

Коментари Нацрта закона о изменама и допунама Закона о одбрани и Нацрта закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије

Овим путем Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП) би желео да пружи коментаре на одређене измене које сматра спорним или нејасним. Такође, БЦБП би желео да, уз одговарајућа образложења, понуди предлоге за измене појединих чланова које нису предвиђене Нацртом закона о изменама и допунама Закона о одбрани и Нацртом закона о изменама о Војсци Србије, а за које БЦБП верује да су неопходне.

Коментари на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани

Члан 1 Нацрта – Члан 4 Закона о одбрани

Изменом члана 4, у ставу 1, тачка 9, ажурира се дефиниција одбрамбених интереса. С обзиром на то да је у току поступак израде нове стратегије националне безбедности и нове стратегије одбране Републике Србије, поставља се питање зашто измена претходи усвајању ових докумената.

Чланови 16-19: Послови инспекцијског надзора у области одбране

Значајан недостатак у законодавном уређењу рада Инспектората одбране јесте то што није дефинисано ко поставља и разрешава директора (главног инспектора) и на који временски период. У пракси, директор Инспектората је формацијско место за чин генерала, те га поставља председник на предлог Министра одбране на неограничен временски период. БЦБП сматра да с обзиром на значај Инспектората одбране, који би требало да буде носилац унутрашње контроле целокупног система одбране, положај директора не би требало да буде формацијско место, већ би требало да буде посебно уређен законом. Ово је утолико пре значајно што је Инспекторат одбране орган државне управе у саставу Министарства одбране, а не унутрашња јединица Министарства или јединица Војске Србије.

БЦБП се и даље залаже за доношење законске одредбе по којој би директор Инспектората одбране подносио годишњи извештај Народној скупштини, односно надлежном одбору. Овакво решење већ је успостављено у случају генералног инспектора војних служби. Директно извештавање Народној скупштини значајно би ојачало демократску контролу и надзор над Министарством одбране и Војском Србије, кроз повезивање унутрашњих и спољних инстанци контроле и надзора.

Предлог:

Требало би допунити закон чланом 16а који би прописао да би директора Инспектората одбране требало да поставља Влада или председник Републике, на период од пет година. Потребно је изричито одредити под којим условима директор Инспектората одбране може бити разрешен дужности, по узору на члан 55 став 3 Закона о

Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, који уређује услове за разрешење генералног инспектора војних служби безбедности.

Такође, требало би обавезати директора Инспектората одбране да једном годишње подноси редовни извештај Народној скупштини о раду Инспектората одбране и утврђеним налазима за тај период, као и о појавама битнијег нарушавања самосталности и незаконитог утицаја на рад инспектора и других лица овлашћених за послове инспекцијског надзора.

Члан 18 Нацрта – Члан 62 Закона о одбрани

Предложеним Нацртом члан 62 допуњен је ставом 3, који предвиђа обавезу за остала привредна друштва (која нису од значаја за одбрану), друга правна лица и предузетници да Министарству одбране на захтев достављају податке од значаја за одбрану. БЦБП сматра да је проблематично што закон не дефинише јасно који подаци су од значаја за одбрану. Као последица тога, ова одредба може бити схваћена прешироко и дати Министарству одбране овлашћење да неограничено и без јасне потребе прикупља податке који представљају пословне тајне или податке о личности.

Предлог:

Потребно је прецизно дефинисати у закону који подаци су подаци од значаја за одбрану и под којим условима их Министарство одбране може захтевати од привредних друштава, правних лица и предузетника. Такође је потребно предложени став 3 члана 62 допунити одредбом о заштити података добијених од трећих лица (привредних друштава, правних лица и предузетника), односно о спречавању неовлашћеног приступа или одавања података.

Чланови 71 и 71а Закона о одбрани

БЦБП сматра да су чланови 71 и 71а Закона о одбрани застарели, односно не приличе једном демократском друштву. Такође су потенцијално у сукобу са чланом 73 Устава Републике Србије који гарантује слободу научног стварања, као и чланом 46 (слобода мишљења и изражавања, чланом 51 (право на обавештеност), чланом 72 (аутономија универзитета) и члановима 83-83 (слобода предузетништва и положај на тржишту).

Основни проблем јесте неодређена формулација научноистраживачких области „од значаја за одбрану, безбедност и општи интерес Републике Србије”. Ова формулација у пракси може бити прешироко операционализована, као што је случај у Предлогу Уредбе о областима научних и других истраживања значајних за одбрану земље и о поступку и условима за издавање одобрења за вршење тих истраживања заједно са страним лицима или за потребе страних лица (2017), према коме практично свако истраживање у области природних и друштвених наука може бити означено као да је „од значаја за одбрану”.

Прешироко одређење научноистраживачких области од значаја за одбрану није практично са становишта употребе капацитета Министарства одбране, нити

погодује развоју научноистраживачке делатности у Републици Србији. Наиме, доследна примена чланова 71 и 71а значила би:

- 1) Да научноистраживачки институти, факултети и организације имају обавезу да потенцијално све своје податке достављају Министарству одбране, што би их несразмерно оптеретило, утолико пре што је нејасно на који начин би МО могло да употреби сваки од добијених података. Ово би такође наметнуло велико оптерећење за организациону јединицу МО која би била надлежна да прими, обради и анализира све добијене податке.
- 2) Да би највећи број научних истраживања која се реализују у Републици Србији морао да чека одобрење Министарства одбране (у складу са чл. 71а ст. 2), с обзиром на ограничена домаћа средства за финансирање научноистраживачке делатности и усмереност домаћих истраживачких центара за стране изворе финансирања (нпр. програме Европске уније). И у овом случају је нејасно да ли МО има капацитете да издаје одобрења за истраживања и да ли је сврсисходно да такве капацитете изграђује.

БЦБП разуме да Министарство одбране има легитиман интерес да подстиче истраживања којима би унапредило политику одбране, материјалне и техничке капацитете система одбране, оперативне способности Војске Србије итд. Овај интерес могуће је, међутим, остварити на мање интрузивне начине, као што су расписивање конкурса за доделу средстава за научноистраживачку делатност са дефинисаним истраживачким питањима од значаја за МО и ВС или организовање јавних дискусија на одређене теме са представницима истраживачке заједнице.

Такође, БЦБП је сагласан са тим да је потребна безбедносна и контраобавештајна заштита Министарства одбране и Војске Србије, као и критичне инфраструктуре Републике Србије у целини. Ово је, међутим, потребно уредити на другачији начин него што је то сада учињено у члану 71а Закона о одбрани. Заштита тајних података већ је предвиђена Законом о тајности података и чланом 102 Закона о одбрани. **То значи да ни домаћа ни страна правна и физичка лица приликом вршења научних и других истраживања не могу да остваре приступ овим подацима.**

Најзад, БЦБП се залаже за усвајање закона о заштити критичне инфраструктуре, којим би било дефинисано који су то објекти и системи важни за безбедност земље и како их штитити.

Предлог:

У члану 71 требало би брисати ставове 1-4.

Такође је потребно брисати члан 71а.

Члан 20 Нацрта – Члан 76 Закона о одбрани

Изменом овог члана удружења која делују у областима од значаја за одбрану могу стећи статус удружења од посебног значаја за одбрану. Нејасно је, међутим, шта доноси статус удружења од посебног значаја за одбрану. Да ли ће ова удружења имати предност приликом доделе средстава за пројекте у односу на остала удружења чије деловање је од значаја за одбрану? Такође није јасно зашто се брише став 3, односно на

који начин ће се доносити одлука о додели средстава за финансирање пројеката и активности удружења.

Предлог:

БЦБП се противи брисању става 3 члана 76. Критеријуме и поступак за доделу средстава за финансирање пројеката и активности удружења од значаја за одбрану требало би да и даље прописује Влада, на предлог Министарства одбране.

Потребно је у закону или подзаконским актом дефинисати шта подразумева статус удружења од посебног значаја за одбрану и које су обавезе Министарства одбране према таквим удружењима. Истовремено, остала удружења чија је делатност од значаја за одбрану не би требало да буду искључена из поступка доделе средстава за финансирање пројеката и активности.

Члан 22 Нацрта – Члан 102 Закона о одбрани

Изменама закона знатно је прецизирана одредба о тајним подацима који се односе на систем одбране. БЦБП сматра да је ово излишно, будући да Закон о тајности података већ уређује који податак се може одредити као тајни и поступак одређивања тајности. У том смислу, прецизирање члана 102 на овај начин може довести до тога да се у примени закона одређене врсте података сматрају а priori тајним. Ово је неприхватљиво, јер се поступак одређивања тајности односи на конкретне податке чијим би откривањем неовлашћеном лицу настала штета по интересе Републике Србије („ако је потреба заштите интереса Републике Србије претежнија од интереса за слободан приступ информацијама од јавног значаја”, Закон о тајности података, члан 8 став 1).

БЦБП указује и на потенцијално проблематично решење у ставу 2 измењеног члана, по коме се тајни подаци који се односе на систем одбране штите у складу са законом којим се уређује заштита тајности података и „не могу се учинити доступним јавности”. Последња одредба може се протумачити тако као да ознака тајности ни у ком случају не може опозвати или тајност не може престати ни након истека законског рока (супротно члану 16 Закона о тајности података). Закон о тајности података већ свеобухватно уређује ову материју, те је довољно само рећи да се тајни подаци који се односе на систем одбране штите у складу са законом којим се уређује заштита тајности података.

Предлог:

Потребно је брисати додате одредбе и оставити члан 102 у облику у коме је у важећој верзији Закона.

Чланови 25 и 28 Нацрта – Чланови 107а и 107ђ Закона о одбрани

Закон тренутно предвиђа да је Војно правобранилаштво посебна организациона јединица Министарства одбране, те да министар одбране уређује организацију рада

Војног правобранилаштва уз сагласност Владе. Предвиђеном изменом овог члана брише се реч „посебна”, како је образложено, да би се створили услови да Војно правобранилаштво буде у саставу Секретаријата МО. Сходно томе, министру одбране даје се овлашћење да уређује организацију рада Војног правобранилаштва без сагласности Владе. Министарство одбране није јасно образложило на основу чега сматра да ће овом изменом бити омогућена „боља организација, функционисање и ефикаснији рад” Војног правобранилаштва. С друге стране, БЦБП изражава забринутост да ће на овај начин бити умањена независност Војног правобранилаштва у односу на министра одбране и његов интегритет.

Предлог:

БЦБП позива Министарство одбране да јавности јасно предочи разлоге за поменуте законске измене или одустане од истих.

Коментари на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије

Члан 2 Нацрта – Члан 18 Закона о Војсци Србије

У члану 18 уводи се тачка 8а којом се прецизира надлежност министра одбране да доноси план истраживања и развоја средстава НВО и уређује начин и поступак истраживања развоја производње, промета и набавке наоружања и војне опреме за потребе Војске Србије. За разлику од плана опремања, министар план истраживања и развоја не доноси на предлог начелника Генералштаба. Будући да поједине научноистраживачке установе у систему одбране делују у саставу ГШ (Војногеографски институт, Технички опитни центар), као и да је Војска Србије крајњи корисник истраживања и развоја, те има интерес да саопштава своје потребе Министарству, поставља се питање зашто ГШ не учествује у доношењу плана истраживања и развоја.

Члан 9 Нацрта – Члан 53 Закона о Војсци Србије

У став 1 који наводи послове Војне полиције додаје се да она „по одлуци министра одбране послове обезбеђења одређених личности и противтерористичке заштите врши и ван Министарства одбране и Војске Србије.” Министарство је измене у члану 53 образложило потребом за усклађивањем овог закона са одредбама новог Закона о полицији. Остаје, међутим, нејасно докле иду овлашћења министра одбране у овом погледу, односно:

- да ли министар одређује које личности Војна полиција обезбеђује ван МО и ВС (или би то требало да буде уређено одговарајућим подзаконским актом), и
- на основу чега министар одбране самостално доноси одлуке које се односе на простор ван објеката МО и ВС, где би примарну надлежност требало да имају цивилни органи безбедности (пре свега Министарство унутрашњих послова).

Такође, БЦБП са забринутошћу примећује да се у Нацрту брише став 9 члана 53 који обавезује Војну полицију да, у случају примене овлашћења над цивилима (сходно ставу 7. тач. 1. и 2. овог члана) или у случају потребе задржавања цивила одмах извести најближи орган Полиције и с потребном документацијом им преда затечена или задржана лица на даљи поступак.

Предлог:

Требало би одустати од предложене одредбе да Војна полиција „по одлуци министра одбране послове обезбеђења одређених личности и противтерористичке заштите врши и ван Министарства одбране и Војске Србије.” Требало би такође одустати од брисања става 9 члана 53.

Члан 33 Нацрта – Члан 120, 120а Закона о Војсци Србије

Нацрт уводи нови члан Закона, члан 120а, којим се уређује евиденција лица заинтересованих за заснивање радног односа у МО и ВС у сврху пријема цивилних лица на службу у ВС без јавног конкурса. Иако су услови за пријем без јавног конкурса дефинисани у Закону о Војсци Србије и одговарајућој уредби релативно ограничавајући кад је реч о овој врсти запошљавања у МО и ВС, БЦБП подсећа да пријем без јавног конкурса садржи висок ризик од корупције и сматра да је потребно дати предност јавним или интерним конкурсима чак и у случају пријема нераспоређених војних службеника, пријема стипендиста или пријема на одређено време.

Члан 149 Закона о Војсци Србије

Изменама и допунама Закона 2015. године („Службени гласник Републике Србије 88/2015”) брисане су тачке 21-23 којима се у дисциплинске преступе убрајају:

- преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу без одобрења надлежног државног органа или повреда ограничења чланства у органима правног лица од стране професионалног припадника Војске Србије;
- оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом од стране професионалног припадника Војске Србије; и
- непреношење управљачких права у привредном субјекту на друго лице, недостављање података руководиоцу о лицу на који су пренета управљачка права или недостављање руководиоцу доказа о преносу управљачких права од стране професионалног припадника Војске Србије.

Прописивање дисциплинске одговорности за наведене делатности умањује ризик од појаве сукоба интереса и нејасно је зашто су наведене тачке брисане. Закон о Војсци Србије истиче, додуше, да се на права и обавезе професионалних војних лица и војних службеника који нису уређени овим законом примењују прописи о државним службеницима, док Закон о државним службеницима предвиђа дисциплинску одговорност за сва три престапа брисана из Закона о Војсци Србије 2015. године. Било би, међутим, пожељно да члан 149 Закона о Војсци Србије јасно обухвати све дисциплинске преступе како би за све који Закон примењују било једноставније да препознају одређени поступак као преступ.

БЦБП истовремено указује на то да неспојиве делатности и спречавање сукоба интереса у Министарству одбране и Војсци Србије још нису уређени у довољној мери.

Предлог:

БЦБП препоручује да се врате брисане тачке 21-23 става 1 члана 149.

Такође, требало би што је могуће пре донети одговарајући подзаконски акт који прецизније дефинише и регулише сукоб интереса за професионалне припаднике Војске Србије, као и запослене у Министарству одбране.