



Komentar Nacrta zakona o odbrani i o vojsci¹

mr Đorđe Popović

Donošenje novih zakona o odbrani i vojsci je dugo očekivano u domaćoj, kako stručnoj, tako i široj javnosti. Do sada važeći zakoni koji datiraju iz 1993. godine, iako menjani i dopunjavani u više navrata, pokazali su se neodgovarajućim za dalju reformu Vojske Srbije. Pravni okvir koji reguliše ovu materiju bi morao da naznači pravac reforme. Međutim, sa postojećim zakonodavstvom u Srbiji je danas dalja reforma vojske onemogućena. Vojnom rukovodstvu se mora odati priznanje da je učinilo sve što je u okviru postojećih zakonskih normi bilo moguće za reformisanje ovog veoma važnog segmenta srpskog društva, vrlo često preuzimajući određene mere na sopstvenu odgovornost. Najbolji dokaz je pristupanje Srbije Partnerstvu za mir. Postojeća zakonska rešenja ne predviđaju mogućnost bezbednosnih integracija, pogotovo u programe NATO pakta. Međutim, danas smo došli do tačke od koje sa trenutnim pravnim propisima nema dalje. Ova situacija zahteva novu zakonsku regulativu i to pod hitno.

Ministarstvo odbrane je Nacrte zakona o odbrani i o vojsci postavilo na svoj veb-sajt tokom letnje pauze koju je proglasila većina državnih organa. Ovakva prezentacija nacrta zakonskih rešenja koja predstavlja novinu i nadajmo se presedan po kome će se i ostali državni organi koji čine sektor bezbednosti rukovoditi, je izazvala veliku pažnju. Naime nacrt Zakona o odbrani je pregledan 11.638 puta dok za nacrt Zakona o vojsci vlada veće interesovanje i pregledan je 53.838 puta². Ovoliko interesovanje više nego jasno govori o značaju novih zakonskih rešenja, ali i o njihovoj neophodnosti.

Zakon o odbrani reguliše sam sistem odbrane Republike Srbije, nadležnosti državnih organa i Vojske Srbije u odbrani, prava i dužnosti državnih organa, autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave, građana, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika u odbrani, kao i druga pitanja od značaja za odbranu. Drugi zakon, Zakon o Vojsci Srbije reguliše položaj i nadležnost, organizaciju, sastav i delovanje vojske, specifičnost obavljanja vojne službe, komandovanje i rukovođenje vojskom, činove i zvanja, simbole i obeležja, vojne praznike, versku službu, odgovornost za štetu koju pričinu vojska, demokratsku civilnu kontrolu, javnost rada, kancelarijsko poslovanje i druge oblasti od značaja za vojsku.

Da li su predloženi nacrti ovih zakona snažan iskorak ka modernom evropskom zakonodavstvu, ili prosta izmena i dopuna postojećih zakona u skladu sa trenutnom situacijom u Vojsci Srbije, teško je reći. Možda su ipak tvorci ovih zakonskih tekstova bili

¹ Ovaj tekst iskazuje mišljenje autora i ne mora biti u saglasnosti sa stavom Centra za civilno-vojne odnose.

² Vidi: <http://www.mod.gov.yu/index.php?action=fullnews&id=590>, preuzeto 21.09.2007.

bliži prilagođavanju pravne regulative postojećoj situaciji nego nekoj značajnijoj inovativnosti. Pritisak koji im je vremenski rok nametao svakako je ostavio traga koji je vidljiv u tekstu.

Glavne teme kojima se nacrti ova dva zakona bave na koje ćemo fokusirati pažnju su demokratska civilna kontrola vojske, promena vrednosti i jasan lanac komandovanja.

Demokratska civilna kontrola vojske

Jedna od najznačajnijih pretpostavki reforme sektora bezbednosti je demokratska civilna kontrola oružanih snaga, pa samim tim i vojske kao njihovog najvećeg dela. Ovaj oblik kontrole koji je uveden još Ustavnom poveljom državne zajednice SCG, je predviđen i navedenim zakonima. Ustav Srbije propisuje da je Vojska Srbije pod demokratskom i civilnom kontrolom, međutim on ne sadrži dovoljne pretpostavke, odnosno ovlašćenja za njenu primenu.

Dvadesetdeveti član Nacrta zakona o vojsci govori o demokratskoj i civilnoj kontroli Vojske Srbije. Pored nabiranja šta sve obuhvata ova vrsta kontrole, ovaj član sadrži odredbu po kojoj demokratsku i civilnu kontrolu vojske vrše Narodna skupština, Zaštitnik građana i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, građani i javnost. Ova odredba je uneta na predlog Centra za civilno-vojne odnose. Njome je zakonodavac zamenio odredbu iz prve verzije nacrtu po kojoj su samo državni organi nosioci ove kontrole nad vojskom. Pored parlamenta koji je nosilac civilne demokratske kontrole, ostalih državnih institucija kao što su revizorska tela, ovu kontrolu vrše i institucije civilnog društva, mediji, akademska zajednica, ali i najšira javnost. Upravo je to smisao demokratske civilne kontrole nad vojskom. Građani kao nosioci suvereniteta u svakoj državi, a možda i važnije, kao finansijeri sektora bezbednosti, imaju pravo da znaju na koji se način njihov novac koristi i šta se u ovom sektoru radi. Takođe moramo istaći da ova vrsta kontrole spada u domen civilno-vojnih odnosa te da stoga ne bi trebalo da bude regulisana Zakonom o vojsci već posebnim Zakonom o demokratskoj civilnoj kontroli vojske. Ovaj zakon bi morao da imenuje aktere i instrumente, ali i razradi procedure za demokratsku civilnu kontrolu vojske. Ovim zakonom bi Ustavna odredba o demokratskoj civilnoj kontroli konačno zaživela.

Prvu primedbu na Nacrt zakona o odbrani nalazimo u njegovom devetom članu koji utvrđuje nadležnosti Narodne skupštine u oblasti odbrane. Naime, u ovom članu se, između ostalog, kaže da Narodna skupština ostvaruje demokratsku i civilnu kontrolu Vojske Srbije. Ova tvrdnja je apsolutno tačna i dobro je što tu stoji. Međutim, Narodna skupština ne treba da bude jedini akter ove kontrole kako bi iz teksta nacrtu moglo da se nasluti. Demokratska civilna kontrola u demokratskim društvima zahteva angažovanje mnogo šireg dijapazona aktera o čemu je već bilo reči, a Narodna skupština je samo jedan od njih. Stoga bi ovaj stav devetog člana trebalo preformulisati.

Pored ostalih nadležnosti koje Narodna skupština ima u ovoj oblasti ističe se da ona usvaja Strategiju nacionalne bezbednosti Republike Srbije. Ovo je veoma važna odredba s obzirom da je naš Ustav propustio da reguliše donošenje ovog najznačajnijeg strateškog dokumenta. Ustav pominje samo Strategiju odbrane, ali ona predstavlja dokument niže snage i trebalo bi

da proističe iz Strategije nacionalne bezbednosti. Na ovaj propust Ustava smo ukazivali prilikom njegovog usvajanja³ i dobro je da je makar zakonom otklonjen.

Nacrt zakona o vojsci (čl.12) predviđa da vojska, između ostalog, vrši nadležnosti u skladu sa Strategijom odbrane, Doktrinom Vojske Srbije i principima međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile. Strategija nacionalne bezbednosti, najviši doktrinarni dokument se ne pominje. Ovde se ponavlja greška iz Ustava koju smo već naveli koja dovodi do situacije da se ovaj dokument ne pominje u Ustavu i Zakonu o vojsci, dok ga Zakon o odbrani pominje. Ovakva neusklađenost bi morala da se eliminiše u najkraćem roku, a postojanje doktrinarnih dokumenata bi moralo da se reguliše podjednako u svakom pravnom aktu.

Promena vrednosti

Nacrt zakona o odbrani u svom četvrtom članu nudi spisak osnovnih pojmova koji se u njemu koriste, kao i njihovo objašnjenje. Ovo je novina koju možemo da pozdravimo jer približava sadržaj pravnog propisa običnim građanima koji ne moraju uvek da vladaju stručnom terminologijom koja se uglavnom koristi u pravnim aktima koji regulišu materiju iz domena odbrane i bezbednosti.

Ukoliko uporedimo postojeći i predloženi nacrt Zakona o odbrani videćemo neke bitne promene. U drugom članu ovog zakona se kaže da se “odbrana Republike Srbije ostvaruje angažovanjem raspoloživih ljudskih i materijalnih resursa, a obezbeđuje upotrebom Vojske Srbije i drugih snaga odbrane na zaštitu suvereniteta, teritorijalne celovitosti i bezbednosti.” Ne pominje se više zaštita ustavnog poretka – odredba koja je bila čest izgovor za zloupotrebu vojske u našoj skorijoj prošlosti.

Takođe, u istom članu se govori o odbrani u slučajevima ratnog i vanrednog stanja. U dosadašnjem zakonu je postojao i institut neposredne ratne opasnosti koji je novim Ustavom ukinut. Novina je i odredba po kojoj se odbrana može sprovoditi i u saradnji sa drugim državama u okviru institucija sistema nacionalne, regionalne i globalne bezbednosti. Ova odredba je posledica promena u bezbednosnom okruženju, prepoznavanja ovih promena od strane vojnog vrha i težnje Vojske Srbije da povрати svoj ugled i ponovo postane aktivan učesnik u obezbeđivanju ne samo nacionalne, nego i regionalne i globalne bezbednosti.

Nacrt zakona o vojsci (čl.15) sadrži i tekst zakletve koja se polaže prilikom stupanja u vojnu službu koja glasi: Ja (ime i prezime), zaklinjem se svojom čašću i savešću da ću čuvati i braniti nezavisnost, suverenost i teritorijalnu celovitost Republike Srbije. Pored toga što se u zakletvi više ne pominje ustavni poredak, novina je i to što se budući vojnici više neće zaklinjati pored časti i životom, nego svojom savešću. Da li je potenciranje savesti svakog pojedinca posledica želje da se u vojsci promeni sistem vrednosti koji je važio do danas i koji je branio bilo kakvu individualnost u njenim redovima, ostaje da se vidi.

Zakon o vojsci (čl.12) je obezbedio i stranačku, ideološku i interesnu neutralnost vojske, što je jedna od pretpostavki demokratske civilne kontrole. Sledeći, trinaesti član propisuje da su pripadnici Vojske Srbije dužni da se uzdrže od nošenja ili isticanja stranačkih ili drugih

³ Ejodus F., Popović Đ., Savković M., *A u ruke Mandušića Vuka: Bezbednost u predlogu Ustava Srbije*, Bezbednost Zapadnog Balkana, Br. 2, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, septembar-oktobar 2006.

političkih obeležja i izražavanja i zastupanja svojih političkih uverenja. Najzad, četrnaesti član ovog zakona predviđa da je vojnom licu zabranjeno prisustvovanje skupovima političkih stranaka u uniformi i svaka politička aktivnost izuzev korišćenja aktivnog biračkog prava. Takođe profesionalni pripadnici Vojske Srbije nemaju pravo na sindikalno organizovanje. Prva verzija Nacrta je propisivala i zabranu prava na štrajk pripadnicima vojske. Bilo bi dobro da je Zakon propisao i zabranu uticaja vojske i njenih pripadnika na rad i odluke civilnih vlasti. U našoj skorijoj prošlosti je bilo slučajeva da se vojno rukovodstvo mešalo u donošenje odluka koje bi trebalo da budu jedino u nadležnosti demokratski izabranih organa vlasti. Najdrastičniji primeri ovakvog ponašanja su postojali u vreme raspada bivše Jugoslavije, kao i u periodu neposredno pred demokratske promene kada je vojni vrh javno stao na stranu vladajuće partije i uzeo učešće u njenoj predizbornoj kampanji.

Verska služba se Nacrtom zakona o vojsci (čl.25-27) prvi put nakon drugog svetskog rata uvodi u vojne redove. Ono što bi trebalo napomenuti je da ukoliko se verska služba uvodi u kasarne, onda to treba da se uvede za sve tradicionalne religije i verske zajednice pod jednakim uslovima. Međutim, pored obezbeđivanja vojnim licima osnovnog ljudskog prava na slobodu veroispovesti, potrebno je obezbediti i sve ostale preduslove za primenu ovog prava. Prevažodno, postoje problemi u ishrani vojnika različitih religija koji su primorani da jedu hranu koju im vera brani. Posebno je osetljivo pitanje isticanja verskih simbola, a ovaj Zakon ga ne reguliše. Nije jasno da li će pripadnici vojske moći da ističu verske simbole u okviru primene ovog prava. Takođe nije poznato da li će verski sadržaji biti uneti u programe obuke pripadnika Vojske Srbije što bi potencijalno moglo da dovede do raslojavanja u vojsci na osnovu verske pripadnosti.

Raspad državne zajednice se možda najpre ogleda u odredbi četvrtog člana zakona o vojsci. Ovaj član predviđa da se pojedini rodovi vojske grupišu u vidove, a da su vidovi Vojske Srbije kopnena vojska i vazduhoplovstvo i protivvazduhoplovna odbrana. Mornarica se više ne pominje kao vid Vojske Srbije.

Nacrt zakona o vojsci (čl.22) predviđa međutim činove za rečne jedinice koji odgovaraju mornaričkim činovima. Opravdanost ovog rešenja je predmet mnogih nedoumica. Naime, rečni odred Vojske Srbije koji poseduje nekoliko brodova je potpao pod komandu kopnene vojske. Logičnije je da se činovi predviđeni za oficire i podoficire kopnene vojske koriste i za ovaj odred, tim pre što je teško zamisliti da će Srbija u skorijoj budućnosti imati npr. admirala rečne jedinice. Ovo tim pre što u nacrtu zakona postoji ekvivalencija između činova kopnene vojske, vazduhoplovstva i protivvazduhoplovne odbrane i činova rečnih jedinica.

Jasan lanac komandovanja

U sklopu demokratske civilne kontrole vojske, neophodno je precizno odrediti lanac komandovanja, kako civilni, tako i vojni. U svom jedanaestom članu koji govori o nadležnostima Predsednika Republike Nacrt zakona o odbrani propisuje da on komanduje Vojskom Srbije. Nasuprot tome, nacrt Zakona o vojsci propisuje da predsednik komanduje vojskom u miru i ratu. Ova nepreciznost koja može da bude predmet špekulacija najbolje bi bila neutralisana usklađivanjem rešenja iz oba nacrta i to na način koji predviđa nacrt Zakona o vojsci.

Iz navedenog se takođe vidi da je predsednik jedini komanduje vojskom. Ovo je takođe odredba koja je preuzeta iz novog Ustava i njome je uspostavljen jasniji lanac komandovanja. Nema više kolektivnog tela – Vrhovnog saveta odbrane koje nije nikome odgovaralo za svoj rad. Problem postoji u tome što Ustav, a ni nacrt zakona ne predviđaju nikakvu odgovornost Predsednika Republike za komandovanje vojskom. Širim tumačenjem se može reći da se predsednik može pozvati na odgovornost zbog kršenja Ustava. Zloupotreba vojske bi to svakako bila, ali ovo tumačenje ipak ostaje veoma široko. Možda bi u ovom slučaju mogla da se uvede kontrolna funkcija novouspostavljenog Saveta za nacionalnu bezbednost koji okuplja najznačajnije odlučioce u sektoru bezbednosti.

Već pomenuta široka ovlašćenja Predsednika Republike su pobrojana u sedamnaestom članu Nacrta zakona o vojsci. Ovim je otklonjena svaka nejasnoća o tome ko je politički odgovoran za rad vojske. Dobro je što je na predlog Centra za civilno-vojne odnose u drugoj verziji nacrta zakona otklonjen nedostatak i što je uneto da pored oficira, Predsednik Republike postavlja i razrešava Načelnika Generalštaba po pribavljenom mišljenju ministra odbrane. Tako su odredbe ovog Zakona usklađene sa odredbama Zakona o odbrani. Međutim, i dalje se ne pominje da predsednik odlučuje o upućivanju pripadnika vojske u multinacionalne operacije na osnovu odluke Narodne skupštine, što takođe stoji u Zakonu o odbrani. Ovu odredbu bio takođe trebalo inkorporirati i u ovaj zakon. Još dalji korak ka civilnoj demokratskoj kontroli vojske bi bio učinjen kada bi se prilikom postavljanja i razrešavanja Načelnika Generalštaba i direktora vojnih službi bezbednosti konsultovala i Narodna skupština, odnosno njen Odbor za odbranu i bezbednost. Ovaj odbor bi mogao da dostavi Predsedniku mišljenje o kandidatima na osnovu javnih saslušanja. Ova vrsta saslušanja – *public hearings* su redovna pojava u mnogim razvijenim demokratskim zemljama.

Takođe, mogući problem nastaje kod tumačenja devetnaestog člana ovog zakona koji propisuje da Načelnik Generalštaba i starešine vojske komanduju i rukovode vojskom u skladu sa zakonom i aktima komandovanja pretpostavljenih. Ne navodi se ko su ta pretpostavljena lica. Možemo pretpostaviti da se to odnosi na Predsednika, ali osim odredbi o postavljenju i razrešenju nema drugih odredbi koje regulišu odnos Predsednika i načelnika Generalštaba. S obzirom da im je data ista nadležnost – komandovanje i upravljanje vojskom, potrebno je preciznije regulisanje njihovog odnosa i nadležnosti.

Nije najjasniji ni položaj Ministra odbrane u komandnom lancu. Predsednik kao vrhovni komandant je nadređen i Ministru odbrane. Međutim, ministar za svoj rad odgovara Vladi, odnosno Narodnoj skupštini, a ne Predsedniku. Ministar odbrane bi morao za svoj rad da odgovara i glavnokomandujućem - Predsedniku kao neposredno nadređenom organu.

Popuna

Pitanje koje posebno interesuje građane je pitanje popune vojske. Nacrt zakona o vojsci (čl.32) kaže da državljani Republike Srbije stupaju u vojsku na osnovu vojne obaveze ili na osnovu akta o prijemu u vojnu službu. Zakonodavac je ovde pronašao “solomonsko” rešenje s obzirom da je Strategijskim pregledom odbrane predviđeno da se vojna obaveza ukida 2010. godine. Stoga se ova odredba može jedino posmatrati kao popunjavanje eventualnog vakuuma koji bi nastao da se predviđeno rešenje iz Strategijskog pregleda odbrane odmah inkorporira u zakon.

O uslovima za prijem u profesionalnu vojnu službu govori član tridesetdeveti. Jedan od preduslova, koji je postojao u prvoj verziji nacrtu zakona i od koga se odustalo je i taj da osoba koja želi da bude primljena u profesionalnu vojnu službu nema dvojno državljanstvo. S obzirom na sve specifičnosti vojnog poziva, ova odredba bi mogla da se razume. Problem je nastao sa ne malim brojem vojnih lica koja su izbegla iz bivših jugoslovenskih republika i koja poseduju državljanstva tih, sada novonastalih, država. Ova odredba ih je sprečavala da nastave da se bave poslom za koji su školovani i kojim su se do sada bavili.

Član osamdeseti ovog zakona reguliše obavezu služenja u Vojsci Srbije po završenom školovanju, odnosno usavršavanju ukoliko je to školovanje ili usavršavanje bilo na teret budžeta ili na osnovu međunarodnog ugovora. Predviđeno je da je lice koje se na ovaj način školovalo ili usavršavalo dužno da ostane na službi u vojsci dvostruko vreme trajanja školovanja ili usavršavanja, a ako se školovao ili usavršavao u inostranstvu onda trostruko duže. Predloženo rešenje je znatno strožije od dosadašnjeg koje je predviđalo da vreme koje lice treba da ostane u službi u vojsci bude jednostruko vreme trajanja školovanja ili usavršavanja, odnosno dvostruko vreme trajanja za školovanje i usavršavanje u inostranstvu. Nije jasno zašto vojska kojoj nedostaju obrazovani kadrovi umesto da pospeši i stimuliše njihovo obrazovanje pooštava uslove za stipendiranje. Da li iza ove odluke stoji istraživanje o isplativosti ulaganja u obrazovanje kadrova ostaje da se nagađa. Jasno je da se uslovljavanjem ne mogu podstaći mladi ljudi na školovanje i usavršavanje, već da ovim ljudima treba ponuditi posao dostojan njihovog obrazovanja na kome će moći da napreduju na hijerarhijskoj lestvici i preuzimaju rukovodeće funkcije u vojsci. Neko ko je upućen na školovanje na nekoj vojnoj školi, bilo u zemlji ili inostranstvu, najčešće se i odlučio za vojni poziv i ne treba ga dodatno uslovljavati, već mu stvoriti mogućnost da svoje znanje što bolje primeni.

Navedeni primeri pokazuju samo neke od novina koje predviđaju nacrti zakona o odbrani i o vojsci. Pažljivo upoređivanje ovih nacrtu sa dosadašnjim zakonskim rešenjima pokazuje da je zakonodavac prevashodno prilagodio stare odredbe zakona trenutnoj situaciji u vojsci. Sve što je moglo da se primeni iz starih zakona je prepisano u nacrtu novih. Stoga se može zaključiti da se predloženi nacrti, uz svo opravdanje koje neophodnost njihovog hitnog donošenja nosi sa sobom, pre mogu nazvati izmenama i dopunama postojećih zakona nego potpuno novim zakonskim rešenjima. Ovakvi zakoni će odgovarati postojećoj situaciji u vojsci i neće biti kočnica njene dalje reforme. Možda to i jeste cilj zakonodavca koji ovim nacrtima nastoji da nastavi reformski proces, dok za neke veće inovacije kao što su potpuna profesionalizacija, rešavanje problema civilne zaštite i klasifikovanja tajnih podataka, tek treba da se stvore uslovi. Ono što je bitno naglasiti je da prepreke za stvaranje tih uslova ne leže u vojsci, već da su one jedino političke prirode.

*Autor je istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti
u okviru Centra za civilno-vojne odnose*