

KOMENTARI NA PREDLOGE ZAKONA IZ OBLASTI BEZBEDNOSTI I ODBRANE

-Centar za civilno-vojne odnose-



Oktobar
2009

SADRŽAJ:

KOMENTARI NA PREDLOG ZAKONA O UPOTREBI VOJSKE SRBIJE I DRUGIH SNAGA ODBRANE U

MULTINACIONALNIM OPERACIJAMA VAN GRANICA REPUBLIKE SRBIJE **3**

KOMENTARI NA PREDLOG ZAKONA O VOJNOBEZBEDNOSNOJ AGENCIJI I

VOJNOOBAVEŠTAJNOJ AGENCIJI **8**

KOMENTARI NA IZMENE I DOPUNE ZAKONA O ODBRANI I VOJSCI **20**

KOMENTARI NA PREDLOG ZAKONA O CIVILNOJ SLUŽBI **23**

KOMENTARI NA PREDLOG ZAKONA O VOJNOJ, RADNOJ I MATERIJALNOJ OBAVEZI **31**

KOMENTARI NA PREDLOG ZAKONA O UPOTREBI VOJSKE SRBIJE I DRUGIH SNAGA ODBRANE U MULTINACIONALNIM OPERACIJAMA VAN GRANICA REPUBLIKE SRBIJE

KONTEKST

Navedeni predlog zakona treba da zameni trenutno važeći „Zakon o učešću profesionalnih pripadnika Vojske Srbije i Crne Gore, osoblja civilne zaštite i zaposlenih u organima uprave Saveta ministara u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inostranstvu“ iz 2004. godine. U tom smislu predstavlja kvalitativni pomak jer zamenjuje zakon prethodne države koji više nije relevantan. Napredak je vidljiv u samom kontekstu - prethodni zakon stidljivo (član 2, stav 1, alineja 3) najavljuje mogućnost učešća u drugim vojnim operacijama koje nisu nužno mirovne već mogu biti u okviru nekog sistema kolektivne bezbednosti. Za razliku od njega, predlog novog zakona jasno definiše multinacionalne operacije, koje osim mirovnih, podrazumevaju i „zajedničke odbrambene operacije u skladu sa propisima o odbrani“.

Nadalje, predlogu zakona prethodio je nacrt zakona koji je Ministarstvo odbrane predložilo Vladi Srbije, koji se u određenoj meri razlikuje od predloga zakona upućenog narodnoj skupštini. Nacrt je, naime, karakterisala izražena kontrolna uloga Narodne skupštine, koja je u predlogu rečenog zakona značajno smanjena. Druga odlika Predloga je ojačan položaj Ministarstva unutrašnjih poslova u odnosu na Nacrt. MUP se samo 2 puta pominje u Nacrtu, dok u Predlogu postaje ravnopravan sa Vojskom.

SPORNI ČLANOVI I ODREDBE

Najveće mane ovog predloga zakona se ogledaju u njegovoj problematičnoj pravnoj utemeljenosti, skrajnutoj ulozi Narodne skupštine, te neusklađenosti sa važećim zakonskim odredbama o demokratskoj civilnoj kontroli.

PRAVNA UTEMELJENOST (čl 2, stav 1, alineja 3)

Predlog zakona se poziva na Ustav (član 3 stav 1 alineja 1 i član 5 stav 1), ali i na propise o odbrani. Trenutno važeći propisi o odbrani su Zakon o vojsci i Zakon o odbrani iz decembra 2007. godine. Imajući u vidu da Zakon o odbrani, (član 4, stav 1, alineja 23) definiše multinacionalne operacije kao „učešće u ..“ propuštena je prilika (da li svesno?) da se u ovom Predlogu zakona jasno definiše u kojim to sistemima kolektivne bezbednosti je Srbija spremna da učestvuje a u kojim ne.

Predlog rešenja:

Jasno definisanje sistema kolektivne bezbednosti u kojima Srbija ima interes da učestvuje – UN, NATO, EBOP misije – je problemsko pitanje i zavisi od interesa različitih političkih grupacija:

- 1) Eksplicitno navođenje sistema kolektivne bezbednosti može pokrenuti političku debatu o pristupanju NATO i/ili EU, a sa druge strane može učiniti diskutabilnom parlamentarnu većinu za izglasavanje ovog zakona zbog insistiranja na spoljnopolitičkoj orijentaciji;**
- 2) Ovako široka odrednica, kako je ovim stavom Predloga zakona navedeno, daje političkim poslanicima mogućnost da odlučuju o svakoj misiji posebno. Ako je zakonopisac (Ministarstvo odbrane) u Nacrtu zakona tehnički omogućio prostor za**

široko tumačenje ove odrednice, a ne prekoračujući svoja ovlašćenja u koje ne spada formulisanje spoljne politike, dotle je Vlada, kao predlagač, propustila priliku da ovu oblast jasno definiše.

PRAVNA UTEMELJENOST (čl 7, stav 2, alineja 1)

Tim članom definiše se Godišnji plan upotreba Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama, na osnovu koga se odlučuje o upotrebi ovih snaga. Sporno je utemeljenje ovog Plana u strateškim dokumentima. Naime, zakonopisac se poziva na Strategiju nacionalne bezbednosti Republike Srbije, Strategiju odbrane Republike Srbije i Strategijski pregled odbrane Republike Srbije. Navedeni dokumenti se nalaze još uvek u skupštinskoj proceduri, a nacrt strategijskog pregleda odbrane nije čak ni dostupan javnosti. Ministarstvo odbrane je najavilo raspravu o rečenim strateškim dokumentima u istom „paketu“ sa ovim i još nekoliko zakona iz oblasti bezbednosti. U slučaju amandmanskih izmena strateških dokumenata upitna je mogućnost narodnih poslanika da pravovremeno i stručno reaguju na neophodne promene Predloga zakona. U hipotetičkom slučaju korenitih promena strateških dokumenata, ovaj Predlog bi njima mogao da bude direktno protivan.

Predlog rešenja:

- 1) Ne usvajati zakon dok se ne izglasaju svi strateški dokumenti. Ključ problema bezbednost Republike Srbije leži u nepostojanju strateških dokumenata.**

SKRAJNUTA ULOGA NARODNE SKUPŠTINE (članovi 8, 10 i 37)

Nacrtom zakona predviđeno je da Narodna skupština razmatra i usvaja Godišnji plan i da donosi odluku o upotrebi Vojske i drugih snaga odbrane (u koje spada i Policija), a odobrava i učešće pripadnika Vojske i drugih snaga odbrane koji nisu predviđeni Planom kada se „znatno pogorša bezbednosna i humanitarna situacija u svetu“ (član 8 stav 3 Nacrta zakona). U Predlogu zakona, međutim, Narodna skupština ima ingerencije jedino kod usvajanja Godišnjeg plana za sve učesnike u misijama, ali jedino odlučuje o upotrebi Vojske (član 8, stav 3 i 4).

O upotrebi Policije i drugih snaga odbrane (član 10 Predloga zakona) odlučuje Vlada. Trenutno važeći Zakon o policiji (član 19 stav 5) predviđa jedino odobrenje Vlade za učešće u međunarodnim misijama, što je najverovatnije bio razlog za isto rešenje u predlogu ovog zakona.

Predlog rešenja

Vratiti Narodnoj skupštini ingerencije koje su važile u nacrtu zakona: u članu 8 stav 3 dodati posle „pripadnika Vojske Srbije“ i „i drugih snaga odbrane“. Sledstveno, u članu 10 izbrisati u stavu 1 „učešću i“, te ostaviti Vladi ingerencije jedino o upućivanju drugih snaga odbrane, kao što je Nacrta i predviđao.

Takođe, članom 10 Nacrta zakona predviđa se da, u slučaju “neodložnog otklanjanja posledica prirodnih, tehničko-tehnoloških i ekoloških nesreća...” Vlada može odobriti upotrebu drugih snaga odbrane i **odmah podneti zahtev Narodnoj skupštini**. U Predlogu ne postoji obaveza naknadnog izveštavanja Narodne skupštine čime ona gubi svoju kontrolnu ulogu.

Predlog rešenja

Vratiti Narodnoj skupštini prethodne ingerencije iz Nacrta. U članu 10, stav 3 dodati na kraj rečenice „i odmah podneti zahtev Narodnoj skupštini za naknadno potvrđivanje odluke“.

Član 37 stav 2 govori o sredstvima za izvršenje Godišnjeg plana i ostalih aktivnosti u multinacionalnim operacijama. Pošto postoje vanredne aktivnosti koje izlaze iz okvira Godišnjeg plana, i o kojima (osim za Vojsku) ne odlučuje skupština smatramo da je potrebno vratiti rešenje iz nacrtu da skupština mora da odobrava Godišnji plan i sve aktivnosti.

Predlog rešenja

Vratiti Narodnoj skupštini prethodne ingerencije iz Nacrta. U članu 37, stav 2 dodati na kraj rečenice „koja je odobrila Narodna skupština“.

DEMOKRATSKA CIVILNA KONTROLA

Član 29 Zakona o vojsci propisuje demokratsku i civilnu kontrolu nad Vojskom. U članu 17 predloga zakona se precizira izveštavanje Narodne skupštine o multinacionalnim operacijama na kraju budžetske godine. Mišljenja smo da bi se demokratska i civilna kontrola sprovedila efikasnije ako bi zakonski bila omogućena i usklađena sa već postojećim propisom, kako bi kontrola bila vršena i tokom trajanja misije, i koju bi mogli da vrše i drugi zakonom definisani akteri (član 29 stav 3 Zakona o vojsci) pored Narodne skupštine.

ZAKLJUČAK

Radi se o Zakonu koji je bio preko potreban Srbiji i ranije i u tom kontekstu je činjenica da je na dnevnom redu Skupštine Srbije više nego pohvalna. S druge strane u nizu rešenja koja se mogu poboljšati, jača kontrola Narodne skupštine nad donošenjem i sprovođenjem misija u delo, je jedna od najznačajnijih. Osim toga, ovo je odlična prilika da se insistira na što bržem usvajanju strateških dokumenata iz polja bezbednosti, bez čijeg uvođenja u pravni sistem, ovaj i slični zakoni nemaju smisla.

KOMENTARI NA PREDLOG ZAKONA O VOJNOBEZBEDNOSNOJ AGENCIJI I VOJNOOBAVEŠTAJNOJ AGENCIJI

Nakon (nevoljnog) sticanja nezavisnosti 2006. godine Srbija je dobila priliku da oblikuje sistem nacionalne bezbednosti (pa samim tim i bezbednosno-obaveštajni sistem) na sveobuhvatan i celovit način, u skladu sa svojim mogućnostima i potrebama, odnosno u skladu sa izazovima, rizicima i pretnjama koji danas postoje u Srbiji. Umesto toga, „da bi se raspisali i održali izbori za predsednika Republike“¹, krajem 2007. g. Narodna skupština je usvojila Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije², kojim je uređen položaj i rad Saveta za nacionalnu bezbednost, te su popisane službe bezbednosti Republike. Njime su, takođe, utvrđeni i načini usmeravanja i koordinacije rada bezbednosno-obaveštajnih službi, kao mehanizmi njihove kontrole. Tim Zakonom je, međutim, propisano da će se poslovanje, zadaci i ovlašćenja, te druga pitanja važna za rad službi bezbednosti urediti naknadno, posebnim zakonima o civilnim i vojnim službama.³ Na taj način, po rečima predlagača tog Zakona, „uvažavaju se specifičnosti civilnih i vojnih poslova bezbednosti“⁴. Tako posle dve godine od usvajanja Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti i sedam godina nakon donošenja Zakona o službama bezbednosti SRJ, Ministarstvo odbrane sastavilo je Nacrt zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, koji je Vlada Srbije uz značajne promene (usled bitnih zamerki javnosti) usvojila, te poslala u skupštinsku proceduru na razmatranje. Na sledećim stranama izložićemo uočene nedostatke Predloga zakona.

¹ Glava V obrazloženja Predloga zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, Internet: http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=583&t=P#

² Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 116/07.

³ Odredbe Zakona o službama bezbednosti SRJ i Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji koje nisu u suprotnosti sa Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti ostale su da važe i pored toga što su doneti u vreme postojanja zajedničke države Srbije i Crne Gore.

⁴ Glava III obrazloženja Predloga zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, Internet, http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=583&t=P#

SKRAJNUT PARLAMENT

Narodna skupština, odnosno odbor skupštine nadležan za oblast bezbednosti je isključen iz procedure postavljenja direktora agencija i Generalnog inspektora. Prema Predlogu zakona "Direktore VOA I VBA i njihove zamenike postavlja i razrešava predsednik Republike ukazom na predlog ministra odbrane, ako se radi o profesionalnom vojnom licu, odnosno Vlada, na predlog ministra odbrane, u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj državnih službenika" (član 37, stav 3) Generalnog inspektora postavlja vlada na predlog ministra odbrane a uz mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost (član 54, stav2). Imajući u vidu da je parlament najvažniji akter i instrument demokratske kontrole sektora bezbednosti, te da se radi o veoma važnim pozicijama (rokovodećim i kontrolnim) u sektoru bezbednosti, parlamentarni odbor nadležan za bezbednosne poslove treba da razmatra kandidature za rečene pozicije, da obavi razgovor sa kandidatima, te da iznese svoje mišljenje o njima. Naravno, zalažući se za ovo rešenje svesni smo svih trenutnih manjkavosti u funkcionisanju parlamenta i njegovih odbora u Srbiji. Međutim, tom analogijom bi se mogli poslužiti i za svaku drugu oblast društvenog života, te shodno tome ne bi trebalo donositi zakone koji poštuju sve savremene demokratske principe. Između ostalog, zakoni se i donose da bi uredili i izmenili neku oblast društvenog života.

Predlog rešenja: Uvesti odredbu koja bi propisala da se predlozi kandidata za mesto direktora vojnih agencija kao i Generalnog inspektora obavezno dostavljaju skupštinskom odboru nadležnom za bezbednost na razmatranje, te mu omogućiti da obavi razgovore sa kandidatima za mesto direktora vojnih agencija.

MOGUĆNOST SNIMANJA RAZGOVORA IZMEĐU AGENATA I GRAĐANA-DOBRO REŠENJE?

(ČLAN 8)

Jedno od važnih načina prikupljanja podataka službi bezbednosti su i razgovori koje njeni službenici obavljaju sa građanima. Tako, ovaj Predlog predviđa da VBA može prikupljati podatke od građana uz njihov pristanak. Takođe, “uz pisani pristanak lica sa kojim se razgovor obavlja, razgovor se može zvučno i vizuelno zabeležiti. Fizičko lice potpisom na zapisnik overava dobrovoljnost razgovora i istinitost i potpunost snimljenog razgovora.” (stav 2, član 8)

Iako rešenje da lice samo izabere hoće li biti snimano ili ne – deluje kao “demokratska” opcija, iskustvo iz susedne Hrvatske ukazuje da to i ne mora biti slučaj. Naime, Hrvatskoj javnosti je dobro poznata “afera Puljiz”, slučaj kada su agenti hrvatske civilne kontraobaveštajne agencije⁵ više sati razgovarali sa novinarkom Helenom Puljiz u službenim prostorijama Agencije. Razgovori između agenata i novinarkе su bili snimani, iako ona nije dala pristanak, kako je to zahtevao tadašnji Zakon o sigurnosnim službama Republike Hrvatske iz 2002. g. Zbog tog slučaja, novim Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu iz 2006. g. propisano je da se svi razgovori između agenata i građana moraju snimiti, da ih službe bezbednosti čuvaju, a dostupni su nadležnim sudskim i nadzornim organima.

Ne želeći da pravimo paralele između Hrvatske i Srbije, osnovano je da se zapitamo da li je ipak bolje rešenje da se svi razgovori između agenata i građana koji se obavljaju u službenim prostorijama snimaju, ta da oni budu dostupni nadležnim sudskim i nadzornim organima. Da li bi se na taj način sprečile moguće zloupotrebe sadržaja tih razgovora kao i prava građana?

U Republici Hrvatskoj⁶ je ova oblast uređena na sledeći način:

⁵ Tada je to bila Protuobavještajna agencija (POA).

⁶ Hrvatska je uzeta kao primer jer je stručna javnost, kao i pojedinci i grupe za zaštitu ljudskih prava ocenile da Zakon o sigurnosno obavještajnom sustavu Republike Hrvatske dobro uređuje oblast na koju se odnosi.

Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (NN 79/06)

Članak 27.

(2) Razgovori s građanima u službenim prostorijama sigurnosno-obavještajnih agencija mogu se obaviti samo uz njihovu izričitu suglasnost. Takvi se razgovori tehnički snimaju, a građani potpisom na zapisnik ovjeravaju dobrovoljnost razgovora te istinitost i potpunost snimljenog razgovora.

(3) Zapisnici i snimke razgovora iz stavka 2. ovoga članka čuvaju se u nadležnim ustrojstvenim jedinicama sigurnosno-obavještajnih agencija te su dostupni nadležnim sudskim i nadzornim tijelima.

POSEBNE MERE I OVLAŠĆENJA (ČLAN 17)

Sve bezbednosno-obaveštajne agencije koriste posebne mere i ovlašćenja (tajno snimanje komunikacija i praćenje). Tako i VBA prikuplja podatke primenom posebnih mera i postupaka "prevashodno u preventivne svrhe, odnosno sa ciljem da se preduprede pretnje koje su usmerene prema Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije..."(član 11, stav 2). VBA može da primenjuje sledeće posebne mere i postupke u preventivne svrhe: tajna saradnja sa fizičkim licima; operativni prodor u organizacije, grupe i institucije; tajno pribavljanje i otkup dokumenata i predmeta; tajni uvid u evidencije ličnih i sa njima povezanih podataka; tajno praćenje i nadzor lica na otvorenom prostoru i javnim mestima uz korišćenje tehničkih sredstava; tajni elektronski nadzor telekomunikacija i informacionih sistema radi prikupljanja podataka o telekomunikacionom saobraćaju i lokaciji korisnika, bez uvida u njihov sadržaj; tajno snimanje i dokumentovanje razgovora na otvorenom i u zatvorenom prostoru uz korišćenje tehničkih sredstava; tajni nadzor sadržine pisama i drugih sredstava komuniciranja, uključujući i tajni nadzor sadržaja telekomunikacija i informacionih sistema; tajni nadzor i snimanje unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta (član 12).

Kako poslednje tri mere tajnog prikupljanja podatka značajno zadiru u ljudska prava, za njihovu primenu potrebno je dobiti saglasnost Vrhovnog kasacionog suda Srbije, a one mogu trajati najduže šest meseci uz mogućnost da se produže još jedanput (član 17, stav2). Međutim, ovde je problem taj što Predlogom zakona nisu predviđeni dodatni uslovi za produženje mera nad istom osobom na dodatnih 6 meseci. Npr. da o produženju mera odlučuje veće od više ovlašćenih sudija, te da su oni ovlašćeni da traže dodatna objašnjenja od direktora agencija o utemeljenosti produženja mera.

Predlog rešenja: Propisati dodatne uslove za produženje posebnih mera prema istom licu na dodatnih 6 meseci.

U Republici Hrvatskoj je ova oblast na sledeći način uređena:

Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (NN 79/06)

Članak 37

(2) U slučaju potrebe za produženjem ili primjenom novih mjera nad istom osobom o izdavanju naloga odlučuje **vijeće od tri ovlaštena suca Vrhovnog suda.**

(3) Prije donošenja naloga iz stavka 2. ovoga članka vijeće od tri ovlaštena suca **ovlašteno je tražiti** od ravnatelja sigurnosno-obavještajnih agencija **dodatna obrazloženja i razloge** te

mišljenje UVNS-a o stručnoj utemeljenosti zahtjeva sa stajališta primijenjene metodologije i ozbiljnosti sigurnosnih ugroza.

UPOTREBA ORUŽJA (ČLAN 33)

Prema Predlogu zakona “ovlašćeno službeno lice ima pravo i dužnost da drži, nosi i upotrebljava vatreno oružje u okviru nadležnosti propisane ovim zakonom” (stav 1, član 33). Međutim, ovde je izostavljena odredba koja postoji u važećem Zakonu o službama bezbednosti SRJ, a koja je jasno specifikovala kad pripadnik službe može da koristi oružje. Ova odredba glasi ovako: “Pripadnik Službe iz stava 1 ovog člana može upotrebiti oružje u nužnoj odbrani i krajnjoj nuždi.”⁷ Time se sprečavala moguća samovoljna upotreba oružja pripadnika službi.

Predlog rešenja: Jasno odrediti da pripadnici VBA imaju pravo da upotrebi oružje samo u u nužnoj odbrani i krajnjoj nuždi.

VOJNE AGENCIJE NE INFORMIŠU PREDSEDNIKA VLADE I NARODNE SKUPŠTINE (ČLAN 34)

Jedna od važnih faza u obaveštajnom ciklusu je i diseminacija informacija do kojih bezbednosno-obaveštajne službe dođu. Prema Predlogu zakona “VBA i VOA redovno, po potrebi i na zahtev dostavljaju iz svoje nadležnosti izveštaje, informacije i procene od značaja za odbranu predsedniku Republike, ministru odbrane i načelniku Generalštaba Vojske Srbije” (član 34, stav 1) Nije najjasnije zbog čega su pisci Predloga iz liste korisnika informacija vojnih agencija izostavili predsednika vlade i predsednika parlamenta. Ovo nas pogotovo iznenađuje ako uzmemo u obzir da su prema Zakonu o službama bezbednosti SRJ rečene institucije (misli se na savezne institucije) bile među korisnicima informacija vojnih službi bezbednosti. Takođe,

⁷ Član 36, stav 2, Zakona o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije ("Sl. list SRJ", br. 37/2002 i "Sl. list SCG", br. 17/2004)

uporedno iskustvo ukazuje da predsednik vlade i predsednik parlamenta treba da dobijaju izveštaje, informacije i procene vojnih agencija.

Predlog rešenja: Predsednik Vlade i predsednik Narodne Skupštine moraju da dobijaju izveštaje, informacije i procene vojnih bezbednosno-obaveštajnih agencija.

DIREKTORI AGENCIJA SU ISKLJUČIVO VOJNA LICA? (ČLAN 38)

Predlogom zakona propisano je da "za direktore VBA i VOA i njihove zamenike može biti postavljeno lice koje je završilo Generalštabno usavršavanje i koje ima najmanje 9 godina radnog iskustva na obaveštajno-bezbednosnim poslovima u sistemu odbrane" (član 37, stav 6). Nama nije poznato da je neko civilno lice do sada završilo Generalštabno usavršavanje, te samim tim civilno lice za sada ne može biti direktor VBA ili VOA. Uporedna iskustva ukazuju da na poziciji direktora bezbednosno obaveštajnih agencija ne mora da se nalazi lice koje ima veliko iskustvo u toj oblasti, jer je glavni zadatak direktora agencije da sprovodi i nadzire sprovođenje bezbednosno-obaveštajne politike vlade. Naravno sama praksa među državama je različita. Uvažavajući nastojanje predlagača zakona da istakne kriterijum stručnosti kao najvažniji, čini se da su uslovi za mesto direktora agencija koje Predlog zakona propisuje ipak prestrogi, te bi valjalo razmotriti njihovo uklanjanje.

GENERALNI INSPEKTOR JE VEZANIH RUKU? (ČLANOVI 54-56)

Predlog zakona predviđa da se pripadnici agencija (ali igrađani) ukoliko uoče da je došlo do povrede ustavnosti i zakonitosti, ljudskih prava i sloboda, profesionalnosti, srazmernosti u primeni ovlašćenja i političke i ideološke neutralnosti mogu da se neposredno obrate Generalnom inspektor, bez posledica po svoj status. Generalni inspektor je glavno telo izvršne i unutrašnje kontrole rada agencija. Njega postavlja Vlada na period od pet godina, na predlog ministra odbrane, uz mišljenje Saveta za

nacionalnu bezbednost. A za svoj rad odgovara ministru odbrane.⁸ Generalni inspektor, između ostalog, nadzire: primenu načela političke-ideološke i interesne neutralnosti u radu VBA i VOA i njihovih pripadnika; zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka; zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad; utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu VBA i VOA i njihovih pripadnika (član 55). Međutim, nije jasno kako će Generalni inspektor obaviti sve propisane dužnosti.

Naime, da bi Generalni inspektor mogao efektivno da ispuni sve rečene zadatke neophodno je da ima mogućnost potpunog uvida u izveštaje i dokumenta agencija, da ima pravo da obavlja razgovore sa čelnicima i službenim osobama bezbednosno-obaveštajnih službi, te da su agencije dužne da omoguće pomenute postupke i radnje kontrole. Međutim, Predlogom zakona ovako nešto nije predviđeno, te je osnovano da se upitamo hoće li generalni inspektor moći da efektivno obavlja svoj posao. Doduše, Predlog zakona kaže da “način vršenja unutrašnje kontrole VBA i VOA, kao i druga pitanja od značaja za rad generalnog inspektora propisuje ministar odbrane.”⁹ Time je ostavljena mogućnost da se pomenuti problem otkloni naknadno. No, imajući u vidu uporednu praksu¹⁰ (recimo Hrvatska), ali i rešenja iz Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona O Vojsci Srbije koja se odnose na vojnopolicijskog inspektora (član 15) bilo bi dobro da se ovo pitanje zakonom definiše.

Predlog rešenja:

- 1. Uvesti odredbu koja bi omogućila Generalnom inspektoru pravo potpunog uvida u izveštaje i dokumenta agencija, te mu daje pravo da obavlja razgovore sa čelnicima i službenim osobama bezbednosno-obaveštajnih službi. Takođe, obavezati agencije da omoguće sve postupke i radnje kontrole koje obavlja Generalni inspektor.**

⁸ Član 54, Predloga zakona.

⁹ Član 56 Predloga zakona

¹⁰ Videti na primer Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, (Narodne novine 79/06), član 107, internet:

http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/zakon%20o%20sigurnosno-obavjestajnom%20nn79-06.pdf, preuzeto: 01.07.2009.

KO MOŽE BITI GENERALNI INSPEKTOR (ČLAN 55)

Prema predlogu zakona za “generalnog inspektora može biti postavljeno lice koje ima najmanje devet godina radnog iskustva u struci” (stav 1, član55). Uvažavajući htenje zakonopisaca da osigura da na ovu poziciju dođe stručno i iskusno lice, osnovano je da se zapitamo šta znači opšta odrednica “u struci”. Da li budući Generalni inspektor mora da bude lice koje je radilo najmanje devet godina u vojnim bezbednosno-obaveštajnim službama, ili može biti i osoba koja je profesor na predmetima iz oblasti bezbednosti. Možda Generalni inspektor može biti i istraživač iz nekog instituta koji se devet godina bavi temama bezbednosti.

Iz ovog problema proizilazi sledeća dilemma. Ako je Generalni inspektor lice koje je najmanje devet godina radilo u vojnim bezbednosno-obaveštajnim službama, on će imati veliko znanje i iskustvo o funkcionisanju vojnih agencija, ali se postavlja pitanje da li će imati volje da kontroliše svoje bivše kolege.

FINANSIJE VOJNIH SLUŽBI SU TAJNA (ČLAN 59)

Predlog zakona u član 59. govori da podaci o finansijskom i materijalnom poslovanju VBA i VOA “predstavljaju tajne podatke u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast zaštite tajnih podataka.” Ove odredbe u Zakonu o službama bezbednosti SRJ nema, a od 2006 u budžetu Srbije predstavljeni su i budžeti (određene stavke) vojnih službi bezbednosti, te su na taj način dostupni široj javnosti. Nije nam poznato da je zbog transparentnosti budžeta VBA i VOA bilo nekih loših posledica po njihov rad, te nam nije jasno zbog čega su se pisci Predloga opredelili za ovakvo rešenje. Budući da se rad ovih agencija finansira iz državnog budžeta Republike Srbije (član 59, stav 1) ipak je potreban određeni nivo javnosti u trošenju sredstava. Recimo, potrebno je znati koliki deo budžeta otpada na rad vojnih agencija, te koliki su neki načelni troškovi (npr. plate u odnosu na aktivnosti i sl.). Ovde ne smatramo da je potrebno predočiti javnosti detaljan budžet koji prikazuje sve prihode i troškove službi bezbednosti, ali

držimo da je potrebno napraviti generalne budžetske stavke iz kojih će biti vidljiva potrošnja novčanih sredstava. Pun uvid u sve budžetske stavke vojnih agencija imao bi državni revizor, u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast zaštite tajnih podataka.

Predlog rešenja:

- 1. Omogućiti da u Zakonu o budžetu Republike Srbije najosnovniji prihodi i rashodi Vojnih službi bezbednosti budu vidljivi.**

**GRAĐANI NEMAJU PRAVO DA ZNAJU DA LI SU PREDMET INTERESOVANJA SLUŽBI
BEZBEDNOSTI**

Važeći Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije obavezuje službe bezbednosti da "građanina, na njegov pisani zahtev, obaveste o tome da li su prema njemu preduzimate mere prikupljanja podataka i da li se u Službama vodi evidencija o njegovim ličnim podacima, te da mu, na njegov zahtev, stave na uvid dokumente o prikupljenim podacima. Službe su dužne da traženo obaveštenje ili davanje na uvid dokumenata iz stava 1 ovog člana daju, odnosno stave na uvid, u roku od 60 dana od dana prijema zahteva."¹¹ Službe nisu dužne da postupe prema navedenim odredbama ako bi obaveštenje dovelo u opasnost izvršenje zadatka Službi, te bi obaveštenje moglo dovesti do ugrožavanja bezbednosti drugog lica.¹²

Tokom primene ovih odredbi u praksi nije bilo problema i zloupotreba, te nam nije jasno zbog čega se ovo rešenje nije našlo u Predlogu zakona.

¹¹ Član 34, stav 1 i 2 Zakona o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije ("Sl. list SRJ", br. 37/2002 i "Sl. list SCG", br. 17/2004)

¹² Član 34, stav 3 Zakona o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije ("Sl. list SRJ", br. 37/2002 i "Sl. list SCG", br. 17/2004)

Predlog rešenja:

- 1. U Predlog zakona Ubaciti (vratiti) rešenja iz člana 34. važećeg Zakona o službama bezbednosti SRJ koje daje pravo građaninu da ostvari uvid u to da li su prema njemu preduzimate mere prikupljanja podataka i da li se u agencijama vodi evidencija o njegovim ličnim podacima, te da mu, na njegov zahtev, stave na uvid dokumente o prikupljenim podacima.**

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I NAPOMENE

Važno je napomenuti da je Vlada neke veoma sporne odredbe koje su se nalazile u Nacrtu zakona izbacila iz Predloga zakona, loše definisane je ispravila. Pomenimo samo najvažnije. Najspornije su svakako odredbe koje su bile dale pravo VOA da tajno prikuplja podatke u Srbiji, nasuprot tome što je ona obaveštajna agencija, te treba da radi u inostranstvu. Tako je izbačena i odredba koja je omogućavala VOA da pribavlja podatke od telekomunikacionih operatera o saobraćaju, lokaciji korisnika i drugih podataka od značaja za izvršenje zadataka iz svoje nadležnosti. Takođe je preformulisana odredba Nacrta zakona koja je davala pravo VOA da vrši proveru pravnih i fizičkih lica u obavljanju poslova iz nadležnosti VOA, te tako u predlogu zakona te provere obavljaju nadležne bezbednosne službe. Time je otklonjeno deformisanje vojne obaveštajne agencije u kontraobaveštajnu i bezbednosnu službu, te zamučivanje razlike između VOA i VBA.

Takođe, otklonjena je nejasnoća oko toga ko postavlja direktore agencija. Tako, sada je jasno da Predsednik Republike na predlog ministra odbrane postavlja direktore vojnih agencija ako se radi o profesionalnim vojnim licima.

Svakako je dobro to što je vlada otklonila važne nedostatke Nacrta zakona koje joj je stručna javnost predočila, te ukoliko bi predlagač otklonio i nedostatke Predloga zakona navedene u ovom tekstu, mogli bi zaključiti da Predlog zadovoljava demokratske standarde.

Usvajanjem zakona kojim se uređuju vojne bezbednosno-obaveštajne agencije popuniće se još jedna praznina u bezbednosno-obaveštajnom sistemu Srbije, koja je nastala njegovim parcijalnim uređenjem 2007. godine. Da bi se bezbednosno-obaveštajnom sistemu Srbije u potpunosti uobličio neophodno je usvojiti još i novi zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji.

KOMENTARI NA IZMENE I DOPUNE ZAKONA O ODBRANI I VOJSCI

Kontekst: Zakoni o odbrani i o Vojski Srbije su usvojeni u decembru 2007. godine. Nakon nepune dve godine usvajaju se njihove izmene i dopune.

Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o odbrani od 24.08.2009.

- U članu 1. uvodi se razlika između civilne odbrane i civilne zaštite koja do sada nije postojala u Zakonu o odbrani. Međutim, stav ovog člana koji se odnosi na civilnu odbranu nije dovoljno precizan. Pored toga što se kaže da je civilna odbrana deo jedinstvenog sistema odbrane i što se opisuje njena namena, nema precizne definicije koja govori šta se štiti, od koga i na koji način. Potrebno je preciznije definisati ovaj pojam.
- Izmene i dopune karakteriše povećanje broja ovlašćenja Ministra odbrane koji odlučuje sam u velikom broju situacija (primeri su članovi 7, 10, 17, 19, 26, 27, 29, 33). U svim ovim članovima dodati posle reči "Ministar odbrane" treba dodati "ili lice koje on ovlasti".
- Prevelika ovlašćenja Ministra odbrane se između ostalog najbolje vide u članu 10. Predloga koji propisuje da Ministar postavlja i razrešava izaslanike odbrane i vojne predstavnike. Ministar odbrane ne bi smeo nezavisno da odlučuje o tome ko će biti izaslanik odbrane ili vojni predstavnik, već prilikom odlučivanja određenu ulogu moraju imati i drugi državni organi. Predlažemo dve mogućnosti:

1) Izaslanike odbrane i vojne predstavnike postavlja predsednik Republike na predlog Ministra odbrane ili

2) Izaslanike odbrane i vojne predstavnike postavlja Vlada uz mišljenje nadležnog parlamentarnog odbora.

Zaključak: Ponuđenim izmenama i dopunama Zakona o odbrani povećava se obim ovlašćenja Ministra odbrane.

Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Vojsci Srbije od 24.08.2009.

- Velika zamerka predloženim izmenama Zakona o vojsci je predviđeni član 4. kojim se dodaje novi član zakona koji zabranjuje profesionalnim pripadnicima Vojske Srbije učešće u aktivnostima udruženja koja se bave tematikom odbrane. Ovim članom Ministarstvo odbrane manifestuje zatvorenost prema građanskom društvu, a ovakvo rešenje je i u suprotnosti sa načelom demokratske civilne kontrole nad sektorom bezbednosti. Naime, ovakva odredba je suprotna članu 141. Ustava koji propisuje da je Vojska Srbije pod demokratskom civilnom kontrolom. Ova odredba je takođe i suprotna članu 29. Zakona o Vojsci Srbije koji govori o demokratskoj civilnoj kontroli nad vojskom, koji propisuje da su subjekat ove kontrole između ostalih i građani, pa samim tim i njihova udruženja. Stoga, ovaj član se mora brisati u potpunosti.
- U članu 15. Predloga propisuje se uspostavljanje posebne organizacione jedinice unutrašnje kontrole u okviru Uprave vojne policije na čijem čelu će biti vojnopolicijski inspektor. Postojanje ovakvog vida unutrašnje kontrole se dovodi u pitanje ukoliko se uzme u obzir da je istim članom predviđeno da se vojnopolicijski inspektor ne može mešati u akcije Vojne policije niti ometati njen rad. Istim članom je predviđeno da vojnopolicijski inspektor o svom radu izveštava samo Ministra odbrane. Mišljenja smo

da je neophodno uvesti i odredbu po kojoj će vojnopolicijski inspektor o svom radu izveštavati i nadležni parlamentarni odbor, imajući u vidu specifična ovlašćenja Vojne policije koja se mogu primeniti i prema civilima.

Zaključak: Ponuđenim izmenama i dopunama zakona o Vojsci Srbije značajno se ograničava načelo civilne demokratske kontrole na vojskom koje je zagantovano kako samim zakonom, tako i Ustavom Republike Srbije.

KOMENTARI NA PREDLOG ZAKONA O CIVILNOJ SLUŽBI

Savet Evrope (SE), Komisija za ljudska prava Ujedinjenih Nacija (UN) i Evropski parlament (EP) tretiraju pravo na prigovor savesti kao pravo koje logički proizilazi iz prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti. U preporuci br. 87 iz 1987. godine, Savet ministara SE proglasio je za osnovni princip obavezu države da licu koje je izrazilo prigovor savesti omogući „alternativnu službu“.

SE je u novembru 1999. godine objavio studiju zakonodavstava država članica, koja je poslužila kao osnov da se u Preporuci br. 1518 Parlamentarne Skupštine SE 2001. godine izrazi zabrinutost zbog rasprostranjenosti ograničenja primene prava na prigovor savesti i diskriminacije pojedinaca koji se na njega pozivaju. Organizacija *Amnesty International* pozvala je stoga EP da posebnom rezolucijom u kojoj bi priznanje prava na prigovor savesti kao i određivanje trajanja alternativne službe u roku koji sam po sebi ne predstavlja kaznu, činili dodatne uslove za prijem država kandidata u članstvo Evropske unije (EU).

Pravo na prigovor savesti prvi put je garantovano u Ustavnoj povelji bivše državne zajednice Srbije i Crne Gore, a priznato u decembru 2003. Uredbom o izmenama i dopunama Uredbe o vršenju vojne obaveze. Već ova činjenica ukazuje na fundamentalno nerazumevanje prigovora savesti. Civilno služenje se razume kao „služenje vojnog roka u civilnoj službi“, dok su pojedinci koji su iskoristili pravo na prigovor savesti zapravo „vojnici na civilnom služenju“. Otuda je nastalo i rešenje prema kome se o izvršavanju civilne službe stara Ministarstvo odbrane preko svojih teritorijalnih organa obrazovanih za izvršavanje poslova vojne, radne i materijalne obaveze.

Posredi je nerazumevanje koncepta civilne službe. Umesto da se ona razume kao kvalitativno različita alternativa vojnoj obavezi, posmatra se kao prosta zamena. Zbog ovoga u praksi dolazi do zloupotreba, kako prava na prigovor savesti tako i pojedinaca upućenih na civilno služenje.

Pravo na prigovor savesti potvrđeno je članovima 18. i 45. Ustava Republike Srbije iz 2006. godine.

Prema podacima dostupnim za 2008. godinu, procentualni odnos vojnih obveznika koji se upućuju da služe vojni rok sa oružjem i lica koja ulažu prigovor savesti i obavljaju civilnu službu jeste 52:48, u korist civilne službe. Od približno 70.000 zahteva za služenjem vojnog roka u civilnoj službi, od 2003. godine nadležni organi odbili su približno 3.900.

Preporuka SE br. 87 koju smo pomenuli sadrži niz principa kojih se nadležne vlasti moraju pridržavati u poštovanju prava na prigovor savesti i pružanje alternativne službe.

1. Nadležni organi dužni su da putem različitih informativnih materijala obaveste pojedinca koji podleže regrutaciji o tome da raspolaže pravom na prigovor savesti.
2. Ukoliko pojedincu koji izražava prigovor savesti ta molba bude odbijena, mora mu se omogućiti i pravo žalbe.
3. Vlasti koje razmatraju žalbu moraju biti odvojene od vojnih i postavljene na način kojim se garantuje njihova nezavisnost u radu.
4. Pojedinici mogu ostvariti pravo na prigovor savesti u svakom trenutku trajanja vojne obaveze, uključujući i rezervni sastav.
5. Alternativna služba mora se vršiti u civilnoj ustanovi.
6. Dužina trajanja alternativne službe ne sme poprimiti karakter kazne.

A) Prema tome, u predlogu Zakona o civilnoj službi koji predstavlja predmet naše analize **sporni su sledeći članovi:**

Član 1. „Ovim zakonom uređuju se [...] izvršavanje vojne obaveze u civilnoj službi [...]“. **Predlog: briše se „vojne obaveze u civilnoj službi“ i zamenjuje se sa „izvršavanje civilne službe“.** Ovo tim pre što se u nastavku teksta predloga koristi identična formulacija.

Član 10, stav 3. „Komisija za civilnu službu se obrazuje kao prvostepena komisija za civilnu službu i *drugostepena komisija za civilnu službu u okviru teritorijalnog organa Ministarstva odbrane.*“ Rešenje prema kome je drugostepena Komisija definisana kao deo sistema odbrane nije odgovarajuće, zato što na taj način dovodi u pitanje njena nezavisnost.

Član 11, stav 4: „*Tri člana Komisije se imenuju iz sastava teritorijalnog organa, jedan član se imenuje iz organa jedinica lokalne samouprave iz oblasti rada i socijalne politike, a jedan član iz zdravstvene ustanove sa teritorije organa jedinica lokalne samouprave.*“ U predloženom sastavu prvostepene Komisije dominiraju lica koja su zaposlena u sistemu odbrane u odnosu 3:2, što im garantuje uspeh u slučaju preglasavanja.

Predlog: osigurati nezavisnost prvostepene Komisije jednakom zastupljenošću lica koja predstavljaju ustanove rada i socijalne politike, kao i zdravstvene ustanove u lokalnu.

Član 17, stav 1: „Civilna služba traje *devet meseci.*“ Pojedine države, poput Nemačke (*Zivildienst*) i Italije (*servizio civile*, do potpune profesionalizacije 2004.) postepeno su skraćivale dužinu trajanja civilnog služenja sve dok ono nije izjednačeno sa dužinom služenja pod oružjem. Ipak, SE kao kažnjavajuće trajanje civilne službe posmatra isključivo ono koje je od služenja pod oružjem duže 1.5 put.

Predlog: razmotriti mogućnost izjednačenja trajanja vojnog roka i civilne službe.

Član 23, stav 6: „Teritorijalni organ iz stava 3. ovog člana kod kojeg se lice vodi u evidenciji, odrediće dužinu trajanja vojnog roka, s tim da se *dva dana provedena u civilnoj službi računaju kao jedan dan proveden u vojnoj službi.*“ Ovakva odrednica dužine trajanja civilne naspram vojne službe je diskriminatorna.

Predlog: „jedan dan proveden u civilnoj službi računa kao jedan dan proveden u vojnoj službi“.

Član 25, stav 5: „Lice iz stava 1. tač. 1), 3), 4) i 5) ovog člana *upućuje se na služenje vojnog roka bez oružja u jedinicu Vojske Srbije.*“ Ovakva odredba je neprihvatljiva, iz najmanje dva razloga: nije razumno posmatrati služenje vojnog roka kao kaznu; šta to govori o svima koji su izabrali da vojni rok služe u Vojsci Srbije, da li su i oni kažnjeni zbog nečega? Zatim, pravo na prigovor savesti može obuhvatiti i odbijanje na služenje u bilo kakvoj vojnoj formaciji. Pisci zakona pružili su sebi značajnu slobodu, tumačeći kako se lice koje je „neopravdano izostalo iz civilne službe“ (tačka 3) ili „povredilo radnu dužnost“ (tačka 4) zapravo odreklo prigovora savesti.

Predlog: brisati „upućuje se na služenje vojnog roka bez oružja u jedinicu Vojske Srbije“.
Umesto toga uputiti na kaznene odredbe koje se već sadrže u članovima 62-66 Glave VII predloga Zakona.

Član 26, stav 2, „Zahtev iz stava 1. ovog člana podnosi se Ministarstvu odbrane“ je nepotpun i treba ga proširiti određenjem roka u kome Ministarstvo odbrane odgovara na zahtev „ovlašćenog lica resornog ministarstva“ kojim se može prekinuti „vršenje civilne službe licu naučnom radniku istraživaču (radi učešća u naučnoistraživačkim i razvojnim projektima od posebnog značaja za Republiku Srbiju), vrhunskom sportisti i članu reprezentacije Republike Srbije (radi učešća na svetskim, olimpijskim i evropskim takmičenjima) i umetniku (radi učešća

na manifestacijama od interesa za Republiku Srbiju), dok traju razlozi, a najkasnije do kraja juna kalendarske godine u kojoj regrut navršava 27 godina.“ Diskutabilno je da li ovde treba predvideti i mogućnost žalbe: vrlo je moguće da „projekat, takmičenje ili manifestacija“ prođu dok procedura bude okončana.

Predlog: precizirati rok predviđen za odgovor na zahtev.

Član 33, stav 6: „Rešenje Drugostepene komisije je konačno u upravnom postupku.“ Ovo rešenje suprotno je rešenju sadržanom u članu 16, prema kome se protiv rešenja drugostepene Komisije (o zahtevu za civilnu službu) može pokrenuti upravni spor.

Predlog: brisati „Rešenje Drugostepene komisije je konačno u upravnom postupku“. Uneti „Protiv rešenja iz stava 6. ovog člana može se pokrenuti upravni spor.“

Član 36, stav 1: „Licu u civilnoj službi za vreme vršenja civilne službe zabranjeno je organizovanje i učestvovanje u štrajku.“ Ovde su lica na civilnom služenju praktično izjednačena sa profesionalnim pripadnicima Vojske Srbije, kojima (čl. 15 Zakona o Vojsci Srbije) „nije dopušteno pravo na štrajk“. U praksi, unošenjem ovakve odredbe lica na civilnom služenju dovode se u opasnost da budu posmatrana kao „štrajkbreheri“, ili se, još opasnije, država obezbeđuje od štrajkova u javnom sektoru.

Predlog: brisati član 36. u celosti.

Član 58: „Lice u civilnoj službi i lice u rezervnom sastavu dužno je da u roku od osam dana od dana nastale promene teritorijalnom organu kod kojeg se vodi u evidenciji [...]“.

Predlog: umesto 8, rok produžiti na 15 dana.

Član 66, stav 2: „Novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kazniće se organizacija ili ustanova kada se utvrdi da se za vreme trajanja civilne službe, suprotno ovom zakonu, prema licu u civilnoj službi postupalo na nedostojanstven, nehuman ili ponižavajući način. Za prekršaj iz stava 1. ovog zakona kazniće se i odgovorno lice u organizaciji ili ustanovi novčanom kaznom od 10.000 do 50.000 dinara.

Predlog: razmotriti mogućnost zatvorske kazne za odgovorno lice (pošto je već predviđena mogućnost da lice na civilnoj službi bude kažnjeno zatvorom za ozbiljan prekršaj).

B) Principi SE uvaženi su u sledećim odredbama predloga Zakona:

Član 4: „Teritorijalni organ je dužan da regrutu u pozivu za uvođenje u vojnu evidenciju, lekarske preglede i odsluženje vojnog roka, *dostavi obaveštenje o njegovom pravu na prigovor savesti i postupak za ostvarivanje tog prava.*“ (pogledati princip br. 1)

Član 12: „Zamenik predsednika i članovi Drugostepene komisije *se imenuju iz ministarstava nadležnih za socijalnu zaštitu, pravdu i zdravlje i organa jedinica lokalne samouprave, na predlog nadležnih ministarstava i organa jedinica lokalne samouprave.*“ (pogledati princip br. 3)

C) Rešenja kojima su se pokušale otkloniti zloupotrebe zabeležene u praksi:

Član 15: „Lice kome je usvojen zahtev za civilnu službu *ne može biti raspoređeno za vršenje civilne službe u organizaciji ili ustanovi u kojoj je zaposlen ili je ranije bio zaposlen; je zaposlen član njegove uže porodice (bračni drug, brat, sestra ili roditelji); u kojoj se školuje odnosno studira.*“ Zatim: „Odgovorno lice ne može rasporediti lice u civilnoj službi [...] na poslove čijim bi obavljanjem došlo do otpuštanja zaposlenih radnika“. Doslednom primenom predloženog rešenja otklonile bi se brojne zloupotrebe zabeležene u praksi vršenja civilne službe.

Član 16: „Protiv rešenja Prvostepene komisije, može se izjaviti žalba u roku od osam dana od dana prijema rešenja. *Žalba ne odlaže izvršenje rešenja.*“ Ovim su se želele smanjiti oscilacije u brojnosti sastava, tj. smanjiti pritisak na celokupan sistem odbrane. U ovom pogledu je izjednačen status vojnika na odsluženju vojnog roka i pojedinaca koji su se opredelili za civilnu službu.

Član 21, stavovi 4 i 5: „Regrutu kome je usvojen zahtev za civilnu službu, vršenje civilne službe odlaže se [...] ako je *zasnovao radni odnos u svojstvu pripravnika (do završetka pripravničkog staža) [...] ako je primljen u radni odnos na neodređeno vreme, a zbog upućivanja u civilnu službu ne bi bio u mogućnosti da se javi na rad u vreme koje mu je određeno,* kao i regrutu koji je u radnom odnosu na određeno vreme, a *ima dokaz da će posle isteka određenog vremena biti primljen u radni odnos na neodređeno vreme,* a najduže do godinu dana.“ Ovde se izražava razumevanje za probleme mladih ljudi koji su u statusu pripravnika ili zaposleni na određeno vreme očekujući prijem u stalni radni odnos: njima se omogućava do godinu dana, što je u skladu sa Zakonom o radu. **Ipak zbunjuje odredba** „*ima dokaz da će posle isteka određenog vremena biti primljen u radni odnos na neodređeno vreme*“. Kako bi taj dokaz trebao da izgleda i da li je uopšte takav dokaz moguće pribaviti?

Član 29: Definisano je pravo na premeštaj, koje Uredbom nije tretirano. Lice se može premestiti u drugu ustanovu kada: „1) nadležna zdravstvena ustanova utvrdi da je mesto na kom izvršava radne zadatke štetno po njegovo zdravlje, 2) ako u toku civilne službe promeni mesto prebivališta, 3) u slučaju raskida ugovora između Ministarstva odbrane i organizacije ili ustanove, odnosno kada organizacija ili ustanova prestanu sa radom.“

Član 31, stav 6: „Redovno, nagradno i vanredno odsustvo *ne mogu se koristiti na kraju vršenja civilne službe* niti se po toj osnovi može skraćivati vreme vršenja civilne službe.“

Član 38, stav 4: „Lice u civilnoj službi ne može obavljati poslove vozača i rukovaoca građevinskih i drugih mašina, niti poslove obezbeđenja u organizaciji ili ustanovi u kojoj vrši civilnu službu.“

Uz sve nedostatke koji su posledica fundamentalnog nerazumevanja prirode i potrebe za civilnom službom, kao i činjenice da se o njenom vršenju stara sistem odbrane Republike Srbije, predlog Zakona predstavlja kvalitativan pomak u odnosu na postojeće stanje zato što:

- Zamenjuje Uredbu koja je mnogo toga ostavila nedefinisanim,
- Tretira probleme uočene tokom proteklih šest godina vršenja civilne službe u Srbiji, kako smo pokazali u delu C) našeg prikaza.

KOMENTARI NA PREDLOG ZAKONA O VOJNOJ, RADNOJ I MATERIJALNOJ OBAVEZI

Materija koju reguliše ovaj zakon do sada je bila regulisana odredbama više zakona (Zakonom o odbrani, Zakonom o vojsci, Zakonom o državljanstvu, Zakonom o Vojsci Jugoslavije), uredbama (Uredbom o vršenju vojne obaveze) i nizom uputstava (Uputstvom za regrutovanje i popunu Vojske Jugoslavije u ratu i miru, Uputstvom o vršenju evidencije vojnih obveznika, Uputstvom o izvršenju vojne obaveze prilikom putovanja i boravka u inostranstvo, Uputstvom o služenju vojnog roka vojnih obveznika sportista, naučnih istraživača i vrhunskih umetnika). Pohvalno je što se usvaja zakon koji će objediniti i na jedinstven način regulisati ovu oblast. Kao Ustavni osnov za donošenje zakona naveden je Ustav Republike Srbije, a zakonski osnov je Zakon o odbrani čijim je usvajanjem 2007. nastupila zakonska obaveza za usvajanje ovog zakona

Nadzor nad primenom ovog zakona vrši Inspektorat odbrane (član 140), a Ministarstvo odbrane usklađuje sprovođenje vojne obaveze sa ostvarivanjem drugih prava i dužnosti u oblasti odbrane i vodi jedinstvenu evidenciju vojnih obveznika (član 6, stav 1) (u saradnji sa organima lokalne samouprave i diplomatsko – konzularnim predstavništvima). Većinu relevantnih propisa, odluka i uputstava za sprovođenje odredbi ovog zakona donosi Ministar odbrane, neke od njih na predlog načelnika generalštaba.

NAJVAŽNIJE:

- Jedna od bitnih novina u odnosu na odredbe kojima je materija do sada definisana jeste da je prilikom definisanja vojnog obaveznika navedeno i lice u civilnoj službi (član 4, alieneja 3), tako da se ovim predlogom vojna obaveza sastoji od: regrutne obaveze,

obaveze služenja vojnog roka, obaveze vršenja civilne službe i obaveza u rezervnom sastavu (član 3, stav 1).

- lice koje je u civilnoj službi nema status vojnog lica (za razliku od dosadašnjih rešenja) (član 4, stav 7), što znači da lica na civilnom služenju nemaju pravo na korišćenje beneficija koja podrazumeva status vojnog lica (npr. povodom zdravstvene zaštite).

Član 4, stav 7: „Vojni obveznik koji vrši civilnu službu nema status vojnog lica.“

- Umesto u 17. godini, kao [to je to do sada bilo, predlogom ovog zakona regrutna obaveza nastaje u kalendarskoj godini u kojoj obveznik navršava 18. godinu života (usklađeno sa Konvencijom o pravima deteta čija je Srbija potpisnica).
- Skraćuje se broj godina života do kojih regrut može biti upućen na služenje vojnog roka (na 30 umesto dosadašnjih 35).

Član 137: „Regrut koji je na dan stupanja na snagu ovog zakona navršio 27 godina, a teritorijalni organ utvrdi da je izbegavao obavezu služenja vojnog roka, upućuje se na služenje vojnog roka u prvom uputnom roku.

Regrutu koji je na dan stupanja ovog zakona navršio 27 godina, a teritorijalni organ u zakonom propisanom postupku utvrdi da nije izbegavao vojnu obavezu, omogućiće se služenje vojnog roka u skladu sa ovim zakonom najkasnije do kraja kalendarske godine u kojoj navršava 30 godina.“

- Starosna granica trajanja vojne obaveze (60 za muskarce, 50 za žene) nije menjana (član 49, stav 1 i 2).
- Liberalnije regulisana mogućnost putovanja u inostranstvo regruta (nabrojane su situacije u kojima odobrenje vojnom obvezniku neće biti dato za razliku od prethodnih rešenja kojima se određivalo kada će odobrenje biti dato) (član 61 – Boravak vojnih obveznika u inostranstvu).
- Odredbe zakona su važne za sve one koji nisu regulisali vojnu obavezu, a žive u zemlji ili u inostranstvu.

Član 138: „Regrut koji je na dan stupanja ovog zakona navršio 30 godina, a teritorijalni organ utvrdi da nije izbegavao vojnu obavezu, rešenjem se oslobađa od obaveze služenja vojnog roka i prevodi u rezervni sastav.

Regrut koji je na dan stupanja ovog zakona navršio 30 godina, a teritorijalni organ utvrdi da je izbegavao obavezu služenja vojnog roka, rešenjem se oslobađa od obaveze služenja vojnog roka i prevodi u rezervni sastav uz preduzimanje zakonom propisanih mera za neizvršenje vojne obaveze.“

KRITIKA:

- Rešenje iz člana 59, stav 4 je suviše generalno, dato na uopšten način i može biti zloupotrebjeno na štetu lica u rezervnom sastavu.

Član 59, stav 4: „Lice u rezervnom sastavu ne može stupiti u službu stranih oružanih snaga ili zasnivati bilo kakav odnos sa tim snagama bez prethodnog odobrenja ministra odbrane.“

Predlog: precizirati „u bilo kakav odnos“ i ograničiti broj slučajeva u kojima ova odredba može biti primenjena.

- Član 87 koji se odnosi na radnu otvara prostor za zloupotrebu.

Član 87, stav 1: „U slučaju proglašenja ratnog ili vanrednog stanja, licu koje je u radnom odnosu prestaje radni odnos ako ne postupi po rešenju o raspoređivanju u državnom organu i pravnom licu u delatnosti od posebnog značaja za odbranu.“

- Član 102 koji se odnosi na materijalnu obavezu je neprecizan i otvara prostor za proizvoljnost pri tumačenju i zloupotrebu.

Član 102: „Stvari iz popisa Ministarstvo odbrane ne sme rasporediti ako bi se raspoređivanjem tih stvari:

- 1) onemogućilo vlasniku obavljanje životnih funkcija, kao što su prevoz invalida i bolesnih lica;
- 2) onemogućilo vlasniku obavljanje delatnosti, u obimu koji ugrožavaju njegovu egzistenciju;
- 3) onemogućilo najneophodnije obavljanje poslova od posebnog javnog interesa;
- 4) onemogućilo obavljanje minimalne privredne delatnosti;
- 5) bitno prouzrokovalo slabljenje životnih uslova građana.“