



Izmene Zakona o odbrani i Zakona o Vojsci Srbije: Jedan korak napred, tri koraka nazad

AUTORI: MARKO MILOŠEVIĆ, KATARINA ĐOKIĆ

Sažetak

U najnovijim odredbama kojima se menjaju i dopunjuju Zakon o odbrani i Zakon o Vojsci Srbije primećujemo pozitivne trendove, propuštene prilike i nedovoljno adekvatna nova rešenja. Pohvalno je jačanje uloge i pozicije Inspektorata odbrane. S druge strane, propuštena je prilika da se valjano regulišu prava sindikata i odnos pripadnika Vojske sa civilnim društvom. Prostor za poboljšanje postoji u odredbama koje regulišu pružanje logističke podrške, donošenje akata o premeštaju, te disciplinske prestupe.

Jedan od zadataka predstojećeg saziva Narodne skupštine biće izmene Zakona o odbrani (ZO) i Zakona o Vojsci Srbije (ZVS). Uprkos predizbornoj kampanji, Ministarstvo odbrane organizuje ovih dana javne rasprave o nacrtima odgovarajućih zakona o izmenama i dopunama zakona. Ovom prilikom ćemo predstaviti i prokomentarisati neke značajnije novine do kojih bi izmene ova dva zakona dovele, ali i ukazati na zakonske odredbe koje je zakonodavac uprkos višegodišnjoj kritici stručne javnosti propustio da izmeni, iako bi to bilo neophodno.

Izmene i dopune Zakona o odbrani

Jačanje Inspektorata odbrane

Za početak, potrebno je istaći pomak koji uočavamo u zakonskom regulisanju inspekcijuskog nadzora. Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o odbrani (NZIDZO) proširuje i precizira poslove inspekcijuskog nadzora (ZO, čl. 16). Naročito je vredno pažnje uvođenje eksplicitne obaveze nadzora materijalnog i finansijskog poslovanja, kao i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava korisnika u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije (NZIDZO, čl. 10. stav 2. tač. 6). Trenutno, obaveza inspekcije materijalno-finansijskog poslovanja okviru Ministarstva odbrane i Vojske Srbije naložena je samo indirektno, u članu 18. Zakona o odbrani. Ovaj član kaže da ministar odbrane propisuje elemente, sadržaj i standarde za (između ostalog) ocenu materijalnog i finansijskog poslovanja komandi, jedinica i ustanova Vojske Srbije i organizacionih delova Ministarstva odbrane, a da Inspektorat odbrane redovno izveštava predsednika Republike i ministra odbrane o utvrđenim nalazima. Pomenuta odredba je nejasna, budući da se iz prethodnih članova Zakona ne vidi da Inspektorat ima obavezu da vrši kontrole u nekim oblastima navedenim u članu 18. Prema predloženim izmenama stav 2. člana 18. se briše. Time, međutim, postaje nejasno da li i kome Inspektorat odbrane podnosi izveštaje o utvrđenim nalazima.

U Nacrtu su takođe preciznije regulisana ovlašćenja i dužnosti inspektora i lica ovlašćenih za obavljanje poslova inspekcijuskog nadzora. Tako im je eksplicitno dato ovlašćenje da pregledaju „opšte i pojedinačne akte, evidencije i drugu dokumentaciju“ (NZIDZO, čl. 11, stav 2. tačka 3), zatim da pregledaju poslovne prostorije, objekte, postrojenja, uređaje, predmete i robu (NZIDZO, čl. 11, stav 2. tačka 4), uzimaju izjave i po potrebi pisana izjašnjenja od rukovodilaca i nadležnih službenih lica (NZIDZO, čl. 11, stav 2. tačka 5). Izmenama Zakona inspektori i ovlašćena lica bi takođe imali pravo da određuju „primeren rok“ za dostavljanje izveštaja, podataka, akata i druge dokumentacije (NZIDZO, čl. 11, stav 2. tačka 6). Nacrt uvodi član 17a. kojim je istaknuta samostalnost u radu inspektora i ovlašćenih lica u granicama utvrđenim zakonom i drugim propisima (NZIDZO čl. 12, stav 2). Povrh toga, Inspektorat odbrane izveštava ministra odbrane o „pojavama bitnijeg narušavanja samostalnosti i nezakonitog uticaja na rad inspektora i drugih lica ovlašćenih za poslove inspekcijuskog nadzora“ (NZIDZO čl. 12, stav 3). Ipak, budući da narušavanje samostalnosti može doći i od ministra, bilo bi poželjno predvideti mogućnost da Inspektorat odbrane po potrebi o ovome obavestava i Narodnu Skupštinu. Ovo bi se moglo urediti analogno članu 57. stav 3. Zakona o VBA i VOA, po kome je rukovodilac unutrašnje kontrole VBA, odnosno VOA, „dužan da obavesti generalnog inspektora, a po potrebi i nadležni odbor Narodne skupštine, kada ima saznanja da direktor VBA, odnosno direktor VOA nije otklonio nezakonitost ili nepravilnost u radu koju je utvrdila unutrašnja kontrola“.

Ukratko, predloženim izmenama i dopunama Zakona o odbrani proširene su nadležnosti Inspektorata odbrane, proširena su i precizirana njegova ovlašćenja i ojačana je njegova pozicija u sistemu odbrane. U tom smislu, BCBP pozdravlja predložene izmene i dopune članova Zakona o odbrani koje se odnose na Inspektorat odbrane. Istovremeno, BCBP se

zalaže za unošenje dodatne zakonske odredbe koja bi definisala kojim instancama i koliko često (npr. na godišnjem ili polugodišnjem nivou) Inspektorat odbrane podnosi izveštaj o utvrđenim nalazima. Osim toga, bilo bi dobro kada bi Zakon predvideo da direktor Inspektorata odbrane podnosi godišnji izveštaj Narodnoj skupštini, odnosno nadležnom odboru o svojim nalazima. Ovakvo rešenje već je uspostavljeno u slučaju generalnog inspektora vojnih službi. Direktno izveštavanje Narodne skupštine ojačalo bi demokratsku kontrolu i nadzor nad Ministarstvom odbrane i Vojskom Srbije, kroz povezivanje unutrašnjih i spoljnih instanci kontrole i nadzora.

Skuplja logistička podrška Vojske Srbije?

Problematicnim se čini član 45 predloženih izmena, koji reguliše logističku podršku Vojske. U stavu 3 pomenutog člana predviđa se da logističku podršku mogu pružati samo „vojne ustanove...koje su funkcionalno vezane za Ministarstvo odbrane“. Mišljenja smo da u nekim od definisanih oblasti nije neophodno sužavati izbor isključivo na vojne ustanove (npr. obezbeđenje prevoza), a neke delatnosti ne bi trebalo uopšte da budu u delokrugu vojske (lovno-šumske delatnosti). S tim u vezi, smatramo da bi trebalo preformulisati ovaj član i dozvoliti i drugim organizacijama (u državnom i u privatnom vlasništvu) da pružaju ovu vrstu logističke podrške vojsci. Na taj način bi se izbeglo „nedomaćinsko poslovanje“, odnosno suzio prostor za zloupotrebe unutar sistema. S druge strane, moguće je posebnim stavom unutar člana zakona (ili naknadne uredbe koja proizlazi iz stava 2. ovog člana) definisati da „prednost u izboru imaju vojne ustanove kada su ponuđači dostavili ponude sličnih cena i kvaliteta“. U sadašnjem stanju, moguće je da vojna ustanova ima povoljnije cene i uslove, ali takođe, ništa ne sprečava mogućnost da unutar sistema neke usluge budu naplaćivane skuplje nego na tržištu.

Izmene i dopune Zakona o Vojsci Srbije

Kada je reč o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o Vojsci (NZIDZVS), izdvaja se nekoliko predloženih promena, ali je takođe primetno da je zakonodavac propustio da predloži neke potrebne izmene.

Obesmišljavanje sindikalnog angažovanja pripadnika Vojske

Jedan od propusta odnosi se na član 14, koji reguliše pravo na političko i sindikalno angažovanje profesionalnih vojnih lica. Izmena zakona u ovom članu predlaže promenu naziva “profesionalno vojno lice” u “profesionalni pripadnik vojske”, što je u duhu profesionalizacije ove službe prelaskom sa mobilizacije na profesionalnu vojsku. S druge strane, član 14, iako dopušta sindikalno delovanje, svojim odredbama uskraćuje njihov domet i sprečava neka sindikalna pitanja. Sindikatima, naime, nije dozvoljeno da polemišu o opremljenosti vojnom opremom niti rukovođenjem. Poređenja radi, Zakon o policiji u članu 134. dozvoljava pravo na sindikalno delovanje na “zakonom utvrđen način”. Praksa je pokazala da uniformisani pripadnici policije imaju velikih problema sa snabdevenošću uniformama i obučom, iako po uredbi koja reguliše ovu materiju, treba da dobijaju uniforme

i obuču svake godine. U praksi se to retko dešava i ne primenjuje se na celu policiju, a neretko policajci idu u svojoj obući na posao. To rezultira nezadovoljstvom a kao posledica javlja se i sitna korupcija (naplaćivanje amortizacije za obuču), gde je utvrđeni iznos za koruptivno delovanje svega 1000 dinara. Takođe, praksa hrvatske vojske je pokazala da su njihovi pripadnici u misiji u Avganistanu poslani u borbenu zonu bez zaštitne opreme i oružja, što su oni odbili.¹ U tom kontekstu se digla velika polemika oko uslova i opremljenosti vojnika koji se šalju u misije, a sindikat je prava institucija za ovakvu polemiku.

S druge strane, mišljenja smo da sindikat ima pravo da raspravlja o rukovođenju organizacionim jedinicama, ali da nema pravo da preispituje komandovanje. Odnos zaposlenih prema rukovođenju jeste sindikalno pitanje, koje se mnogo efikasnije može rešavati medijacijom preko sindikata nego u odnosu starešina-potčinjeni, ukoliko se potčinjeni žali na rukovođenje starešine. Da ovo nije puka teorija, ukazuje i slučaj unutar VOA (2011) koji je, zbog postojanja ove loše prakse, dospelo i do Zaštitnika građana. Naime, zaposleni u VOA se žalio na kriterijume i ocenu svog rada Generalnom inspektoratu za vojne službe bezbednosti, no to nije dalo efekta. Potom je intervenisao Zaštitnik građana, utvrdivši propuste i zloupotrebe u rukovođenju unutar VOA.²

Vojnici mogu da saraduju sa stranim, ali ne mogu sa domaćim udruženjima

Još jedan sporan član Zakona nije bio predmet izmena u ovom nacrtu. Reč je o članu 14a. Ovaj član je u suprotnosti sa Ustavom Srbije i sa odredbama Zakona o Vojsci Srbije i vraća Srbiju u prošla vremena. Naime, Ustav Srbije ne ograničava nikoga – pa ni profesionalne pripadnike vojske – da učestvuju u aktivnostima udruženja građana kao što se to predviđa predloženim članom 14a. Takođe, ovaj član je u suprotnosti i sa članom 141. Ustava koji kaže da je “Vojska Srbije (je) pod demokratskom i civilnom kontrolom” kao i sa članom 29. Zakona o Vojsci Srbije u kome stoji da “demokratsku i civilnu kontrolu Vojske Srbije vrše Narodna skupština, Zaštitnik građana i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, građani i javnost”. Postavlja se pitanje na koji način građani mogu vršiti kontrolu vojske ukoliko je njihovim udruženjima zabranjen kontakt sa profesionalnim pripadnicima vojske. Pored toga, ukoliko se usvoji član 14a. biće stvorena paradoksalna situacija u kojoj vojna lica smeju postati članovi stranog stručnog udruženja (član 50. Zakona o Vojsci) ali im je zato zabranjeno bilo kakvo učestvovanje u aktivnostima domaćih udruženja. Takođe, u predloženim izmenama Zakona o odbrani, član 12. tačka 24a, „Vlada odlučuje o naučno istraživačkim projektima od značaja za odbranu... a koje sprovode drugi državni organi, naučne ustanove i organizacije“. Ako Vlada ima moć i prepoznaje interes u ovakvim aktivnostima, tada je sporni član 14a. u nesaglasju sa postojećim i predloženim zakonskim odredbama. S druge strane, i dosadašnja praksa je pokazala kako pripadnici vojske

¹ Dnevnik HR: „Afganistan: Hrvatski vojnici odbili otići na zadatak bez opreme“ 16.9.2009. <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/afganistan-hrvatski-vojnici-se-oglusili-na-zapovijed.html>, pristupljeno 24.2.2014.

² Videti: Zaštitnik građana. Utvrđenje i preporuka Zaštitnika građana, 23.05.2013. <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2866-2013-05-28-11-26-57>, pristupljeno 20.02.2014.

učestvuju u aktivnostima udruženja građana, te se ne vidi smisao postojanja ovih odredbi. Inače, sporni član 14a. nije novina: kao odredba u Zakonu o vojsci izglasana je još 2009. godine, iako je bilo snažnih otpora i kritika iz organizacija civilnog društva.³

Zabranjen upravni spor protiv akata o premeštaju

Član 139. Zakona o Vojsci Srbije bi trebalo da se promeni, tako da vođenje upravnog spora protiv akata o postavljanju, premeštaju i unapređenju bude zabranjeno (NZIDZVS čl. 56 stav. 4). Trenutno, Zakon o Vojski eksplicitno dozvoljava vođenje upravnog spora u ovakvim situacijama (ZVS čl. 139 stav 3). Naročito je problematično negiranje mogućnosti vođenja upravnog spora protiv akata o premeštaju, pri čemu je nejasno šta zakonodavac time pokušava da postigne. Ova izmena ne bi nužno doprinela uštedi finansijskih sredstava, jer bi proizvela druge troškove. Na primer, Nacrt predviđa novi član 72a. po kome supružnik premeštenog oficira ili podoficira kome prestane radni odnos na neodređeno vreme zbog premeštaja, a koji u mestu premeštaja nema mogućnosti da se zaposli zadržava pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje, kao i naknadu zbog prestanka zaposlenja.

Urušavanje profesionalnosti pripadnika Vojske i MO?

Disciplinski prestup „dodatni rad profesionalnih pripadnika Vojske Srbije mimo uslova određenih zakonom“ (ZVS čl. 149. tač. 20) preciznije je određen kao „rad uz naknadu ili nagradu van jedinice, odnosno ustanove, ili samostalno obavljanje profesionalne delatnosti protivno uslovima određenih zakonom“. Ostaje, međutim, nejasno koji su to „uslovi određeni zakonom“. S druge strane, sa liste disciplinskih prestupa u članu 149. brišu se preuzimanje dužnosti direktora, zamenika ili pomoćnika direktora u pravnom licu bez odobrenja nadležnog državnog organa ili povreda ograničenja članstva u organima pravnog lica od strane profesionalnog pripadnika Vojske Srbije (ZVS čl.149. tač.21), osnivanje privrednog društva, javne službe i bavljenje preduzetništvom od strane profesionalnog pripadnika Vojske Srbije (ZVS čl.149. tač. 22) i neprenošenje upravljačkih prava u privrednom subjektu na drugo lice, nedostavljanje podataka rukovodiocu o licu na koji su preneti upravljačka prava ili nedostavljanje rukovodiocu dokaza o prenosu upravljačkih prava od strane profesionalnog pripadnika Vojske Srbije (ZVS čl.149 tač. 23).(NZIDUVS, čl. 60 stav 6). Brisanje ovih tačaka ne mora po sebi značiti ništa loše, ali se može protumačiti kao omogućavanje sukoba interesa i urušavanje profesionalnosti pripadnika Vojske Srbije. Navedene promene još više naglašavaju već izraženu potrebu da, što je pre moguće, odgovarajućim podzakonskim aktom bude bliže regulisano sprečavanje sukoba interesa za profesionalne pripadnike Vojske Srbije, kao i zaposlene u Ministarstvu odbrane.

³ Ejodus, F. (2009) Povratak „unutrašnjih neprijatelja“: Kritički osvrt na Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Vojski Srbije. Bezbednost Zapadnog Balkana br. 15, str. 31-34.

Službena tajna i dalje živi

Kad je reč o članu 149, potrebno je primetiti da u tački 15 i dalje stoji da je disciplinski prekršaj i "povreda službene tajne". Kako je Zakon o tajnosti podataka ukinuo ovu kategoriju, a preciznije elemente za četiri nivoa tajnosti su ustanovljene uredbama s kraja 2013. godine, BCBP smatra ovo prevaziđenim i nefunkcionalnim rešenjem, koje može imati upotrebnu vrednost u tranzicionom periodu dok se ne reklasifikuju svi tajni podaci. Odredbe Zakona o tajnosti podataka predviđaju da je rok za ovu aktivnost 6 meseci po stupanju na snagu zakona. Suštinski, pretpostavke za proveru i dodelu novih oznaka tajnosti stečene su u jesen 2013.

Vojska Jugoslavije i SRJ i dalje živi

Iako su odredbe Zakona o Vojski Jugoslavije pretekle i u Zakon o Vojski Srbije, smatramo da nekim od odredbi na koje poziva u članu 197 nije više mesto u našem sistemu. Ove odredbe Zakona o Vojski Jugoslavije prvenstveno se odnose na SRJ, državnu tvorevinu koja više ne postoji, a s druge strane, ne reflektuju promenu sa mobilizacije vojske na profesionalni sastav o kome je Skupština već odlučila. Reč je ponajviše o odredbama Zakona o Vojski Jugoslavije 279-336, koje regulišu vojnu obavezu koja nije u skladu sa sadašnjim opredeljenjem i ustrojstvom profesionalne vojske. Takođe, ovim odredbama (član 283) žene ne podležu vojnoj obavezi, što je vrlo diskriminišuće. Iako se zakonopisac u obrazloženju ovih odredbi nije posebno osvrtao na funkcionalnost i usklađenost sa sadašnjom praksom, smatramo da bi, ukoliko je mobilizacija ratna opcija, svi podjedanko mogli biti pozvani pod oružje, te otud i obaveza o uvođenju u vojnu evidenciju svih građana i građanki Srbije. Sporni su i članovi 340-345, gde su utvrđene kazne za neodazivanje na regrutaciju, te neprijavlivanje odsutnosti vojnog obveznika od strane članova porodice i radne organizacije vojnim organima. U tom smislu, trebalo bi brisati pozivanje na odredbe zakona o Vojski Jugoslavije i zakonski urediti ove odredbe, tako da one budu usklađene sa profesionalnim vojnim pozivom.

Preporuke

1. U članu 17a Zakona o odbrani trebalo bi predvideti mogućnost da se Inspektorat odbrane u slučaju narušavanja samostalnosti i uticaja na rad inspektora i lica ovlašćenih za poslove inspekcije, po potrebi obrati i nadležnom odboru Narodne Skupštine.
2. U Zakon o odbrani uneti član 18a kojim se definiše kojim instancama i koliko često Inspektorat odbrane podnosi redovan izveštaj o utvrđenim nalazima.
3. U unetom članu 18a predvideti da direktor Inspektorata odbrane jednom godišnje podnosi redovni izveštaj Narodnoj skupštini o radu Inspektorata odbrane i utvrđenim nalazima za taj period.
4. Preformulisati član 45 Zakona o odbrani tako da bude dozvoljeno i drugim organizacijama (u državnom i u privatnom vlasništvu) da obavljaju delatnosti iz stava 1. Moguće je posebnim stavom unutar člana zakona ili naknadne uredbe koja proizlazi iz stava

2 ovog člana definisati da „prednost u izboru imaju vojne ustanove kada su ponuđači dostavili ponude sličnih cena i kvaliteta“.

5. Izmeniti član 14. Zakona o Vojsci Srbije tako da se sindikatima dozvoli polemisanje o opremljenosti vojnom opremom i o rukovođenju.
6. Ukinuti potpuno član 14a Zakona o Vojsci Srbije kao neustavan i nezakonit.
7. Ministarstvo odbrane bi trebalo da javnosti dodatno obrazloži ukidanje mogućnosti vođenja upravnog spora protiv akata o postavljanju, premeštaju i unapređenju izmenom Zakona o Vojsci Srbije, čl. 139. stav 3.
8. Što je moguće pre doneti odgovarajući podzakonski akt koji preciznije definiše i reguliše sukob interesa za profesionalne pripadnike Vojske Srbije, kao i zaposlene u Ministarstvu odbrane.
9. Preimenovati tačku 15 u “povredu tajnosti podataka”, kako bi bilo u skladu sa odredbama zakona o tajnosti podataka, a kako bi se pokrili i disciplinski prekršaji tokom tranzicionog perioda.
10. Brisati pozivanje na odredbe zakona o Vojsci Jugoslavije i zakonski urediti ove odredbe, tako da budu usklađene ih sa profesionalnim vojnim pozivom.

Izvori:

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o odbrani. Preuzeto sa: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=5289, pristupljeno 20.02.2014.

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Vojsci Srbije. Preuzeto sa: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=5289, pristupljeno 20.02.2014.

Ustav Republike Srbije. „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.

Zakon o odbrani. “Sl. glasnik RS”, br. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - dr. zakon i 104/2009 - dr. zakon.

Zakon o policiji. “Sl. glasnik RS”, br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011.

Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji. “Sl. glasnik RS”, br. 88/2009, 55/2012 - odluka US i 17/2013.

Zakon o Vojsci Srbije. “Sl. glasnik RS”, br. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - dr. zakon i 104/2009 - dr. zakon.

O autorima:

Katarina Đokić je diplomirala novinarstvo na Fakultetu političkih nauka u Beogradu i stekla master diplomu iz političkih nauka na Univerzitetu u Frajburgu. Ona je član istraživačkog tima BCBP od marta 2012. godine. Izabrala je našu organizaciju za svoje prvo profesionalno iskustvo jer je bezbednosna politika tema kojom najviše želi da se bavi i smatra da je BCBP najbolja sredina za usavršavanje u toj oblasti. Katarina se posebno interesuje za problem diskriminacije manjina, nasilja izazvanog netolerancijom, rasizmom i etničkim tenzijama, kao i najbolje načine prevencije konflikata.

Marko Milošević je diplomirao i stekao zvanje mastera na Katedri za sociologiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Trenutno je doktorski kandidat na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. U BCBP-u se od 2006. godine bavi fenomenom društvenog razvoja i bezbednosti, a najveću pažnju u dosadašnjem istraživanju posvetio je privatizaciji bezbednosti, učešću Srbije i drugih država iz regiona Zapadnog Balkana u mirovnim misijama, kao i problemima transparentnosti u sektoru bezbednosti. Govori engleski i francuski jezik.



Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) nezavisni je istraživački centar koji radi na unapređenju bezbednosti građana i društva, zasnovanoj na demokratskim principima i poštovanju ljudskih prava. U središtu interesovanja organizacije su sve politike koje za cilj imaju poboljšanje ljudske, nacionalne, regionalne, evropske i međunarodne bezbednosti.

www.bezbednost.org

BCBP | ANALIZA

© Beogradski centar za bezbednosnu politiku
www.bezbednost.org

Autori: Marko Milošević, Katarina Đokić
Izdavač: Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Urednik: Predrag Petrović
Dizajn i prelom: Saša Đorđević