

protection activities and bring them in line with European standards. Priority may be given to the laws and regulations related to planning and organization of the performance of civil protection tasks in order to increase the efficiency of work of institutions authorized to perform civil protection tasks. Also, the public financial management related to funding of civil protection units work and activities should be prescribed by the relevant laws, as well as control, audit and public procurement with a view to taking the necessary measures to stem out corrupt practices.

Enhancing efficiency, effectiveness and accountability of the Civil Protection System is a one of the key-elements of the overall reform programme in the defence sector of the Republic of Serbia. Capacity building at all levels of public administration, both central and local, is obviously a top priority to improve the performance of civil protection units.

Др Драган Прља\*

## РЕФОРМА ЗАКОНОДАВСТВА ВОЈНИХ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ СРБИЈЕ

### УВОД

Традиција законодавне регулативе функционисања војних служби безбедности у Србији новијег је датума, јер заправо од завршетка Другог светског рата па до 2002. године нису постојали правни прописи који су директно регулисали рад војних служби безбедности. Читавих 57 година војне службе безбедности нигде нису биле експлицитно именоване и њихово уређење је било прекривено велом тајне, односно оне су функционисале у правном вакуму.<sup>1</sup> Начин њиховог функционисања није био познат јавности, а и начин њиховог финансирања био је потпуно ван контроле.

После распада Социјалистичке федеративне Републике Југославије у Савезној Републици Југославије деловале су две војне службе безбедности: Војна обавештајна служба при Генералштабу Војске Југославије и Служба безбедности Војске Југославије при Савезном министарству за одбрану. Рад ових служби регулисан је Законом о службама безбедности Савезне Републике Југославије из 2002.г. Овај Закон и данас је важећи мада је више него очигледна потреба да буде измењен или допуњен или да се донесе нови Закон о службама безбедности који би био прилагођен нашем правном поретку и који би отклонио низ недостатака важећег Закона.

2002. г. нестала је Савезна Република Југославија и настала је Државна заједница Србија и Црна Гора, а маја 2006.г. нестала је Државна заједница Србија и Црна Гора и настале су две самосталне државе Србија и Црна Гора, што је наравно додатни разлог да се донесе нови Закон о службама безбедности.

\* Научни сарадник на Институту за упоредно право

<sup>1</sup> Милосављевић, Богољуб, „Реформе обавештајно-безбедносних служби СР Југославије и Републике Србије”, [http://www.informator.co.yu/informator/2002/reforme\\_1002.htm](http://www.informator.co.yu/informator/2002/reforme_1002.htm), 20. септембар 2005.

## ВАЖЕЋИ ЗАКОН О СЛУЖБАМА БЕЗБЕДНОСТИ ИЗ 2002.ГОДИНЕ

Први и за сада једини законски пропис који регулише рад војних служби безбедности је Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије донет је 2002.<sup>2</sup> Овај законски текст донет је после двогодишњих припрема, а непосредан повод за његово доношење била је „афера Перишић“ (хапшење потпредседника српске владе, пензионисаног генерала и бившег начелника Генералштаба ВЈ, Момчила Перишића, од стране војних органа безбедности).<sup>3</sup> У тој афери показало се да, независно од оправданости хапшења и приговора на начин његовог извођења, војне службе безбедности заправо нису под адекватном контролом цивилних органа.<sup>4</sup> Закон о службама безбедности СРЈ уређује рад четири службе безбедности: две војне под ингеренцијом Савезне владе (Војна служба безбедности и Војно-обавештајна служба) и две цивилне у оквиру Савезног министарства за иностране послове (Служба за истраживање и документацију и Служба безбедности). Постојала је идеја да се обе војне службе ставе у оквир Савезног министарства за одбрану (тј. под цивилну контролу), али је преваладао став да затечена уставна и системска законска решења о одбрани и Војсци Југославије не би отрпела тако радикалну иновацију.<sup>5</sup>

Важећи Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије донет 2002. а ступио је на снагу 11. јула 2002. Он је до сада мењан само једанпут Законом о изменама Закона о службама безбедности СРЈ 17 априла 2004.<sup>6</sup> Промењен је само члан 48 односно промењен је само број чланова Комисије за контролу служби безбедности тако да Комисија има 14 чланова, девет из Србије и пет из Црне Горе.

На основу Закона о службама безбедности СРЈ током 2003.г. одлуком Врховног савета одбране о формирању војних служби безбедности у саставу Министарства одбране заправо је почела стварна трансформацију војних служби безбедности. Том одлуком те две службе бивају формиране у Министарству одбране и престају да буду део Генералштаба и на тај начин је по први пут успостављена цивилна контрола над војним службама безбедности у Србији.

Важећи Закон о службама безбедности СРЈ (у даљем тексту Закон) има 62 члана подељена на следеће делове: Основне одредбе, Службе, Руковођење службом, Овлашћења служби, Припадници службе,

<sup>2</sup> Закон о службама безбедности СРЈ, „Службени лист СРЈ”, бр. 37/2002.

<sup>3</sup> Хаџић, Мирослав, „(П)лутајућа војска”, [http://www.yugore.com/zines/republika/arhiva/2002/290-291/290-291\\_19.html](http://www.yugore.com/zines/republika/arhiva/2002/290-291/290-291_19.html), 20. септембар 2005.

<sup>4</sup> Милосављевић, Богољуб, „Реформе обавештајно-безбедносних служби СР Југославије и Републике Србије”, [http://www.informator.co.yu/informator/2002/reforme\\_1002.htm](http://www.informator.co.yu/informator/2002/reforme_1002.htm), 20. септембар 2005.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Закон о изменама Закона о службама безбедности СРЈ, „Службени лист СЦГ”, бр. 17/2004.

Финансирање, Демократска цивилна контрола, Заштита права грађана, Прелазне и завршне одредбе.

Седам чланова Закона у оквиру првог дела под називом „Основне одредбе” уређују: делатност служби безбедности, начин и врсту њихове делатности, начела којима се службе морају руководити у току свог рада, политичку и идеолошку неутралност у предузимању активности, врсту и број служби на које се Закон односи (Војна служба безбедности и Војно-обавештајна служба у оквиру Савезне владе, и Служба за истраживање и документацију и Служба безбедности у оквиру Савезног министарства иностраних послова) начин обављања стручних послова, начин међусобне сарадње служби и сарадње са другим службама, и начин контроле и надзора над службама.

Други део Закона под називом „Службе” подељен је на више делова. Део који се односи на Војну службу безбедности где се у оквиру два члана Закона дефинише делатност ове службе, као и да се начин обављања ове делатности уређује подзаконским прописима. Део који се односи на Војно-обавештајну службу обухвата два члана Закона којима се дефинише њена делатност, као и да се начин обављања ове делатности уређује подзаконским прописима. Део који се односи на Службу за истраживање и документацију савезног министарства надлежног за иностране послове обухвата два члана Закона у оквиру којих се дефинише делатност ове службе, као и да се начин обављања ове делатности уређује подзаконским прописима. Део који се односи на Службу безбедности савезног министарства надлежног за иностране послове обухвата три члана Закона у оквиру којих се дефинише делатност ове службе, поседовање службене легитимације, као и да се начин обављања ове делатности уређује подзаконским прописима. Посебан део под називом „Извештавање и обавештавање” обухвата три члана у којима се дефинише: начин подношења извештаја Савезној влади, Комисији Савезне скупштине за контролу служби безбедности СРЈ, обавештавање јавности, достављање информација, безбедносних и обавештајних процена председнику Републике, председницима већа Савезне скупштине, члановима Врховног савета одбране, председнику Савезне владе и надлежним савезним министрима, начелнику Генералштаба Војске Југославије, и тајност података.

У трећем делу под називом „Руковођење службом” у четири члана дефинисан је начин руковођења службама, овлашћења руководиоца служби, као и да акт о унутрашњој организацији служби представља државну тајну.

Четврти део Закона под називом „Овлашћења служби” подељен је на три дела. У првом делу под називом „Прикупљање података у девет чланова дефинисан је начин прикупљања података, вођење регистара о других збирки података, врста средства и метода прикупљања података, овлашћења служби при прикупљању података, употребу посебних средстава и метода за прикупљање података. У другом делу под називом „Евидентирање података” у три члана дефинисано је вођење регистара и збирки личних

## ВАЖЕЋИ ЗАКОН О СЛУЖБАМА БЕЗБЕДНОСТИ ИЗ 2002.ГОДИНЕ

Први и за сада једини законски пропис који регулише рад војних служби безбедности је Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије донет је 2002.<sup>2</sup> Овај законски текст донет је после двогодишњих припрема, а непосредан повод за његово доношење била је „афера Перишић“ (хапшење потпредседника српске владе, пензионисаног генерала и бившег начелника Генералштаба ВЈ, Момчила Перишића, од стране војних органа безбедности).<sup>3</sup> У тој афери показало се да, независно од оправданости хапшења и приговора на начин његовог извођења, војне службе безбедности заправо нису под адекватном контролом цивилних органа.<sup>4</sup> Закон о службама безбедности СРЈ уређује рад четири службе безбедности: две војне под ингеренцијом Савезне владе (Војна служба безбедности и Војно-обавештајна служба) и две цивилне у оквиру Савезног министарства за иностране послове (Служба за истраживање и документацију и Служба безбедности). Постојала је идеја да се обе војне службе ставе у оквир Савезног министарства за одбрану (тј. под цивилну контролу), али је преваладао став да затечена уставна и системска законска решења о одбрани и Војсци Југославије не би отрпела тако радикалну иновацију.<sup>5</sup>

Важећи Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије донет 2002. а ступио је на снагу 11. јула 2002. Он је до сада мењан само једанпут Законом о изменама Закона о службама безбедности СРЈ 17 априла 2004.<sup>6</sup> Промењен је само члан 48 односно промењен је само број чланова Комисије за контролу служби безбедности тако да Комисија има 14 чланова, девет из Србије и пет из Црне Горе.

На основу Закона о службама безбедности СРЈ током 2003.г. одлуком Врховног савета одбране о формирању војних служби безбедности у саставу Министарства одбране заправо је почела стварна трансформацију војних служби безбедности. Том одлуком те две службе бивају формиране у Министарству одбране и престају да буду део Генералштаба и на тај начин је по први пут успостављена цивилна контрола над војним службама безбедности у Србији.

Важећи Закон о службама безбедности СРЈ (у даљем тексту Закон) има 62 члана подељена на следеће делове: Основне одредбе, Службе, Руковођење службом, Овлашћења служби, Припадници службе,

<sup>2</sup> Закон о службама безбедности СРЈ, „Службени лист СРЈ”, бр. 37/2002.

<sup>3</sup> Хаџић, Мирослав, „(П)лутајућа војска”, [http://www.yugore.com/zines/republika/arhiva/2002/290-291/290-291\\_19.html](http://www.yugore.com/zines/republika/arhiva/2002/290-291/290-291_19.html), 20. септембар 2005.

<sup>4</sup> Милосављевић, Богољуб, „Реформе обавештајно-безбедносних служби СР Југославије и Републике Србије”, [http://www.informator.co.yu/informator/2002/reforme\\_1002.htm](http://www.informator.co.yu/informator/2002/reforme_1002.htm), 20. септембар 2005.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Закон о изменама Закона о службама безбедности СРЈ, „Службени лист СЦГ”, бр. 17/2004.

Финансирање, Демократска цивилна контрола, Заштита права грађана, Прелазне и завршне одредбе.

Седам чланова Закона у оквиру првог дела под називом „Основне одредбе” уређују: делатност служби безбедности, начин и врсту њихове делатности, начела којима се службе морају руководити у току свог рада, политичку и идеолошку неутралност у предузимању активности, врсту и број служби на које се Закон односи (Војна служба безбедности и Војно-обавештајна служба у оквиру Савезне владе, и Служба за истраживање и документацију и Служба безбедности у оквиру Савезног министарства иностраних послова) начин обављања стручних послова, начин међусобне сарадње служби и сарадње са другим службама, и начин контроле и надзора над службама.

Други део Закона под називом „Службе” подељен је на више делова. Део који се односи на Војну службу безбедности где се у оквиру два члана Закона дефинише делатност ове службе, као и да се начин обављања ове делатности уређује подзаконским прописима. Део који се односи на Војно-обавештајну службу обухвата два члана Закона којима се дефинише њена делатност, као и да се начин обављања ове делатности уређује подзаконским прописима. Део који се односи на Службу за истраживање и документацију савезног министарства надлежног за иностране послове обухвата два члана Закона у оквиру којих се дефинише делатност ове службе, као и да се начин обављања ове делатности уређује подзаконским прописима. Део који се односи на Службу безбедности савезног министарства надлежног за иностране послове обухвата три члана Закона у оквиру којих се дефинише делатност ове службе, поседовање службене легитимације, као и да се начин обављања ове делатности уређује подзаконским прописима. Посебан део под називом „Извештавање и обавештавање” обухвата три члана у којима се дефинише: начин подношења извештаја Савезној влади, Комисији Савезне скупштине за контролу служби безбедности СРЈ, обавештавање јавности, достављање информација, безбедносних и обавештајних процена председнику Републике, председницима већа Савезне скупштине, члановима Врховног савета одбране, председнику Савезне владе и надлежним савезним министрима, начелнику Генералштаба Војске Југославије, и тајност података.

У трећем делу под називом „Руковођење службом” у четири члана дефинисан је начин руковођења службама, овлашћења руководиоца служби, као и да акт о унутрашњој организацији служби представља државну тајну.

Четврти део Закона под називом „Овлашћења служби” подељен је на три дела. У првом делу под називом „Прикупљање података у девет чланова дефинисан је начин прикупљања података, вођење регистара о других збирки података, врста средства и метода прикупљања података, овлашћења служби при прикупљању података, употребу посебних средстава и метода за прикупљање података. У другом делу под називом „Евидентирање података” у три члана дефинисано је вођење регистара и збирки личних

и других података, обавеза служби да грађане, на њихов писмени захтев, обавесте о томе да ли су према њима предузимане мере прикупљања података, као и када службе нису дужне овако да поступе, као и детаљи у вези са садржином подзаконских прописа којима се регулише начин вођења регистра и збирки личних података. У трећем делу под називом „Овлашћење за ношење и употребу оружја и других средстава принуде” у једном члану дефинише се право држања и употребе оружја и других средстава принуде, као и да ће детаљи бити регулисани подзаконским актима.

Пети део под називом „Припадници службе” у седам чланова дефинише да припадници службе не могу бити чланови политичких партија, да послове и задатке морају обављати у складу са Уставом и законом, да су у свом положају припадници појединих служби изједначени са запосленима у савезној администрацији, да припадници, сарадници, и чланови њихових породица имају права на правну и материјалну помоћ државе СРЈ ако су у обављању службених послова задржани, ухапшени, или осуђени изван територије СРЈ, да припадници службе имају право да се писмено обрате Генералном инспектору и Комисији Савезне скупштине за контролу служби безбедности у случају да припадник службе сматра да је у раду службе дошло до повреде уставности и законитости, људских права и слобода, професионалности, сразмерности у примени овлашћења и политичке и идеолошке неутралности, или ако сматра да је дошло до угрожавања његових права у обављању послова и задатака из надлежности службе.

Шести део под називом „Финансирање” обухвата три члана којима се утврђује да се службе финансирају из савезног буџета, да се из поступка набавки искључује обавеза јавног оглашавања, као и да службе у одређеним случајевима могу основати посебне организације са статусом правног лица и уредити њихов рад тако да се е доводе јавно у везу са службом.

У седмом делу под називом „Демократска цивилна контрола” чак у 11 чланова дефинише вршење контроле над службама. Ту контролу врши Савезна скупштина оснивањем Комисије за контролу служби безбедности СРЈ. Дефинисан је састав и начин рада Комисије, надлежност Комисије, које податке службе неће давати Комисији, дужност чланова Комисије да чувају и штите поверљивост информација које буду добијали у току рада Комисије и да потпишу изјаву о обавези чувања државне, службене, и војне тајне. Посебним чланом дефинише се унутрашња контрола рада служби преко Генералног инспектора, који не може бити члан политичке странке.

У осмом делу под називом „Заштита права грађана” у једном члану предвиђена је могућност подношења уставне жалбе Савезном уставном суду, као и обраћање Комисији за контролу служби безбедности СРЈ. Према једном ставу овог члана држава СРЈ је одговорна за штету коју грађанину или правном лицу, незаконитим или неправилним радом, причини припадник службе.

Девети део под називом „Прелазне и завршне одредбе” у четири члана дефинише да ће се прописи за извршење овог Закона донети у року од 60 дана, да ће се посебним савезним законом уредити преглед досијеа

о грађанима које су службе водиле до ступања на снагу овог Закона, да ступањем на снагу Закона престају да важе одређени правни прописи, и да ће закон ступити на снагу осам дана од дана објављивања у „Службеном листу СРЈ”.

Непосредно после доношења Закона донета је Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора која је променила име државе, као и њених институција па је и због тога било потребно донети измене и допуне Закона. У међувремену је укинута војно правосуђе па је и то био још један разлог за доношење измена и допуна Закона. Одлукама Врховног савета одбране, Савета министара и министра одбране Војно-обавештајна и Војна служба безбедности промениле су назив у Војнобезбедносну агенцију и Војнообавештајну агенцију. Сама примена Закона указала је на потребе прецизнијег дефинисања и јаснијег разграничења надлежности и задатака Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције. Коначно маја 2006. након референдума о самосталности у Црној Гори нестала је државна заједница и настале су две самосталне државе Србија и Црна Гора па је и то нови разлог да се измени постојећи или донесе нови закон о службама безбедности Србије.

Сви ови оправдани разлози условили су рад Министарства одбране на изменама и допунама Закона, који је резултирао током августа 2005. Нацртом закона о службама безбедности СЦГ.

## НАЦРТ ЗАКОНА О СЛУЖБАМА БЕЗБЕДНОСТИ ИЗ 2005. ГОДИНЕ

У оквиру Нацрта закона о службама безбедности СЦГ учињени су напори да се учине нека побољшања, али су и даље били присутни и многобројни недостатци у свим деловима Нацрта.

Основне одредбе

У члану 2 дата је нова дефиниција послова служби безбедности која је боља од оне у важећем Закону зато што избацује чувену формулацију „заштите уставног поретка, суверенитета и територијалног интегритета...”. У ставу 4 овог члана се утврђује да су информације, процене и извештаји о пословима из надлежности служби државна, службена, односно војна тајна.

У члану 6 у ставу 2 предвиђа се могућност оснивања тела за координацију и сарадњу међу агенцијама. Иако је остављена је могућност оснивања тела за координацију, она не представља обавезу. Упоредноправна решења показују да би требало законом утврдити обавезу оснивања оваквог тела и прецизирати надлежност, састав, и начин његовог рада.<sup>7</sup> У ставу

<sup>7</sup> Закон о службама безбедности Републике Хрватске, Народне новине бр. 32 из 2002. г. има посебан део који обухвата четири члана који се односе на оснивање *Савешта за националну безбедност* ради остваривања сарадње Председника Републике и Владе Хрватске, и оснивање *Савешта за координацију служби безбедности*.

4 овог члана предвиђено је да одлуке о сарадњи са службама других држава и међународних организација доноси надлежни министар и то без утврђене обавезе да те одлуке буду у складу са међународним споразумима и уговорима, одлукама Скупштине СЦГ, и смерницама Савета министара.

### Службе

#### *Војнобезбедносна агенција*

У члану 8 у ставу 2 је предвиђено даље регулисање начина обављања послова подзаконским актима без дефинисања надлежног органа за доношења ових аката. У члану 9 дат је опис послова ВБА који прати одредбе о надлежности. Такође је даље регулисање поверено подзаконској регулацији без дефинисања надлежног органа за доношења ових аката и врсте подзаконских аката. У упоредном законодавству то могу бити следећи подзаконски акти : етички кодекс, план о безбедности података, правилник о класификацији података и укидању категорије повјерљивости података, правилник о поступку сигурносних провера, правилник о заштити тајних података и архивирању података, прописи о дистрибуцији података, правилник о ангажовању, третману и плаћању сарадника, правилник о употреби, одржавању и коришћењу специјалних и техничко-оперативних средстава, правилник о ношењу и употреби ватреног оружја, правилник о раду, правилник о платама, правилник о унутрашњем осигурању, правилник о дисциплинском поступку, правилник о основним и општим звањима запослених у агенцији, правилник о сарадњи са међународним телима и размени обавештајних података, правилник о службеним легитимацијама, итд.

#### *Војнообавештајна агенција*

У члану 10, и члану 11 дата је надлежност и послови Војнообавештајне агенције (у даљем тексту: ВОА). Надлежност је дефинисана у складу са новим тенденцијама, послови прате надлежности, као и код ВБА. Такође, по истој шеми даље регулисање је остављено подзаконским актима, без одређивања органа надлежних за њихово доношење.

#### *Служба за истраживање и документацију министарства надлежној за спољне послове*

У члану 12, и члану 1 су додате надлежности службе у вези са међународно организованим криминалом, сарадњом са домаћим и иностраним службама и организацијама, дипломатско – конзуларним представништвима СЦГ, системима веза и информационим системима. Послови прате надлежности, примењује се укрштање у неким деловима са осталим агенцијама (нпр. прикупљање информација о тероризму). Даље регулисање је остављено подзаконским актима, без одређивања органа надлежних за њихово доношење и врсте ових аката.

#### *Служба безбедности министарства надлежној за спољне послове*

У члану 14, и члану 15 суштински су остала иста овлашћења Службе безбедности министарства надлежног за спољне послове, осим што је из важећег Закона избрисана противприслушна заштита запослених. Даље регулисање је остављено подзаконским актима, без одређивања органа надлежних за њихово доношење и врсте ових аката.

### Извештавање и обавештавање

У члану 16, и члану 17 из обавезе подношења извештаја су избачени: Савет министара, Председник, ВСО, председник Скупштине и надлежни министри и остала је обавеза подношења извештаја искључиво Комисији Скупштине СЦГ за контролу служби безбедности СЦГ, изузетно начелнику Генералштаба (само за ВБА и ВОА).

### Руковођење службом

Чланови 18, 19, и 20 дефинише се да руководиоце служби поставља и разрешава Савет министара, на предлог ВСО. Савет министара прибавља мишљење Комисије за контролу служби безбедности, али се не наводи његов утицај на избор кандидата, па је једино могућ закључак да је оно саветодавне природе. Нису дефинисани критеријуми за избор руководиоца службе, а ови би критеријуми морали бити јасно дефинисани јер то представља међународни стандард у овој области.

### Овлашћења служби

#### *Прикупљање података*

У члану 21 у односу на важећи члан 24 који регулише прикупљање информација, уноси се значајна новина, односно омогућује се примена средстава и метода за прикупљање података којима се привремено ограничавају утврђена људска права и слободе (не каже се која, што значи сва) у складу са овим законом. Члан 23 је преписан члан 26. важећег Закона, уз битну измену у ставу 2 којом за добијање државне тајне од државног органа више није потребна сагласност министра, већ само руководиоца службе (или лица кога он овласти). На тај начин службе могу баратати државним тајнама свих органа без икакве контроле. Члан 27 је преписан члан 30. Закона. Иако се овим чланом наизглед наводе која људска права се могу кршити под одређеним околностима, практично овај члан не напомиње да је разрада члана 21 (па да се самим тим односи на кршења која су тамо наведена), а такође се овај члан односи само на ВБА, док остале службе остају ван његовог домаћаја.

#### *Евидентирање и коришћење података*

Члан 33 је преписан члан 34. важећег Закона, а једино је додата обавеза обавештавања надлежног министра. Остале су на снази одредбе

о ограничењима која овај члан чине бесмисленим (опасност за извршење текућих задатака и угрожавања безбедности других лица).

Члан 34 је преписан члан 35 важећег Закона којим се утврђује да се даље регулисање врши подзаконским актима, без одређивања органа надлежних за њихово доношење.

У члану 35 постоји нова одредба о достављању података о грађанима СЦГ страним обавештајно-безбедносним службама на основу одлуке надлежног министра, али она није довољно прецизна. Обзиром да се нигде у Закону не наводи коју би то сврху имало, откуд такво понашање када ни сами грађани практично не могу да дођу до својих података, да ли треба да постоји реципроцитет између размене података, да ли се могу размењивати сви подаци до којих је служба дошла (па и они којима је прекршила људска права грађана, да ли грађани могу бити упознати са тиме?), у које сврхе се даље могу користити ти подаци, итд.

### Припадници службе

У члану 37 наводи се обавеза припадника службе да се држе етичког кодекса у вршењу послова и задатака.

Чланови 38 и 39 регулишу чување тајне и пријем у службу. За пријем није потребан конкурс. Нова прва два става у чл. 39 о кандидатима за пријем у службу су потпуно непотребна и не би требали бити предмет законског текста (кандидат може бити лице које је у радном односу у министарству и из грађанства).

Члан 42 представља комбинацију чланова 41 и 43 важећег Закона. Задржана су иста решења као до сада. Овим чланом није најпрецизније дефинисан положај дувача у пиштаљку, односно ситуације у којима запослени могу да одбију извршавање незаконите наредбе или наредбе која би представљала извршење кривичног дела, већје само остављена могућност обраћања Генералном инспектору и Комисији Скупштине СЦГ.

Члан 46 одређује доношење подзаконских прописа ради даље разраде чланова 43, 44 и 45, опет не наводећи надлежни орган за њихово доношење.

### Финансирање

Члан 47 одређује да се средства за рад службе обезбеђују трошковником СЦГ, без даљих одредби везаних за дефиницију, надлежност и начин доношења тог трошковника.

Члан 50 је преписан члан 45 важећег Закона и искључује се јавно оглашавање при набавци специјалне оперативне технике за службе, што је у супротности са чл. 2. Закона о јавним набавкама Србије, и чл. 6. Закона о јавним набавкама Црне Горе.

Члан 51 је нешто измењена одредба важећег чл. 46 којим се службама омогућује да легално оснивају тајна предузећа, на основу одлуке надлежног министра, а која се финансирају из буџета држава чланица.

Чланом 52 као и важећом одредбом чл. 46 Закона службама се омогућује добијање пословних и стамбених просторија, као и других покретних ствари без прецизног одређења поступка, надлежности и органа. Све се оставља да регулишу подзаконски акти без одређивања надлежног органа за њихово доношење.

Чланом 53, ставом 2 одређује се да су подаци о финансијском пословању службена тајна, те се оправдано поставља питање могућности контроле њиховог пословања. Упоредноправна пракса показује потребу омогућавања контроле финансијског пословања служби од стране генералне ревизорске институције и парламентарне комисије.

### Демократска цивилна контрола

Све што је до сада важило за неефикасност овакве контроле, и њено фактичко непостојање, важи у истом облику и сада за чланове 54 – 63. Ставови 1 и 2 чл. 57 су у међусобној колизији, а такође постоји евидентна колизија између чланова 57 и 58 (надлежни министар или руководилац службе).

Такође, остаје и чувени «затворени круг службене тајне», који практично спречава било какве информације о раду служби да прођу у јавност. Једина контрола која се врши је парламентарна, а она има низ пропуста и отворених питања који је чине неупотребљивом, што је у директној супротности са великим и значајним овлашћењима служби.

Круг службене тајне је затворен на следећи начин:

- Комбинацијом чланова 2 став 4, 28 став 4, 31 став 2 и 32 ставови 2 и 5, долази се до чињенице да је највећи део оперативних радњи и њихових резултата војна тајна;
- Члан 33 став 4, практично онемогућава увид појединца у податке;
- Члан 38 обавезује припаднике служби на доживотно чување тајни;
- Према члановима 50, 51 и 53 став 2, цело финансијско пословање служби је службена тајна;
- Члан 55, став 8 онемогућава ефикасан рад Комисије која је једини контролор служби;
- Члан 61 додатно онемогућава чланове Комисије да раде свој посао.

На основу изнешеног, поставља се питање на који то начин се остварује судска контрола, контрола извршне власти и контрола јавности које су прокламоване ?

### Прелазне и завршне одредбе

У члану 65 су нешто измењени ставови један и два као и у важећем Закону (чл. 60) предвиђају отварања досијеа служби и доношења посебног закона о томе. Иако је важећи Закон донет 2002. у протекле три године није припремљен предлог посебног закона иако је то била законска обавеза, па

би било логично или брисати ову одредбу или, ако је намера да се испоштује ова одредба бар одредити временски рок доношења посебног закона.

У члан 66 дат је општи рок за доношење подзаконских аката од 60 дана, који се до сада показао као крајње нереалан.

### УСТАВНА РЕГУЛАТИВА

Устав Србије из 1990.г. нема одредби које би се директно односиле на регулативу служби безбедности. Једини члан који индиректно обезбеђује могућност контроле над службама безбедности је члан 73 тачка 11 који се односи на надлежности Народне скупштине Србије и ставља јој у надлежност „контролу над радом Владе и других органа и функционера одговорних Народној скупштини, у складу с Уставом и законом”.<sup>8</sup>

У новом Уставу Србије два члана се односе на службе безбедности. Члан 99. међу осталим надлежностима у тачци 6. наводи да Народна скупштина „надзире рад служби безбедности”,<sup>9</sup> док је у првом ставу члана 141. декларативно проглашено да је „Војска Србије је под демократском и цивилном контролом.”<sup>10</sup>

За разлику од Устава Србије, у Уставу Републике Хрватске чланом 80 стављено је у надлежност Хрватском сабору доношење стратегије безбедности и одбране, а чланом 102 дефинисано је да „Председник Републике и Влада Републике Хрватске, у складу с Уставом и законом, сарађују у усмјеравању рада сигурносних служби”<sup>11</sup>, као и да „Именовање челника сигурносних служби, уз претходно прибављено мишљење надлежног одбора Хрватскога сабора, супотписује Председник Републике и председник Владе Републике Хрватске.”<sup>12</sup> Очигледно да су у Хрватској сматрали да је именовања челника служби безбедности од толиког значаја да мора бити уставно регулисано.

Можемо констатовати да је, када су службе безбедности у питању, у Уставу Србије учињен извесан напредак јер је утврђена директна контрола цивилних органа над службама безбедности. Ипак, пошто Устав не задире у детаљније регулисање основ квалитета функционисања служби безбедности, представљаће нова законска и подзаконска регулатива, као и њено доследно спровођење.

<sup>8</sup> Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, 1/90.

<sup>9</sup> Устав Републике Србије, <http://www.parlament.sr.gov.yu>, 15. октобар 2006.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Устав Републике Хрватске, Народне новине, 41/2001.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

### ЗАКЉУЧАК

Важећи Закон о службама безбедности пати од низа недостатака због којих мора бити у што краћем року донет нови Закон о службама безбедности.

Политичке и друштвене околности у којима је донет Закон о службама безбедности 2002. значајно су данас измењене. Србија је постала самостална држава, војне службе безбедности стављене су под цивилну контролу, отпочела је реформа система безбедности; у међувремену, учињени су значајни напори на изради Нацрта текста новог закона о службама безбедности. Након израде Нацрта закона о службама безбедности организована је јавна расправа уз могућност давања сугестија на Нацрт закона о службама безбедности. Експерти, представници цивилног сектора, представници међународних организација били су у прилици да заједно са тимом који је радио на изради Нацрта закона о службама безбедности побољшају текст Нацрта, односно дају значајне сугестије које могу довести до тога да Предлог новог закона о службама безбедности буде што бољи од Закона о службама безбедности који је тренутно на снази. На жалост рад на Нацрту закона о службама безбедности је прекинут, тако да је потпуно неизвесно да ли ће и када Нацрт закона о службама безбедности бити дат на даљу јавну расправу, и да ли ће и када постати предлог, односно наћи се пред посланицима Народне скупштине Србије.

**Dragan Prlja, Ph.D.**  
Senior Research Fellow  
Institute of Comparative Law, Belgrade

## LEGISLATIVE REFORM OF THE MILITARY SECURITY SERVICES OF SERBIA

### *Summary*

The tradition of regulating by the law the functioning of the military security services in Serbia is recent; from the Second World War until 2002 there was no legislation directly regulating the work of military security services. For 57 years the military security services were never explicitly named and their functioning was covered with a veil of secrecy; they functioned in a legal vacuum. The mode of their functioning was not known to the public and the mode of their financing was completely out of the control of the public.

After the break up of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, two military security services operated in the Federal Republic of Yugoslavia: the *Military Intelligence Service* within the Headquarters of the Army of Yugoslavia and the *Security Service of Army of Yugoslavia* within the Federal Ministry of Defence. The work of these services was regulated by the Security Services Act of FRY from 2002. This Act is still in force although the need to amend is obvious, or to pass a new Security Services Act which would be adjusted to our legal order and remove a series of deficiencies of the Act in force.

The Federal Republic of Yugoslavia ceased to exist in 2002 and the State Union of Serbia and Montenegro was established. The State Union of Serbia and Montenegro also ceased to exist in May 2006 and two independent states were established; the Republic of Serbia and the Republic of Montenegro. This is an additional reason for passing a new Security Services Act.

The first and only legal text that regulates the work of military security services is the Security Services Act of the Federal Republic of Yugoslavia passed in 2002. This statute was passed after two years of preparation and the direct

reason for its passing was the „Perišić affair” (the arrest of Momčilo Perišić by military security services, who was the vice-president of the Serbian government, a retired general and the former head of the headquarters of the Yugoslav Army). This affair demonstrated that, regardless of the justified reasons for the arrest and the objections to the mode of arresting, the military security services were not under adequate control of the civilian authorities. The Security Services Act of the Federal Republic of Yugoslavia regulates the work of four security services: two military under command of the Federal Government (the Military Security Service and the Military Intelligence Service) and two civilian within the Federal Ministry of Foreign Affairs. There was an idea to put both military services within the framework of the Federal Ministry of Defence (that is under civilian control) but the view was retained that the inherited constitutional and legal solution on defence and the Army of Yugoslavia would not endure such radical innovation.

The Security Services Act of the Federal Republic of Yugoslavia, which is still in force, was passed in 2002 and entered into force on 11 July 2002. It was only amended once by passing the Amendment Act of Security Services Act of the Federal Republic of Yugoslavia on 17 April 2004. Only Article 48 was amended; that is the number of the members of the Commission for Control of Security Services was changed. The Commission now has 14 members; 9 from Serbia and 5 from Montenegro.

According to the Security Services Act of the Federal Republic of Yugoslavia, by the decision of the Supreme Defence Council on the establishment of security services within the Ministry of Defence, the real transformation of military security services began during 2003. By this decision, those two security services came to be established in the Ministry of Defence and ceased to be part of the Headquarters. In this way, civilian control over military security services in Serbia was established for the first time.

Unfortunately, immediately after the passing of the Act the Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro was passed. The Charter changed the name of the country, as well as of its institutions and consequently there was a need to amend the aforementioned Act. In the meantime, the military judiciary was abolished, which is another reason for amending this Act. By decisions of the Supreme Defence Council, Council of Ministers and of the Minister of Defence, the Military Intelligence Service and the Military Security Service changed their name to the Military Security Agency and Military Intelligence Agency; this was of course another reason for the amendment of the Act. The application of the Act demonstrated the need to precisely define and make a clear demarcation of competences and tasks of the Military Security Agency and Military Intelligence Agency. Finally, in May 2006, after the referendum in Montenegro, the State Union ceased to exist and the two independent states, Serbia and Montenegro, were established. This was a new reason to amend the Act or pass a new Security Services Act of Serbia.



All these justified reasons influenced the Ministry of Defence in preparing the amendments of the Act. The work ended in August 2005 with the draft of the Security Services Act of Serbia and Montenegro.

Within the draft of the Security Services Act of Serbia and Montenegro, the legislator made an effort to introduce improvements, although numerous deficiencies remained in all parts of the draft.

The Constitution of Serbia from 1990, which is in force, does not contain provisions directly referring to the legislation on security services. The only Article which indirectly provides the possibility of control over the security services is Article 73, subparagraph 11, which refers to the competences of the National Assembly of Serbia. One of its prescribed competences is the „control of work of the Government and other authorities and officials responsible to the National Assembly in accordance with the Constitution and the statute”.

In the new Constitution of Serbia passed by the National Assembly on 30 September 2006, which has to be confirmed at the referendum at the end of October 2006, two articles refer to security services. Article 99, among other competences, prescribes in subparagraph 6 that the National Assembly „supervises the work of security services” while in the first paragraph of Article 141 it is proclaimed that „the Army of Serbia is under democratic and civilian control”.

It may be concluded that in relation to security services, the Constitution of Serbia passed by the National Assembly of Serbia (it needs to be confirmed at a referendum at the end of October 2006), made a certain progress demonstrated by the determination of the direct control of civilian authorities over the security services. Since the Constitution does not regulate this issue in greater detail, the new statutory legislation, as well as its consistent application, will represent the basis of functioning of the security services.

The Security Services Act in force has many deficiencies due to which the new Security Services Act has to be passed as soon as possible.

Political and social circumstances in which the Security Services Act was passed in 2002 have significantly changed. Serbia became an independent state, military security services were placed under civilian control, the reform of the defence system began and, in the meantime, significant efforts were made in the drafting of the new Security Services Act. After the drafting of the new Security Services Act, public debate was organised in order to receive suggestions about the draft. Experts, representatives of civil society, representatives of international organisations had a chance to improve the text of the draft together with the team who worked on the preparation of the draft act; namely to give suggestions which would render the proposal of the new Security Services Act better than the Security Services Act which is in force. Unfortunately, the work on the Draft Security Services Act was interrupted since it became uncertain whether the Draft Security Services Act will be further discussed in public debate and whether it would become a proposal and be submitted to the members of the parliament of the National Assembly of Serbia.

мр Роберт Сени\*

## АНАЛИЗА ВОЈНОГ ЗАКОНОДАВСТВА У ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАЊА И НАУЧНЕ ДЕЛАТНОСТИ

Под општим појмом „војно законодавство” подразумевају се они правни прописи који чине правни основ за функционисање система одбране. Тако дефинисан појам обухвата уставне одредбе, законске текстове, подзаконске прописе и стратегије. Његов саставни део представљају и норме којима се регулише образовна делатност војних школа и научноистраживачка делатност војних научноистраживачких установа.<sup>1</sup>

### ОБРАЗОВАЊЕ

У Републици Србији рад војних школа и стицање војног образовања не представљају посебну уставну категорију. Наиме, и после доношења новог Устава Републике Србије не постоји ниједна уставна одредба која би се непосредно и искључиво односила на рад војних школа и војно образо-

\* Истраживач сарадник у Институту за упоредно право

<sup>1</sup> Анализа је обухватила све прописе релевантне за образовање и научноистраживачку делатност војске: Повељу о људским и мањинским правима и грађанским слободама (Сл. лист. СЦГ, бр. 6/2003), Устав Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 1/90), Устав Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 98/2006), Закон о војсци Југославије (Сл. лист СРЈ, бр. 43/94, 28/96, 44/99, 74/99, 3/2002 и 37/2002), Закон о војним школама и војним научноистраживачким установама (Сл. лист СРЈ, бр. 80/94, 85/94, 74/99 и Сл. лист СЦГ, бр. 44/2005), Закон о основама система образовања и васпитања (Сл. гласник РС бр. 62/2003, 64/2003, 58/2004, 62/2004, 101/2005, 79/2005, 81/2005 и 83/2005), Закон о средњој школи (Сл. гласник РС, бр. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/2002, 25/2002, 62/2003, 64/2003 и 101/2005); Закон о високом образовању (Сл. гласник РС, бр. 76/2005), Закон о научноистраживачкој делатности (Сл. гласник РС, бр. 110/2005 и 50/2006), Уредбе о оснивању Војне академије (Сл. лист СРЈ, бр. 23/00) и Стратегију одбране Државне заједнице Србија и Црна Гора (Сл. лист. СЦГ, бр. 55/2004).