописују и поступак одјаве возила.

Одјава возила је поступак у којем власник регистрованог возила код органа надлежног за вођење евиденције о возилу, пре истека важења регистрације одјављује своје возило због некоришћења возила, техничке неисправности возила, дотрајалости возила, крађе или уништења возила. Наведено се доказује потврдом о техничком прегледу возила издатом од стране овлашћене станице за технички преглед, записником о уништењу возила издатом од стране надлежног органа, потврдом о откупу секундарних сировина или изјавом о некоришћењу возила. Приликом одјаве возила, власник возила надлежном органу враћа регистарске таблице возила.

2.3.8. Управноправни послови везани за оружје и муницију

У Босни и Херцеговини област набављања, држања и ношења оружја и муниције није регулисана јединственим прописима. Тако, Република Српска и Брчко дистрикт БиХ имају своје прописе о оружју и муницији, док је у Федерацији Босне и Херцеговине ова материја регулисана кантоналним прописима, и то сваки кантон посебно.

Сходно одредбама Закона, оружјем се сматра свака направа која је израђена, прилагођена или намењена за избацивање пројектила, гаса, течности или друге супстанце, путем потиска барутних гасова, ваздушног притиска, гаса под притиском или другог потисног средства, као и други предмети чија је основна намена вршење напада.

⁵²⁴ Чл. 9–10 Правилника о регистрацији возила.

⁵²⁵ Чл. 11–12 Правилника о регистрацији возила.

Такође, према законским одредбама, муницијом се сматрају меци, патроне, чауре са капислама, каписле, зрна, сачма, барут, сигнална, анестетичка и гасна пуњења, као и пуњења за оружје које ослобађа електрични напон.

Оружје и муниција у Републици Српској правно су уређени Законом и правилницима, као подзаконским актима. У том смислу, постоји Закон о оружју и муницији⁵²⁶, те следећи правилници: Правилник о евиденцијама о оружју и муницији; Правилник о условима и начину смештаја и чувања оружја и муниције; Правилник о обуци и програму обуке за руковање ватреним оружјем и Правилник о обрасцима захтева, обрасцу оружног листа, дозволе за ношење оружја и других исправа.⁵²⁷

Као што је видљиво, целокупна материја оружја и муниције у Републици Српској у надлежности је Министарства унутрашњих послова Републике Српске. У том смислу ватрено оружје може се набављати само на основу одобрења Министарства унутрашњих послова Републике Српске. Одобрење представља управни акт са ограниченим роком трајања од шест месеци од дана издавања.⁵²⁸

Одобрење за набављање оружја или муниције издаје се на основу захтева, уз који подносилац прилаже следеће документе: (1) фотокопију личне карте; (2) уверење да против њега није покренут кривични поступак; (3) уверење да против њега није покренут прекршајни поступак; (4) уверење овлашћене организације да је обучен за руковање ватреним оружјем; (5) уверење овлашћене здравствене организације о његовој здравственој способности за држање и ношење оружја које важи шест месеци од дана издавања, и (6) уверење о ловачком испиту и уверење о чланству у ловачком удружењу када је у питању набављање ловачког оружја. Захтев се подноси органу МУП-а РС на чијем подручју је пребивалиште физичког лица, односно седиште правног лица које је поднело захтев за издавање одобрења.

Након спроведеног поступка, надлежни орган МУП-а РС одлучује о истом решењем. Решење којим се одбија захтев за издавање одобрења за набављање оружја у правилу требало би да садржи разлоге одбијања захтева. Против овог решења може се изјавити жалба министру унутрашњих послова у року од 15 дана од дана уручења решења. Против решења донетог по жалби не може се водити управни спор.

Одобрење за набављање оружја издаје се на обрасцу прописаном од стране Министра унутрашњих послова у три истоветна примерка. При томе, један примерак остаје у спису предмета, док се два примерка уручују подносиоцу захтева за набављање оружја. Касније, током набавке оружја, један

⁵²⁶ Службени гласник Републике Српске, бр. 70/07, 24/09 и 118/09.

⁵²⁷ Службени гласник Републике Српске, бр. 109/07.

⁵²⁸ Кунић, П.: *op. cit.*, стр. 519.

примерак одобрења задржава продавац, а други примерак власник купљеног оружја, с тим да на том примерку продавац констатује да је оружје продао, те ставља свој потпис и печат предузећа. По извршеној набавци оружја, лице коме је издато одобрење за набављање оружја, дужно је у року од осам дана од дана набавке оружја поднети захтев надлежном органу унутрашњих послова ради регистрације набављеног оружја и издавања оружног листа. Уз захтев лице прилаже и примерак одобрења за набављање оружја. На основу поднетог захтева, надлежни орган унутрашњих послова физичком лицу издаје оружни лист, а правним лицима одобрење за држање оружја. Оружни лист је исправа која није решење, али по свом садржају и обележјима представља управни акт којим се конституише право титулара на држање оружја.

Правно, а и фактички, могуће су ситуације у којима надлежни орган лицу које је на основу одобрења набавило оружје неће издати оружни лист. Конкретније, оружни лист се неће издати за оружје за које лице не може доказати порекло и које пре стављања у промет није означено жигом, затим, ако је на оружју оштећен или уништен фабрички број, као и у случају када се на страни лица у поступку регистрације, односно издавања оружног листа, утврди постојање разлога за одбијање захтева за набавку оружја. У оваквим ситуацијама надлежни орган одузеће оружје од лица, као и одобрење за набавку оружја без накнаде.

Поседовање оружног листа даје власнику оружја могућност поседовања, али не и ношења оружја. Због тога постоји дозвола за ношење оружја за личну безбедност.

Поступак издавања дозволе за ношење оружја за личну безбедност представља управни поступак који започиње подношењем захтева од стране лица које жели да носи оружје надлежном органу унутрашњих послова. Захтев се подноси у писаном облику уз образложење. Темелјем поднесеног захтева, руководилац надлежног органа, ако утврди да постоје оправдани разлози за заштиту личне безбедности подносиоца захтева, доноси решење којим се одобрава ношење оружја за личну безбедност, на основу чега се издаје дозвола за ношење оружја за личну безбедност. На решење којим се одбија захтев за ношење оружја за личну безбедност дозвољено је изјавити жалбу министру унутрашњих послова у року од 15 дана од дана уручења решења. Решење донесено по жалби је коначно и против њега се не може водити управни спор.

3. МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Федерација БиХ представља сложен ентитет са комплексном територијалном организацијом и политичком структуром која обухвата централну власт и десет кантона.

Сходно територијалној организацији Федерације БиХ, организована је и полиција која функционише децентрализовано у десет кантона, а одређене послове прати и обједињава Федерално министарство унутрашњих послова.

Федерално министарство унутрашњих послова – Федерално министарство унутрашњих послова врши управне и друге стручне послове, који се односе на остваривање надлежности Федерације у области унутрашњих послова, и то: заштиту уставног поретка и спречавање насилног угрожавања тог поретка и безбедности Федерације; заштиту живота и личне сигурности грађана; спречавање и откривање кривичних дела; проналажење и хватање починилаца кривичних дела; одржавање јавног реда и мира; обезбеђење одређених личности и објеката; криминалистичко–техничко вештачење; безбедност саобраћаја на путевима; боравак и кретање странаца у складу са Законом о кретању и боравку странаца и азилу; путне исправе; противпожарну заштиту; промет, превоз и ускладиштење опасних материја; организовање, наоружање, опремање, оспособљавање и усавршавање активног и резервног састава полиције; утврђивање и организовање функционалних система веза министарства; личне карте; лично име, пријављивање пребивалишта и боравишта грађана; федерално држављанство; матичне књиге; јединствени матични број грађана; регистровање моторних возила и возачке дозволе; набављање, држање и ношење оружја и муниције; одржавање јавних скупова; школовање, стручно оспособљавање и усавршавање кадрова за потребе органа за унутрашње послове; научноистраживачке послове из оквира делатности полиције; пружање помоћи ради отклањања последица у случају опште опасности проузроковане елементарним непогодама и епидемијама и врши друге послове утврђене законом и у сарадњи са другим полицијским структурама у Босни и Херцеговини у складу са прописима Босне и Херцеговине и Федерације. У саставу Федералног министарства унутрашњих послова налази се Федерална управа полиције која врши оперативне послове полиције из надлежности Федералног министарства унутрашњих послова утврђене посебним законом.⁵²⁹

Унутрашњи послови из надлежности Федералног министарства су: (1) спречавање и откривање кривичних дела тероризма, међукантоналног криминала, стављања у промет опојних дрога и организованог криминала, те проналажење и хватање починилаца тих кривичних дела и њихово привођење надлежним органима; (2) обезбеђење одређених личности и зграда Федерације; (3) школовање, стручно оспособљавање и усавршавање и (4) држављанство Федерације. Унутрашњи послови из заједничке надлежности Федерације и кантона су провођење закона и других прописа о држављанству и путним исправама држављана Босне и Херцеговине са територије Федерације, о боравку и кретању странаца на територији Федерације, о агенцијама за заштиту људи и

⁵²⁹ Чл. 6 Закона о федералним министарствима и другим телима федералне управе, Службене новине Федерације БиХ, бр. 19/03, 38/05, 2/06 и 61/06.

имовине, као и други послови одређени законима Федерације. Када се закони и други прописи проводе од кантоналних министарстава, Федерално министарство може донети прописе и упуте за провођење закона и вршити координацију кантоналних министарстава у тој области, уколико другим федералним законом није другачије прописано.⁵³⁰

Анализом надлежности Федералног МУП-а, као и унутрашњих послова из његове надлежности, уочавамо да је подручје унутрашњих послова Федерације БиХ усклађено са њеним уставним уређењем, односно са организацијом и уређењем Федерације по кантоналном територијалном концепту (уставно–правна и територијална организација), тако да је дошло до разграничења надлежности између Федерације и кантона у области унутрашњих послова. Наравно, то није нимало једноставан процес у сложеним државним системима, па су могућа преплитања као и сукоби надлежности. Поред наведеног, такође уочавамо, да је полицијски систем у Федерацији БиХ организован децентралистички, са одређеним елементима координације између Федерације и кантона.

Уређење Федералног министарства унутрашњих послова је централистичко. Министарством руководи министар који је за свој рад одговоран председнику Владе. У оквиру Министарства налазе се Кабинет министра, три сектора, инспекторат и уред за притужбе. Кабинет министра има: Одсек за односе са јавношћу и Одсек за међународну сарадњу. Сектори су распоређени по следећем: Сектор за управне послове, Сектор за материјално–финансијске послове и Сектор за заједничке послове. Надаље, на вези ФМУП-а су Полицијска академија и Федерална управа полиције. Федералну управу полиције сачињавају: директор; заменик директора; Сектор за аналитику, односе с јавношћу и протокол; Сектор за полицијску подршку и администрацију; Специјална полицијска јединица; Јединица за заштиту личности и објеката; Сектор криминалистичке полиције; Центар за форензичка истраживања и подршку; Јединица за професионалне стандарде и Оперативни телекомуникацијски–информатички центар.

Уколико поред наведених федералних полицијских структура, додамо још десет кантоналних министарстава унутрашњих послова, на чијем челу се налазе кантонални министри, те полицијски комесари, а на оперативном нивоу полицијске управе у оквиру којих се налазе полицијске станице, можемо закључити да је полицијска структура у Федерацији БиХ веома сложена и компликована, те условљена политичким уређењем и административно–територијалном поделом земље.

⁵³⁰ Чл. 2 Закона о унутрашњим пословима Федерације БиХ, Службене новине Федерације БиХ, бр. 49/05. Такође видети: Закон о полицијским службеницима Федерације БиХ, Службене новине Федерације БиХ, бр. 27/05 и 70/08.

4. КАНТОНАЛНА МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА У ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Полција у кантонима Федерације БиХ структурирана је у складу са подељеним надлежностима између Федералног министарства унутрашњих послова и министарстава кантона, а у складу са уставним уређењем кантона, према којем је у надлежности кантона успостављање и надзирање снага полиције са јединственом федералном униформом и кантоналним ознакама.

Следом наведеног, у свих десет кантона Федерације БиХ, успостављена су министарства унутрашњих послова са мањим или већим међусобним разликама када је у питању унутрашња организација, тако да не можемо говорити о потпуној унификацији унутрашњих послова на кантоналном нивоу у Федерацији БиХ. Будући да су послови и задаци у свим кантонима идентични, изложићемо само неке њихове заједничке детерминанте.

У свим кантонима, кантоналне скупштине су усвојиле Закон о унутрашњим пословима, којим се уређују послови, организација и надлежност кантоналног МУП-а, руковођење министарством, начин вршења полицијских послова, права и дужности овлашћених службених лица, међусобни односи и сарадња министарства са Федералним министарством унутрашњих послова, као и министарствима унутрашњих послова других кантона, радни однос, дисциплинска одговорност, стручно оспособљавање и усавршавање кадрова у министарству итд.⁵³¹

Законом о унутрашњим пословима кантона утврђена је надлежност министарства. На основу закона, министарство је надлежно за провођење закона кантона, Федерације БиХ, те кантоналног и федералног Устава у делу који се односи на област унутрашњих послова. У оквиру надлежности кантоналних министарстава унутрашњих послова прописани су послови и задаци полиције, изузев полицијских послова који су у искључивој надлежности Федерације БиХ, те послови и задаци које је Федерално министарство унутрашњих послова поверило кантонима. У те послове углавном спадају: обезбеђење личности и објеката кантона; послови везани за одржавање јавних скупова; лично име; матични број грађана; пребивалиште и боравиште грађана; личне карте; путне исправе; возачки испити и дозволе; регистрација моторних возила; набављање, држање и ношење оружја и муниције; кретање и боравак странаца и други, углавном управноправни послови.

Кантонална министарства унутрашњих послов, послове из своје надлежности врше непосредно преко унутрашњих организационих јединица чији се број, назив, структура, организација и послови утврђују Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији. Територијално, кантонална

⁵³¹ Маслеша, Р.: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 645. Такође видети: Јовичић, Д.: *op. cit.*, стр. 210–211.

министарства унутрашњих послова су организована кроз полицијске управе које су размештене у општинама кантона, као организационе јединице министарства. Полицијске управе имају једну или више полицијских станица, што зависи од величине општине и конкретне безбедносне процене.

У свим кантоналним министарствима унутрашњих послова послове и задатке јавне безбедности врши полиција. Према Закону о унутрашњим пословима кантона, полиција врши управне, стручне и друге послове и задатке који се односе нарочито на: заштиту живота и личне сигурности грађана, заштиту имовине, спречавање и откривање кривичних дела, проналажење и хватање починиоца кривичних дела, одржавање јавног реда и мира, вршење криминалистичко–техничких послова, контрола и регулисање саобраћаја на путевима, боравак и кретање странаца, заштита личности и објеката и др.⁵³²

Будући да на територији једне државе постоји полицијска структура на два нивоа, често се намеће питање њиховог односа и евентуалног сукоба надлежности. У том смислу, Федерално министарство врши надзор над радом кантоналних министарстава у вези са провођењем федералних закона и прописа у случајевима када је то провођење поверено кантоналном министарству према федералном закону. Ако Федерално министарство утврди да кантонално министарство и поред упозорења не извршава федералне законе и/или прописе из надлежности Федералног министарства и ако би одбијање тог извршења могло изазвати теже штетне последице по Федерацију, Федерално министарство ће непосредно извршавати те задатке у складу са Законом о организацији органа управе у Федерацији Босне и Херцеговине док се не успоставе услови да кантонална министарства врше те задатке.

У случају сукоба надлежности у обављању послова између Федералног министарства и кантоналног министарства, Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине решиће такав сукоб својом одлуком. Ако је неопходно хитно поступање ради спречавања настајања неотклоњивих штетних последица, до одлуке Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине примењиваће се одлука коју донесе федерални министар унутрашњих послова. О таквој одлуци, министар обавештава премијера Владе Федерације и руководиоца кантоналног министарства, на којег се одлука односи.

5. ПОЛИЦИЈА БРЧКО ДИСТРИКТА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Полицијске послове у Брчко дистрикту БиХ, сходно одредбама Статута Брчко дистрикта БиХ и Закона о полицији Брчко дистрикта БиХ, обавља полиција Брчко дистрикта БиХ.⁵³³ Сходно наведеним актима, полиција

⁵³² Маслеша, Р.: *op. cit.*, стр. 647.

⁵³³ *Статут Брчко дистрикта БиХ*, Службени гласник БД БиХ, бр. 17/08 и *Закон о полицији Брчко дистрикта БиХ*, Службени гласник БД БиХ, бр. 31/09.

дистрикта обезбеђује безбедну средину свим лицима у дистрикту, те свој рад темељи на принципима поштовања међународно признатих људских права и основних слобода предвиђених Уставом БиХ, Европском конвенцијом о људским правима и Статутом Брчко дистрикта БиХ.

На челу полиције је шеф полиције, који представља полицију и њоме руководи, те за свој рад одговара Скупштини дистрикта. Шеф полиције има једног заменика, који је за свој рад одговоран шефу полиције. Шефа полиције именује градоначелник уз сагласност Скупштине, а на препоруку независног одбора за избор кандидата који се формира на основу закона.

Послови Полиције у надлежности Дистрикта су: (1) заштита живота и имовине; (2) заштита људских права и слобода грађана загарантованих Уставом БиХ и Статутом Брчко дистрикта Босне и Херцеговине; (3) спречавање, откривање и истраживање кривичних дела и прекршаја који нису у искључивој надлежности других полицијских органа БиХ; (4) послови и задаци који се односе на одржавање јавног реда и мира; (5) обезбеђење одређених личности и објеката у Дистрикту; (6) послови и задаци који се односе на одржавање јавних скупова; (7) послови безбедности саобраћаја на путевима Дистрикта и други послови у области безбедности саобраћаја утврђени законом; (8) послови контроле набавке, држања и ношења оружја и муниције и вођења прописаних евиденција; (9) други послови и задаци које Полицији повери тужилац Дистрикта и друга тужилаштва у БиХ; (10) послови који се односе на област производње, промета и складиштења експлозивних материја, који су у надлежности Дистрикта; (11) послови који се односе на рад агенција за заштиту људи и имовине; (12) провођење прописа о оружју и муницији; (13) инспекцијски надзор у областима из своје надлежности; (14) управни и други стручни послови утврђени законом или другим прописима, и (15) други послови и задаци стављени у њену надлежност у складу са законом.⁵³⁴

Полиција Брчко дистрикта се састоји од следећих организационих јединица: Јединица опште полиције, Јединица криминалистичке полиције, Јединица саобраћајне полиције, Јединица за истраживање ратних злочина, Јединица за подршку, Јединица за професионалне стандарде, Јединица за административну подршку и логистику и Оперативно–комуникацијски центар.

Полиција Брчко дистрикта БиХ, судећи по структури, организацији и правном положају, ни у чему не одступа од полицијских структура у Републици Српској и Федерацији БиХ. Примера ради, униформисана полиција опште надлежности има готово идентичне ингеренције као и такав облик полиције у Републици Српској и Федерацији БиХ.

⁵³⁴ Чл. 12 Закона о полицији Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, бр. 31/09.

Генерално, полиција Брчко дистрикта обала кривичну, прекршајну и управну делатност на територији дистрикта, првенствено на основу Статута Брчко дистрикта БиХ, те Закона о полицији Брчко дистрикта БиХ, а поштујући Устав БиХ и друге позитивноправне прописе ентитета и државе.

У погледу управноправних послова, постоји разлика између ентитетских полиција и полиције Брчко дистрикта БиХ. Наиме, послове издавања путних исправа, издавање личних карата, издавање исправа за возила, послове везане за регистрацију возила, послове регулисања пребивалишта, односно боравишта, као и статусна питања странаца, не обавља полиција Брчко дистрикта. Наведене управне послове обавља Одељење јавног регистра, које се налази у саставу Владе Брчко дистрикта БиХ.

VIII. ОРУЖАНЕ СНАГЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ КАО ОРУЖАНИ ОРГАН УПРАВЕ

1. ПОЈАМ ОДБРАНЕ И ОРУЖАНИХ СНАГА

Питање места и улоге одбране, схваћене као функције државе (друштва), од најстаријих држава, кроз њихову целокупну егзистенцију у историји људског друштва, поставља се као једно од централних и најважнијих питања опстанка и развоја државе. Из чињенице да је држава била и остала важан чинилац у организовању одбране (до развоја грађанског друштва и једини) и да је, аналогно томе, одбрана уставна институција, очигледно је да она мора поседовати одговарајући систем своје организованости и уређености. Као целовита и јединствена делатност сваког конкретног друштва, систем одбране у сваком друштву укључује скуп чинилаца и њихових акција у миру, ванредним приликама и рату. Сви чиниоци одбране земље међусобно су повезани на основу јединствених начела политичког система и правног поретка земље.

Одбрамбени систем сваке земље, поред унутрашње уставне и законске детерминисаности, мора да одговори и међународним обавезама. Држава развојем система одбране настоји да обезбеди свој интегритет, јер упркос одредбама Повеље УН, ратови нису искључени из живота међународне заједнице. Повеља УН као *ius cogens* међународноправног поретка, забрањује употребу силе или претњу силом, али дозвољава држави, или групи држава, да пружи отпор уколико нека од њих постане жртва агресије. Са овим међународним правним нормама морају бити усклађене и унутрашње правне норме којима држава регулише своју одбрану. Осим тога, држава мора да одговори и билатералним и мултилатералним међународним уговорима везаним за одбрану које је прихватила. Све ово указује на снажну детерминисаност одбрамбеног система сваке земље међународним обавезама које су прихваћене од стране надлежних државних органа.

Иако питање организовања одбране спада у питање највећег државног и друштвеног значаја, у широј, али и стручној јавности, постоје многе недоумице око самог термина "одбрана". Појам "одбрана" често се, чак и од стране стручњака, меша са појмовима "војска", "армија", "војна сила" и "оружане снаге".

Одбрана се може дефинисати као скуп активности које држава и вандржавни субјекти спроводе ради очувања битних вредности државе, као што су независност, територијална целовитост и суверенитет од спољних војних претњи. Поред тога, одбрана се може посматрати и у организационо–функционалном погледу и као систем државних и вандржавних субјеката, који предузимају међународним правом, уставом, законима и подзаконским актима одређене активности у правцу одвраћања од спољне војне претње или одбијања

напада уколико до њега дође. Сматрамо да овако схваћеном појму одбране боље одговара термин "национална одбрана", да би се појам одвојио од других правних значења термина одбрана (рецимо у смислу права окривљеног на одбрану у кривичном поступку).⁵³⁵

Појам одбрана је ширег значења и у највећем броју случајева обухвата војну одбрану, цивилну одбрану, цивилну заштиту, па чак и полицијску активност предузету у сврху одбране земље, очувања националног поретка и безбедности земље споља и изнутра.

Под "оружаним снагама" подразумевају се све легалне државне оружане формације које једна земља развија у миру и може употребити у рату. У највећем броју земаља оружане снаге имају више компоненти (оперативну, професионалну, резервну, територијалну, полицијску и сл.), тако да се под појмом "војска" углавном подразумева професионална или оперативна компонента, док се појмом "оружане снаге" означавају све оружане формације једне државе.

Војска и полиција чине окосницу оружаних снага, односно монопола физичке силе, сваке државе. Ове две институције уставног система имају велике сличности, али и битне разлике. Сличности се огледају у могућности употребе монопола физичке принуде, а разлике у разлозима њихове конкретне употребе.⁵³⁶

Оружане снаге (оружана сила, армија, војска) по дефиницији представљају специјализовану организовану организацију државе, припремљену и организовану за вођење оружане борбе.⁵³⁷

Појам оружаних снага у међународном ратном праву је шири него у војној терминологији. Према Хашкој конвенцији о законима и обичајима рата на копну из 1907. године⁵³⁸ и Женевским конвенцијама о заштити жртава рата из 1949⁵³⁹, оружане снаге обухватају: копнене, морнаричке и ваздухопловне снаге, као и све друге оружане формације (полицијске јединице, јединице територијалне одбране, фабричке заштите, националне страже, националне гарде и разне добровољачке оружане формације) које према унутрашњим

⁵³⁵ Драгишић, З.: *Правно-политички статус одбране СРЈ, докторска дисертација*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2004, стр. 6–7.

⁵³⁶ Ђурђевић, А.: *Уставно право II, организација државне управе*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2001, стр. 189.

⁵³⁷ *Војна енциклопедија*, Том VI, Редакција војне енциклопедије, Београд, 1973, стр. 448.

⁵³⁸ *Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*, The Hague, 18 October 1907, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/195?OpenDocument>, 27.01.2011. године.

⁵³⁹ *Geneva Conventions I-IV (1949) and Protocols I-II (1977)*, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebCONVFULL?OpenView>, 27.01. 2011. године.

прописима једне земље имају спољна обележја без обзира на њихову величину и специјалност. Промењена стратегија и тактика савременог ратовања условила је додатно проширење појма оружаних снага, па тако Протокол I уз Женевске конвенције усвојен 1977. у члану 43, под овим појмом подразумева све организоване наоружане снаге, групе и јединице стављене под одговорну команду.

Законом о одбрани Републике Српске било је дефинисано, да оружане снаге Републике Српске сачињавају војска и полиција.

Следом наведеног, сматрамо да је терминолошки споран појам „оружане снаге БиХ“ и то у делу „оружане снаге“. Наиме, обично термин оружане снаге подразумева, поред војске, и неке друге наоружане субјекте (органе управе), најчешће полицију. Као што видимо, овде је извршена симбиоза појмова војске и оружаних снага, иако оружане снаге БиХ имају само једну компоненту и у миру и у рату, војну компоненту.

Посебно осетљиво место сваког одбрамбеног система представљају оружане снаге, односно војска. Војска је централни и најважнији субјект одбране, често јој се придаје толики значај да се, неоправдано, целокупан одбрамбени систем поистовећује са војском. У сваком друштву војска поседује одређену моћ и утицај који тежи да што више прошири. У демократским политичким системима војска је у великој мери искључена из политичког живота, њена улога дефинисана је уставом и законима. Посебан проблем је питање политичке, тј. цивилне контроле војске која је неопходна да би се војска држала у уставним и законским оквирима, јер би њен излазак из тог оквира озбиљно угрозио демократске процесе у друштву и претио да земљу гурне у диктатуру.

2. УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ ОДБРАНЕ И ВОЈСКЕ

Познато је да војска, односно оружане снаге, уз полицију представљају оружани орган управе. Као такви они располажу импозантном оружаном силом коју употребљавају за заштиту суверенитета, територијалног интегритета, независности, уставног поретка и осталих уставом утврђених вредности државе. Ове вредности војска, односно оружане снаге, штите од напада споља. Само у изузетним приликама војска чува унутрашњи поредак, будући да заштита унутрашњег поретка државе војном силом саме државе више је својствена тоталитарним режимима, него демократским друштвима.

У демократским државама одређене војне послове може извршавати само војска коју је формирала држава која је надзире, контролише и са њом

командује. Дакле, војни послови су државни послови.⁵⁴⁰ Међутим, све функције власти су укључене у организовање и уређење војних послова. Тако се о војсци брине и законодавна и извршна, али и судска власт.

Војска је специфичан орган управе, хијерархијски стриктно уређен на принципу вертикалне хијерархије. Таква вертикална хијерархија подразумева субординацију између органа и постојање претпостављених и потчињених, односно подређених и надређених субјеката. Субординација је код хијерархијски уређених војних организационих јединица дужност потчињених да извршавају конкретна наређења својих претпостављених. Такође, војне органе можемо тумачити и по принципу виших и нижих органа, сходно њиховом положају у хијерархијској лествици. Виши органи су они органи који су хијерархијски надређени нижим органима. При томе, овлашћења виших органа су овлашћења која се претпостављају, односно за која вишем органу није потребан посебан, изричит правни основ.⁵⁴¹

Војску карактерише, поред строге, вертикалне хијерархије и војна дисциплина. Под војном дисциплином се подразумева тачно, правовремено и потпуно вршење војне службе. Војска као организација се темељи на војној дисциплини која је као таква инхерентна овом државном органу и не налазимо је код других органа управе, па чак не и у толикој мери код полиције.

У сврху припреме за одбрану територије, државни управни органи и војска у међусобној координацији образују територијалне органе одбране и размештају војне јединице по територији, при томе делећи територију земље на војне области, војне округе и војне одсеке. Војне области, окрузи и одсеци представљају државне органе управе који обављају управне послове за потребе одбране земље. У те послове обично спадају: попис и евиденција о војним обвезницима, материјалним средствима и привредним ресурсима; планови одбране територије; мобилизацијски рејони; успостављање и одржавање система обавештавања, узбуњивања, заштите и спашавања; вођење управних поступака по питањима одбране, а који се односе на физичка и правна лица и средства; издавање уверења, потврда, решења и др.⁵⁴²

Војне јединице се хијерархијски уређују и размештају унутар државне територије сходно проценама надлежних војних и цивилних органа и војним капацитетима земље.

⁵⁴⁰ Кутлешкић, В.: *Организација власти, упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Београд, 2002, стр. 7.

⁵⁴¹ Милков, Д.: *Управно право I, уводна и организациона питања*, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009, стр. 76.

⁵⁴² Поређења ради, видети: *Чл 5 и остале чланове Закона о војној, радној и материјалној обавези*, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009 и 95/2010.

У оквиру војне организације постоје две врсте органа: војни органи за командовање и војни управни органи. Најзначајнија специфичност војних управних органа је у њиховом двојаким карактеру. Они су са једне стране органи за командовање у оружаним снагама, а с друге стране управни органи.⁵⁴³ Старешине војних јединица и војних установа имају поред одређених овлашћења за командовање и овлашћења за управне послове, па команде таквих војних јединица, односно управе таквих војних установа представљају војне управне органе. Управна делатност тих старешина, јединица, команди и установа спроводи се у области мобилизације и припрема за рат.

Статус војног управног органа имају команде виших јединица ранга самосталног батаљона (дивизиона) и њима по рангу равне или више командне јединице, односно управне установе у оружаним снагама за чијег старешину је формацијски предвиђен чин потпуковника.⁵⁴⁴ Приликом одлучивања, воља старешине војног управног органа је одлучујућа.

Кроз реализацију персоналне и кадровске политике војска, такође, обавља знатан део државне управне делатности при томе решавајући у првостепеним и другостепеним управним поступцима и доносећи појединачне управне акте. При томе, може се говорити о карактеру тих управних аката имајући у виду да они често делују унутар, поготово када су у питању општи управни акти војске. Основни и најфреквентнији акти који се користе у војсци јесу наредбе и наређења. Иако наизглед слични, између ова два акта постоје значајне разлике.

Наредба коју издаје војни старешина (командант, командир, па и министар одбране) увелико се разликује од наредбе органа управе.

Наредба је општи акт управе којом се спроводи поједина одредба закона и другог прописа, тако што се наређује или забрањује поступање у одређеној ситуацији, која има општи значај. Наредбом се једна појединачна ситуација регулише, али на општи начин, тако што се наређује или забрањује поступање у одређеном случају који има општи значај.⁵⁴⁵ Наредбом се, ради спровођења појединих одредаба закона и других прописа, наређује или забрањује поступање у одређеној ситуацији, која има општи значај.⁵⁴⁶

Лексикон сигурности, такође, раздваја термине наредба и наређење. При томе, наредбу одређује као подзаконски пропис, управни акт, односно, акт

⁵⁴³ Кунић, П.: *Управно право – посебни дио*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци и Факултет за безбједност и заштиту Универзитета Синергија у Бањалуци, Бањалука, 2008, стр. 42–43.

⁵⁴⁴ Кунић, П.: *op. cit.*, стр. 43.

⁵⁴⁵ Димитријевић Предраг.: *Управно право, општи део, књига прва*, Центар за публикације правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 230.

⁵⁴⁶ Чл. 109 Закона о административној служби у управи Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 16/02, 62/02 и 38/03.

материјалног или другог пословања, којим се у оружаним снагама наређује или забрањује извршење одређеног конкретног задатка или поступка. Наредбама се регулише и статус и положај војних лица, када имају функцију указа највишег органа државе. Када је у питању наређење, лексикон сигурности одређује да је то акт руковођења и командовања, којим се у оружаним снагама налаже извршење одређеног задатка или забрањује извршење неке радње. Може бити писано и усмено. Наређење, које се тиче службе, овлашћени су да издају претпостављени (некада и старији), а потчињени (односно млађи) дужни су да га извршавају безусловно, потпуно, тачно и благовремено, осим у случајевима ако би оно представљало кривично дело. За неизвршење или одбијање извршења наређења, војна лица подлежу дисциплинској и материјалној одговорности.⁵⁴⁷

Анализирајући одређења наредбе у теоријском и позитивноправном смислу, долазимо до закључка да се наредбе војних органа разликују од наредбе као акта државног органа управе, односно органа којем је поверено вршење послова државне управе.⁵⁴⁸

Ако овоме додамо и обележја управних аката која обухватају: (1) да је акт издат од стране надлежног доносиоца; (2) једностраност; (3) ауторитативност; (4) решавајуће правно дејство акта; (5) конкретност, и (6) да је донет у управној ствари.⁵⁴⁹ Чак и ако уобзиримо минимум од три елемента које неки акт мора задовољити да би имао епитет управног акта, као што су: (1) конкретност; (2) ауторитативност и (3) правно деловање⁵⁵⁰, наредбу војних органа не можемо третирати као управни акт, будући да јој у великој мери недостаје правно дејство управног акта. Наиме, она више представља интерни акт управе и делује *inter partes*, те као таква нема ни непосредно, а ни посредно решавајуће спољашње правно дејство.⁵⁵¹

Ситуација је нешто јаснија када су у питању наређења која издају војни органи. Наређење се никако не може сматрати управним актом, будући да се њиме регулише интерно поступање, односно одређују и конкретизују задаци и

⁵⁴⁷ Беридан, И., Томић, И., Кресо, М.: *Лексикон сигурности*, „ДЕС“ Сарајево, 2000, стр. 228.

⁵⁴⁸ У Републици Српској, управне прописе могу доносити највиши органи државне управе – министарства. Ове акте могу доносити и органи којима је поверено вршење послова државне управе. Анализом Пословника Владе Републике Српске утврдили смо да она не доноси наредбе, док код министарстава то учавамо, посебно код Министарства унутрашњих послова.

⁵⁴⁹ Наведени услови морају бити испуњени кумулативно да би један акт имао својство управног акта. Наведено према: Бачић, В., Томић, З.: *Коментар закона о управним споровима*, Службени лист, Београд, 1989, стр. 77.

⁵⁵⁰ Крбек, И.: *Управни акт*, Загреб, 1957, стр. 7. Наведено према: Кунић, П.: *Управно право (општи и посебни дио)*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци, Бањалука, 2001, стр. 352.

⁵⁵¹ Интерни акти управе нису управни акти. Ово и шире: Димитријевић Предраг: *op. cit.*, стр. 253.

уобичајене свакодневне активности војних органа на релацији претпостављени – потчињени.

3. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ОРУЖАНИХ СНАГА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Оружане снаге Босне и Херцеговине су настале спајањем некадашњих ентитетских војски, тачније Војске Републике Српске и Војске Федерације БиХ, кроз два реформска циклуса. Први пут, током 2003. године, када је донесен први Закон о одбрани, те успостављена два ланца командовања (оперативни и административни), и други пут, почетком 2006. године, када су дефинитивно укинуте ентитетске оружане снаге и успостављене једне и јединствене Оружане снаге Босне и Херцеговине са јединственим ланцем командовања и контроле.

Устав Босне и Херцеговине, штуро у Члану V, тачка 5а и 5б, помиње оружане снаге, при томе највероватније алудирајући на тадашње ентитетске војске. Тако се наводи да ће сваки члан председништва, у оквиру своје функције, имати овлашћење цивилног командовања оружаним снагама. Такође, овом тачком, предвиђа се и успостављање „Сталне комисије за војна питања“. Битно је запазити и уставну одредницу, да ниједан ентитет неће претити силом нити употребљавати силу против другог ентитета, а ни под којим условима оружане снаге једног ентитета неће ступити на територију, нити боравити на територији другог ентитета, без одобрења владе потоњег ентитета и Председништва БиХ. Све оружане снаге у Босни и Херцеговини функционисаће у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом БиХ.⁵⁵²

Како је уставну реформу у БиХ, до сада, немогуће спровести, а појавио се услов за успостављањем јединствених оружаних снага на нивоу БиХ у циљу приступања евроатлантским интеграцијама, извршено је доношење законских аката којима су успостављене једне и јединствене Оружане снаге БиХ. Трагом наведеног, данас Оружане снаге БиХ постоје и делују изван Устава БиХ, што опет представља највероватније јединствен пример у свету, будући да готово сви Устави уређују одбрану и оружане снаге као веома значајно питање.

Темељни правни акт за настанак и функционисање Оружаних снага Босне и Херцеговине јесте Закон о одбрани Босне и Херцеговине.

Закон о одбрани регулише јединствени одбрамбени систем БиХ, успоставља и дефинише ланац командовања и улогу свих елемената, како би БиХ имала пун капацитет у цивилном надзору и заштити њеног суверенитета и територијалног интегритета. Закон, такође, утврђује права, дужности и поступке

⁵⁵² Овде је битно запазити термин: „оружане снаге у БиХ“, дакле не „Оружане снаге БиХ“, што јасно говори да Устав поверава надлежност над војском ентитетима. Видети: *Члан V, тачка 5а и 5б Устава БиХ*, Дејтонски споразум, USAID, Бањалука, 1996, стр. 75–76.

институција БиХ, Оружаних снага БиХ и ентитетских органа за одбрану суверенитета и територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета БиХ, као и пружање помоћи цивилним властима.

Закон о одбрани је одредио (дефинисао) Оружане снаге БиХ. Тако, Оружане снаге БиХ су професионална, једна војна сила, коју организује и контролише Босна и Херцеговина. Надаље, закон предвиђа да Оружане снаге имају активну и резервну компоненту, те да су оне институција Босне и Херцеговине, коју чине представници из реда сва три конститутивна народа и представници из реда осталих, у складу са Уставом и законима БиХ.⁵⁵³

Из законске позиције Оружаних снага БиХ уочавамо снажан нагласак да је то институција БиХ, да су то јединствене Оружане снаге БиХ, те да их чине припадници који су представници свих народа и народности БиХ. Дакле, наглашава се све оно што Оружаним снагама БиХ даје обележја државног и државности.

Поред Закона о одбрани, битан правни акт за функционисање Оружаних снага БиХ јесте и Закон о служби у Оружаним снагама БиХ.

Законом о служби у Оружаним снагама БиХ, уређују се: служба у Оружаним снагама БиХ, састав Оружаних снага, пријем у службу, права и обавезе лица на служби у Оружаним снагама, статус лица током службе, систем класификације људства, оцене, унапређења, управљање евиденцијом персонала и каријером војних лица, чинови и ознаке у Оружаним снагама, стандарди понашања и друга статусна питања лица на служби у Оружаним снагама.⁵⁵⁴

Закон о служби у ОС БиХ у суштини представља додатак Закона о одбрани БиХ и као такав обезбеђује повезаност између појединца на служби у Оружаним снагама и државе. Он даје оквир за основне елементе управљања персоналом, те представља основу за прогресивни систем управљања каријером, укључујући свеобухватне процедуре за развој и напредовање, као и оцењивање војних лица. Додатак овоме је и пакет одредби које се тичу стандарда понашања и регулисања службе.⁵⁵⁵

Овај закон је кључан за укупан правни, а поготово радноправни статус војних лица, будући да представља *lex specialis* у односу на Закон о раду, Закон о ПИО, Закон о здравственом осигурању и сличне законе који регулишу ову област.

⁵⁵³ Чл. 2 Закона о одбрани БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 88/05.

⁵⁵⁴ Чл. 1 Закона о служби у Оружаним снагама БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 88/05.

⁵⁵⁵ *Defense Reform Commission Report*, OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Сарајево, јуни 2005, стр. 88–89.

4. ИНСТИТУЦИОНАЛНА И ОРГАНИЗАЦИОНА НАДЛЕЖНОСТ НАД ОРУЖАНИМ СНАГАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Одбрамбени систем БиХ и Оружане снаге БиХ у потпуности су у надлежности државног нивоа власти БиХ.

У том погледу навешћемо ингеренције Парламентарне скупштине БиХ, Председништва БиХ, Министарства и министра одбране БиХ и Сталног комитета за војна питања БиХ.

4.1. Надлежности Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине у области одбране

Као и код великог броја других земаља и у Босни и Херцеговини законодавна власт, сходно значају и улози у структури државне власти, има кључне надлежности у систему одбране Босне и Херцеговине. У том смислу, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине над одбраном и Оружаним снагама БиХ има следеће надлежности:

- проглашавање ратног стања на захтев Председништва, и то у случају директног напада на БиХ или њен део;
- проглашавање ванредног стања на предлог Председништва када постоји претња постојању БиХ, претња напада на БиХ или било који део БиХ или непосредна ратна опасност;
- демократска контрола над Оружаним снагама и свим другим институцијама одбране на нивоу БиХ;
- законодавна активност везана за организацију, финансирање, попуњавање, обучавање, опремање, размештање и употребу Оружаних снага;
- потврђивање постављења начелника и заменика начелника Заједничког штаба Оружаних снага, команданта и заменика команданта Оперативне команде Оружаних снага, команданта и заменика команданта Команде за подршку Оружаних снага и свих официра са чином генерала у Оружаним снагама;
- надзирање и истраживање свих питања која се односе на организацију, финансирање, попуњавање, обучавање, опремање, размештање и употребу Оружаних снага, и

- доношење прописа о чувању тајних података током истрага и разматрања.⁵⁵⁶

Следом наведеног, уочавамо, да поред законодавне власти, која је од нарочитог значаја за функционисање одбрамбеног система земље, јер се вршењем те функције парламента уређује целокупан одбрамбени систем, од изузетног значаја је и функција доношења буџета и завршног рачуна. Наиме, буџет је моћно средство контроле парламента над радом владе, пошто парламент приликом доношења буџета може у детаље да одређује расходе владе, па самим тим и расходе министарства одбране и оружаних снага. Изгледа да је одлучивање о буџету снажан механизам да се егзекутива стави под контролу законодавне власти. Буџетска контрола би требало да буде основни инструмент онога што се назива "цивилна контрола војске".

Са становишта одбране земље, посебан значај имају одбори парламента који се у већини земаља формирају као посебна радна тела парламента. У Парламентарној скупштини БиХ (као и парламентима већине земаља) формирају се специјализовани парламентарни одбори по подручјима која одговарају подручјима министарских ресора, што олакшава контролу коју парламент врши над министарствима и радом владе у целини. Одбори парламента су "најдемократскија" тела која врше контролу над оружаним снагама, односно најосетљивијим деловима система одбране и безбедности земље (службе војне и цивилне безбедности, тајне полиције и сл.). Парламентарни одбори који се баве контролом рада министарстава треба да својим саставом одсликају однос снага у парламенту, односно расположење бирачког тела.

У случају Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина БиХ, има формирану Заједничку комисију за одбрану и безбедност.

Заједничка комисија за одбрану и безбедност, као прво заједничко радно тело оба дома Парламентарне скупштине БиХ, основана је у новембру 2003. године. Комисија има 12 чланова, по шест из сваког дома. Радом Комисије руководи председавајући, који има два заменика и они су припадници три конститутивна народа. Потреба за оснивањем и почетак рада Комисије везани су, пре свега, за формирање јединствених Оружаних снага БиХ, а потом и за оснивање других државних институција из безбедносног сектора. Демократски парламентарни надзор над одбрамбеним и безбедносним сектором био је неопходан услов за процесе који су уследили и одвијају се на путу прикључења БиХ у НАТО и ЕУ интеграције.

Комисија сарађује са свим институцијама из одбрамбено–безбедносног сектора у БиХ, као и међународним организацијама и институцијама, а посебно с НАТО, Мисијом ОЕБС-а, УНДП-а, ЕУПМ-а, ДЦАФ-а и др. Надлежности

⁵⁵⁶ Чл. 10 Закона о одбрани БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 88/05.

Комисије дефинисане су пословницима домова ПСБиХ, као и одређеним законским одредбама у области одбране и безбедности. У складу с наведеним прописима, Комисија је надлежна за: разматрање и праћење провођења одбрамбене и безбедносне политике БиХ; разматрање закона из области одбране и безбедности БиХ; разматрање извештаја, информација и других аката Министарства одбране БиХ, Министарства безбедности БиХ и других извршних тела која се баве питањима одбране и безбедности, као што су: Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА), Гранична полиција БиХ, НЦБ Интерпол БиХ, Служба за послове са странцима, Центар за уклањање мина (БХМАЦ), с посебним освртом на планове везане за структуру и статусна питања Оружаних снага БиХ, увоз–извоз оружја и војне опреме, борбену готовост, војне вежбе, те међународне операције подршке миру. Након разматрања ових аката Комисија извештава домове ПСБиХ. Затим, Комисија врши разматрање буџета институција одбране и безбедности БиХ и њихово извршење, као и разматрање извештаја о финансијском пословању ових институција, разматрање питања сарадње БиХ са УН-ом, мисијом ОЕБС-а и другим организацијама из одбрамбено–безбедносног сектора, те врши остваривање сарадње с надлежним парламентарним комисијама ентитета, других држава, као и међународним организацијама и телима из одбрамбено–безбедносног сектора, као и разматрање свих других питања из области безбедносног сектора БиХ.⁵⁵⁷

4.2. Надлежности Председништва Босне и Херцеговине у области одбране

Област националне одбране је готово у целини у рукама извршне власти, она организује и спроводи практично све мере и активности из области одбране земље. У парламентарном систему поделе власти, што је случај у БиХ, извршна власт је најчешће организована по бицефалном принципу и њу сачињавају шеф државе и влада.

Чланови Председништва по функцији имају “цивилну команду” над Оружаним снагама⁵⁵⁸. У том смислу, Устав БиХ не даје Председништву БиХ ексклузивитет врховног команданта Оружаних снага, те га не одређује као највиши орган руковођења и командовања Оружаним снагама из разумљивих разлога, јер у постратном периоду, БиХ нема војску веће ентитетске војне структуре (Војска Републике Српске и Војска Федерације БиХ).

⁵⁵⁷ *Заједничка комисија за одбрану и безбедност, публикација*, Парламентарна скупштина БиХ, Сарајево, 2009, стр. 2. Такође, видети: *Чл. 53–54 Пословника Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 33/06, 41/06, 81/06, 91/06, 91/7 и 87/09, те *Чл. 47–48 Пословника Дома народа Парламентарне скупштине БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 33/06, 41/06, 91/06 и 91/07.

⁵⁵⁸ Члан V, став 5а – израз “цивилна команда” над оружаним снагама вероватно је јединствен у Уставу Босне и Херцеговине, аутор до сада није успео да у литератури пронађе сличан.

Чланови Председништва БиХ бирају Стални комитет за војна питања, који координише активности Оружаних снага, а чланови Председништва су истовремено и чланови Сталног комитета за војна питања.

Председништво Босне и Херцеговине има врховну команду и контролу над Оружаним снагама БиХ. У том смислу, надлежност Председништва је да:

- захтева проглашење ратног стања и стања непосредне ратне опасности од Парламентарне скупштине;
- упућује Оружане снаге у операције током рата, ванредног стања или мировне операција изван земље у складу са законом;
- ангажује војне снаге на помоћ цивилним органима у случају природних и других катастрофа или несрећа;
- одређује и мења величину и структуру Оружаних снага;
- овласти министра одбране да нареди употребу и размештај Оружаних снага;
- утврди одговарајућу националну заступљеност у Оружаним снагама, узимајући у обзир последњи попис становништва, оперативну готовост, потребе за попуњавањем, морал и кохезију Оружаних снага;
- одобри организацију војних снага за задатке и мисије;
- на предлог министра одбране, поставља и смењује начелника и заменике начелника Заједничког штаба Оружаних снага, команданта и заменике команданта Оперативне команде Оружаних снага и команданта и заменике команданта Команде за подршку Оружаних снага;
- унапређује професионална војна лица у чинове генерала у Оружаним снагама;
- поставља и смењује генерале у Оружаним снагама;
- именује и смењује војнодипломатске представнике и војне представнике у дипломатско–конзуларним представништвима Босне и Херцеговине и међународним организацијама, као и војне представнике у страним мултинационалним и међународним војним командама и другим страним, мултинационалним или међународним институцијама;
- информише Парламентарну скупштину о стратешким, безбедносним и одбрамбеним питањима, и

- усваја безбедносну политику и одбрамбену политику Босне и Херцеговине, са циљем пружања стратешких смерница у иностраним пословима и питањима одбране.⁵⁵⁹

Иако према Уставу БиХ, организација, структура и правни положај оружаних снага недвосмислено спадају у ентитетску надлежност, реформским процесима током периода 2002–2005. године дошло је до стварања јединствених оружаних снага под именом Оружане снаге Босне и Херцеговине. Прецизније, Оружане снаге Босне и Херцеговине су створене Законом о одбрани из 2005. године. Као такве настале су и дан данас делују изван Устава, што је неубичајен пример у свету. Дакле, постоји несклад између *de iure* и *de facto* положаја Оружаних снага БиХ, с аспекта Устава БиХ.⁵⁶⁰

4.3. Надлежности Министарства одбране Босне и Херцеговине

Да би сагледали надлежности Министарства одбране БиХ, претходно ћемо се осврнути на улогу владе уопште и у области одбране, при томе имајући у виду да БиХ нема владу, већ министарски савет.

“Влада као орган извршне власти има самостална овлашћења, самосталног органа једино у парламентарном систему власти. У председничком систему власти она је неформални орган шефа државе који нема сопствена овлашћења, док је у скупштинском систему власти влада извршни орган парламента који у име парламента обавља извршну власт. У парламентарном систему влада је, независно од начина избора и овлашћења шефа државе, ефективни орган извршне власти, носилац значајнијег и важнијег дела те власти. Овлашћења владе су временом еволуирала, тако да данас обухватају нека класична овлашћења, затим овлашћења која су произашла из промењене улоге шефа државе током последњих деценија и овлашћења која влада има у ванредним околностима и околностима кризе у земљи”.⁵⁶¹

Под класичним овлашћењима владе треба подразумевати извршавање закона које донесе парламент и извршавање судских одлука. Ради извршења својих основних класичних функција, влада доноси подзаконске акте (уредбе и друге опште акте) којима се омогућује примена закона. Поред тога, влада у циљу спровођења закона и судских одлука може доносити и појединачне правне акте и предузимати друге неопходне мере. У класична овлашћења владе укључују се и она која влада има према парламенту. Ту, пре свега, спада право

⁵⁵⁹ Чл. 12 Закона о одбрани БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 88/05.

⁵⁶⁰ О томе, видети: Врањеш, Н.: *Утицај реформе Оружаних снага на безбедност БиХ, магистарска теза*, Универзитет у Београду, Факултет безбедности, Београд, 2004, стр. 54.

⁵⁶¹ Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд 1997, стр. 393.

законодавне иницијативе, предлагање амандмана на предлог закона, право вета, учешће у промулгацији закона и публикација закона.

Одбрамбена функција је традиционално поље рада владе, међутим, влада је значајно проширила поље свог деловања и она више није пуки извршилац закона из области одбране и безбедности (и не само ове области) већ креатор одбрамбене политике. Влада је свој утицај значајно проширила у области законодавне иницијативе, што се посебно односи на буџетску материју, која представља главни инструмент за контролу оружаних снага, што практично значи да парламент само одобрава политику коју води влада. Влада данас све више води спољну политику и одлучује о рату и миру, и у великом броју земаља овлашћење за проглашење ратног стања, стања непосредне ратне опасности и ванредног стања припада влади.

Јачање улоге извршне власти (нарочито улоге владе) је појава коју је у правној и политичкој литератури описала већина аутора, без обзира на њихову идеолошку и методолошку опредељеност, и слажу се да је промена улоге извршне власти последица промене коју је држава доживела током двадесетог века.

Због тога данас више не одговара стварности тврдња да је парламент законодавац, а влада извршилац закона, пошто је законодавна функција подељена између парламента и владе. Овакав преображај наступио је као последица преображаја улоге државе, која се више није ограничавала на полицију и на одржавање поретка (држава – полицајац), него је обухватала и непосредно руковођење одређеним јавним службама (држава – предузеће).

Имајући у виду овако, несумњиво, измењену улогу владе од извршиоца закона до креатора политике, није претерано рећи да је влада у државама са парламентарним системом и бицефалном организацијом извршне власти најзначајнији државни орган са становишта националне безбедности. Значајна улога владе у креирању и спровођењу политике националне одбране у редовним приликама, знатно се увећава у кризним и ванредним околностима. До увећања овлашћења владе долази, било одлуком парламента, у случају ратног стања, стања непосредне ратне опасности или ванредног стања, било на основу устава који предвиђа проширење овлашћења владе у оваквим околностима.

Претходно наведена становишта значајно дивергирају када је у питању Босна и Херцеговина. Наиме, већ је наглашено да надлежности над одбраном припадају извршној власти. У том смислу смо разматрали надлежности Председништва БиХ. Као други субјекат извршне власти надлежан за управљање одбраном, уобичајено се јавља влада. Међутим, Савет министара БиХ не представља владу у правом смислу извршне власти. Према Уставу БиХ, а и према законима, Савет министара као колективни орган извршне власти нема конкретније надлежности над одбраном. Надлежности Савета министара можемо сагледавати једино кроз законска задужења Министарства одбране као

министарства у саставу Савета министара и министра одбране као највишег званичника у министарству.⁵⁶²

Министарство одбране обавља стручно–техничке и управне послове у области одбране. Законом о одбрани Босне и Херцеговине дефинише се свеобухватно и детаљно списак надлежности министарства. Тако, Министарство одбране обавља следеће послове:

- стварање и одржавање одбрамбеног капацитета, како би се обезбедила заштита суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине;
- предлагање буџета за одбрану и издавање одобрења за потребе из државног буџета за одбрану;
- организација, опремање и снабдевање Оружаних снага;
- регулисање организације и вођење пукова, њихових команди и особља;
- провођење дефинисаних политика и смерница и обезбеђење провођења закона, осталих прописа и општих аката у области одбране;
- извршавање обавеза у вези са изградњом и одржавањем војних и других објеката, као и објеката од посебног значаја за одбрану Босне и Херцеговине;
- управљање и коришћење средстава намењених за потребе Оружаних снага;
- набављање, чување и обнављање резервних производа посебне намене за потребе Оружаних снага;
- израђује критерије о условима и начину складиштења, чувања и одржавања наоружања и војне опреме и стара се о заштити материјалних средстава и објектима у Оружаним снагама;
- испитивање, контрола квалитета и верификација наоружања и војне опреме за Оружане снаге;
- планирање, извођење геодетских, фотограметријских и картографско–репродукцијских послова од интереса за одбрану,

⁵⁶² Наиме, све је специфично код Савета министара БиХ. И сам назив каже да је то министарски савет, а не влада. У том смислу, специфични су и акти које Савет министара доноси. Примера ради, Савет министара БиХ не доноси уредбе нити уредбе са законском снагом. Он доноси одлуке, закључке, решења и упутства, а усваја нацрте и предлоге закона, које упућује Парламентарној скупштини, затим анализе, информације, извештаје и друге акте које разматра Савет министара.

провођење надзора над извођењем тих послова и старање о очувању, складиштењу и дистрибуцији геодетских, фотограметријских и картографских материјала и докумената значајних за одбрану;

- организовање везе, противелектронског обезбеђења и крипто заштите Оружаних снага;
- организовање и вршење инспекцијског надзора над Оружаним снагама;
- организовање и провођење мера безбедности и заштите одбрамбеног система, као и тајних података одбране;
- доношење политика и основних правила за Оружане снаге;
- доношење прописа о школовању, одгоју и образовању у Оружаним снагама;
- доноси прописе о војној дисциплини;
- представљање Босне и Херцеговине у међународним односима везаним за одбрану;
- врши надзор над свим субјектима у Оружаним снагама;
- упућује предлог Савету министара са иницијативом о учешћу у операцијама подршке миру, као и друге надлежности прописане Законом о учешћу припадника Оружаних снага, полицијских службеника, државних службеника и осталих запосленика у операцијама подршке миру и другим активностима у иностранству;
- израду, преглед у ажурирању Одбрамбене политике коју одобрава Председништво, а усваја Парламентарна скупштина;
- израду и одобравање политика и прописа у погледу организације, администрације, персонала, обуке, опремања и употребе Оружаних снага;
- обезбеђивање да Босна и Херцеговина поштује међународне обавезе везане за питања одбране;
- израда процедура за одобравање војне помоћи цивилним властима у случају природних и других катастрофа и несрећа по овлашћењима датим од Председништва;
- обезбеђивање транспарентности функције Министарства одбране;
- утврђивање политике стамбеног збрињавања припадника Министарства одбране и Оружаних снага;
- планирање и организовање научноистраживачког рада од значаја за одбрану, и

- давање стручног мишљења о наставним програмима који се тичу искључиво војних аспеката цивилне одбране, а на захтев надлежних институција.⁵⁶³

Из надлежности Министарства одбране као органа, произилазе и конкретизују се надлежности министра одбране, као појединца – руководиоца.

Министар одбране има организационе и административне надлежности које су предмет врховне команде и контроле Председништва БиХ. Поред тога, министар одбране има командне надлежности, као и овлашћење да надгледа, прати и врши инспекцију над Оружаним снагама у циљу обезбеђења и извршења закона и других прописа.

Министар одбране одговоран је Парламентарној скупштини и њеним комисијама. На њихов захтев дужан се појавити пред њима и поднети извештај о питањима која су у надлежности министарства одбране. Надлежан је да доноси опште прописе: правилнике, наредбе и упутства, препоруке и др. Издаје директиве и наређења.

Поред наведеног, министар одбране представља државу (има улогу међународног представника) за питања одбране на министарском нивоу. Он, такође, утврђује организацију и формацију команди и јединица Оружаних снага на предлог начелника Заједничког штаба Оружаних снага, те успоставља стратешко планирање за оружане сукобе, операције подршке миру и реаговања у случају природних и других катастрофа и несрећа.

У области безбедности, министар одбране планира и врши надзор над провођењем свих војнообавештајних делатности за Оружане снаге.

У области кадрова, министар одбране ангажује професионално војно особље на попуни одобрених упражњених места у Оружаним снагама, те врши: унапређења, постављања и разрешења војних лица испод чина генерала.

У домену командовања, министар одбране издаје наређење начелнику Заједничког штаба Оружаних снага за размештај или употребу јединица Оружаних снага у земљи или ван земље да би провео одлуку Председништва, затим издаје наређење начелнику Заједничког штаба за активирање резервних јединица, те наређења за размештање или употребу било којег дела Оружаних снага ради помоћи органима цивилне заштите.

Министар одбране предлаже начелника и заменика начелника Заједничког штаба, команданта Оперативне команде и команданта Команде за подршку и њихове заменике, а поставља их Председништво уз консултације са Сталним комитетом за војна питања. Парламентарна скупштина потврђује именовања.

⁵⁶³ Чл. 13 Закона о одбрани БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 88/05.

Анализирајући надлежности министра одбране БиХ, уочавамо широк ниво овлашћења која обухватају три области: административно–организационе, командне и инспекцијске.

Структура Министарства одбране уређена је Правилником о унутрашњој организацији. На челу Министарства је министар који има два заменика, и то заменика за политику и планове и заменика за ресурсе. Поред кабинета министра и кабинета заменика министара, те секретара министарства, у министарству се образују сектори, одељења и одсеци. У Министарству одбране БиХ постоје следећи сектори: Сектор за политику и планове, Сектор за међународну сарадњу, Сектор за обавештајно–безбедносне послове, Сектор за К4 УИ, Сектор за управљање персоналом, Сектор за набавку и логистику и Сектор за финансије и буџет. Поред сектора, као самостално одељење делује Одељење за опште и заједничке послове. Ту су још и Генерални инспекторат који је самосталан и налази се на директној вези министру, те пет самосталних канцеларија (канцеларија за односе с јавношћу, канцеларија за интерну ревизију, канцеларија православног душебрижництва, канцеларија војног муфтије и канцеларија католичког душебрижництва).

4.3.1. Генерални инспекторат Министарства одбране Босне и Херцеговине

Генерални инспекторат је организациона јединица Министарства одбране. Генералним инспекторатом руководи генерални инспектор, који је професионално војно лице у чину генерала и поставља се на дужност у складу са Законом о одбрани.

Генерални инспекторат обезбеђује да војна лица у Министарству одбране и Оружаним снагама буду упозната и понашају се у складу с Поглављем VI Закона о одбрани које прописује професионалну етику, кодекс понашања и могући сукоб интереса лица запослених у МО и Оружаним снагама БиХ, као и било којим другим кодексом понашања или прописима које усвоји Министар одбране, а који се односе на етичко понашање и професионализам. Генерални инспекторат, у том смислу, има следеће надлежности:

- обука и образовање професионалних војних лица у Министарству одбране и Оружаним снагама у професионалном и етичком смислу;
- иницирање, провођење, контрола и надгледање испитивања и истрага тврдњи о лошем владању професионалних војних лица у Министарству одбране и Оружаним снагама;
- давање савета министру одбране у вези с уклањањем околности који штете моралу, делотворности и репутацији Оружаних снага, и

- давање препорука за прописе и координација успостављања професионалних стандарда и правила моралног руковођења, како би се побољшала професионалност, етичко понашање и личне способности војних лица у Министарству одбране и Оружаним снагама.⁵⁶⁴

Било које професионално војно лице у Оружаним снагама или други држављани Босне и Херцеговине, могу уложити жалбу или захтев за помоћ Генералном инспекторату, а везано за питања која су у његовој надлежности.⁵⁶⁵

Анализирајући наведено, запажамо, да је Генерални инспекторат орган управне контроле управе. Под управном контролом управе подразумева се таква контрола у којој је управа и активан и пасиван субјекат. То значи да једни органи управе контролишу друге органе управе, односно остале овлашћене вршиоце управне делатности (недржавне субјекте који имају управна овлашћења). Према томе, овде је управа и контролор и контролисани субјекат. У питању је један вид ауто–контроле управе усмерен на то да се осигура законитост, правилност и ефикасност у раду управе.⁵⁶⁶

Следом наведеног, можемо закључити да Генерални инспекторат представља својеврстан облик унутрашње контроле над целокупним системом војне одбране и оружаних снага, те узоран, правно уређен и према демократским принципима и стандардима успостављен модел унутрашње контроле управе. Такође, морамо приметити да је Генерални инспекторат више саветодавно и едукацијско, него контролно тело, али и као такав има обележја унутрашње управне контроле управе.

4.4. Парламентарни војни повереник Босне и Херцеговине

Сам назив омбудсман потиче од шведске речи *ombudsmann*, која у преводу значи представник или повереник, онај који представља. У ширем значењу, из самог назива произилази овлашћење за заступање, за представљање, за заштиту.⁵⁶⁷

⁵⁶⁴ Чл. 54 Закона о одбрани БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 88/05.

⁵⁶⁵ Шире видети: Модел инспекцијске контроле Оружаних снага БиХ у садашњој организацији ОС БиХ, у: Радишић, Д.: *Контрола над оружаним снагама, инострана и искуства БиХ*, Дефендологија центар за безбједносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бањалука, 2010, стр. 127–160.

⁵⁶⁶ Милков, Д.: *Управно право III, контрола управе*, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009, стр. 28–29.

⁵⁶⁷ „Омбудсман није проналазак политичке мисли једног народа. Под овим називом, и са угледом и ауторитетом који има у политичком систему Шведске, ова установа је данас постала инспирација, ако не и модел за напоре који постају све нужнији у погледу реконструкције политичких институција које је створила бирократска и легалистичка мисао и пракса“. Ово и шире у: Лилић, С.: *Data Protection Ombudsman – заштитник права грађана и*

Омбудсман је независно физичко лице које у име парламента (парламентарни повереник) врши контролу над државном управом и јавним службама.⁵⁶⁸ Као најважније карактеристике и основне вредности институције омбудсмана сматрају се: независност, професионалност, самосталност, приступачност, јавност, поверљивост и одговорност.⁵⁶⁹

Данас је институција омбудсмана присутна у великом броју земаља света и заиста је мали број земаља које не успостављају неки од облика омбудсмана. Разне су области деловања омбудсмана, од опште, садржане у називу омбудсман за људска права, затим омбудсман за децу, омбудсман за заштиту права потрошача, банкарски омбудсман, војни омбудсман, полицијски омбудсман и други.

Војни повереник је војни омбудсман. Босна и Херцеговина је једина држава региона која тренутно има успостављену институцију војног омбудсмана.⁵⁷⁰

Војни омбудсман представља механизам који функционише независно од војне командне структуре, врши контролу (надзор) над сектором безбедности и помаже да исти гарантовано поштује принципе и деловање добре управе. Војни омбудсман разматра жалбе на непримерно понашање, те злоупотребе у војсци, на негативне појаве у војним процедурама, и на основу тога израђује препоруке за потребне мере. Војни омбудсман не креира одбрамбену политику нити доноси одлуке у вези оперативних питања. Док је примарна улога војног омбудсмана да отклони узроке проблема и промовише правилно руковођење над сектором одбране и унутар њега, шира улога ове институције је да унапреди ефикасност и делотворност овог сектора, чинећи га одговорним и отвореним према грађанима.⁵⁷¹

Позиција парламентарног војног повереника БиХ успостављена је у циљу јачања владавине права, заштите људских права и слобода војних лица и кадета у оружаним снагама и Министарству одбране БиХ, како је гарантовано Уставом БиХ и међународним споразумима који представљају додаток Устава.⁵⁷²

комјутеризоване управне евиденције, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду, бр. 3–4, Нови Сад, 1990, стр. 83–84.

⁵⁶⁸ Милков, Д.: *Омбудсман – вид ванправне контроле управе*, Изградња и функционисање правног система Републике Српске, зборник радова, Бањалука, 1977, стр. 590.

⁵⁶⁹ Граховац, Н.: *Институција омбудсмана у БиХ, магистарски рад*, Паневропски универзитет Апеирон Бањалука, Факултет правних наука, Бањалука, 2008, стр. 9–10.

⁵⁷⁰ О војном омбудсману у БиХ, те искуствима неких држава о успостављању и раду војног омбудсмана видети шире у: Радишић, Д.: *op. cit.*, стр. 165–187.

⁵⁷¹ *Geneva Center for The Democratic Control of Armed Forces – DCAF*, 7/2005.

⁵⁷² Чл. 1 Закона о парламентарном војном поверенику БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 49/09.

Приликом обављања послова из своје надлежности, парламентарни војни повереник сарађује са Министарством одбране, Генералним инспекторатом Министарства одбране, Оружаним снагама и Институцијом омбудсмана за људска права БиХ.⁵⁷³

У спровођењу парламентарне контроле рада и других питања у области заштите људских права и слобода војних лица и кадета у Оружаним снагама и Министарству одбране БиХ, војни повереник је надлежан за истраживање специфичних питања према упутству Парламентарне скупштине и Заједничке комисије за одбрану и безбедност БиХ. У том смислу, војни повереник може без претходне најаве у било којем тренутку посетити јединице и команде Оружаних снага БиХ и организационе јединице Министарства одбране БиХ. Такође, војни повереник присуствује седницама Парламентарне скупштине БиХ или Заједничке комисије за одбрану и безбедност. У односу са Министарством одбране и Министром одбране БиХ, војни повереник може захтевати извештаје од Министра одбране БиХ и да му, у случају спровођења дисциплинског поступка, буде омогућен приступ потребној евиденцији.⁵⁷⁴

Сваки припадник Оружаних снага БиХ има право да непосредно контактира с војним повереником, без посредовања званичних служби.

Војни повереник подноси Парламентарној скупштини БиХ годишњи извештај о раду, а може у било којем тренутку доставити појединачни извештај Парламентарној скупштини БиХ или Заједничкој комисији за одбрану и безбедност.

Предвиђено је да војни повереник ради на професионалним основама, не заступајући, не штитећи, нити подривајући интересе било које политичке партије, регистроване организације или удружења, или било којег народа у БиХ.

Избор парламентарног војног повереника врши Парламентарна скупштина БиХ на предлог Заједничке комисије за одбрану и безбедност Парламентарне скупштине БиХ. Лице које се бира на дужност парламентарног војног повереника не може бити члан ниједне политичке партије и не сме следити инструкције политичких партија. Мандат парламентарног војног

⁵⁷³ Питања поменуте сарадње поближе су одређена *Правилником о сарадњи парламентарног војног повереника БиХ са Министарством одбране БиХ, Генералним инспекторатом Министарства одбране БиХ и Оружаним снагама БиХ*, Парламентарни војни повереник БиХ, Сарајево, децембар 2009. Поред наведеног, постоје и *Смернице о основама сарадње парламентарног војног повереника БиХ са Институцијом омбудсмана за људска права БиХ*, Парламентарни војни повереник БиХ, Сарајево, децембар 2009.

⁵⁷⁴ Пословником о раду парламентарног војног повереника БиХ уређен је поступак по притужбама, начин рада и друга питања значајна за рад парламентарног војног повереника БиХ. Видети: *Пословник о раду парламентарног војног повереника БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 8/2010.

повереника (изузев првоименованог за којег је одлучено да мандат завршава са датумом: 30. јун 2012. године) траје пет година, с могућношћу једног реизбора.

4.5. Стални комитет за војна питања Босне и Херцеговине

Председништво Босне и Херцеговине успоставља структуру и функционисање Сталног комитета за војна питања – СКВП. СКВП се састоји од осам чланова са правом гласа:⁵⁷⁵

- три члана Председништва Босне и Херцеговине;
- председавајући Савета министара Босне и Херцеговине;
- министар одбране Босне и Херцеговине;
- министар спољних послова Босне и Херцеговине;
- председник/потпредседник Републике Српске, и
- председник/потпредседник Федерације Босне и Херцеговине.

Начелно, у СКВП-у морају бити заступљена по два члана из сваког конститутивног народа.

Стални комитет за војна питања, уколико Председништво не одреди другачије, обавља следеће активности: (1) разматра и даје савете о безбедносној и одбрамбеној политици Босне и Херцеговине, која се припрема по упутству министра одбране Босне и Херцеговине; (2) даје савете Председништву о постављењу начелника и заменика начелника Заједничког штаба, команданта и заменика команданта Оперативне команде и Команде за подршку Оружаних снага БиХ, и (3) будући да сви чланови Сталног комитета за војна питања са правом гласа могу да поднесу жалбу, уколико Председништво не одобри именовање или смену официра са чином генерала, такве жалбе разматра укупни састав Сталног комитета за војна питања и могуће их је преиначити у складу са Пословником Сталног комитета за војна питања.⁵⁷⁶

⁵⁷⁵ Дакле, новина је то, што је сад, за разлику од предреформског периода, члан СКВП и министар одбране БиХ.

⁵⁷⁶ Чл. 32 Закона о одбрани БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 88/05. Поред Закона о одбрани, Председништво БиХ, своје надлежности и обавезе везане за Стални комитет за војна питања, одредило је *Пословником о раду Председништва БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 25/01 и 35/02. Међутим, нејасно је како се у Пословнику помиње термин Стални војни комитет уместо Стални комитет за војна питања. Видети: Заглавље В – Активности везане за Стални војни комитет и чл. 49 поменутог Пословника. У погледу обавезе Савета министара БиХ према Сталном комитету за војна питања БиХ, стални чланови Сталног комитета за војна питања из Савета министара обавезни су присуствовати седницама Сталног комитета за војна питања. Чл. 89 *Пословника о раду Савета министара*, Службени гласник БиХ, бр. 22/03.

Може се рећи да је СКВП једино „национално“ тело највишег нивоа (државног), које се бави војним питањима и које са саветодавног становишта одлучује о питањима везаним за Оружане снаге БиХ. Постојање оваквог тела није уобичајено у пракси европских земаља.⁵⁷⁷

Интересантно је напоменути, да Стални комитет за војна питања, иако уставна категорија, у последњих неколико година није одржао ниједну седницу, мада су те седнице биле интензивне у непосредном поратном периоду и каснијем реформском периоду, па све до окончања процеса реформе оружаних снага у Босни и Херцеговини.

5. ЗАДАЦИ ОРУЖАНИХ СНАГА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Како Устав БиХ није дефинисао Оружане снаге БиХ, а самим тим ни њихове задатке, то је учињено Законом о одбрани.

Према Закону о одбрани, задаци Оружаних снага БиХ су:

(1) учешће у операцијама колективне безбедности, у операцијама за подршку миру и самоодбрани, укључујући и борбу против тероризма⁵⁷⁸,

(2) пружање војне одбране Босни и Херцеговини и њеним држављанима у случају напада,

(3) помоћ цивилним органима у реаговању на природне и друге катастрофе и несреће,

(4) противминско деловање у Босни и Херцеговини, и

(5) испуњавање међународних обавеза Босне и Херцеговине.⁵⁷⁹

Ланац командовања и контроле над Оружаним снагама почиње од Председништва БиХ до министра одбране БиХ, затим преко начелника заједничког штаба Оружаних снага, команданта Оперативне команде Оружаних снага и Команде за подршку Оружаних снага до команданата подређених команди и јединица.

Поменути задаци представљају компромисно решење и неуобичајено војну одбрану земље стављају на друго место, што није случај са другим

⁵⁷⁷ У Републици Србији постоји Савет за националну безбедност Републике Србије као тело које обавља одређене послове и задатке из области националне безбедности. Основан је *Одлуком о Савету за националну безбедност Републике Србије*, Влада Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 50/07.

⁵⁷⁸ Шире видети: *Закон о учешћу припадника Оружаних снага БиХ, полицијских службеника, државних службеника и осталих запосленика у операцијама подршке миру и другим активностима у иностранству*, Службени гласник БиХ, бр. 14/05.

⁵⁷⁹ Чл. 4 Закона о одбрани БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 88/05.

државама у свету које оружане снаге уставом задужују првенствено и тежишно за одбрану суверенитета и територијалног интегритета.

Командовање, контрола и надзор Оружаних снага БиХ у искључивој је надлежности цивилних органа (власти) са ослоном на егзекутиву, конкретније, Председништво БиХ као колективног шефа државе, при чему Савет министара утицај остварује посредно преко Министарства одбране.

6. ОРГАНИЗАЦИЈСКО–ФОРМАЦИЈСКА СТРУКТУРА ОРУЖАНИХ СНАГА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Организација и структура Оружаних снага Босне и Херцеговине утврђена је оквирно Законом о одбрани, а прецизније Одлуком Председништва БиХ о величини, структури и локацијама Оружаних снага БиХ⁵⁸⁰, формацијским књигама ОС БиХ и Правилником о унутрашњој организацији Министарства одбране БиХ.⁵⁸¹

Поменутом Одлуком Председништва, потврђене су Оружане снаге БиХ као професионална, једна војна сила, коју организује и контролише БиХ, те је истом утврђена величина, структура, локације, попуна, национална заступљеност у ОС БиХ и друга питања у вези са обавезама Министарства одбране у погледу елемената структуре и имплементације саме одлуке.

Одлуком је утврђено, да Оружане снаге БиХ имају укупно 16.000 припадника, и то: професионалних војних лица 10.000, цивилних лица 1.000 и 5.000 припадника резервног састава. Оружане снаге БиХ чине штаб, команда и јединице. Штаб и команде ОС БиХ су: Заједнички штаб ОС БиХ, Оперативна команда ОС БиХ и Команда подршке ОС БиХ. Јединице ОС БиХ су 4, 5. и 6. пешадијска бригада, Бригада ваздушних снага, Бригада тактичке подршке, Команда за управљање персоналом, Команда обуке и доктрине и Команда логистике. Команде и јединице су размештене по целој територији БиХ.

Поред наведених, постоје још и три пешадијска пука која баштине идентитет и војно наслеђе јединица и конститутивних народа (Бошњака, Срба и Хрвата) из којих потичу: Армија Републике БиХ, Војска Републике Српске и Хрватско вијеће обране. Сами пукови и њихове команде немају оперативних, нити административних овлашћења.⁵⁸²

⁵⁸⁰ Одлука Председништва БиХ о величини, структури и локацијама Оружаних снага БиХ, Сарајево, 5. јули 2006. године, Одлука о изменама и допунама Одлуке од 17. јануара 2008. године, Одлука о допуни одлуке од 18.03.2008. године и Одлука о измени и допуни Одлуке од 11. децембра 2010. године.

⁵⁸¹ Шире видети: Ђукановић, Д., Ђурђевић–Лукић, С.: *Формирање и структура Оружаних снага БиХ*, Војно дело, вол. 60, бр. 2, Београд, 2008, стр. 200–212.

⁵⁸² Чл. 6 Закона о служби у Оружаним снагама БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 88/05.

Оружане снаге БиХ се састоје из видова, родова и служби. Видови су; копнена војска и ваздухопловство и противваздушна одбрана. Родови су: пешадија, артиљерија, артиљеријско–ракетне јединице, оклопно–механизоване јединице, авијација, инжињерија, веза, атомско–биолошко–хемијска одбрана, електронско извиђање и противелектронска борба, ваздушно осматрање и јављање и војно-обавештајни род. Службе су: техничка служба, ваздухопловно техничка служба, служба војне полиције, саобраћајна служба, интендантска служба, санитарска служба, ветеринарска служба, грађевинска служба, финансијска служба, правна служба, геодетска служба, информатичка служба, музичка служба и верска служба.

С аспекта управе, сматрамо важним сагледати структуру и организацију Заједничког штаба ОС БиХ, који има, поред командне, и управну надлежност над Оружаним снагама БиХ. Заједнички штаб сачињавају: Управа за персонал (Ј-1), Управа за обавештајне послове и безбедност (Ј-2), Управа за операције и обуку (Ј-3/Ј-7), Управа за логистику (Ј-4), Управа за политику и планове (Ј-5), Управа за комуникације и информатичке системе (Ј-6) и Управа за финансије и буџет (Ј-8). Поред наведених управа, постоји и Кабинет начелника и Одељење за подршку ЗШ ОС БиХ.

Кроз наведене управе Заједнички штаб ОС БиХ спроводи командне надлежности над потчињеним јединицама и командама, али је и главни носилац управне делатности. На челу управа су начелници који су високорангирани официри стручног профила, који је адекватан надлежностима управа.

7. ВОЈНО–ОБАВЕШТАЈНИ ПОСЛОВИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Планирање, надзор и обављање свих војно–обавештајних послова спада у надлежност Босне и Херцеговине. Носилац војно–обавештајних послова Босне и Херцеговине је војно–обавештајни род.

Војно–обавештајни род је род Оружаних снага који прикупља, обрађује и дистрибуише информације везано за Оружане снаге, у циљу подршке војних мисија Оружаних снага.

Поред наведеног, војно–обавештајни род Оружаних снага пружа помоћ Обавештајно–безбедносној агенцији Босне и Херцеговине у прикупљању стратешких војних података и вршењу противобавештајних активности. Прикупљање стратешких војних података и вршење противобавештајних активности које захтева посебне истражне активности и употребу техничких средстава за надгледање обавља искључиво Обавештајно–безбедносна агенција Босне и Херцеговине у складу са Законом о Обавештајно–безбедносној агенцији Босне и Херцеговине.

Координација између војно–обавештајног рода Оружаних снага и Обавештајно–безбедносне агенције Босне и Херцеговине је детаљније уређена споразумом који су потписали министар одбране Босне и Херцеговине и генерални директор Обавештајно–безбедносне агенције Босне и Херцеговине.

8. ВОЈНА ПОЛИЦИЈА ОРУЖАНИХ СНАГА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Војна полиција је специјализована компонента Оружаних снага Босне и Херцеговине, у чијој надлежности су послови сузбијања криминалитета, контроле и одржавања војног реда и дисциплине, обезбеђења најзначајнијих војних објеката, одређених лица, докумената и наоружања, регулисања и контроле војног путног саобраћаја и противтерористичке заштите у Министарству одбране и Оружаним снагама.

Послове полиције у Министарству одбране и Оружаним снагама обављају, и овлашћења примењују, посебна категорија војних лица – овлашћена службена лица војне полиције. Овлашћена службена лица војне полиције спроводе криминалистичку обраду према запосленима у Министарству одбране и припадницима Оружаних снага за које постоје основи сумње да су у служби или у вези са службом извршили кривична дела за која се гоне по службеној дужности, осим ако законом није другачије одређено. У таквим ситуацијама имају обавезе и овлашћења у складу са законом којим се уређује кривични поступак, законом којим се уређује полиција и прописима донетим на основу тих закона.

Војна полиција може да се ангажује у пружању помоћи органима унутрашњих послова (полиције) у миру и у ванредном стању, на основу захтева надлежног органа и по одобрењу министра одбране.

Такође, овај субјект безбедности може да примени службена овлашћења и према цивилима у случајевима: када примењује овлашћења према лицима у Министарству одбране и Оружаним снагама која су се затекла са њима при извршењу кривичног дела; ако их у рејону војних објеката, распореда војних јединица или у њима затекне у вршењу престапа или кривичног дела; када обавља послове обезбеђења војних објеката, одређених личности, наоружања и регулисања и контроле војног путног саобраћаја; када пружа помоћ полицији на јавним местима и у условима ванредног и ратног стања. У таквим ситуацијама, као и у ситуацијама задржавања цивилног лица, Војна полиција ће одмах известити најближи орган цивилне полиције. С потребном документацијом предаће им затечена или задржана лица на даљи поступак.

Из наведеног је видљива компатибилност војно–полицијске делатности са управном делатношћу органа цивилне полиције.

IX. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Разматрајући постављени предмет истраживања са освртом на полазни хипотетички оквир, опредељујућу теорију истраживања и спроведену компаративну анализу, можемо дефинисати две групе закључака. Прва група закључака односиће се на правни положај државне управе, те управних органа и организација у систему безбедности, уопштено и са освртом на системе безбедности посматраних држава. Друга група закључака односиће се на државну управу у Босни и Херцеговини, те правни положај управних органа и организација у систему безбедности Босне и Херцеговине са освртом на њихову управну делатност, управне поступке и управне радње које предузимају у оквиру својих надлежности.

I

1. Посматрајући управу са теоријскоправног аспекта у мноштву различитих теоријских праваца, а имајући у виду два кључна стајалишта, од којих је једно, да је управа државна власт, а друго да је то јавна служба, управну активност управних органа и организација у систему безбедности највећим делом можемо схватити као вршење државне власти, а мањим делом можемо рећи да та управна активност има епитет јавне службе. Наиме, безбедност је свуда у свету ексклузивно поверена држави. Држава је та која грађанима гарантује безбедност и људска права, те општу сигурност и заштиту, а с друге стране држава иста та права кроз субјекте који располажу средствима принуде ограничава, како у ванредним стањима, тако и у свакодневним животним ситуацијама, намећући обавезне норме понашања у сврху очувања поретка државе. Дакле, држава сматра да је безбедност, поготово државна, ексклузивитет који је само њој иманентан на путу очувања њене суверености. Истина, у новије време државе се одлучују да неке послове безбедности повере и неким извандржавним субјектима (приватна и корпоративна безбедност), али при томе држава задржава снажне механизме законске регулативе, мониторинга и контроле над тим субјектима у толикој мери да им у сваком моменту може ограничити или одузети делегирана права и надлежности. Поред наведеног облика, државе интеграцијским процесима (војним, безбедносним, економским или политичким) преносе део суверенитета на неке обично надржавне, односно недржавне (међународне, регионалне или неке друге) субјективитете, чиме се отвара питање ограничења државног суверенитета. Ипак, држава је опет та која одлучује о интеграцијама, али у сваком случају безбедност задржава као своју делатност. Неки послови управних органа и организација у области безбедности, могу се схватити као јавна служба (јавни сервис). Истина, њих је тешко издиференцирати, али их сусрећемо у управноправним пословима органа унутрашњих послова, али чини се само у оним управним активностима у којима

принуда и дискреционо право одлучивања не долазе до изражаја. Ово нпр. код регулисања пребивалишта, матичног броја, регистрације моторних возила, издавања личних и путних докумената домаћим држављанима и сл., где надлежни орган унутрашњих послова врши управну делатност просто „сравњавајући“ постојеће чињенице са прописаним условима, при чему органи одлучују *ex officio*. С друге стране, никако не можемо говорити о полицијским пословима као јавном сервису у правним ситуацијама када полиција, примењујући посебне управне поступке, углавном дискреционо одлучује о неким захтевима грађана, као што је захтев за набављање и ношење оружја, давање азила, додељивање држављанства страном држављанину или када обавештајна служба цени задовољавање безбедносних услова за азил или уселење странца и сл. С тим у вези, постоји велика група послова управе који припадају само државној управи и у многим примерима страних земаља, тзв. „земаља развијених демократија“. Тако, примера ради, у САД, ЦИА је та која пресудно одлучује о уселевању странца својом безбедносном провером док ФБИ има пресудну улогу у процесу безбедносног проверавања приликом запошљавања у америчку администрацију. Наведене службе одлучују по сопственом нахођењу без могућности образложења својих одлука и ту нема места никаквом јавном сервису.

2. Државна управа представља уставну категорију у уставима свих земаља окружења, односно бивших чланица југословенске федерације. Она се уставом уређује кратко, јасно и декларативно. (Изузетак од наведеног је Република Србија, чији је Устав нешто шире регулисао положај државне управе у одређеном сегменту, сврставајући чак и законску материју у Устав). Иначе, конкретнији правни положај управе одређује се законима. Обично уставне норме садрже норме којима се регулише организација државне власти, укључујући ту и органе управе, као и најопштије одредбе о пословима управе, затим одредбе које се односе на законитост рада управе, те право на правну заштиту против аката које доносе управни субјекти у вршењу својих функција. У светлу заштите људских права гарантује се законитост управног рада, те се Уставом даје могућност судске заштите кроз управну жалбу у управном поступку и управну тужбу у управном спору.

3. Историјски посматрано, полиција и војска представљају најстарији орган државне управе. Они су се јавили са настанком првих држава и представљали су основне, доста дуго и једине органе државне управе. Целокупна управа се диференцирала и развијала из полиције и војске. Значајан удео у вршењу управне активности државе, полиција већим делом, а војска нешто мање, задржали су и до данас. Упркос томе, подручје управне делатности, посебно форма и карактер аката, управнопроцесно поступање и друге управне активности полиције и војске данас не представљају или у слабој мери представљају подручје интересовања науке управног права. О томе и

говори веома оскудна литература „посебног управног права“ уопште, и у области унутрашњих послова, полиције, одбране и војске.

4. Безбедност као државна делатност је везана за извршну власт у свим земљама, барем када је у питању управљање безбедношћу и управна делатност коју спроводе органи и организације безбедности. Егзекутива је та која заповеда службама безбедности. При томе, законодавна власт има класичну улогу доносећи законе, али не треба заборавити да је подељена надлежност законодавне власти са извршном у погледу доношења закона, што чини се највише долази до изражаја у сектору безбедности. Ово поткрепљујемо чињеницама да уравни органи и организације у систему безбедности функционишу на великом броју подзаконских аката, које у највећем броју случајева доноси или одобрава влада, односно надлежно министарство. Надаље, законодавна власт има кључну улогу у области контроле и надзора над сектором безбедности. Свакако да у свему и судство има улогу, али само у уобичајеном поступку судске контроле управе.

5. Систем безбедности државе у Уставу јасно је испрофилисан, заиста ретко постоји, али је углавном описан, да се изведено препознати и конструисати. Наиме, сваки Устав садржи одредбе о људским правима и слободама које су децидно побрајане и пописане већ у његовим почетним одредбама. У оквиру тих одредби, готово увек је, на неки начин, поменута безбедност људи или сигурност. Оно што Устав редовно третира јесу систем војне (оружане) одбране земље, заштита суверенитета, територијалног интегритета, независности и целовитости државе, при чему Устав дефинише права и обавезе појединих субјеката којим поверава функцију одбране и унутрашње безбедности. На основу тога, јасно је наслутити елементе система безбедности, односно сагледати правнополитичку и уставну концепцију система безбедности државе кроз само уставно „задужење“ елемената (снага) система безбедности. Тако, сви Устави дефинишу војску као субјекат који чува спољну, те полицију као субјекат који чува унутрашњу безбедност. Политичке и административне функције које се тичу војске, у свим демократским земљама, поверавају се министру одбране, који је у правилу цивилно лице.

6. У ситуацијама проглашавања опсадног стања или ратног стања, у зависности да ли се ради о земљама *common law-a* или европским континенталним земљама, низ функција цивилних власти прелази на војне органе, административна права војних органа се знатно проширују. Као последица проглашења ванредног стања јавља се суспензија ординарног права и његова замена дискрецијском управом егзекутиве коју предузима војска.

7. Управни органи и организације у систему безбедности државе, у свету, а и код нас, у свом раду предузимају велики број управних радњи које по обиму надмашују управне акте. При томе управне радње представљају непосредно понашање које предузимају службена лица на основу правних аката,

и то, по правилу, појединачних управних аката. У оквиру управних радњи, предњаче ауторитативне управне радње у које спадају мере принуде и ограничења. Такође, бележимо и одређене неауторитативне управне радње које највећим делом сусрећемо код управних органа и организација задужених за обавештајне послове, али и код полицијских и војних органа. У том погледу предњаче радње евидентирања, документовања, позивање, издавање уверења, канцеларијско пословање и бројне управнопроцесне радње у управном поступку, које се обављају *lege artis*.

8. Будући да у посебним управним ситуацијама полиција заузима значајно место, закључцима ћемо се осврнути на управну делатност полиције. Наиме, полиција врши активност којом доприноси остваривању управне делатности државе. Управна делатност полиције остварује се у посебном правном режиму у односу на правни режим у коме се остварују њене друге функције (кривична, прекршајна и нормативна). Управна активност полиције највише је заступљена у пословима који се односе на: јединствени матични број грађана; држављанство; личне карте; путне исправе; пребивалиште и боравиште грађана. Такође, управна делатност полиције је значајно заступљена и на пословима који обухватају: контролу преласка државне границе; контролу кретања и боравка у граничном појасу; контролу кретања и боравка странаца; набављање, држање и ношење оружја и муниције; производњу и промет експлозивних материја, запаљивих течности и гасова; безбедност саобраћаја на путевима и противпожарну заштиту. Поред тога, генерално посматрано, велики је број управних радњи које полиција предузима, свакодневно вршећи своју службу. Управни послови полиције специфични су како због инструмената које полиција има за њихово спровођење, тако и због њихове саме природе. При обављању управне делатности полиција примењује начела управног поступка, с тим да она при томе има посебан механизам оличен у институту физичке принуде. Такође, специфично је и дискреционо начело управног поступка које у обављању полицијске делатности има посебну димензију. Наиме, полицијски и управни рад не могу се учинити потпуно зависним од законских ограничења, не бар на начин како је то могуће у случају судова. Дискреционим начином поступања полицији се даје одређена „комоција“ да у појединим специфичним ситуацијама има одређен слободни простор за избор најповољније солуције. Управо из наведених разлога, стална је колизија између очувања унутрашњег поретка који је поверен полицији и прописаних људских права и слобода.

9. Управне организације које се баве пословима безбедности да ли тежишно или споредно, налазе се у режиму посебних управних ситуација, те поред опште управне делатности и примене општег управног поступка, обављају и нешто другачију (специфичнију), управну делатност која обилује управним радњама, при чему примењују и посебне управне поступке. Конкретније, њихов управни рад и управно поступање је детерминисано нешто другачијим, углавном већим дискреционим правом управног органа и посебно

инструментом принуде. С тим у вези, управне организације у систему безбедности имају могућност прописивања посебних процесних правила којима се одступа од општих правила предвиђених у јединственом закону. Правилима посебних управних поступака за одређену област уређују се поједина питања поступка другачије него што су регулисана Законом о општем управном поступку. Другачије регулисање појединих питања могуће је само ако је то нужно и неопходно, с обзиром на специфичност одређених управних области и ако је то у складу са основним начелима општег управног поступка. Овим правилима не уређује се поступак у целини, већ само један део који је карактеристичан за поједине области и само у оном обиму у којем је изражена специфичност одређене управне области. Дакле, одступања од појединих правила општег управног поступка могу се вршити само законом. У случају када је исто процесно питање регулисано правилима једног и другог поступка, примењују се правила посебног управног поступка. При томе је валидан принцип да посебан закон увек има предност над општим – *lex specialis derogat legi generali*. Однос између општег и посебних управних поступака одређен је још једним начелом, начелом супсидијарне примене општег закона, а то је да се у областима за које је прописан посебан управни поступак увек примењују правила посебног управног поступка, а за сва остала питања у тој управној области која нису регулисана тим правилима примењују се правила општег управног поступка.

10. Већи део прописа из подручја унутрашњих послова, у већини земаља је управноправног карактера, што подразумева вршење управне делатности, тј. спровођење управних поступака (доношење управних аката, управни надзор, инспекцијски надзор и сл.) којима се решава одређена управна ствар заснована на закону или на основу закона донесеним прописима, када органи полиције непосредно примењују управноправне прописе из подручја унутрашњих послова на конкретне друштвене односе ауторитативним одлучивањем.

11. У извршењу дужности које грађани имају према одбрани, треба избећи мешање војних органа, јер је ипак реч о односу грађана и државе, а не грађана и војске. Грађанима треба обезбедити право на жалбу у управном поступку поводом обавеза у области одбране и могућност судске заштите у управном спору. Такође, наредбе и наређења као интерни акти војних органа, иако не делују *erga omnes*, у великом броју случајева ограничавају и крше људска права, будући да се на њих не може деловати никаквим правним средствима.

12. Англосаксонско поимање безбедности се само *prima facie* разликује од евроконтиненталног. У том смислу, примера ради, у САД чији смо правни положај управних органа и организација у систему безбедности анализирали, под управним агенцијама се сматрају готово сви субјекти које је формирао орган државне власти (Конгрес и председник). У тој групацији су и

обавештајно–безбедносне агенције које обављају стручне послове безбедности, често и неауторитативног карактера. С друге, стране, одређени управни органи и организације с ауторитативним иступањем и средствима принуде, иако формиран, надзиран и контролисан од стране државе, подводе се под службе (сервисе) јавног карактера. Такав, рецимо, епитет има војска САД, за коју се каже да је војна служба (*military service*), што је за наше управноправно поднебље неприхватљиво. Изгледа да је у питању само парадигма термина, стварна ситуација је веома другачија, будући да ти "јавни сервис" располажу са снажним инструментом принуде и иступају ауторитативно.

II

1. Концепт државне управе у Босни и Херцеговини је веома сложен, будући да је и Босна и Херцеговина сложена државна заједница (*sui generis*). У том смислу, сваки ниво власти (државни – заједнички, ентитетски, кантонални и Брчко дистрикт БиХ), имају своје органе управе. Поред тога, на целој територији Босне и Херцеговине присутни су државни (заједнички) органи државне управе. Између свих побројаних органа нема хијерархијског односа услед преовлађујућег принципа искључиве поделе надлежности између ентитета и државе, односно између ентитета и кантона у Федерацији БиХ. Постојећи односи су односи међусобних права и обавеза, те односи сарадње. Свакако да се овако гломазна, компликовано устројена и хијерархијски разуђена организација управе одражава на њену ефикасност.

2. Уређење државне управе у Босни и Херцеговини се рефлектује и на управне органе и организације безбедности. У том смислу ови органи и организације, такође егзистирају на свим нивоима власти. Примера ради, у Босни и Херцеговини тренутно постоји више од двадесет полиција и полицијских агенција које делују готово засебно. Разуђене, са различитом законском и подзаконском регулативом без успостављене међусобне сарадње и координације, нестабилне финансијске подршке, те упитне контроле и независног надзора оне отежано обављају управну делатност и не могу постићи потребне стандарде постојања и очувања безбедности.

3. Анализирајући управне органе и организације у систему безбедности Босне и Херцеговине, може се закључити, да они не произилазе из Устава Босне и Херцеговине. Као такви они су *ipso facto* специфични, атипични, те сам начин њиховог конституисања у битној мери одређује начин њиховог функционисања и будућег развоја. Како су настали као исход пренетих надлежности на државни ниво са ентитетског нивоа власти, поменути субјекти су ограниченог капацитета и у великом броју случајева деле надлежности са ентитетским субјектима исте или сличне врсте. Примарно су настајали за

обављање одређене специфичне врсте законом прописаних послова. Временом су оснивачки закони и њима прописане надлежности остајали исте, а енормним бројем подзаконских аката ширена је унутрашња организација, као и делегиране нове надлежности овим органима управе. Тако сусрећемо примере, да Гранична полиција има већи ниво надлежности прописаних подзаконским актима, него самим законом.

4. Ниједна безбедносна организација на нивоу Босне и Херцеговине није формирана на основу закона који је донесен усвајањем од стране Парламентарне скупштине БиХ, дакле посредном вољом њених народа. Уместо тога, ове, иако круцијалне законе, наметнуо је Високи представник за БиХ. О уставној позицији ових организација не можемо ни говорити. Чак, штавише, војска која је према Уставу БиХ још увијек у искључивој надлежности ентитета, у два реформска захвата у потпуности је изузета и стављена на ниво БиХ. Кључне безбедносне агенције, као што су Гранична полиција и СИПА, формиране су наметнутим законима од стране ОХР-а. Надаље, велики број управних органа и организација у систему безбедности БиХ настао је као исход реформских процеса и рада разних реформских комисија у различитим областима (одбрана, обавештајне службе, полицијске агенције и тела), те су извештаји ових *ad hoc* тела "под притиском" претварани у законе у парламентима у истоветном облику у каквом су и предлагани. При томе, наравно, парламентарна процедура предлагања, расправе и усвајања закона је највећим делом заобиђена. Заобиђен је и читав један сегмент власти, влада која у демократским системима има кључну улогу предлагања закона.

5. Специфичност дуалне законске регулисаности субјеката државне управе у оквиру истог органа управе је такође обележје правног положаја управних органа и организација у систему безбедности БиХ. Наиме, безбедносне управне организације налазе се углавном у саставу Министарства безбедности и формиране су на основу закона, а исто то министарство је формирано на основу закона. Посебност наметнутих решења и неуобичајена хронологија политичких и правних процеса у БиХ, оставиле су очигледан траг и на овим структурама.

6. Анализирајући законске акте који одређују правни положај управних органа и организација у систему безбедности БиХ, учачамо значајнији утицај англосаксонског номотехничког приступа. Тако, типичне полицијске структуре закон дефинише као агенције и/или управне организације, па чак и оне за које се ни у чему не може рећи (изузев неких управних радњи које предузимају) да су органи управе. У том смислу, код неких нисмо могли наћи готово никаква обележја управних организација. Примера ради, Агенција за форензичка испитивања и Агенција за школовање и стручно усавршавање, законом јасно дефинисане као управне организације у саставу Министарства безбедности, самом анализом поверених надлежности, карактером послова које обављају, па и називом, ни у чему не упућују на управне организације, а о

управној делатности и актима управе не може се ни говорити. Међутим, њих је основао државни орган власти (управе), тако да као такве, баш као у англосаксонској правној структури, представљају субјекат управе. Отуда и назив агенција. Не треба заборавити да англосаксонски приступ сусрећемо и на примеру Устава БиХ.

7. Управне организације у систему безбедности Босне и Херцеговине (са одређеним изузецима који се односе на координирајуће и организације за подршку) обављају управну делатност кроз: предузимање управних мера (нпр. привремено одузимање одређених предмета и ствари и њихово похрањивање до окончања управног поступка); врше управне радње и поступке (издавање уверења, евидентирање, решавање управних ствари); спроводе управни надзор (надзор над законитошћу рада и поступања, решавања у управним стварима и др.), те врше инспекцијски надзор (остварујући увид у опште и појединачне акте, услове и начин рада надзираних физичких и правних лица, као и друге мере). Дакле, готово све облике управне делатности сусрећемо код ових органа управе, као и код цивилних органа управе.

8. Када је у питању војна одбрана, те права и обавезе држављана Босне и Херцеговине у одбрани, дужности и обавезе органа државне управе, затим предузећа и других субјеката на одбрамбеним припремама, мобилизацији, војним вежбама и управна делатност која из тога произилази, зачуђујуће делају да ова материја уопште није правним актима регулисана. Закон о одбрани БиХ и Закон о служби у Оружаним снагама прописали су само дужности и права припадника активног и резервног састава Оружаних снага БиХ, тако да правне норме ових закона делују само *inter partes*. Ниједан орган државне управе у Босни и Херцеговини не врши управну делатност евиденције војних обвезника и материјалних средстава, мобилизацијске припреме, позивање војних обвезника, војне вежбе и сл. Министарство одбране БиХ нема никакве територијалне организационе јединице које би се бавиле управном делатношћу одбране. Постоји само евиденција лица која су регулисала војну обавезу у пријашњем систему обавезног sluжења и она је у надлежности ентитетских влада.

9. Неке карактеристике аката прописане одредбама Закона о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине спорне су по свом карактеру. Тако, акти о унапређењу, премештају и распоређивању официра и подофицира се не образлажу по доношењу. Образлажу се само по жалбама, с тим да жалба не одгађа њихово извршење. Такође, управни спор не може се водити против акта који се односи на премештај, унапређивање, постављење и престанак службе професионалног војног лица. Сматрамо да се оваквом регулативом озбиљно крше начела општег управног поступка, те крше и угрожавају људска права.

10. Иако је Министарство одбране Босне и Херцеговине орган државне управе, што се може рећи и за Оружане снаге, споран је карактер појединих (општих, а посебно појединачних) аката ових органа управе. Тако,

посебну пажњу привлаче наредбе и наређења. Наређење се не може сматрати управним актом, будући да се њиме регулише интерно поступање, односно одређују и конкретизују задаци и уобичајене свакодневне активности војних органа на релацији претпостављени – потчињени. Унутрашњи акти управе не могу имати карактер управних аката. Због овог става, као и због недостатка низа других обележја управног акта, наређење није управни акт. Међутим, дилеме настају и код наредбе. Анализирајући одређења наредбе у теоријском и позитивноправном смислу, долазимо до закључка да се наредбе војних органа разликују од наредбе као акта државног органа управе, односно органа којем је поверено вршење послова државне управе. У том смислу, наредба, такође, нема битна обележја управног акта, услед недостатка њеног правног дејства, иако се њоме најчешће решава статус у служби војног лица, те садржи право жалбе, она је ипак више унутрашњи акт управе. Треба нагласити да закон прописује другачије. Према закону, акти којима се одлучује о пријему у службу, распоређивању у служби, престанку службе, (...), (а то се регулише управо наредбом – Н. В.), сматрају се управним актима. Упркос одредбама закона, сматрамо да наредба нема битна обележја управног акта.

11. Велики број органа управе у Босни и Херцеговини располаже са личним подацима и другим евиденцијама из личног статуса грађана (држављана БиХ), што проузрокује злоупотребе и честа кршења Закона о заштити личних података, те има шире безбедносне импликације.

12. На путу ка успостављању визне либерализације са земљама Европске уније, те процесима европских и евроатлантских интеграција, Босна и Херцеговина је усвојила модерну и прецизну законску и подзаконску материју која се односи на заштиту државне границе, кретање и боравак странаца, азил, издавање личних и путних докумената, евиденцију и регистрацију возила и сл. При томе је значајно заживео концепт електронске управе и снажна примена информатичко–кибернетичких технологија. Проблем, међутим, представља обимност и разуђеност поменуте законске регулативе, те набавка и одржавање технолошких ресурса за њено спровођење.

13. У Босни и Херцеговини не постоји јасно интегрисан систем безбедности, што је и разумљиво, имајући у виду Уставно уређење земље, али зато постоји веома велики број државних агенција, организација и служби које се баве безбедношћу. Овако нешто налаже доношење крвног закона, који би на систематичан начин регулисао њихову координацију, сарадњу и јединствен систем демократске контроле и парламентарног надзора. Покушај да се то уради кроз Дирекцију за координацију полицијских тела није потпун, имајући у виду да ентитетске и кантоналне полиције нису обухваћене овим законом. Наравно, тако нешто није реално очекивати, јер би то било преношење веома осетљиве надлежности унутрашњих послова са ентитета на државни ниво, чак и кад би се евентуални *lex ferenda* односио само на консензусну парламентарну контролу и оперативно–стручну координацију између служби безбедности.

14. Реформа система безбедности није константа, нити се у тој области могу донети и применити трајна решења, већ је то перманентно променљив процес, који мора да прати детерминирајуће чиниоце у свету и у земљи. Тако и реформски процеси у БиХ на пољу безбедности нису довршени и представљају сталан захтев међународне заједнице, уз истовремен задатак домаћим властима. У том контексту, у будућој реформи Устава БиХ, а сходно условима интеграционих процеса, за очекивати је да уставна реформа инкорпорира постојеће стање система безбедности и евентуално га уставно озваничи, имајући у виду иреверзибилност појединих процеса, али исто тако и сложеност постизања политичког компромиса у БиХ. Интеграциони процеси немају алтернативу или бар немају перспективну алтернативу, те у том погледу, са научног становишта, значајно ће бити детерминисати систем безбедности БиХ са његовом уставном позицијом, декларативним, стратешким документима и материјалним законским прописима.

Х. ЛИТЕРАТУРА

1. УЦБЕНИЦИ, МОНОГРАФИЈЕ И НАУЧНИ РАДОВИ

1. Абазовић, М.: *Државна безбједност – увод и темељни појмови*, Факултет криминалистичких наука, Сарајево, 2002.
2. Agge, P.: *CIA – dnevnik agenta*, Globus, Zagreb, 1975.
3. Alehij, A. P., Kozlov, J. M., Karmolicki, A. A.: *Administrativno pravo Rossijske Federacije*, Teis, Moskva, 1995;
4. Ardant, G.: *Technique de l'Etat, De la productivité du secteur public*, Paris, PVF, 1953.
5. Аристотел, *Политика*, БИГЗ, Београд, 1984.
6. Austin, G., Muraviev, A.: *The Armed Forces of Russia in Asia*, Tauris, New York, 2000.
7. Аврамов, С., Крећа, М.: *Међународно јавно право*, Научна књига, Београд, 1966.
8. Аврамовић, С.: *Правна историја Старог века, општа историја државе и права, I део*, НИУ „Службени лист СРЈ“, 1993.
9. Бачанин, Н.: *Теорија управе Иве Крбека*, научни рад, Гласник права, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, број 2/2010.
10. Бачанин, Н.: *Управно право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2000.
11. Бајагић, М.: *Обавештајна активност и спољна политика – студија случаја САД*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2004.
12. Бајагић, М.: *Основи безбедности*, Криминалистичко–полицијска академија, Београд, 2007.
13. Бајагић, М.: *Шпијунажа у XXI веку, Савремени обавештајно–безбедносни системи*, Book & Marso, Београд, 2008.
14. Барић, Р., Баришић, А., Марковић, М.: *Хрватска војска у ери глобализације политике*, Дефими, Загреб, 2003.
15. Barnett, H.: *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, The Glass House, Wharton Street, London, 1997.
16. Бартош, М.: *Међународно јавно право, II књига*, Култура, Београд, 1956.

17. Беридан, И., Томић, И., Кресо, М.: *Лексикон сигурности*, ДЕС, Сарајево, 2001.
18. *Безбедносна политика БиХ*, Председништво БиХ, Сарајево, 2006.
19. Bieber, F.: *Post – War, Bosnia Ethnicity, Inequality and Public Sector Governenese*, Palgrave, 2006.
20. Борковић, И.: *Управно право, четврто измијењено и допуњено издање*, Информатор, Загреб, 1991.
21. *Будућност Устава БиХ*, Зборник реферата учесника панел дискусије, Независне новине, Бањалука, 2006.
22. Бжежински, З.: *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица, 1999.
23. Corwin, E. S.: *The president, Office and Powers, 1787 – 1984*, fifth Revised Edition by Randall W. Bland, Theodore T. Hindson and Jack W. Peltason, New York University Press, New York and London, 1984.
24. Чавошки, К., Васић, Р.: *Увод у право*, Драганић, Београд, 1999.
25. Човић, Ш.: *Државност БиХ у светлу Дејтонског споразума*, Сарајево, 1998.
26. Ђоровић, В.: *Историја Срба*, Издавачко трговинско предузеће „Дом и школа“, Београд, 2006.
27. Давинић, М.: *Концепција управног права САД*, Досије и Удружење за јавну управу Републике Србије, Београд, 2004.
28. Debbach, C.: *Droit Administratif*, Paris, 1974.
29. Дедић, С.: *Управно право БиХ*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу и Магистрат Сарајево, Бихаћ/Сарајево, 2001.
30. Дедић, С.: *Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу и Магистрат Сарајево, Бихаћ/Сарајево, 2001.
31. *Defense Reform Commission Report*, OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Сарајево, јуни 2005.
32. Димитријевић Предраг, Јовашевић, Д.: *Прекршајно право*, Службени лист СиЦГ, Београд, 2005.
33. Димитријевић Павле., Марковић, Р.: *Управно право I*, НИУ Службени лист СФРЈ, Београд, 1986.

34. Димитријевић Предраг: *Менаџмент јавне управе, скрипта*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци, Бањалука, 2009.
35. Димитријевић Предраг: *Нека критичка запажања о теоријском концепту управе*, Теме, бр. 1 – 2/1994, Ниш.
36. Димитријевић Предраг: *Одговорност управе за нечињење са посебним освртом на „ћутање“ управе*, Правни факултет, Источно Сарајево, 2005.
37. Димитријевић Предраг: *Управно право, књига I и II*, Центар за публикацију Правног факултета у Нишу, Ниш, 2008.
38. Димитријевић Павле: *Организација и методи рада јавне управе*, Савремена администрација, Београд, 1959.
39. Дмичић, М.: *Уставноправни статус Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине – нормативно и стварно*, у: Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума, научни скуп, Академија наука и умјетности Републике Српске, књига VIII, Одјељење друштвених наука, књига 15.
40. Дмичић, М.: *Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти*, Правна ријеч, Часопис за правну теорију и праксу, бр. 22/2010, Удружење правника Републике Српске, Бањалука, 2010.
41. Драгишић, З.: *Правно–политички статус одбране СРЈ, докторска дисертација*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2004.
42. Драшковић, Д.: *Методологија истраживања безбедносних појава*, ВШУП, Земун, 1982.
43. Dulles, A.: *The Draft of Intelligence*, Harper Row, New York, 1963.
44. Ђорђевић, Ј.: *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1988.
45. Ђорђевић, О.: *Лексикон безбедности*, Привредапублик, Београд, 1989.
46. Ђорђевић, О.: *Основи државне безбедности – општи део*, ВШУП, Београд, 1987.
47. Ђурђевић, А.: *Уставно право II – Организација државне власти*, Правни факултет, Нови Сад, 2001.
48. Ђурић, В.: *Устав и међународни уговори*, Институт за упоредно право, Београд, 2007.

49. Ђурић, В.: *Уставна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд, 2000.
50. Eisenman, С.: *Cours de droit administrative I*, Librairie generale de droit et de jurisprudence, Paris, 1982.
51. Fain, Tyrus, G.: *The Intelligence Community: History, Organization and Issues*, New York, R.R. Bowker Company, 1997.
52. Фира, А.: *Енциклопедија Уставног права бивших југословенских земаља, том I до IV*, САНУ и Матица Српска, Нови Сад, 1999.
53. Fluri, F., Shalamanow, V.: *Security Sector Reform Does It Work ?*, DCAF and G. C. Marshall Bulgaria, Sofia, 2003.
54. Гаћеша, Д.: *Полиција – организација, руковођење и надлежност*, Глас српски и Удружење дефендолога Републике Српске, Бањалука, 1998.
55. Гатарих, Ћ.: *Управно право, посебни дио*, Народне новине, Загреб, 1978.
56. Гостовић, Д.: *Извршна власт као државна функција*, Алтера, Београд, 2006.
57. Граховац, Н.: *Институција омудсмана у БиХ, магистарски рад*, Паневропски универзитет Апеирон Бањалука, Факултет правних наука, Бањалука, 2008.
58. Гризолд, А., Таталовић, С., и Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Факултет политичких знаности, Загреб, 1999.
59. Grizold, A.: *Perspektive sodobne varnosti*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1998.
60. Gyarmati, I., Vesel S.: *Security Sector Governance in the Western Balkans* 2004, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Baden, 2004.
61. Хаџић, М.: *Цивилна контрола војске и полиције*, Медија центар, Београд, 2000.
62. Хаџић, М.: *Хроничан мањак безбедности – случај Југославије*, Центар за цивилно–војне односе, Београд, 2001.
63. Хаџић, М.: *Одреднице безбедности СРЈ*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2000.

64. Хаџихусеиновић, С.: *Повијест Босне 1 и 2*, Ел – Калем, Гази Хусрев–бегова библиотека, Сарајево,.
65. Hardegan, M.: *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2003.
66. Hartley, T. C.: *Osnovi prava evropske zajednice*, Pravni centar – Fond Otvoreno društvo BiH i COLPI, Magistrat, Sarajevo, 1998.
67. Held, David&Mc Grew, Anthony/Goldblatt, David&Perraton Jonathan.: *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge, 1999.
68. Holt, M. P.: *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*, Washington, DC: CQ Press, 1955.
69. *Хронологија 1990–1995*, Влада Републике Српске, Документациони центар Републике Српске, Бањалука, 2002.
70. Ибрахимагић, О.: *Супремација БиХ над ентитетима*, Вијеће Конгреса бошњачких интелектуалаца, Сарајево, 2005.
71. Илић, М.: *Управно право, универзитетски уџбеник*, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2006.
72. Иванда, С.: *Полицијско управно право*, Народне новине, Загреб, 2004.
73. Јакшић, Д.: *Република Српска, простор, становништво и ресурси*, Народна универзитетска библиотека "Петар Кочић", Бањалука, 1995.
74. Јанковић, П.: *Реформа сектора безбедности, зборник предавања, Г-17 Институт*, Београд, 2003.
75. Јаворовић, Б.: *Друштвене промене, одбрана и заштита*, Отворено свеучилиште, Загреб, 1990.
76. Јаворовић, Б.: *Одбрамбено заштитна функција*, Дефендологија, Загреб, бр. 2–3, Загреб, 1999.
77. Јевтић, Д., Поповић, Д.: *Народна правна историја, треће издање*, Савремена администрација, Београд, 2003.
78. Јевтић, Д., Поповић, Д.: *Правна историја југословенских народа*, Драганић, Београд, 1996.
79. Јончић, В., Симић, М.: *Безбедност у свету и међународне институције и основи Права одбране*, Одбрана и заштита, Београд, 1993.

80. Јончић, В.: *Војно право*, Београд, 2006.
81. Јовановић, П., Димитријевић, Н.: *Савремени политички системи I део*, Универзитет у Новом Саду, Правни Факултет, Нови Сад, 1991.
82. Јовановић, С.: *О држави, основи једне правне теорије, треће прегледано и допуњено издање*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1922.
83. Јовичић, Д.: *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту; Бањалука, 2008.
84. Јовичић, М.: *Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право*, ИРО „Светозар Марковић“ Београд, 1984.
85. Касаповић, М.: *БиХ: подијељено друштво и нестабилна држава*, Политичка култура, Загреб, 2005.
86. Кековић, З.: *Системи безбедности, хрестоматија*, Универзитет у Београду, Факултет безбедности, Београд, 2007.
87. Кековић, З.: *Теорија система безбедности*, Универзитет Синергија, Факултет за безбједност и заштиту, Бањалука, 2009.
88. Келзен, Х.: *Главни проблеми теорије државног права*, Службени лист СРЈ, Београд, 2001.
89. Келзен, Х.: *Опита теорија права и државе*, Београд, 1951.
90. Костић, Ј.: *Административно право краљевине Југославије I*, Београд, 1933.
91. Костић, М.: *Управно право – скрипта*, Универзитет Синергија, Бијељина, 2008.
92. Ковач, М.: *Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности, теоријске основе*, Свет књиге, Београд, 2003.
93. Ковачевић, С.: *Основи безбедности и одбране*, ВШУП, Београд, 1992.
94. Крбек, И.: *Основи управног права ФНРЈ*, Издавачки завод југословенске академије знаности и умјетности, Загреб, 1950.
95. Крбек, И.: *Право јавне управе ФНРЈ*, Бирозавод, Загреб, 1960.
96. Кунић, П.: *Управно право – друго измијењено и допуњено издање*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци и Управа за полицијско образовање, Бањалука, 2010.

97. Кунић, П.: *Управно право – посебни дио*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци и Факултет за безбједност и заштиту Универзитета Синергија, Бањалука, 2008.
98. Кунић, П.: *Управно право, општи и посебни дио*, Правни факултет Бањалука, Бањалука, 2001.
99. Кунић, П.: *Управно право*, Правни факултет и Висока школа унутрашњих послова, Бањалука, 2006.
100. Кутлешић, В.: *Организација власти, упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Београд, 2002.
101. Кузмановић, Р.: *Процес конституисања Републике Српске и Босне и Херцеговине*, у: Република Српска – петнаест година постојања и развоја, научни скуп, Академија наука и умјетности Републике Српске, књига XII, Одјељење друштвених наука, књига 18.
102. Кузмановић, Р.: *Уставно право*, Факултет пословне економије Бањалука, Бањалука, 2006.
103. Laband, P.: *Le Droit Public de L'Empire Allemand II, V. Giard & Briere Libraires – Éditures*, Paris, 1903.
104. Лилић, С., Димитријевић, П., Марковић, М.: *Управно право, треће измењено и допуњено издање*, Савремена администрација, Београд, 2007.
105. Лилић, С., Димитријевић, П., Марковић, М.: *Управно право, универзитетски уџбеник*, Савремена администрација, Београд, 1999.
106. Лилић, С.: *Државна управа, инструмент власти или јавна служба, критички осврт на важеће законодавство о државној управи у Србији*, у: *Упоредна искуства државних управа*, Магна Агенда, Београд, 2003.
107. Лилић, С.: *Посебно управно право*, Савет пројекта Конституисање Србије као правне државе и Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 1998.
108. Лилић, С.: *Управно право и управно процесно право, треће издање*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП Службени гласник, Београд, 2009.
109. Лилић, С.: *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1999.

110. Лилић, С.: *Утицај совјетске доктрине о држави и праву на нашу теорију управног права*, Правни капацитети Србије за европске интеграције, Научни пројект Министарства науке Републике Србије и Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2006.
111. Лончар, З.: *Управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005.
112. Лучић, И.: *Сигурносно обавјештајне службе у Босни и Херцеговини*, чланак у: *National Security and the Future*, зборник, свезак 1, Загреб, 2001.
113. Лукић, Р., Кошутућ, Б.: *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1998.
114. Лукић, Р.: *Историја политичких и правних теорија*, Београд, 1956.
115. Лукић, Р.: *Савремена држава*, Рад, Београд, 1960.
116. Лукић, Р.: *Теорија државе и права*, Савремена администрација, Београд, 1976.
117. Љепојевић, М.: *Реформа полиције у БиХ*, Триопринт, Бањалука, 2009.
118. Мандић, М.: *БиХ конфедерација два ентитета и три народа*, НУБ Петар Кочић, Бањалука, 1998.
119. Мандић, М.: *Управно право, посебан део*, Центар за културу и информисање Фоча, 2006.
120. Мандић, М.: *Управно процесно право*, Паневропски универзитет Апеирон, Бањалука, 2009.
121. Maritain, J.: *Man and State*, University of Chicago Press, 1954.
122. Марковић, Р.: *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980.
123. Марковић, Р.: *Управно право, друго поправљено и проширено издање*, Слово, Краљево, 2002.
124. Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције, дванаесто осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008.
125. Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник Републике Србије, Београд, 1997.
126. Маслеша, Р.: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001.
127. Mayers, P.: *An Introduction to Public Administration*, London, 1970.

128. Мијалковић, С., Кесеровић, Д.: *Основи безбедности са системом безбедности БиХ*, Факултет за безбедност и заштиту Универзитета Синергија, Бањалука, 2010.
129. Микеш, М.: *БиХ и владавина права*, Атлантик ББ, Бањалука, 2008.
130. Милашиновић, Р.: *Терор запада над светом*, Ветерник, Нови Сад, 1999.
131. Милетић, С.: *Полицијско право I*, Полицијска академија, Београд, 1997.
132. Милетић, С.: *Полицијско право II*, Полицијска академија, Београд, 2000.
133. Милинковић, Б., Теокаревић, Ј.: *Безбедност Европе и ширење НАТО*, Институт за Европске студије, Београд, 1998.
134. Милков, Д.: *Организација управе*, Правни факултет, Нови Сад, 1993.
135. Милков, Д.: *Управно право I, уводна и организациона питања (треће измењено и допуњено издање)*, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009.
136. Милков, Д.: *Управно право II, управна делатност, (четврто измењено и допуњено издање)*, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009.
137. Милков, Д.: *Управно право III, контрола управе*, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009.
138. Милосављевић, Б.: *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997.
139. Милосављевић, Б.: *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија, Београд, 1994.
140. Милошевић, М.: *Правни основи система безбедности, у: Системи безбедности, хрестоматија*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007.
141. Милошевић, М.: *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2000.
142. Милошевић, Н.: *Основи методологије безбедносних наука*, Полицијска академија, Београд, 2001.
143. Митровић, Д.: *Држава и право у теорији државе и права – хрестоматија*, Службени лист, Београд, 1992.

144. Митровић, Љ.: *Полицијско право (право унутрашњих послова)*, Дефендологија центар за безбедносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бањалука, 2008.
145. Николић, П.: *Уставно право*, Службени лист СРЈ, Београд, 1993.
146. *Одбрамбена политика БиХ*, Председништво БиХ, Сарајево, 2006.
147. *Оружане снаге БиХ: Једна војна сила за 21. вијек*, Комисија за реформу одбране, извештај, Сарајево, септембар, 2005.
148. Otenyo, E., Lind, N.: *Research in Public Policy Analysis and management*, Volume 15, Elsevier, Netherland, 2006.
149. *Parliamentary Oversight of the Security Sector, Principles, Mechanisms and Practices*, DCAF and Inter – Parliamentary Union, Geneva, 2003.
150. Пејчић, Б.: *Методологија емпиријског научног истраживања*, Дефектолошки факултет, Београд, 1994.
151. Петровић, М.: *Наука о управљању као претпоставка управне политике (опити део)*, Центар за публикацију Правног факултета у Нишу, Ниш, 2006.
152. Побрић, Н.: *Уставно право*, Слово, Мостар, 2000.
153. Поповић, Д.: *Основи уставног права*, Досије, Београд, 2004.
154. Поповић, М.: *О правној природи Брчко дистрикта*, у: Република Српска – петнаест година постојања и развоја, научни скуп, Академија наука и уметности Републике Српске, књига XII, Одјељење друштвених наука, књига 18.
155. Поповић, С.: *Управно право, опити део, измењено и допуњено издање*, Савремена администрација, Београд, 1989.
156. Поповић, В., Турчиновић, Ф.: *Међународно јавно право*, Правни факултет, Бањалука, 2007.
157. Поповић, В.: *Неки аспекти апелационе јурисдикције Уставног суда БиХ у светлу поделе надлежности између институција БиХ и ентитета*, Академија наука и умјетности РС, Бањалука, 2000.
158. Потемкин, В.: *Историја дипломатије*, Матица хрватска, Загреб, 1951.
159. Пусић, Е.: *Наука о управи, X измењено и допуњено издање*, Школска књига, Загреб, 1993.

160. Пусић, Е.: *Управни системи, књига I и II*, Графички завод Хрватске и Правни факултет у Загребу, Загреб, 1985.
161. *Пут у партнерство за мир, извештај комисије за реформу у области одбране*, Комисија за реформу одбране, Сарајево, 2003.
162. R, Ellsworth, *The Policy Machine: The Department of State and American Foreign Policy*, Syracuse University Press, 1960.
163. Радишић, Д.: *Контрола над оружаним снагама, инострана и искуства БиХ*, Дефендологија центар за безбједносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бањалука, 2010.
164. Радовић, М.: *Основни појмови и принципи у оквиру уставног система и људских права, приручник за полагање стручног испита*, Влада Републике Црне Горе, Управа за кадрове, Подгорица, 2008.
165. Рађеновић, М.: *Право посебних управних поступака, одабрани поступци*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци, Бањалука, 2009.
166. *Република Српска – десет година дејтонског мировног споразума – научни скуп*, Академија наука и умјетности, Бањалука, 2005.
167. *Република Српска – петнаест година постојања и развоја – научни скуп*, Академија наука и умјетности, Бањалука, 2007.
168. Richelson, Jeffery T.: *U. S. Intelligence Community (fourth edition)*, Boulder, California, 1999.
169. Садиковић, Ћ.: *Неискоришћене могућности Устава БиХ*, Ревизија за људска права, Институт за људска права Правног факултета у Сарајеву, Сарајево, бр. 3-4/2001.
170. Савић, А.: *Безбедност света од тајности до јавности*, Институт безбедности, Београд, 2002.
171. Савић, А.: *Национална безбедност*, Криминалистичко–полицијска академија, Београд, 2007.
172. Савић, А.: *Увод у државну безбедност*, ВШУП, Београд, 1994.
173. Савић, С.: *Основе права*, ППГП Комесграфика, Бањалука, 2005.
174. Савић, С.: *Појам права као нормативног поретка – прилог критици Калзенове нормативне доктрине*, Правни факултет, Бањалука, 1995.

175. Shmitt C.: *Politische theologije, Vier Kapitel zur Lehre von der Souveranitat*, Verlag Dunckel und Humblot, München, 1922.
176. Симић, Д.: *Наука о безбедности, савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и Факултет политичких наука, Београд, 2002.
177. Симовић М.: *Уставноправни основ владавине права у Босни и Херцеговини кроз функционисање уставних институција*, чланак, Фондација Сорош, Сарајево, 2005.
178. Софтић, С.: *Правна природа рата у БиХ*, Вијеће конгреса бошњачких интелектуалаца, Сарајево, 2000.
179. Спекторски, Е.: *Држава и њен живот*, Српска књижевна задруга, Београд, 1933.
180. Стајић, Љ.: *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 1999.
181. Станојевић, О.: *Римско право*, ЈП „Службени лист СиЦГ“, Београд, 2003.
182. Стјепановић, Н., Лилић С.: *Управно право, опити део*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991.
183. Стојановић, Д.: *Уставно право*, Свен, Ниш, 2007.
184. Стојановић, М.: *Наука о одбрани (полемологија) – опити део*, Правни факултет, Београд, 1992.
185. Студењикин, С.: *Совјетско административно право – опити део*, Одбор за уџбенике стручног удружења студената права, Београд, 1947.
186. Шегвић, С.: *Право обране и унутарњих послова Републике Хрватске*, Правни факултет свеучилишта у Сплиту, Сплит, 2004.
187. Шпадијер, Б.: *Савремено представништво у политичком систему САД*, Савремена администрација, Београд, 1980.
188. Тарановски, Т.: *Историја српског права у Немањинској држави, I књига*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1931.
189. Таталовић, С.: *Национална и међународна сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2006.
190. *The Souteast Europeen, Yearbook 1998-1999*, Hellenic Foundation for Foreign Policy, Athens, 1999.
191. Тодоровић, С., Младеновић, М., и Гостовић, Д.: *Политички систем*, Војна академија ВЈ, Београд, 2001.

192. Томашевић, П.: *Управно право, посебни дио, унутрашњи послови*, Републички секретаријат за унутрашње послове СРХ, Загреб, 1988.
193. Томић, З.: *Опште управно право, нето, скраћено и осавременењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2010.
194. Томић, З.: *Управно право, систем, треће, новелирано и проширено издање*, Јавно предузеће: „Службени лист СРЈ“, Београд, 1998.
195. Томић, З.: *Управно право*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002.
196. Трнка, К.: *Конститутивност народа*, Вијеће конгреса бошњачких интелектуалаца, Сарајево, 2000.
197. Трнка, К.: *Уставно право*, Факултет за јавну управу, Сарајево, 2006.
198. *Устав СФРЈ са Уставним законом и образложење Устава*, НИП „Књижевне новине“, Београд, 1974.
199. Варади, Т.: *Међународно приватно право, треће измењено и допуњено издање*, Форум, Нови Сад, 1990.
200. Васиљевић, Д.: *Управно право, посебан део (област унутрашњих послова)*, ВШУП, Београд, 1999.
201. Васовић, В.: *Савремени политички систем*, Научна књига, Београд, 1987.
202. Вејновић, Д., Шикман, М.: *Дефендологија, друштвени аспекти безбједности модерне државе, II издање*, Висока школа унутрашњих послова, Бањалука, 2007.
203. Вејновић, Д.: *Дефендологија, друштвени аспекти безбједности модерне државе*, Виша школа унутрашњих послова, Бањалука, 2002.
204. Вејновић, Д.: *Државна безбједност и обавештајне службе*, МУП Републике Српске и Глас Српски, Бањалука, 1995.
205. *Војна доктрина Босне и Херцеговине*, Председништво БиХ, Сарајево, 2004.
206. Врањеш, Н.: *Правни положај корпоративне безбједности*, Универзитет Синергија, Факултет за безбједност и заштиту, Научни скуп „Дани безбједности“ на тему: „Корпоративна безбједност – ризици, пријетње и мјере заштите“, зборник радова, Бањалука, 2010.

207. Врањеш, Н.: *Уставноправни положај спољних послова БиХ*, Српска правна мисао, часопис за правну теорију и праксу, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бањалука, година 16, број 42–43.
208. Врањеш, Н.: *Утицај реформе Оружаних снага на безбедност БиХ*, магистарска теза, Универзитет у Београду, Факултет безбедности, Београд, 2004.
209. Вугделић, В.: *Уставно право – практикум*, ВШУП, Београд, 2004.
210. Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.
211. Вујевић, М.: *Увођење у знанствени рад у подручју друштвених знаности*, Информатор, Загреб, 1988.
212. Вукадиновић, Г.: *Правна држава*, Нови Сад, 1995.
213. Weber, M.: *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, Reprint edition, New York, 1997.
214. Зечевић, С.: *Европска унија, институције и право*, Факултет за интернационални менаџмент, Београд, 2001.
215. Живковић, М.: *Теорија државе и права, теорија државе*, Полицијска академија, Београд, 1995.
216. Жунец, О., Домишљановић, Д.: *Обавјештајно сигурносне службе Републике Хрватске*, Загреб, Наклада Јесенски и Турк, 2000.

2. УСТАВИ, ЗАКОНИ И ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

1. *Устав Босне и Херцеговине*, Уставни суд БиХ, <http://www.ccbh.ba/>, 10. 02.2011.⁵⁸³
2. *Устав Републике Словеније са изменама и допунама*, Урадни list RS., št. 33/91, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04 и 68/06.
3. *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 98/06.
4. *Устав Републике Српске са амандманима*, Службени гласник Републике Српске, бр. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 31/03, 98/03, 115/05 и 117/05.
5. *Устав Републике Хрватске са изменама и допунама*, Народне новине, бр. 56/90, 135/97, 8/98 и 113/2000.
6. *Устав Руске Федерације*, <http://constitution.kremlin.ru/>, 10. 02. 2011.
7. *Устав Савезне Републике Југославије*, Службени гласник СРЈ, бр. 1/92.
8. *Устав САД са амандманима*, <http://www.whitehouse.gov>; 10. 02. 2011.
9. *Устав Федерације Босне и Херцеговине са амандманима*, Службене новине ФБиХ, бр. 01/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 и 88/08.
10. *Уставна повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора*, Службени лист СиЦГ, бр. 1/2003.
11. *Статут Брчко дистрикта БиХ*, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, бр. 1/00, 17/08, 39/09 и 2/10.
12. *Закон о обрамби*, Урадни list RS., (урадно преčišчено беседило), št. 103/2004.
13. *Закон о Slovensko obveščevalno – varnostni agenciji (ZSOVA)*, Урадни list RS., št. 23/1999.
14. *Закон о служби в Slovenski vojski*, Урадни list RS., št. 68/2007.
15. *Закон о тајних податки (ZTP)*, Урадно преčišчено беседило RS., št. 50/06 – УРВ2.

⁵⁸³ Устав БиХ је садржан у Општем оквирном споразуму за мир у Босни и Херцеговини, Анекс IV. Устав БиХ никада није објављен у Службеном гласнику БиХ. Трагајући за релевантним извором, аутор упућује на верзију Устава БиХ објављену на званичном веб сајту Уставног суда Босне и Херцеговине. За сада једини амандман на Устав БиХ који се односи на Брчко дистрикт БиХ објављен је у Службеном гласнику БиХ, бр. 25/09.

16. *Закон о службама безбедности СРЈ*, Службени лист СРЈ, бр. 37/2002.
17. *Закон о агенцији за информације и заштиту*, Службени гласник БиХ, бр. 15/2002.
18. *Закон о административној служби у управи Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, бр. 16/02, 62/02 и 38/03.
19. *Закон о Безбедносно–информативној агенцији*, Службени гласник Републике Србије, бр. 42/2002 и 11/2009.
20. *Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији*, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009.
21. *Закон о Војсци Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007 и 88/2009.
22. *Закон о граничној контроли*, Службени гласник БиХ, бр. 53/09 и 54/10.
23. *Закон о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008.
24. *Закон о државној агенцији за истраге и заштиту*, Службени гласник БиХ, бр. 27/04, 63/04, 35/05 и 49/09.
25. *Закон о државној граничној служби БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 50/04, 27/07 и 59/09.
26. *Закон о Државном савету*, Урадни лист Републике Словеније, бр. 44/92.
27. *Закон о заштити личних података*, Службени гласник БиХ, бр. 49/06.
28. *Закон о заштити сведока под претњом и угрожених сведока*, Службени гласник БиХ, бр. 03/03, 21/03, 61/04 и 55/05.
29. *Закон о заштити тајних података*, Службени гласник БиХ, бр. 54/05 и 12/2009.
30. *Закон о избору председника Републике*, Службени гласник Републике Србије, бр. 117/07.
31. *Закон о јединственом матичном броју*, Службени гласник БиХ, бр. 32/01 и 63/08.
32. *Закон о комуникацијама БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 31/03 и 75/06.

33. *Закон о кретању и боравку странаца и азилу*, Службени гласник БиХ, бр. 36/08.
34. *Закон о кривичном поступку БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09 и 93/09.
35. *Закон о личној карти држављана БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 32/01, 16/02, 32/07 и 56/08.
36. *Закон о личном имену*, Службени гласник Брчко Дистрикта, бр. 08/02 и 29/05.
37. *Закон о личном имену*, Службени гласник Републике Српске, бр. 27/93 и 15/00.
38. *Закон о личном имену*, Службени лист СР БиХ, бр. 35/71, 38/86, 37/88 и 37/90.
39. *Закон о матичном броју Хрватске*, Народне новине, број 9/92 и 66/02.
40. *Закон о министарствима и другим телима управе БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 05/03.
41. *Закон о министарствима Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, бр. 70/02.
42. *Закон о министарствима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 65/08.
43. *Закон о независним и надзорним телима полицијске структуре БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008.
44. *Закон о обавештајно–безбедносној служби Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, бр. 21/98.
45. *Закон о Обавјештајно–сигурносној служби Федерације БиХ*, Службене новине Федерације БиХ, бр. 23/02.
46. *Закон о одбрани Републике Хрватске*, Народне новине, бр. 33/02.
47. *Закон о одбрани БиХ*, Службени лист БиХ, бр. 88/05.
48. *Закон о одбрани Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007 и 88/2009.
49. *Закон о оружју и муницији*, Службени гласник Брчко Дистрикта БиХ, бр. 17/02, 23/03 и 25/05.

50. *Закон о оружју и муницији*, Службени гласник Републике Српске, бр. 70/07, 24/09 и 118/09.
51. *Закон о основама безбедности саобраћаја на путевима у БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 6/06 и 44/07.
52. *Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007.
53. *Закон о особном идентификацијском броју*, Народне новине, број 60/08;
54. *Закон о парламентарном војном поверенику БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 49/09.
55. *Закон о полицији Брчко дистрикта БиХ*, Службени гласник БД БиХ, бр. 31/09.
56. *Закон о полицији*, Народне новине Републике Хрватске, бр. 129/2000.
57. *Закон о полицији*, Службени гласник Републике Србије, бр. 101/05.
58. *Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, бр. 27/2004, 63/04, 5/06, 33/06, 58/06, 15/08, 63/08 и 35/09.
59. *Закон о полицијским службеницима Федерације БиХ*, Службене новине Федерације БиХ, бр. 27/05 и 70/08.
60. *Закон о полицијским службеницима*, Службени гласник Републике Српске, бр. 43/10.
61. *Закон о помиловању*, Службени гласник Републике Србије, бр. 49/05 и 50/95.
62. *Закон о пребивалишту и боравишту држављана Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, број 32/01.
63. *Закон о председнику Републике*, Службени гласник Републике Србије, бр. 117/07.
64. *Закон о путним исправама БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 4/97, 1/99, 9/99, 27/00, 32/00, 19/01, 47/04, 53/07, 15/08, 33/08 и 39/08.
65. *Закон о републичкој управи*, Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08.
66. *Закон о сигурносно–обавјештајном саставу Републике Хрватске*, Народне новине, бр. 79/06.

67. *Закон о служби за послове са странцима*, Службени гласник БиХ, бр. 54/05 и 36/08.
68. *Закон о служби у Оружаним снагама Републике Хрватске*, Народне новине, бр. 33/02.
69. *Закон о спречавању прања новца и финансирања терористичких активности*, Службени гласник БиХ, бр. 53/09.
70. *Закон о тајности података*, Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2009.
71. *Закон о унутрашњим пословима Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 17/99, 33/99, 25/2000 и 8/2001.
72. *Закон о унутрашњим пословима Федерације БиХ*, Службене новине Федерације БиХ, бр. 49/05.
73. *Закон о унутрашњим пословима*, Службени гласник Републике Српске, бр. 48/2003.
74. *Закон о управи БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 32/02.
75. *Закон о управи Федерације БиХ*, Службене новине Федерације БиХ, бр. 28/97 и 26/02.
76. *Закон о управним споровима БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10.
77. *Закон о учешћу припадника Оружаних снага БиХ, полицијских службеника, државних службеника и осталих запосленика у операцијама подршке миру и другим активностима у иностранству*, Службени гласник БиХ, бр. 14/05.
78. *Закон о федералним јединицама – кантонима*, Службене новине Федерације БиХ, бр. 9/96.
79. *Закон о федералним министарствима и другим телима федералне управе*, Службене новине Федерације БиХ, бр. 19/03, 38/05, 2/06 и 61/06.
80. *Закон о централној евиденцији и размени података*, Службени гласник БиХ, бр. 32/01.
81. *Закон о Агенцији за идентификациона документа, евиденцију и размену података БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 56/2008.

82. *Закон о Влади Републике Словеније*, Урадни лист Републике Словеније, бр. 4/93.
83. *Закон о војној, радној и материјалној обавези*, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009 и 95/2010.
84. *Закон о јединственом матичном броју грађана*, Службени гласник БиХ, бр. 32/01.
85. *Закон о личној карти држављана Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, бр. 32/01.
86. *Закон о Обавештајно–безбедносној агенцији БиХ*, Службени лист БиХ, бр. 12/04.
87. *Закон о полицији (службени пречишћени текст)*, Урадни лист Републике Словеније, бр. 107/2006.
88. *Закон о пребивалишту и боравишту држављана Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, бр. 32/01 и 56/08.
89. *Закон о путним исправама БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 4/97, 1/99, 9/99, 27/00, 32/00, 19/01, 47/04, 15/08, 33/08 и 39/08.
90. *Закон о Савету министара БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07 и 24/08.
91. *Закон о општем управном поступку*, Службени гласник Републике Српске, бр.13/02, 87/07 и 50/10.
92. *Кривични закон БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 03/03, 30/05, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 53/06, 55/06, 32/07 и 8/10.
93. *Одлука којом се доноси Закон о изменама и допунама Закона о путним исправама БиХ*, Високи представник за БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 53/07.
94. *Одлука о визама*, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 100/08.
95. *Одлука о изменама и допунама Правилника о цени образаца личних докумената*, Високи представник за БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 5/03.

96. *Одлука о најмањем износу средстава потребном за издржавање странца за време намераваног боравка у Босни и Херцеговини, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 30/10.*
97. *Одлука о почетку издавања пасоша са бесконтактним електронским – меморијским елементом, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 80/09.*
98. *Одлука о преузимању послова, објеката, средстава за рад, запослених између Министарства безбедности БиХ, Државне агенције за истраге и заштиту и Дирекције за координацију полицијских тела БиХ, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 94/10.*
99. *Одлука о Савету за националну безбедност Републике Србије, Влада Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 50/07.*
100. *Одлука о саставу заједничког управног одбора за законито пресретање телекомуникација и начину извршавања активности, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 81/07.*
101. *Одлука Председништва БиХ о величини, структури и локацијама Оружаних снага БиХ, Сарајево, 5. јули 2006. године, Одлука о изменама и допунама Одлуке од 17. јануара 2008. године, Одлука о допуни одлуке од 18. марта 2008. године и Одлука о измени и допуни Одлуке од 11. децембра 2010. године.*
102. *Пословник Дома народа Парламентарне скупштине БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 33/06, 41/06, 91/06 и 91/07.*
103. *Пословник о раду Народне скупштине Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 52/10.*
104. *Пословник о раду парламентарног војног повереника БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 8/2010.*
105. *Пословник о раду Председништва БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 25/01 и 35/02.*
106. *Пословник о раду Савета министара, Службени гласник БиХ, бр. 22/03.*
107. *Пословник Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 33/06, 41/06, 81/06, 91/06, 91/7 и 87/09.*

108. *Правилник о возачкој дозволи*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 13/07.
109. *Правилник о вршењу надзора над провођењем Закона о ЈМБ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02.
110. *Правилник о вршењу надзора над провођењем Закона о личној карти држављана БиХ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02 и 2/09.
111. *Правилник о вршењу надзора над провођењем Закона о пребивалишту и боравишту држављана БиХ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02 и 2/09.
112. *Правилник о вршењу надзора над провођењем Закона о путним исправама*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник, бр. 55/09.
113. *Правилник о евиденцијама о оружју и муницији*, Службени гласник Републике Српске, бр. 109/07.
114. *Правилник о заштити странаца жртве трговине људима*, Министарство безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 90/2008.
115. *Правилник о здравственим условима које мора испуњавати возач моторног возила*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 13/07.
116. *Правилник о изгледу заједничког пасоша БиХ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.
117. *Правилник о изгледу и садржају захтева за издавање путне исправе за избеглице, путне исправе за особе без држављанства и путног листа за странце*, Министарство безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 78/09.
118. *Правилник о изгледу и садржају обрасца захтева за издавање путних исправа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 58/09.
119. *Правилник о изгледу и садржају путног листа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.

120. *Правилник о издавању виза за дугорочни боравак (Виза Д) и поступања код издавања таквих виза*, Министар спољних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 104/08.
121. *Правилник о издавању дипломатских пасоша и виза*, Министарство спољних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 1/03, 37/04, 22/05 и 90/08.
122. *Правилник о међународној возачкој дозволи*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 13/07.
123. *Правилник о међународној заштити – азилу*, Министар безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 37/09.
124. *Правилник о надзору и удаљењу странаца из Босне и Херцеговине*, Министарство безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 81/08.
125. *Правилник о надлежности и начину набавке образаца путних исправа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.
126. *Правилник о начину вршења службе обезбеђења, наоружању и опреми, употреби ватреног оружја и других средстава принуде у Имиграционом центру Службе за послове са странцима*, Министар безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 52/2007.
127. *Правилник о начину достављања података и размене података о издатим путним исправама између централног регистра и надлежних органа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 45/09.
128. *Правилник о начину обављања граничне контроле*, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/06, 46/06 и 75/07.
129. *Правилник о начину обављања контроле преноса оружја и муниције преко државне границе*, Савет министара БиХ, 18. фебруар 2010. године.
130. *Правилник о начину примене овлашћења инспектора за странце*, Министар безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 52/2007.
131. *Правилник о начину приступа евиденцијама и размени података*, Службени гласник БиХ, бр. 35/09.

132. *Правилник о начину провођења поступка избора кандидата за постављење на радно место запосленика на којем се примењују посебна овлашћења*, директор Службе за послове са странцима, Сарајево, 30. септембар 2009.
133. *Правилник о начину уноса података о уласку и изласку из земље, о запречавању уласка у земљу и друге податке у исправе прописане за прелазак државне границе*, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/2006.
134. *Правилник о начину чувања и посебним мерама техничке заштите личних података*, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 67/09.
135. *Правилник о облику, садржају и начину постављања прописаних знакова и сигнализације на граничним прелазима и уз граничну линију*, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/06 и 75/07.
136. *Правилник о обрасцима захтева, обрасцу оружног листа, дозволе за ношење оружја и других исправа*, Службени гласник Републике Српске, бр. 109/07.
137. *Правилник о обрасцима, начину одређивања, издавања, поништавања и замене ЈМБ, евиденцијама и начину уписивања ЈМБ у матичне књиге*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02 и 2/09.
138. *Правилник о обрасцу захтева за издавање и замену личне карте, поступку издавања и замене личне карте*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02 и 2/09.
139. *Правилник о обрасцу личне карте и подацима садржаним у личној карти држављана БиХ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02 и 2/09.
140. *Правилник о обуци и програму обуке за руковање ватреним оружјем*, Службени гласник Републике Српске, бр. 109/07.
141. *Правилник о одређивању граничних прелаза на којима лица која због обављања привредне делатности на подручју граничног прелаза су*

- дужна носити исказницу као и о изгледу, обрасцу и поступку издавања исказнице*, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/06 и 75/07.
142. *Правилник о оспособљавању за возача*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 15/07 и 41/07.
143. *Правилник о оспособљавању пружања прве помоћи*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 13/07.
144. *Правилник о покрићу трошкова враћања и стављања странца под надзор*, Савет Министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 2/2009.
145. *Правилник о поступању код издавања виза у дипломатско–конзуларним представништвима БиХ и техничким питањима услова издавања аеродромске транзитне визе (Виза А) и транзитне визе (Виза Б)*, Министар спољних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 26/09.
146. *Правилник о поступку издавања пасоша држављанину којем пасош није издао ентитет*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.
147. *Правилник о поступку пријаве пребивалишта и боравишта држављана БиХ, обрасцима и евиденцијама пребивалишта и боравишта*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02 и 2/09.
148. *Правилник о путној исправи за лице без држављанства*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 80/2009.
149. *Правилник о путном листу за избеглице*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 80/2009.
150. *Правилник о путном листу за странца*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 80/2009.
151. *Правилник о размени података између јавних органа БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 39/02.
152. *Правилник о регистрацији возила*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 22/07, 41/07 и 54/07.

153. *Правилник о садржају електронског меморијског елемента путних исправа Босне и Херцеговине*, директор Агенције за идентификационе документе, евиденцију и размену података БиХ, 31. мај 2010. године.
154. *Правилник о садржају и минималним заштитним елементима пасоша, дипломатског и службеног пасоша*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 51/09.
155. *Правилник о садржају и начину вођења евиденција*, Службени гласник БиХ, бр. 35/09.
156. *Правилник о сарадњи парламентарног војног повереника БиХ са Министарством одбране БиХ, Генералним инспекторатом Министарства одбране БиХ и Оружаним снагама БиХ*, Парламентарни војни повереник БиХ, Сарајево, децембар 2009.
157. *Правилник о службеној исказници и значки*, Министар безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 91/2006.
158. *Правилник о техничким и оперативним поступцима размене података, комуницирања и сарадње са одговарајућим органима Главног центра за обраду података*, Службени гласник БиХ, бр. 39/02.
159. *Правилник о техничким прегледима возила*, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 13/07 и 72/07.
160. *Правилник о уласку и боравку странаца*, Министарство безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 81/08 и 28/10.
161. *Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Бироа за сарадњу са Интерполом*, Министар безбедности БиХ, Сарајево, 2008.
162. *Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Службе за послове са странцима*, директор Службе за послове са странцима, Сарајево, 2009.
163. *Правилник о уписивању забране за прелазак државне границе у личну карту држављана БиХ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 39/02.

164. *Правилник о условима и начину одређивања и доношењу решења подручја граничних прелаза*, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/06 и 75/07.
165. *Правилник о условима и начину смештаја и чувања оружја и муниције*, Службени гласник Републике Српске, бр. 109/07.
166. *Правилник о цени личних докумената држављана БиХ*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 35/09.
167. *Правилник о цени путних исправа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 80/09.
168. *Правилник о централној бази података о странцима*, Министарство безбедности БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 25/09.
169. *Правилник о начину преузимања путних исправа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.
170. *Правилник о начину заштите података о издатим путним исправама у централној евиденцији*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 45/09.
171. *Правилник о начину и роковима издавања граничног одобрења, изгледу захтева обрасца за издавање граничног одобрења, обављању надзора и статистичког праћења издавања граничног одобрења*, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/06 и 75/07.
172. *Правилник о постављању и коришћењу техничких помагала те обављања фотографисања, снимања и видео надзора на граничним прелазима уз државну границу*, директор Граничне полиције БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 10/06 и 75/07.
173. *Правилник о стандардима функционисања и другим питањима значајним за рад Азилантског центра*, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 86/09.
174. *Правилник о стандардима функционисања и другим питањима значајним за рад Имиграционог центра*, Савет министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 41/2007.

175. *Смернице о основама сарадње парламентарног војног повереника БиХ са Институцијом омбудсмана за људска права БиХ*, Парламентарни војни повереник БиХ, Сарајево, децембар 2009.
176. *Упутство о начину узимања биометријских података*, директор Агенције за идентификационе документе, евиденцију и размену података БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 45/09.
177. *Упутство о начину електронске провере података*, директор Агенције за идентификационе документе, евиденцију и размену података БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 45/09.
178. *Упутство о начину обавештавања органа надлежних за контролу путних исправа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.
179. *Упутство о начину утврђивања испуњавања услова за издавање путне исправе из Члана 18. става 3. Закона о путним исправама БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.
180. *Упутство о поступку, цени и надлежности органа за издавање путних исправа у року краћем од прописаног*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 55/09.
181. *Упутство о техничким условима за заштиту података код надлежних органа за издавање путних исправа*, Министарство цивилних послова БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 45/09.
182. *Уредба о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност*, Влада Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 12/09.

3. ЧАСОПИСИ

1. *Анали правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду.
2. *Архив за правне и друштвене науке*, Савез удружења правника Србије, Београд.
3. *Наука, безбедност, полиција*, Криминалистичко–полицијска академија, Београд.
4. *Војно дело*, Војно–издавачки завод, Београд.
5. *Дефендологија*, Центар за безбједносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бањалука.
6. *Безбједност, полиција, грађани*, Министарство унутрашњих послова Републике Српске, Бањалука.
7. *Српска правна мисао*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци, Бањалука.
8. *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, Бањалука.
9. *Правни информатор*, Издавачко предузеће „Интермекс“, Београд.
10. *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд.
11. *Гласник права*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац.
12. *Нова српска политичка мисао*, ИИЦ Нова српска политичка мисао, Београд.
13. *Ревизија за Европско право*, Удружење за право Европске уније, Београд.
14. *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд.
15. *Хрватска јавна управа*, Нови информатор, Загреб.
16. *Web Journal of Current Legal Issues*, University of Newcastle upon Tyne's servers: <http://webjcli.ncl.ac.uk>.
17. *The American University Law Review*, American University, Washington College of Law, <http://www.wcl.american.edu/>.
18. *Administrative Law Review*, American University, Washington College of Law, <http://www.wcl.american.edu/>.

4. ИНТЕРНЕТ САЈТОВИ

1. <http://www.pravopedia.rs/>.
2. <http://www.propisi.com/>.
3. <http://www.projuris.org/>.
4. <http://www.legalis.hr>.
5. <http://www.slilic.com/>.
6. <http://www.pronadjipravo.com/>.
7. <http://www.lawdem.org/>.
8. <http://scindeks.nb.rs/>.
9. <http://www.ssrn.com/>.
10. <http://home.heinonline.org/>.
11. <http://www.echr.coe.int/>.
12. <http://www.vk.sud.rs/>.
13. <http://www.vrhovnisudrs.com/>.
14. <http://www.ustavnisud.org/>.
15. <http://www.ccbh.ba/srp/>.
16. <http://www.ustavnisudfbih.ba/>.
17. <http://www.ustavni.sud.rs/>.
18. <http://www.us-rs.si/>.
19. <http://www.usud.hr/>.
20. <http://www.ksrf.ru/>.
21. <http://www.supremecourt.gov/>.