

Sreten Jugović  
Slobodan Miletić\*

## Unapređenje normativne funkcije kao uslov za poboljšanje stanja bezbednosti u Republici Srbiji

### Sadržaj

1. Uvod
2. Ustavom utvrđena zakonodavna nadležnost u oblasti unutrašnjih poslova
3. Važeći zakoni iz oblasti unutrašnjih poslova (23 zakona)
  - 3.1. Zakoni kojima se uređuje bezbednost države (državna bezbednost)
  - 3.2. Zakoni kojima se uređuje bezbednost građana (javna bezbednost)
  - 3.3. Zakoni kojima se uređuje obavljanje ostalih unutrašnjih poslova
4. Zaključak

### 1. Uvod

U pozitivnom pravu Republike Srbije oblast unutrašnjih poslova je decenijama prihvaćena kao posebna oblast koja obuhvata zakone o bezbednosti Republike Srbije (državna bezbednost), bezbednosti njenih građana (javna bezbednost) i zakone o tzv. drugim (ostalim) unutrašnjim poslovima.

Odredbama čl. 15 Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije<sup>1</sup> određen je 31. decembar 2008. godine kao opšti rok u kojem je neophodno da se sa Ustavom Republike Srbije<sup>2</sup> usklade svi zakoni koji nisu u skladu sa Ustavom. Premda je od isteka tog roka prošlo gotovo četiri godine, jedan broj zakona (donesenih u skladu sa ranije važećim ustavnim aktima koji nisu u skladu sa sada važećim Ustavom) još nije usklađen sa Ustavom, među kojima ima i zakona iz oblasti unutrašnjih poslova. Razlozi za njihovo usklađivanje svakako su formalne, ali i suštinske (sadržinske) prirode, a posledice nevršenja normativne funkcije u oblasti unutrašnjih poslova u korelaciji su sa stanjem bezbednosti i slobodama i pravima građana. Reč je, pre svega o (ne)vršenju utvrđene zakonodavne nadležnosti u oblasti unutrašnjih poslova i (ne)donošenju podzakonskih propisa za izvršavanje donesenih zakona.

\* Autori su: Sreten Jugović, vanredni profesor Kriminalističko policijske akademije u Beogradu i Slobodan Miletić, stručni savetnik.

<sup>1</sup> Sl. gl. RS 98/2006.

<sup>2</sup> Sl. gl. RS 98/2006.

Konkretnije praktične posledice neusklađenosti pojedinih zakona iz oblasti unutrašnjih poslova sa Ustavom, kao i nedonošenja podzakonskih propisa radi izvršavanja (usklađenih) zakona, navedene su u radu kod odnosnih zakona. Unajkraće, kad je reč o zakonima kojima se uređuje bezbednost države (državna bezbednost), radi zaštite prava na privatnost građana, neophodno je uskladiti granice ovlašćenja kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja, sa Ustavom. S druge strane, radi efikasnosti službi bezbednosti potrebno je, čini se redefinisati postojeća i uvesti nova ovlašćenja ovih službi, razume se u skladu sa ustavnim osnovom i okvirom. Takođe, u vezi sa neusklađenim zakonima kojima se uređuje javni red i okupljanje građana treba reći da se sloboda okupljanja građana realizuje neposredno na osnovu Ustava, što je ispravna praksa, a strogo restriktivno se ograničava, po pravilu, iz zakonskih razloga, što je pogrešna praksa, jer se zakonski razlozi ne poklapaju sa razlozima za ograničavanje iz Ustava, a ustavni rok za donošenje zakona je istekao. Najzad, zakoni o ostalim (upravnim) unutrašnjim poslovima na osnovu kojih MUP izdaje isprave, odnosno prikuplja identifikacione podatke iz svoje nadležnosti, samo posredno su u vezi sa bezbednošću, jer isprave i podaci imaju širu namenu - služe za ostvarivanje brojnih prava. Nova zakonska rešenja o biometrijskim ispravama u praksi su pratila slaba organizaciona rešenja (nedostatak tehničke opreme, nedovoljna obučenost i sl.), budući da su zakonski rokovi za zamenu isprava (ličnih karata, pasoša), kao i rokovi njihove važnosti, više puta zakonom produžavani.

## **2. Ustavom utvrđena zakonodavna nadležnost u oblasti unutrašnjih poslova**

Odredbama čl. 97 Ustava predviđeno je da Republika Srbija, pored ostalog, uređuje:

- suverenost, nezavisnost, teritorijalnu celovitost i bezbednost Republike Srbije (tačka 1);
- ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana; postupak pred ... državnim organima; odgovornost i sankcije za povredu sloboda i prava građana utvrđenih Ustavom i za povredu zakona, drugih propisa i opštih akata (tačka 2);
- bezbednost Republike Srbije i njenih građana (tačka 4);
- sistem prelaska granice i kontrole ... putničkog saobraćaja preko granice; položaj stranaca (tačka 5);
- proizvodnju, promet i prevoz oružja... eksplozivnih ... i drugih opasnih materija (tačka 9);
- prikupljanje ... podataka od opšteg interesa (tačka 11);
- režim i bezbednost u svim vrstama saobraćaja (tačka 13);
- organizaciju, nadležnost i rad republičkih organa (tačka 16);
- druge odnose od interesa za Republiku Srbiju, u skladu s Ustavom (tačka 17).

### 3. Važeći zakoni iz oblasti unutrašnjih poslova (23 zakona)

Iako pripadaju istoj sistemskoj celini – oblasti unutrašnjih poslova, postoje značajne razlike između 23 zakona (važeća na dan 1. septembra 2012. godine), kojima je ova oblast uređena.<sup>3</sup> Nije reč samo o različitoj *materia legis*, kao prirodnoj razlici između bilo koja dva zakona, već o brojnim drugim razlikama, nastalim zbog različitog vremena donošenja, različitih donosilaca, različitih ustavnih akata i osnova za donošenje zakona, različite raspodele zakonodavne nadležnosti između donosilaca zakona i bitno različitih uslova u kojima su ovi zakoni doneseni i do danas se primenjuju.

Pojedinačno posmatrajući, uz nazive i osnov za donošenje zakona, sledi kraći komentar o svakom o tih zakona.

#### 3.1. Zakoni kojima se uređuje bezbednost države (državna bezbednost)

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije<sup>4</sup> donela je Narodna skupština Republike Srbije u skladu sa važećim Ustavom.

Prema ovom zakonu, kojim se uređuju samo "osnove uređenja" službi bezbednosti, u Republici Srbiji postoje tri službe bezbednosti, i to; Bezbednosno-informativna agencija, kao posebna organizacija (u državnoj upravi); Vojnobezbednosna agencija, kao organ uprave u sastavu Ministarstva odbrane; i Vojnoobaveštajna agencija, kao organ uprave u sastavu Ministarstva odbrane.<sup>5</sup> Zakonom je predviđeno, između ostalog, da se rad ovih službi uređuje posebnim zakonima.

U vezi sa ovim zakonom važno je ukazati da je zakonodavac, opredeljenjem da u Republici Srbiji i dalje postoje jedna civilna i dve vojne službe bezbednosti, istovremeno procenio da su pretnje (rizici) za bezbednost države u savremenim uslovima takve da su zadaci civilnih i vojnih službi u suprotstavljanju tim pretnjama gotovo nedeljivi. Načelnim uspostavljanjem jedinstvenog bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Srbije zakonodavac je uvažio još dva važna pitanja za bezbednost Republike Srbije u savremenim uslovima, i to pitanje koordinacije rada službi bezbednosti, kao dela tog sistema, i pitanje skupštinskog i javnog nadzora nad njihovim radom, kao dela ukupne kontrole koju nad njima treba ostvarivati. Međutim, Zakonom su stvorene samo osnove za potpunije uređivanje službi bezbednosti.

<sup>3</sup> Zbog širine i raznorodnosti unutrašnjih poslova ovaj resor se još uvek u mnogim (savremenim) udžbenicima upravnog prava, naročito u Francuskoj, određuje na negativan način, premda je, kako se u teoriji ističe „takvo određivanje lišeno naučne vrednosti“. Naime, prema takvom određenju u unutrašnje poslove spadaju svi poslovi državne uprave koji nisu u delokrugu nadležnosti drugih (ostalih) organa državne uprave. Videti npr., Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd 2002, s. 129; I. Krbek, *Upravno pravo*, Zagreb 1929, s. 9.

<sup>4</sup> Sl. gl. RS 116/2007 i 72/2012.

<sup>5</sup> Ovakvo statusno rešenje, (neuobičajeno, jer organi uprave, po pravilu, nemaju status pravnog lica), podvrgnuto je kritici od strane pojedinih teoretičara. Tako D. Milkov s pravom smatra da ove službe ni po jednom naučnom i stručnom kriterijumu ne ispunjavaju uslove za status organa uprave, niti su u takvom statusu obrazovane u drugim zemljama (D. Milkov, *Upravno pravo I*, Novi Sad 2009, s. 132, 133). Slično rezonuju i drugi pisci, kada polazeći od prirode delatnosti bezbednosnih „službi“, smatraju da je status pravnog lica tih subjekata svakako ispravan i opravdan (S. Popović, M. Petrović u saradnji sa M. Pricom, *Upravno pravo*, opšti deo, Niš 2011, s. 91).

Jedinstveni bezbednosno-obaveštajni sistem Republike Srbije nije ni u svojoj osnovi uspostavljen bez teškoća. To se vidi već iz nepotrebne dopune ustavnog osnova za uređivanje bezbednosti Republike Srbije. Naime, oba ustava, raniji u čl. 72 st. 1 tač. 3, a važeći u čl. 97 tač. 4 sadrže identičnu formulaciju – da Republika Srbija uređuje, između ostalog, bezbednost Republike Srbije. I pored toga, važeći Ustav je dopunjen tako što je i u tač. 1 čl. 97 Ustava još jedanput uneta ista formulacija – da Republika Srbija uređuje, između ostalog, bezbednost Republike Srbije. Jasno je da se ustavotvorac 2006. godine nije rukovodio pravnim već drugim razlozima da predvidi dvostruko ovlašćenje (i u tač. 1 i u tač. 4 čl. 97) za uređivanje iste zakonske materije – bezbednosti Republike Srbije. Taj drugi razlog (vanpravni) prestao je da postoji 2008. godine, pa bi suvišnu formulaciju iz tač. 1 čl. 97 Ustava trebalo izostaviti prilikom prvih ustavnih promena.

Zanimljivo je da su Zakon od 2007. godine i njegova kasnija nevelika izmena od 2012. godine, prema obrazloženju predloga tih zakona, doneseni po različitom ustavnom osnovu iz istog ustava. Zakon u osnovnom tekstu donesen je na osnovu čl. 97 tač. 4 i 16. Ustava Republike Srbije kojima je utvrđeno da Republika Srbija, između ostalog, uređuje i obezbeđuje "bezbednost Republike i njenih građana" (tač. 4) i "organizaciju, nadležnost i rad republičkih organa" (tač. 16). Izmjena Zakona, pak, izvršena je na osnovu čl. 99 st. 1 tač. 7 Ustava Republike Srbije, prema kojem Republika Srbija donosi zakone i druge opšte akte. Nesumnjivo je, dakle, da je prvi ustavni osnov konkretniji od osnova po kojem je izmenjen Zakon. Međutim, može se i u prilog manje konkretnog osnova navesti jedan razlog i to ustavnopravni. Po pravilu, nadležnost samostalne (unitarne) suverene države, kakva je i Republika Srbija, pretpostavlja se, a ne nabraja taksativno, primenom metoda enumeracije svojstvenim za ustave federalnih država u kojima se nadležnost deli između federacije i federalnih jedinica.<sup>6</sup> Stoga, stoje argumenti i u prilog shvatanja da je čl. 97 Ustava Republike Srbije izlišan, jer nema svrhe nabrajati odnose koji se mogu uređivati zakonom, kad je zakonom moguće urediti sve odnose od interesa za Republiku Srbiju, u skladu sa njenim Ustavom.

Navedena lutanja u vezi sa ustavnim osnovom za uređivanje bezbednosti Republike Srbije ukazuju da još uvek nije izgrađen jedinstveni stav o obimu i sadržaju pojmova „bezbednost Republike Srbije”, „nacionalna bezbednost”, „jedinstveni bezbednosno-obaveštajni sistem Republike Srbije” i drugih osnovnih pojmova iz ove oblasti.

Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji<sup>7</sup> donela je Narodna skupština u skladu sa Ustavom Republike Srbije od 1990. godine i još ga nije uskladila sa važećim Ustavom.

Ovaj zakon korigovan je jedanput (2009. godine), ali samo zbog promene naziva suda (Vrhovni kasacioni sud umesto Vrhovnog suda Srbije) nadležnog za odlučivanje po predlogu, odnosno zahtevu direktora Bezbednosno-informativne agencije, što znači da još nije usklađen sa važećim Ustavom. Zakonom je određen status Bezbednosno-informativne agencije, kao posebne organizacije sa svojstvom pravnog lica, uređena njena organizacija rada, način obavljanja poslova, kontrola rada Agencije i radnopravni položaj njenih pripadnika. Od ovlašćenja koja Agencija ima po ovom zakonu ustavnopravno je sporno ovlašćenje iz čl. 15 Zakona, prema kojem Agencija može u određenom slučaju (hitnost, terorizam), i pre sudske odluke, po nalogu

<sup>6</sup> R. Marković, *Ustav Republike Srbije od 2006 – kritički pogled*, Beograd 2006, s. 27, 28.

<sup>7</sup> Sl. gl. RS 42/2002 i 111/2009.

(rešenju) direktora Agencije da započne sa primenom mera kojima se odstupa od nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja, a potom po odluci suda da nastavi ili obustavi primenu tih mera. U odnosu na rešenja u nekim drugim zakonima Ustavni sud je već donosio odluke koje se mogu svesti na to da je svako prikupljanje podataka o komunikacijama građana bez odluke suda neustavno, što bi moglo biti relevantno i za ovo rešenje, iako se na ovo rešenje odluke Ustavnog suda za sada formalno ne odnose.

U međuvremenu, Agencija je izrazila spremnost da bez odlaganja uskladi svoj rad sa odlukom Ustavnog suda, iako se ta odluka na Agenciju formalno ne odnosi<sup>8</sup>. Zakon do sada (1. septembar 2012. godine) nije korigovan.<sup>9</sup>

Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji<sup>10</sup> donela je Narodna skupština Republike Srbije u skladu sa važećim Ustavom.

Ovim zakonom su na celovit način uređene delatnost i kontrola vojnih službi bezbednosti – Vojnobezbednosne agencije (VBA) i Vojnoobaveštajne agencije (VOA) i status pripadnika VBA i VOA, čime je ranija zakonska regulativa o ovim službama usklađena sa Ustavom. Donošenjem ovog zakona ispunjena je obaveza utvrđena odredbama čl. 22 st. 1 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, prema kojima se rad ovih službi uređuje posebnim zakonom.

Zakonska materija uređena je potpunije i preciznije nego u ranije važećem Zakonu o službama bezbednosti SRJ<sup>11</sup>, uz manji broj nedorečenosti i nepreciznosti koje se odnose na: stepen uređenosti pojedinih ovlašćenja pripadnika agencija i, time, sadržaj ovlašćenja za donošenje izvršnih propisa za izvršavanje Zakona; neuspostavljen odnos (obaveze, odgovornosti) unutrašnje kontrole prema ministru odbrane; preveliku mogućnost za usklađivanje prava na obaveštavanje i uvid u određene podatke; nekorišćenje (osnovne) podele obaveštajnih poslova utvrđene čl. 20 Zakona o odbrani<sup>12</sup> pri određivanju poslova i zadataka VOA.

Zakonom su stvorene pretpostavke da vojne službe bezbednosti adekvatno odgovore bezbednosnim pretnjama i rizicima, u skladu sa bezbednosno-obaveštajnim interesima od značaja za odbranu Republike Srbije. Istovremeno, ovakvom normativnom dogradnjom jedinstvenog bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Srbije, sa mehanizmom demokratske i civilne kontrole rada vojnih službi bezbednosti i instrumenata zaštite ljudskih prava u primeni posebnih postupaka i mera ovih službi, obezbeđene su i pretpostavke za nastavak reformi u sistemu odbrane i ispunjavanje međunarodnih standarda u ovoj oblasti.

Usaglašavanju ovog zakona sa važećim Ustavom doprineo je Ustavni sud, Odlukom, IU broj 1218/2010 od 19. aprila 2012. godine<sup>13</sup>, kojom je utvrdio da odredbe čl. 13 st. 1 u vezi sa čl. 12 st. 1. tač. 6) i čl. 16 st. 2 ovog zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom. Ukratko interpretiran stav Ustavnog suda bio bi da je na osnovu Ustava odstupanje od Ustavom zajemčene nepovredivosti

<sup>8</sup> Vebsajt Zaštitnika građana, 31. maj 2012.

<sup>9</sup> Više o tome: S. Jugović, Zaštitnik građana i kontrola policije i Bezbednosno informativne agencije u Republici Srbiji, *Pravna riječ*, Br. 29/2011, Banja Luka, s. 731- 744.

<sup>10</sup> Sl. gl. RS 88/2009 i 55/2012 - odluka US.

<sup>11</sup> Sl. list SRJ 37/2002 i Sl. list SCG 17/2004.

<sup>12</sup> Sl. gl. RS 116/2007, 88/2009, 88/2009 - dr. zakon i 104/2009 - dr. zakon.

<sup>13</sup> Sl. gl. RS 55/2012 - odluka US.

tajnosti pisama i drugih sredstava komuniciranja dozvoljeno samo na određeno vreme i na osnovu odluke suda, ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike, na način propisan zakonom. Kako je odredbom čl. 13 st. 1 Zakona propisano da se posebni postupci i mere tajnog prikupljanja podataka iz čl. 12 tač. 6 Zakona preduzimaju samo na osnovu naloga direktora Vojnobezbednosne agencije ili lica kojeg on ovlasti, a propisane mere tajnog elektronskog nadzora telekomunikacija i informacionih sistema, radi prikupljanja podataka o telekomunikacionom saobraćaju i lokaciji korisnika, čak i bez uvida u njihov sadržaj, narušavaju nepovredivost prava na privatnost prepiske, odnosno tajnost sredstava komuniciranja korisnika komunikacionih mreža, Ustavni sud je ocenio da odredba čl. 13 st. 1, a u vezi sa odredbom čl. 12 tač. 6 Zakona, nije u saglasnosti sa Ustavom, jer ovlašćuje nadležne službe bezbednosti da predviđene mere mogu vršiti i bez prethodno pribavljene odluke suda. I odredba čl. 16 st. 2 Zakona, budući da propisuje da Vojnobezbednosna agencija, kao organ uprave, ima pravo da, bez odgovarajuće odluke suda, od telekomunikacionih operatora dobija informacije o obavljenoj komunikaciji korisnika njihovih usluga, lokaciji sa koje se obavlja, kao i druge podatke od značaja za rezultate primene posebnih postupaka i mera, u suprotnosti je sa Ustavom, jer ti podaci, po shvatanju Ustavnog suda, predstavljaju integralni element zaštićene tajnosti komunikacije, te ih, stoga, ovi organi mogu prikupljati jedino na osnovu odluke suda.

Posle odluke Ustavnog suda moguće je preispitati i eventualno redefinisati sadašnja i uvesti nova ovlašćenja vojnih službi bezbednosti, ukoliko se oceni da je gubitkom ukinutih ovlašćenja dovedena u pitanje efikasnost službi u obavljanju poslova bezbednosti iz njihovog delokruga.

### *3.2. Zakoni kojima se uređuje bezbednost građana (javna bezbednost)*

Zakon o policiji<sup>14</sup> donela je Narodna skupština u skladu sa Ustavom Srbije od 1990. godine i uskladila ga je sa važećim Ustavom.

Ovim zakonom, kao matičnim za policiju i Ministarstvo unutrašnjih poslova (dalje: Ministarstvo) u čijem je ona sastavu, uređena su pitanja koja se odnose na policijske poslove, organizaciju policije, policijska ovlašćenja, radne odnose zaposlenih u policiji i (supsidijarnom primenom) u Bezbednosno-informativnoj agenciji, kontrolu rada policije, finansiranje, saradnju policije sa drugim subjektima, kao i na pomoćnu policiju koja se može obrazovati u Ministarstvu.

Po donošenju važećeg Ustava svega nekoliko odredbi ovog zakona postalo je nesaglasno sa Ustavom. Kako usklađivanje nije izvršeno u propisanom roku (do 31. decembra 2008. godine), po Odluci Ustavnog suda<sup>15</sup> prestao je da važi raniji čl. 128 ovog zakona. Potom, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o policiji od 2011. godine izvršeno je terminološko usklađivanje preostalih nekoliko odredaba sa Ustavom i korigovan je manji broj rešenja iz Zakona koje se odnose na uslove za rad, poslove, saradnju, organizaciju i ovlašćenja policije. Najobimniji deo izmena Zakona odnosi se na radne odnose u Ministarstvu, što je pre svega uzrokovano usvajanjem Posebnog kolektivnog ugovora za policijske službenike<sup>16</sup> koji su prethodno zaključili Vlada i reprezentativni sindikati Ministarstva.

<sup>14</sup> Sl. gl. RS 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011.

<sup>15</sup> Sl. gl. RS 63/2009 - odluka US.

<sup>16</sup> Sl. gl. RS 18/2011.

Zakon se potvrdio u policijskoj praksi tokom njegove dosadašnje sedmogodišnje primene, što se još ne može reći jedino za poslednje izmene od 2011. godine. Naime, reprezentativni sindikati Ministarstva su kroz kolektivni ugovor i potonje izmene Zakona ostvarili svoje ciljeve koji se odnose na policijske službenike, ali su doveli u pitanje dugoročnu održivost ostvarenog, zbog nedovoljnog uzimanja u obzir prirode i karaktera policijske delatnosti i zbog prevelikih odstupanja kod pojedinih zakonskih rešenja od radno - pravnog položaja drugih zaposlenih u Ministarstvu (koji nisu ili će u osnovi zbog neodrživih izmena izgubiti status policijskih službenika) i ostaloj državnoj upravi, a naročito od položaja svih drugih zaposlenih u društvu kojem policija služi.

Mogućnosti koje Zakon pruža nisu u potpunosti iskorišćene ni zbog nekompletiranih podzakonskih propisa koje je trebalo doneti na osnovu ovog zakona. Naime, od 30 ovlašćenja za donošenje izvršnih propisa za izvršavanje Zakona, taksativno nabrojanih u čl. 193 st. 1 i 2 ovog zakona, do 1. septembra 2012. godine nije realizovano još 10 ovlašćenja iako je zakonski rok od šest meseci za njihovo donošenje, utvrđen u st. 3 istog člana, istekao još 29. maja 2006. godine, dakle pre više od šest godina. Između ostalog, nisu usklađeni odnosno doneseni u skladu sa Zakonom ni određeni propisi o uniformama, oznakama, službenim legitimacijama i naoružanju policijskih službenika, osposobljavanju i usavršavanju pripadnika pomoćne policije, izgledu, sadržaju i načinu vođenja evidencija predviđenih Zakonom koje vodi policija. Ta nedograđenost podzakonske regulative otežava funkcionisanje policije, kao i njen odnos sa građanima kojima služi, ali od kojih u jednom delu zavisi i njena efikasnost. Stoga je kompletiranje podzakonske regulative, kao obavezu utvrđenu čl. 193 st. 3 Zakona o policiji, potrebno najzad izvršiti, kako bi Zakon konačno bio oživotvoren (implementiran) u njegovom punom kapacitetu.

Zakon o javnom redu i miru<sup>17</sup> donela i menjala je Narodna skupština u skladu sa Ustavom Srbije od 1990. godine i još ga nije uskladila sa važećim Ustavom.

S obzirom na to da ovaj zakon još nije usklađen sa važećim Ustavom otvoreno je pitanje obima i sadržine budućeg usklađivanja. Možda najzanimljivije među ovim pitanjima odnosi se i na sam izraz "javni red i mir". Naime, prema važećem Ustavu prednost bi trebalo dati ustavnoj kategoriji - "javni red". Ovo zbog toga što je izraz "javni red" upotrebljen u odredbama čl. 43 st. 4 i čl. 44 st. 3 Ustava, a za jedinu formulaciju u Ustavu (u čl. 39 st. 2) u kojoj se uz javni red spominje "i mir" pre bi se moglo zaključiti da predstavlja redakcijsku nedoslednost nego nameru. Ovo tim pre što imenica "mir" više smeta nego što doprinosi jasnoj distinkciji između izraza "javni red" i svih drugih izraza u Ustavu koji se tiču bezbednosti ("javna bezbednost", "nacionalna bezbednost", "bezbednost Republike Srbije" i dr.). Osim toga, ni u ovom, niti u ranije važećim zakonima o javnom redu i miru, korišćenjem izraza "javni red i mir" nije proširen standardni obim i sadržaj izraza "javni red" uobičajenog u Evropi. Zato je Zakonom o policiji od 2005. godine prihvaćen izraz javni red, kao standard i u pozitivnom pravu evropskih zemalja najprisutniji izraz. Imajući ove razloge u vidu, čini se, trebalo bi i prilikom usklađivanja važećeg Zakona o javnom redu i miru sa Ustavom izraz "javni red i mir" zameniti izrazom "javni red".

Prilikom usklađivanja ovog zakona sa Ustavom neminovno će biti preispitani i svi prekršaji (15) protiv javnog reda, jer oni čine daleko najveći deo Zakona. Biće preispitano i jedino krivično

<sup>17</sup> Sl. gl. RS 51/1992, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 85/2005 -dr. zakon i 101/2005 -dr. zakon.

delo predviđeno Zakonom koje nije bilo preuzeto u Krivični zakonik prilikom njegovog usklađivanja sa Ustavom, iako su mnoga druga krivična dela iz posebnih zakona u taj zakonik bila preuzeta.

Zakon o okupljanju građana<sup>18</sup> donela i menjala je Narodna skupština u skladu sa Ustavom Republike Srbije od 1990. godine i još ga nije uskladila sa važećim Ustavom.

Prilikom usklađivanja sa važećim Ustavom zakona iz oblasti unutrašnjih poslova koji još nisu usklađeni sa Ustavom, najveći izazov biće usklađivanje upravo ovog zakona. Razlog za to su relevantne odredbe u sada važećem Ustavu, koje su u pogledu ostvarivanja slobode okupljanja donele najveće promene u odnosu na raniji Ustav. Sloboda okupljanja uređena je Ustavom (čl. 54) u značajnijoj meri različito nego ranije zbog toga što su izvršene dve ustavne promene u odnosu na raniji Ustav. Prva je da okupljanje građana u zatvorenom prostoru ubuduće neće podlegati prijavljivanju, već će se nadležnom organu pre održavanja skupa u skladu sa zakonom prijavljivati samo okupljanje na otvorenom prostoru (čl. 54 st. 2 i 3). Druga ustavna promena je da će zakonom sloboda okupljanja moći da se ograniči (i) ako je to neophodno radi zaštite prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije (čl. 54 st. 4). Ove ustavne promene, kao i promene načela o primeni i ograničenju svih ljudskih prava i sloboda (čl. 18, 20 i dr.), zahtevaju po više pitanja usklađivanje važećeg Zakona sa Ustavom.

Najpre, za razliku od sadašnjeg rešenja, a u skladu sa navedenim odredbama Ustava, zakonom može se urediti samo način ostvarivanja slobode okupljanja građana na otvorenom prostoru, a sloboda okupljanja u zatvorenom prostoru ostvaruje se neposredno na osnovu Ustava i bez bilo kakvih zakonskih uslova (dakle i bez prethodnog prijavljivanja). U ovom smislu, način ostvarivanja slobode okupljanja građana u zatvorenom prostoru prestao je da bude zakonska materija. Razume se, time okupljanja u zatvorenom prostoru, posebno masovna (u halama, na zatvorenim stadionima, u većim sportskim i drugim dvoranama) ne prestaju da budu manji, već postaju veći bezbednosni izazov, kako za sazivače i organizatore takvih skupova, tako i za policiju i druge nadležne organe i organizacije.

Dalje, zakonski razlozi za privremenu zabranu održavanja javnog skupa iz čl. 9 st. 1 važećeg Zakona moraće da se preispitaju, i to: 1) odnos zakonskog razloga formulisanog kao "nasilno menjanje Ustavom utvrđenog poretka, narušavanje teritorijalne celokupnosti i nezavisnosti Republike Srbije" i ustavnog razloga formulisanog kao "bezbednost Republike Srbije"; 2) odnos zakonskog razloga formulisanog kao "kršenje Ustavom zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina, izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne i verske netrpeljivosti i mržnje" i ustavnog razloga formulisanog kao "prava drugih". U svojoj osnovnoj sadržini, ove zakonske formulacije ne mogu se smatrati nesaglasnim sa navedenim ustavnim formulacijama. Međutim, ustavni razlozi za ograničenje slobode okupljanja su u istom nivou po svom značaju. Zbog toga je važno i spomenute zakonske razloge izjednačiti sa drugim zakonskim razlozima koji su, takođe, Ustavom dopušteni.

Takođe, zakonski razlozi zbog kojih nadležni organ može (trajno) da zabrani održavanje javnog skupa u smislu čl. 11 st. 1 važećeg Zakona moraće da pretrpe promene, i to: 1) "sprečavanje

<sup>18</sup> Sl. gl. RS 51/1992, 53/1993, 67/1993 i 48/1994; Sl. list SRJ 29/2001-odluka SUS i Sl. gl. RS 101/2005 - dr. zakon.



ometanja javnog saobraćaja" moraće da se eliminiše i formalno kao razlog, bez obzira što je i u ranijem Ustavu bio suvišan, tj. obuhvaćen razlozima bezbednosti; 2) razlozi koji se odnose na zaštitu zdravlja i morala mogu da se zadrže uz neznatno usaglašavanje zakonske sa ustavnom formulacijom; 3) razlozi "bezbednosti ljudi i imovine" mogu da se zadrže jer su saglasni sa ustavnim razlogom formulisanim kao "prava drugih", a imajući u vidu da pravo na bezbednost i pravo na zaštitu imovine spadaju u osnovna ljudska prava i prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i da su, razume se, zajemčena i Ustavom. Najzad, zakonske razloge za (trajnu) zabranu, koji su dopušteni i Ustavom, treba objediniti sa zakonskim razlozima za privremenu zabranu.

Iz izloženog se može zaključiti da je bilo neophodno što pre doneti novi zakon kojim bi se način ostvarivanja slobode okupljanja uredio u skladu sa Ustavom, ali to do sada nije učinjeno iako je propisani rok za usklađivanje istekao pre gotovo četiri godine. Ukoliko se, pak, ocenjuje da su navedena ustavna rešenja - kojima je eliminisana ranija obaveza prijavljivanja javnog skupa (i) u zatvorenom prostoru - necelishodna iz bezbednosnih ili drugih razloga, trebalo bi ih izmeniti.

Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama<sup>19</sup> donela je Narodna skupština u skladu sa Ustavom Republike Srbije od 1990. godine i uskladila ga je sa važećim Ustavom.

Ovaj zakon donesen je 2003. godine kao reaktivan propis na talas nasilja ispoljen na fudbalskim i košarkaškim utakmicama. Najgrublji oblici nasilja, a naročito zabrinjavajući bilans povređenih i poginulih učesnika i velika materijalna šteta bili su razlog da se tada, po prvi put, ova materija uredi posebnim (specijalnim) zakonom, bez obzira na tada i sada važeći Zakon o okupljanju građana, Zakon o javnom redu i miru i druge zakone. Proklamovani cilj bio je da se nasilju i huliganstvu stane na put brzim i efikasnim merama. Pri tom, uzeti su u obzir propisi Velike Britanije, Italije i još nekih zemalja u kojima je rigoroznim merama prema izgređnicima nasilje svedeno na podnošljivu meru. Takvi pozitivni efekti u Republici Srbiji nisu postignuti bez obzira na nekoliko izmena i dopuna ovog zakona u periodu od 2003. do 2009. godine, a razlozi za to se u osnovi mogu svesti na nedoslednu primenu pojedinih zakonskih rešenja i konfuziju (normativnu i stvarnu) uzrokovanu pre svega pogrešnim uverenjem da je važnija strogost zaprečenih i izrečenih kazni nego dosledna (efektivna) primena Zakona, koja podrazumeva i izvesnost kod potencijalnih izvršilaca prekršaja da će, bez izuzetka, biti primereno kažnjeni u svim Zakonom predviđenim slučajevima.

Pored jačanja preventivnih aktivnosti svih relevantnih subjekata na suzbijanju nedoličnog ponašanja, kao i doslednije primene Zakona, trebalo bi iznaći i delotvornija zakonska rešenja. U tom cilju neophodno je preispitati i sam koncept zakona. Ne može biti delotvoran sadašnji koncept prema kojem se luta između dva suprotstavljena težišta - da se strogo kažnjavaju organizatori i akteri sportskih priredbi, ali i da inicijatori tog kažnjavanja što neposrednije saraduju s njima. Kažnjavanje pasivizira kažnjenog, a ne stimuliše ga na delotvornu saradnju. O balansu između saradnje i razvijanja partnerskih odnosa, s jedne, i kažnjavanja partnera samo kao krajnjeg sredstva, s druge strane, naročito će morati da se vodi računa prilikom noveliranja ovog zakona. Razume se, moraće da se iznađu i nova rešenja koja će biti zasnovana na

<sup>19</sup> Sl. gl. RS 67/2003, 101/2005 - dr. zakon, 90/2007, 72/2009 - dr. zakon i 111/2009.

opštepoznatoj superiornosti preventivnih mera nad (ograničenim) represivnim merama. A prevencija je u ovim pitanjima više u rukama organizatora sportskih priredbi, kao i drugih nedržavnih subjekata koji treba da sprečavaju njene uzroke (škole, centri za socijalni rad i dr.), nego kod policije i drugih organa u čijoj nadležnosti su ograničene preventivno-represivne mere.

Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima<sup>20</sup> donela i menjala je Narodna skupština u skladu sa važećim Ustavom.

Ovim zakonom uvedene su značajne novine u odnosu na ranije zakone o bezbednosti saobraćaja. Predviđalo se da će te novine doprineti da se nepovoljno stanje bezbednosti saobraćaja na putevima značajnije poboljša. Ta predviđanja se do sada nisu obistinila usled nekvalitetne stručne obrade pojedinih zakonskih rešenja, a još više zbog toga što se sa donošenjem Zakonom predviđenih podzakonskih propisa i drugom primenom Zakona u njegovom punom kapacitetu do sada kasni duže od dve godine.

Zakon je stupio na snagu 10. juna 2009. godine, njegova primena je prema čl. 353 predviđena počev od 11. decembra 2009. godine, osim čl. 273, koji se primenjuje od 25. jula 2009. godine. Pretpostavke za primenu Zakona u njegovom punom kapacitetu trebalo je da budu ispunjene počev od 11. juna 2010. godine. Do tada je trebalo da nadležni ministri donesu bliže propise za sprovođenje Zakona, čime bi se realizovalo ukupno 66 ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa sadržanih u odredbama čl. 341 do 345 Zakona. Donošenjem tih podzakonskih propisa do 10. juna 2010. godine prestali bi da važe i sve odredbe ranijih zakona do tada ostavljene na snazi (ukupno 88 članova), i to Zakona o osnovama bezbednosti saobraćaja na putevima.<sup>21</sup> S obzirom na to da do sada (1. septembar 2012. godine) nisu doneseni svi ovi propisi, jer je realizovano samo 30 od 66 ovlašćenja, navedena dva zakona su delom i dalje na snazi, "paralelno" sa ovim zakonom.

U cilju poboljšanja Zakona, otklanjanja redakcijskih propusta i nedoslednosti u njegovom tekstu, a naročito radi rešavanja problema koji su se pojavili u praksi prilikom primene Zakona, do sada su u dva navrata vršene korekcije (izmene i dopune) osnovnog teksta Zakona. Pored toga, dodatno odlaganje početka (roka) primene pojedinih odredaba Zakona vršeno je i podzakonskim propisima, protivno Zakonu i principu zakonitosti. Takođe, radi "popravke" Zakona proširivana su mimo njega i pojedina ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa i tako prekoračivan obim tih propisa. Međutim, ove i druge intervencije nisu dovoljne, tako da su potrebne i nove korekcije zakona. Samo je pitanje vremena kada će one uslediti.

Zakon o zaštiti državne granice<sup>22</sup> donela je Narodna skupština u skladu sa važećim Ustavom.

Ovim zakonom stvoren je zakonski okvir da Republika Srbija oživotvori (implementira) režim koji će odgovarati standardima unutrašnjih granica u Evropskoj uniji, ali i da do pridruživanja EU svoje granice zaštiti u skladu sa aktuelnim potrebama bezbednosti Srbije i njenih građana.

<sup>20</sup> Sl. gl. RS 41/2009, 53/2010 i 101/2011.

<sup>21</sup> Sl. list SFRJ 50/1988, 63/1988-isp., 80/1989, 29/1990 i 11/1991, Sl. list SRJ 34/1992, 13/1993-odluka SUS, 24/1994, 41/1994, 28/1996 i 3/2002 i Sl. gl. RS 101/05-dr.zakon i 41/2009-dr. zakon i Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima Sl. gl. SRS 53/82 - prečišćen tekst, 15/84, 5/86 i 21/90 i Sl. gl. RS 28/91, 53/93, 67/93, 48/94, 25/97 - odluka USRS, 101/2005 - dr. zakon i 41/2009 - dr. zakon.

<sup>22</sup> Sl. gl. RS 97/2008.

Kvalitet Zakona je u tome što je njime i formalno okončan proces demilitarizacije granice, započet pre donošenja Zakona kada je i ranije poslove graničnih jedinica Vojske preuzela policija. Granica je učinjena još otvorenijom za slobodan protok ljudi i robe. Novi izazovi, nastali donošenjem Zakona, su u tome što je aktivnost (grupa zadataka) granične policije i drugih organizacionih jedinica Ministarstva na zaštiti granice, kao i aktivnost drugih organa nadležnih za pojedine poslove kontrole i obezbeđenja granice, učinjena još složenijom i zahtevnijom. Ovo tim pre što je ukinut raniji granični pojas i za njega Zakonom nije utvrđena suštinska zamena, npr. u vidu određene zaštitne zone ili pojasa u kome bi bila konkretizovana nadležnost granične policije ili slično određenog dela teritorije uz granicu koji imaju druge evropske zemlje opredeljene za tako precizirano zaštitno zakonsko rešenje. Stoga je još uvek otvoreno pitanje da li je Zakonom bez te zaštitne zone ili pojasa obezbeđen dovoljan skup ovlašćenja, mera i radnji "uz granicu", kako glasi neodređena zakonska formulacija, da se aktivnost nadležnih organa na zaštiti granice učini delotvornom. Dodatni je uslov za to i da se na prostoru ukinutog graničnog pojasa nepovratno ne pogorša stanje (gradnja, sadnja i drugo na terenu) od koga neposredno zavise i rezultati samog obezbeđivanja granice, a pre svega njena neophodna nepropusnost (zatvorenost) za kriminalne aktivnosti, odnosno za terorizam, organizovani i drugi teški kriminal, ilegalne migracije i kriminal koji ih prati.

Nepotpuno i sporo oživotvorenje (implementacija) ovog zakona ogleda se naročito u činjenici da su od 15 ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa na osnovu ovog zakona realizovana samo dva, a 13 ovlašćenja još nije realizovano, iako su od isteka zakonskog roka u kojem je to bilo neophodno učiniti prošle do sada skoro tri godine.

Zakon o strancima<sup>23</sup> donela je Narodna skupština u skladu sa važećim Ustavom.

Ovim zakonom je materija koja se odnosi na ulazak, kretanje i boravak stranaca u Republici Srbiji uređena u skladu sa standardima koji važe u Evropskoj uniji i uz uvažavanje Sporazuma iz Šengena i Konvencije o primeni Sporazuma, čime je ispunjena jedna od pretpostavki da se Republika Srbija uključi u evropske integracije, pored ostalog i da organi unutrašnjih poslova ostvaruju odgovarajuću međusobnu saradnju. Takođe, uvedeno je više značajnih promena koje se odnose na vizni režim - uslovi za dobijanje viza usklađeni su sa zahtevima u zemljama Evropske unije i Sporazumom iz Šengena, utvrđene su četiri vrste viza, a postupak za njihovo izdavanje je učinjen strožijim od ranijeg. Predviđeno da se međunarodnim ugovorom ili odlukom Vlade, bez uslovljavanja uzajamnošću (reciprocitetom), može odrediti da državljani određenih zemalja ulaze u Republiku Srbiju bez vize. Ulazak u Republiku Srbiju građanima bivših jugoslovenskih republika olakšan je i tako što je omogućen i samo sa ličnom kartom ili drugom identifikacionom ispravom i, razume se, bez vize. Uz neznatno redefinisavanje zadržan je i raniji skup instituta koji se odnose na boravak stranaca - boravak do 90 dana, privremeni boravak u trajanju od 90 dana do jedne godine i stalno nastanjenje. Uz manje izmene uređena su i pitanja koja se odnose na nezakonit boravak i prinudno udaljenje, putne i identifikacione isprave, prebivalište i boravište i druga, koja su bila *materia legis* i ranijeg zakona. Na dovoljno precizan način uređena je i svaka od obaveza koju u vezi sa strancima imaju određena domaća pravna lica i preduzetnici - prevoznici, organizatori turističkih i poslovnih putovanja, pružaoci usluga

<sup>23</sup> Sl. gl. RS 97/2008.

smeštaja, davaoci određenih garantija ili obaveštenja - što se jednako odnosi i na ranije postojeće i na novouvedene obaveze tih subjekata.

Većina izvršnih propisa za izvršavanje ovog zakona je doneta, čime je realizovano 15 ovlašćenja predviđenih ovim zakonom za donošenje tih propisa, a preostalo je da se realizuje još sedam ovlašćenja.

Zakon o azilu<sup>24</sup> donela je Narodna skupština na osnovu važećeg Ustava.

Ovim zakonom ispunjene su pretpostavke da se i Republika Srbija priključi ostvarivanju politike koju u odnosu na azilante vode zemlje članice Evropske unije, jer su usvajanjem Zakona ispunjene obaveze koje je Srbija preuzela kao potpisnica Konvencije o statusu izbeglica od 1951. godine i jedan od kriterijuma u procesu pristupa Evropskoj uniji. Izazov u pripremi ovog zakona predstavljale su odredbe čl. 57 st. 1 Ustava kojima je kao ustavna kategorija predviđeno utočište, a ne azil. Prema tim ustavnim odredbama, strancu koji osnovano strahuje od progona iz razloga navedenih u Ustavu omogućeno je da stekne pravo na utočište u Republici Srbiji. Međutim, radi uređivanja načina ostvarivanja ovog prava trebalo je doneti zakon o azilu, kako je to verovatno unapred određeno, a ne zakon o utočištu. Budući da zbog toga između azila i utočišta nije mogao da se stavi znak jednakosti, a još manje da se uspostavi odnos posebnog (azil) prema opštem (utočište), pribeglo se definisanju dva različita instituta i pokuša da se ispravno uspostave brojne logičke veze između normi kojima su ta dva instituta uređena Zakonom. Na taj način nastojalo se da se istovremeno ispune dve obaveze države: međunarodna obaveza - da se donese Zakon koji će obavezno nositi naziv zakon o azilu; domaća (ustavna) obaveza - da se tim zakonom istovremeno uredi i utočište. Zbog toga je Zakonom sužen pojam utočišta u odnosu na obim i sadržaj tog pojma kako je on određen Ustavom. Naime, prema Ustavu pravo na utočište ima stranac, a prema Zakonu (samo) izbeglica. Očigledno je da je stranac širi pojam od pojma izbeglice, što proističe i iz Zakonom utvrđenog značenja ovih pojmova (stranac i izbeglica). Ovo komplikovanje moglo je biti izbegnuto da se pošlo od toga da su izrazi "azil" i "utočište" sinonimi, jer azil (grč. a-sylos - nepovrediv, neprikosnoven) jeste sigurno utočište, sklonište pribežište; neprikosnoveni mesto na kome progonjeni nalaze utočište zbog progona u vlastitoj zemlji.<sup>25</sup>

Obim ovog zakona povećan je u odnosu na ranije zakone, pri čemu je primarno i najdetaljnije uređen institut azila. Sekundarno i manje detaljno uređeno je pravo na utočište, i to na način na koji je ranije bilo uređeno priznavanje statusa izbeglice. S obzirom na to da je ustavni pojam utočišta sužen, odnos između utočišta i azila sa različitim uspehom je sproveden kroz odgovarajuće odredbe Zakona. U celini posmatrano, Zakonom je dat jedan (jednostavan) odgovor na pitanje ko može dobiti utočište i više (jednostavnih) odgovora na pitanje ko ne može dobiti azil, ali ne i jedan (složen) odgovor na pitanje - ko može dobiti azil, što je razumljivo zbog činjenice da je azil prevashodno politički instrument. To potvrđuje i dosadašnja praksa u primeni ovog zakona. Uz to, nisu još doneti ni podzakonski propisi o načinu evidentiranja stranaca koji traže azil, njihovoj registraciji i evidencijama Ministarstva. Nerealizovana su još tri, a realizovano je šest ovlašćenja za donošenje izvršnih propisa za izvršavanje ovog zakona.

<sup>24</sup> Sl. gl. RS 109/2007.

<sup>25</sup> I. Klajn, M. Šipka, *Veliki rečnik stranih reči i izraza*, Novi Sad 2007, s. 76.

Zakon o oružju i municiji<sup>26</sup> donela i menjala je Narodna skupština u skladu sa Ustavom RS od 1990. godine i nije ga još uskladila sa važećim Ustavom.

Ovaj zakon svojevremeno je bio kvalitetna normativna tvorevina i godinama se potvrđivao u praksi. Iako je više puta korigovan, po svom značaju izdvajaju se jedino izmene i dopune Zakona kojima je značajno smanjena mogućnost nošenja oružja za ličnu bezbednost (pištolji i revolveri).

Zbog toga što Zakon još nije usklađen sa važećim Ustavom Ustavni sud eliminisao je iz pravnog poretka ranije odredbe čl. 8 st. 10, čl. 11a st. 5, čl. 11b st. 6 i čl. 24 st. 4 Zakona, Odlukom, IU broj 117/2007 od 10. marta 2011. godine.<sup>27</sup>

Zakon i dalje sadrži jednu značajnu slabost - omogućava da se pravnim licima koja obavljaju poslove fizičkog obezbeđenja i zaštite objekata izda odobrenje da nabave i drže automatsko i poluautomatsko vatreno oružje, osim automatskih pištolja. Stoga je suštinski razlog za buduću korekciju Zakona da se izbací iz upotrebe u oblasti bezbednosne delatnosti automatsko vatreno oružje (puške Heckler und Koch i dr.), kao i poluautomatsko i drugo vojničko oružje i oprema. Tom prilikom trebalo bi i još detaljnije razraditi i uslove za sticanje prava na nabavljanje, držanje i nošenje bilo kojeg vatrene, posebnog i drugog oružja, uzevši u obzir u međuvremenu dostignuti razvoj nesmrtonosnog oružja (nove tehnologije)<sup>28</sup>. Takođe, u pitanjima nabavljanja, držanja i nošenja oružja treba predvideti i sudsku kontrolu u upravnom sporu, u skladu sa Ustavom.

Zakon o prometu eksplozivnih materija<sup>29</sup> donela i menjala je Skupština SFRJ u skladu sa Ustavom SFRJ od 1974. godine, menjala je Skupština SRJ u skladu sa Ustavom SRJ od 1992. godine i izmenila je Narodna skupština RS u skladu sa Ustavnom poveljom SCG od 2003. godine i Ustavom RS od 1990. godine i još ga nije uskladila sa važećim Ustavom.

Ovim zakonom (bivšim saveznim) - proisteklim još iz raspodele nadležnosti u ovim pitanjima između bivše federacije i republika članica - uređen je poseban pravni režim u kome se može vršiti promet eksplozivnih materija, ali je taj režim delom prevaziđen i potrebno ga je uskladiti sa odgovarajućim međunarodnim sporazumima i Ustavom. Usklađivanje treba da bude terminološko, ali i suštinsko.

Zakon o transportu opasnog tereta<sup>30</sup> donela je Narodna skupština u skladu sa važećim Ustavom.

Koncept ovog zakona zasniva se na opredeljenju da se obezbedi primena rešenja sadržanih u odgovarajućim međunarodnim sporazumima, odnosno da se transport opasnog tereta (roba, materija) obavlja u skladu sa odredbama šest potvrđenih međunarodnih sporazuma taksativno navedenih u čl. 2 st. 2 Zakona. Ovim zakonom su uvedene dve vrste novina u odnosu na raniji

<sup>26</sup> Sl. gl. RS 9/1992, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 44/1998, 39/2003, 85/2005-dr. zakon, 101/2005 - dr. zakon i 27/2011-odluka US.

<sup>27</sup> Sl. gl. RS 27/2011- odluka US.

<sup>28</sup> D. Subošić, *Nesmrtonosno oružje*, Beograd 2005.

<sup>29</sup> Sl. list SFRJ 30/1985, 6/1989 i 53/1991, Sl. list SRJ 24/1994, 28/1996 i 68/2002 i Sl. gl. RS 101/2005 - dr. zakon.

<sup>30</sup> Sl. gl. RS 88/2010.

zakon, i to novine kojima se u skladu sa međunarodnim sporazumima proširuje institucionalni okvir neophodan za unapređenje bezbednosti u transportu opasnog tereta, kao i novine kojima se unapređuju procedure koje se odnose na transport opasnog tereta. Međutim, sprovođenje u život (oživotvorenje, implementacija) ovog zakona je usporeno u odnosu na rokove koji su u njemu predviđeni. Radi izvršavanja ovog zakona bilo je potrebno, prema tom zakonu, da se u periodu od godinu dana (od 23. novembra 2010. do 22. novembra 2011. godine) donošenjem izvršnih propisa za njegovo izvršavanje realizuje ukupno 44 ovlašćenja utvrđena Zakonom. Do 1. septembra 2012. godine realizovana su donošenjem podzakonskih propisa samo tri od ova 44 ovlašćenja.

Zakon o eksplozivnim materijama, zapaljivim tečnostima i gasovima<sup>31</sup> donela i menjala je Skupština SRS u skladu sa Ustavom SRS od 1974. godine i menjala je Narodna skupština RS u skladu sa Ustavom RS od 1990. godine i nije ga još uskladila sa važećim Ustavom.

Ovim zakonom (bivše republike članice, sada unitarne države) - proisteklim još iz raspodele nadležnosti u ovim pitanjima između bivše federacije i republika članica – dopunski je uređen poseban pravni režim u kome se može vršiti proizvodnja, promet i prevoz navedenih opasnih materija. S obzirom na to da bi ovaj zakon, kao i Zakon o prometu eksplozivnih materija, trebalo da se uskladi sa Ustavom, a da je u skladu sa Ustavom već donet Zakon o transportu opasnog tereta, ova zakonska materija bi ubuduće, umesto u tri zakona, trebalo da bude uređena u dva zakona, tako da se, pored već uređenog transporta, još uredi i promet opasnih materija.

Pored materije koja se odnosi na promet i transport opasnih materija trebalo bi zakonom urediti i zaštitu od eksplozivnih i drugih opasnih materija za koje se sada, prema zakonu, ne smatra da su u prometu ili transportu. Ta zaštita (od eksplozija i sl.) nije predmet ovih zakona, niti Zakona o zaštiti od požara. Zbog toga bi, između ostalog, trebalo propisati mere zaštite od eksplozija, organizovanje, planiranje i primenu tih mera, kao i druga pitanja koja se odnose na zaštitu od eksplozija.

Zakon o zaštiti od požara<sup>32</sup> donela je Narodna skupština RS u skladu sa važećim Ustavom.

Ovim zakonom predviđeno je deset značajnih novina, ali su u Zakon u osnovi preuzeta i sva ranija rešenja koja su se potvrdila u praksi tokom prethodne dve decenije, što je značajno doprinelo kvalitetu Zakona. Za razliku od ranijeg zakona, jedino finansiranje zaštite od požara više nije materija ovog zakona jer će se obezbeđivanje sredstava za ove namene ubuduće obezbeđivati u skladu sa posebnim zakonom, konkretno – Zakonom o vanrednim situacijama. Do 7. jula 2010. godine trebalo je donošenjem podzakonskih propisa realizovati 16 ovlašćenja predviđenih ovim zakonom, a do 1. septembra 2012. godine realizovano je osam ovlašćenja.

U tim uslovima, a posebno zbog kašnjenja u sprovođenju nove kategorizacije subjekata prema ugroženosti od požara i neujednačenog postupanja inspektora koji vrše nadzor u oblasti zaštite od požara, sve je veća potreba i za unapređenjem zakonskih i drugih normativnih rešenja iz ove oblasti.

<sup>31</sup> Sl. gl. SRS 44/1977, 45/1985, 18/1989 i Sl. gl. RS 53/1993, 67/1993, 48/1994, 101/2005- dr. zakon.

<sup>32</sup> Sl. gl. RS 111/2009.

Zakon o vanrednim situacijama<sup>33</sup> donela i izmenila je Narodna skupština RS u skladu sa važećim Ustavom.

Ovim zakonom stvorene su osnovne normativne pretpostavke za skladno i blagovremeno reagovanje brojnih državnih organa i nedržavnih subjekata u vanrednim situacijama i, sledstveno tome, za efikasnu zaštitu i spasavanje ljudi i dobara u tim situacijama, u skladu sa Ustavom i uz uvažavanje smernica i sugestija iz Međunarodne strategije Ujedinjenih nacija za smanjenje rizika od katastrofa (UNISDR), Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), USAID -ovog Programa PRES (Spremnost, planiranje i ekonomska sigurnost). Uspostavljanjem jedinstvenog sistema zaštite i spasavanja, određivanjem upravljačkih i izvršilačkih funkcija subjekata tog sistema i koncentracijom stručnih poslova zaštite i spasavanja u Ministarstvu, stvoreni su zakonski uslovi za sprovođenje neophodnih preventivnih i operativnih mera i za izvršavanje zadataka zaštite i spasavanja ljudi i dobara od posledica elementarnih nepogoda i drugih nesreća, kao i za oporavak od tih posledica.

Deo novela Zakona od 2011. godine mogao je biti unet u Zakon još prilikom njegovog donošenja 2009. godine, a one se odnose na uspostavljanje Nacionalne platforme za smanjenje rizika od katastrofa u skladu sa Hjogo okvirom za delovanje, kao instrumentom Ujedinjenih nacija ustanovljenim tokom Svetske konferencije o smanjenju rizika od katastrofa 2005. godine, kao i na redakcijske propuste i nedoslednosti koje su 2011. godine korigovane izmenama Zakona. Međutim, ovim novelama utvrđene su i nadležnosti humanitarnog centra u Republici Srbiji za obuku i osposobljavanje snaga za zaštitu i spasavanje čime je obezbeđeno u ovom delu sprovođenje Sporazuma sa Ruskom Federacijom o saradnji u oblasti humanitarnog reagovanja u vanrednim situacijama, sprečavanja elementarnih nepogoda i tehnogenih havarija i uklanjanja njihovih posledica, koji je potvrđen posle donošenja Zakona.

Pravi izazov za Zakon biće da na duže staze izdrži svojinske promene, kao što su privatizacija u sektoru javnih usluga, smanjenje učešća javne svojine i druge, koje u uslovima razvijenog tržišta zahtevaju i preraspodelu nadležnosti između javnog i privatnog sektora bezbednosti u kojoj javni sektor neće više imati nadležnosti koje su svojevremeno uspostavljene zbog zaštite društvene svojine, već će na račun njih podići kapacitete na zaštitu života i lične bezbednosti svih ljudi i na zaštitu javne svojine, dok će privatni sektor u daleko većoj meri preuzeti odgovornost za zaštitu privatne i zadružne svojine, uz pružanje drugih usluga u privatnom sektoru bezbednosti.

Iako je reč o složenom zakonu, njegovo oživotvorenje (implementiranje) moralo bi da bude brže. Zakonom utvrđeni rok od šest meseci za donošenje svih izvršnih propisa za izvršavanje ovog zakona istekao je 7. jula 2010. godine, a od 30 ovlašćenja za donošenje tih propisa do sada je realizovano svega devet.

### *3.3. Zakoni kojima se uređuje obavljanje ostalih unutrašnjih poslova*

Zakon o državljanstvu Republike Srbije<sup>34</sup> donela je Narodna skupština RS u skladu sa Ustavom Republike Srbije od 1990. godine i uskladila sa važećim Ustavom.

<sup>33</sup> Sl. gl. RS 111/2009 i 92/2011.

<sup>34</sup> Sl. gl. RS 135/2004 i 90/2007.

Ovaj zakon donesen je u vreme postojanja bivše državne zajednice Srbija i Crna Gora, koja nije imala nadležnosti u poslovima državljanstva, tako da je i u to vreme u Republici Srbiji važio samo ovaj zakon. Zakonom o izmenama i dopunama od 2007. godine izvršeno je odgovarajuće usklađivanje ovog zakona sa ustavnom promenom državnopravnog statusa Republike Srbije koja je 2006. godine prestala da bude država članica bivše državne zajednice i postala samostalna suverena i unitarna država. Kao takva, Republika Srbija je, u vezi sa činjenicom državljanstva, Zakonom obezbedila kontinuitet svog državljanstva i stvorila uslove za nesmetan rad svojih organa.

Ni posle donošenja ovog zakona između ovih dveju država nije pitanje odnosa prema bivšim zajedničkim državljanima (državljanima državne zajednice Srbija i Crna Gora) rešeno zaključivanjem međunarodnog ugovora. Kako je započeo, tako je i okončan vremenski period protekao od nastanka novih država na tlu bivše SFRJ koji je karakterističan po tome što međunarodni ugovori kojima se moglo ustanoviti dvostruko državljanstvo, pod uslovom reciprociteta, nisu odigrali ulogu koju su mogli. Štaviše, posebna situacija posle nastanka novih država zahtevala je definisanje i drugih državljanskih odnosa između svih tih država međunarodnim ugovorima, što je bilo najcelishodnije rešenje za bivše zajedničke državljane. Ali, brojnije zaključivanje takvih ugovora je izostalo. I u jedinom izuzetku - Ugovoru o dvojnomo državljanstvu između Savezne Republike Jugoslavije i Bosne i Hercegovine ("Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", broj 2/2003) - ugovoreni su uslovi koji su bili strožiji od uslova kasnije utvrđenih Zakonom.

S obzirom na to da najveći broj lica državljanstvo stiče rođenjem, može se reći da je i za većinu bivših jugoslovenskih državljana, odnosno bivših državljana SCG, gubitak zajedničkog državljanstva (jugoslovenskog, odnosno SCG) bio činjenica na koju nisu mogli uticati. To se dogodilo po priznanju nezavisnosti država bivših republika SFRJ, potom prilikom ustavnog preuređenja bivše SRJ u bivšu državnu zajednicu Srbija i Crna Gora i na kraju - po prestanku SCG. Volja države je bila jača od volje pojedinaca u svim tim posebnim situacijama, kao što je jača i u redovnim situacijama, jer državljanstvo je i instrument državne politike, bez obzira na to što je i ljudsko pravo.

Činjenica je, međutim, da bez međunarodnih ugovora dvostuki i višestruki državljani (bipatridi i polipatridi) imaju u načelu povoljniji položaj nego „obični državljani”. Zbog izuzetno liberalnog Zakona među njima ima i onih koji ne poznaju srpski jezik, običaje i kulturu i/ili nikad ranije nisu imali prebivalište u Republici Srbiji. U načelu, bipatridija i polipatridija su u sukobu sa pravnim rezonom, kako zbog odnosa između država, tako i zbog dvostruko ili višestruko veće mogućnosti izbora i korišćenja prava bipatrida i polipatrida u odnosu na „obične državljane”, čime oni mogu steći značajne pogodnosti i iz resursa koje nisu stvarali. Izmenom Zakona se, međutim, takve posledice njegove dugogodišnje primene više ne mogu otkloniti.

Zakon o prebivalištu i boravištu građana<sup>35</sup> donela je Narodna skupština u skladu sa važećim Ustavom.

Ovim zakonom uvedene su novine kojima je, uz zadržana dobra rešenja iz ranijeg zakona, utvrđen konzistentan skup pravila o načinu ostvarivanja prava na prebivalište koje imaju svi

<sup>35</sup> Sl. gl. RS 87/2011.



građani Republike Srbije stalno nastanjeni na njenoj teritoriji i, s tim u vezi, uređeno prijavljivanje i odjavljivanje prebivališta i boravišta, kao i prijavljivanje privremenog boravka u inostranstvu i povratka iz inostranstva. Zakon sadrži i pojedina rešenja za koja je manje verovatno da će na duži rok biti delotvorna i izdržati proveru celishodnosti u praksi i/ili kontrolu ustavnosti, što se uglavnom odnosi na pojedine odredbe iz čl. 11, 13 i 18 Zakona.

Bez obzira na to što iz sadržaja Zakona proizlazi da je koncipiran tako da se pre svega doslednijim izvršavanjem dosadašnjih i novih obaveza građana otkloni postojeći preveliki raskorak između pravnog i stvarnog (faktičkog) stanja u ovoj oblasti, a naročito da se neažurno stanje u evidencijama prebivališta, boravišta i privremenog boravka u inostranstvu koliko je moguće izjednači sa stvarnim stanjem na terenu, efekti primene Zakona će ipak u najvećoj meri zavistiti od redovnosti, obima i delotvornosti službenih mera i radnji koje u praksi budu preduzimale nadležni organi, a naročito Ministarstvo. Nadzorom za koji je ovlašćeno članom 23 Zakona Ministarstvo može i trebalo bi da obezbedi neophodnu administrativnu i terensku proveru prijave i prijavljenih podataka o prebivalištu, boravištu i privremenom boravku u inostranstvu, što je ključno i za ažurnost evidencija koje se o tome vode i za efektivno sprovođenje Zakona u celini. Što pre treba doneti i izvršne propise za izvršavanje ovog zakona, budući da su rokovi za to istekli 29. februara i 29. maja 2012. godine.

Zakon o uvođenju jedinstvenog matičnog broja građana<sup>36</sup> donela je Skupština SFRJ u skladu sa Ustavom SFRJ od 1974. godine.

Ovaj zakon (bivši savezni) proistekao je još iz raspodele nadležnosti u ovim pitanjima između bivše federacije i republika članica. Zakon je, kao ustavnopravno i sadržinski prevaziđen, osim sadržinski u delu kojim je utvrđen oblik i način obrazovanja jedinstvenog matičnog broja, potrebno eliminisati iz pravnog poretka prilikom usklađivanja sa važećim Ustavom.

Zakon o jedinstvenom matičnom broju građana<sup>37</sup> donela je Skupština SRS u skladu sa Ustavom SRS od 1974. godine i menjala Narodna skupština RS u skladu sa Ustavom RS od 1990. godine.

Ovaj zakon (bivše republike članice, sada unitarne države) - proistekao još iz raspodele nadležnosti u ovim pitanjima između bivše federacije i republika članica – potrebno je eliminisati iz pravnog poretka prilikom usklađivanja ovog (i prethodnog) zakona sa važećim Ustavom. Usklađivanje je moguće izvršiti donošenjem jednog (umesto dva) zakona o jedinstvenom matičnom broju građana (JMBG) ili noveliranjem Zakona o matičnim knjigama<sup>38</sup>. Pri opredeljivanju za jedno od ta dva rešenja valja uzeti u obzir da se još od 1. januara 1979. godine jedinstveni matični broj određuje po mestu rođenja deteta i odmah upisuje u matičnu knjigu rođenih, i to u odgovarajuću rubriku te knjige, na osnovu izveštaja koji matičaru dostavlja organ unutrašnjih poslova koji je odredio broj. Inače, iskorišćenost JMBG prilikom ostvarivanja prava građana je minimalna, s obzirom na mogućnosti koje pruža.

<sup>36</sup> Sl. list SFRJ 58/1976 i Sl. list SCG 1/2003 - Ustavna povelja.

<sup>37</sup> Sl. gl. SRS 53/1978, 5/1983, 24/1985 i 6/1989 i Sl. gl. RS 53/1993, 67/1993, 48/1994, 101/2005 - dr. zakon.

<sup>38</sup> Sl. gl. RS 20/2009.

Zakon o ličnoj karti<sup>39</sup> donela je Narodna skupština RS u skladu sa Ustavom od 1990. godine i uskladila sa važećim Ustavom.

Ovim zakonom stvorene su normativne pretpostavke za uvođenje integrisanog automatizovanog sistema za personalizaciju identifikacionih dokumenata u Republici Srbiji. To je postignuto uvođenjem savremene i funkcionalne elektronske lične karte, kao primarnog identifikacionog dokumenta. Njenim uvođenjem izvršeno je i usklađivanje sa evropskim i svetskim standardima, preporukama i direktivama Evropske unije, Interpola i Europolu, čime se ujedno zadovoljava i potreba za praćenjem svetskih tehnoloških trendova u ovoj oblasti. Stoga je Zakon značajan ne samo sa stanovišta ostvarivanja osnovnih ljudskih prava kojima se garantuje njihovo poštovanje i puna zaštita, nego i ukupnih nastojanja koja se na međunarodnom planu preduzimaju u borbi protiv novih oblika kriminaliteta, u čemu je brza, ispravna i pouzdana identifikacija pojedinca od presudnog značaja.

Izmene i dopune Zakona o ličnoj karti, koje se primenjuju od 4. juna 2011. godine, izvršene su iz dva osnovna razloga, od kojih je jedan iznuđen istekom zakonskog roka od pet godina u kome je trebalo da se zamene sve lične karte izdate na starim obrascima (što nije učinjeno), a drugi je zasnovan na potrebi da se pojedine odredbe koriguju u skladu sa stečenim iskustvima u dotadašnjoj praksi. Valja očekivati da će novi rok od pet godina, odnosno vremenski period od ukupno deset godina, biti dovoljan za zamenu starih ličnih karata novim i tako biti obezbeđeno da najkasnije do 31. decembra 2016. godine svi državljani Republike Srbije imaju novu (elektronsku) ličnu kartu.

Zakon o putnim ispravama<sup>40</sup> donela i menjala je Narodna skupština RS u skladu sa važećim Ustavom.

Ovim zakonom putne isprave građana (državljana) Republike Srbije podvrgnute su znatno čvršćem pravnom režimu, zasnovanom na kriterijumima Evropske unije. Stoga su neka od rešenja (rokovi i dr.) iz ranijeg zakona koja su bila povoljnija za građane, ukinuta ili promenjena ovim zakonom. Ali, sadašnji Zakon doneo je krupne promene koje sadrže i značajne povoljnosti za građane. Prva povoljnost je ukidanje svih izlaznih viza, izuzev na brodarsku (i pomorsku) knjižicu jer one bez viza i ne predstavljaju putnu ispravu. U suštini, izlazne vize predstavljale su posebno odobrenje (uz pasoš) da se napusti zemlja. Druga povoljnost je u tome što je rok važenja putnog lista sa trideset dana produžen na 60 dana. Treća povoljnost za građane je to što od početka primene Zakona imaju savremeniji, bezbedniji, bolje zaštićen od zloupotreba i respektabilniji pasoš, koji im olakšava putovanje i boravak u inostranstvu i obezbeđuje više pravne sigurnosti u drugim zemljama.

#### 4. Zaključak

Zakonska i podzakonska regulativa Republike Srbije iz oblasti unutrašnjih poslova od 2000. do 2012. godine u procesu je promena karakterističnih za legislativu zemalja u tranziciji. U tom procesu do sada su stvorene značajne normativne pretpostavke za poboljšanje bezbednosti i

<sup>39</sup> Sl. gl. RS 62/2006 i 36/2011.

<sup>40</sup> Sl. gl. RS 90/2007, 116/2008, 104/2009 i 74/2010.

efektivno ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava u oblasti unutrašnjih poslova, kao i za pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji. Ali, taj proces karakterišu i brojna prekoračenja propisanih rokova za donošenje zakona i podzakonskih propisa iz oblasti unutrašnjih poslova, kao i nedorečenosti i nedostaci nekih od donesenih zakona i podzakonskih propisa iz ove oblasti.

Prekoračenje propisanih rokova za donošenje zakona lako je uočiti zbog neizvršavanja obaveze zakonodavca utvrđene odredbama čl. 15 Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije. Naime, od 23 zakona (važeća na dan 1. septembra 2012. godine) iz oblasti unutrašnjih poslova: dva je donela Skupština SFRJ u skladu sa Ustavom SFRJ koji je važio od 1974. do 1992. godine; dva je donela Skupština SRS u skladu sa Ustavom SRS koji je važio od 1974. do 1990. godine; osam je donela Narodna skupština RS u skladu sa Ustavom RS koji je važio od 1990. do 2006. godine, od kojih su četiri usklađena, a četiri još nisu usklađena sa važećim Ustavom; 11 je donela Narodna skupština u skladu sa važećim Ustavom. U celini posmatrano, od 23 navedena zakona iz oblasti unutrašnjih poslova usaglašeno je sa važećim Ustavom 15, a još nije usaglašeno osam zakona. Prema tome, iako je važeći Ustav na snazi od 8. oktobra 2006. godine, a opšti rok u kojem su sa Ustavom morali biti usklađeni svi zakoni koji nisu s njim u skladu istekao još 31. decembra 2008. godine (dakle prekoračen za gotovo četiri godine), preostalo je da se sa važećim Ustavom uskladi još osam, do sada neusklađenih zakona, donesenih na osnovu odredaba ranije važećih ustavnih akata.

Prekoračenje propisanih rokova za donošenje podzakonskih propisa može se najbolje uočiti kod grupe od osam zakona novije generacije usklađenih, odnosno donesenih u skladu sa važećim Ustavom. Tim zakonima, utvrđeni rokovi za donošenje izvršnih propisa za izvršavanje zakona do sada su istekli (u rasponu) – za više od 10 meseci (najmanje prekoračenje), odnosno za više od šest godina (najveće prekoračenje). Ozbiljnost ovih prekoračenja je tim veća kad se ima u vidu da je ovim zakonima utvrđeno ukupno 232 ovlašćenja za donošenje izvršnih propisa za izvršavanje zakona. Od toga je donošenjem propisa do sada (1. septembar 2012. godine) realizovano svega 96 ovlašćenja, a nije realizovano čak 136 ovlašćenja. Pored navedenog višegodišnjeg prekoračenja rokova, nije izvesno ni koliko će još godina biti potrebno da se ovih 136 ovlašćenja realizuje donošenjem nedostajućih podzakonskih akata.

Nedorečenosti i nedostaci zakona iz ove oblasti mogli su samo delimično biti obrađeni u ovom radu, ali analiza sadržaja tih zakona i podzakonskih propisa izvršena pre ovog rada pokazuje da je tih nedorečenosti i nedostataka, kao i redakcijskih propusta i nedoslednosti, daleko više nego što je u ovom radu moglo biti obrađeno.

Nedonošenje zakona i podzakonskih propisa u propisanim rokovima, kao i nedorečenosti i nedostaci donesenih zakona i podzakonskih propisa, jesu činjenice koje opravdavaju pretpostavku da je u Republici Srbiji usporeno neophodno poboljšanje bezbednosti i efektivno ostvarivanje i zaštita ljudskih prava u oblasti unutrašnjih poslova. Razume se, za potvrđivanje u praksi ove pretpostavke bilo bi potrebno sprovesti i odgovarajuće empirijsko istraživanje, ali cilj ovog rada ograničen je samo na to da se, na podlozi navedenih činjenica, sa normativno-pravnog stanovišta ukaže na osnovanost ove pretpostavke.

Činjenice koje opravdavaju osnovanost ove pretpostavke trebalo bi da budu dovoljne da se što pre unapredi normativna funkcija od koje zavisi ažurnost i kvalitet donesenih zakona i podzakonskih propisa iz oblasti unutrašnjih poslova. Umesto mnoštva do sada formalno zaduženih lica za pripremu ovih propisa, čiji su nedovoljni rezultati predstavljeni u ovom radu,

trebalo bi u nadležnim organima okupiti manji broj po rezultatima istaknutih stručnjaka koji će ovaj posao okončati daleko ažurnije i kvalitetnije. Okončanjem ovog posla stanje normative u oblasti unutrašnjih poslova biće neuporedivo povoljnije, jer će to značiti da su otklonjene nedorečenosti i nedostaci u zakonima iz oblasti unutrašnjih poslova koji su do sada usklađeni, odnosno doneseni u skladu sa važećim Ustavom. Dalje, to će značiti i da su svi zakoni iz oblasti unutrašnjih poslova konačno usklađeni sa važećim Ustavom. Takođe, na taj način biće otklonjene nedorečenosti i nedostaci u podzakonskim propisima koji su do sada doneseni na osnovu ovlašćenja sadržanih u zakonima iz oblasti unutrašnjih poslova. I, najzad, biće konačno doneseni svi izvršni (podzakonski) propisi za izvršavanje zakona iz oblasti unutrašnjih poslova.

Istovremeno sa usklađivanjem, odnosno donošenjem zakona u skladu sa Ustavom, kao i donošenjem izvršnih propisa za izvršavanje donesenih i budućih zakona iz oblasti unutrašnjih poslova, trebalo bi u što kraćem vremenskom periodu stvoriti i potrebne uslove za njihovo delotvorno i brzo oživotvorenje (implementaciju) i, time, za poboljšanje stanja bezbednosti, sigurniji i mirniji život svih i efektivnu zaštitu ljudskih prava i sloboda u Republici Srbiji.