

*Dr Aleksandra Rabrenović, Doc. dr Jelena Čeranić,
Mr Jelena Vukadinović, Mr Mirjana Glintić,
Mr Vesna Ćorić, Dr Ana Knežević Bojović,
Mr Ivana Rakić, Miroslav Đorđević,
Prof. dr Milan Milošević*

ISTORIJSKI RAZVOJ MEHANIZAMA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE U ZEMLJAMA JUGOISTOČNE EVROPE

1. Uvodne napomene

Jedna od glavnih odlika državne uprave zemalja Jugoistočne Evrope za vreme komunizma bila je njena uloga instrumenta supresije. Postojala je percepcija da je pravo izraz volje vladajuće klase, čiju primenu garantuje moćni državni aparat. Komunističko nasleđe podrazumevalo je i dogmu o monopolu komunističke partije, fragmentisani i ispolitizovani kadrovski sistem i izvršnu vlast koja nije bila obavezna da obezbedi široku političku i društvenu podršku svojoj politici.¹

Politički i društveni sistem tog doba bio je zasnovani na ideološkoj premisi o beskonfliktnom društvu, odnosno na sistemu u kojem ne postoji sukob između „javnog” i „privatnog”.² Takva osnova nije omogućavala razvoj mehanizama za sprečavanje korupcije i sveobuhvatnog okvira za izgradnju integriteta.

Umesto toga, mere za sprečavanje korupcije bile su tradicionalno usmerene na *sankcije* zbog primanja mita i zloupotrebu službenog položaja u javnom sektoru.³ *Sprečavanje, tj. prevencija* korupcije nije bila politički atraktivna jer nije imala

¹ K. Goetz, H. Wollmann, "Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four country comparison", *Journal of European Public Policy*, 8 (6), 2001, 868.

² S. Lilić, „Državni službenici i sukob interesa” u *Sukob interesa kod javnih funkcionera i javnih službenika u Srbiji – regulative i nadzor nad njenom primenom*, Beograd, 2003, 23.

³ U bivšoj Jugoslaviji, Krivičnim zakonom FNRJ iz 1951. najvažnija krivična dela u vezi sa korupcijom bila su: krivično delo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja, primanje ili davanje mita, kao i kršenje obaveze vršenja službene dužnosti i savesnog raspolaganja poverenim sredstvima. Može se tvrditi da su ovi propisi bili preteča propisa o sprečavanju sukoba interesa. Jugoslovenskim Krivičnim zakonom iz 1977. godine uvedeno je i krivično delo odavanja državne tajne i predviđene su sankcije protiv lica koja odaju državnu tajnu po prestanku rada u državnoj upravi. Ovo krivično delo može se tumačiti i kao preteča savremene institucije zabrane obelodanjivanja informacija po prestanku rada u državnim organima.

toliki publicitet kao sprovođenje istrage i izricanje sankcija. Zbog toga se političko rukovodstvo opredelilo za pristup orijentisan na sankcije, koje su u većini slučajeva bile usmerene protiv političkih protivnika. Može se, ipak, tvrditi da su sankcije za krivična dela u vezi sa korupcijom imale i važnu preventivnu funkciju.

Ideologija beskonfliktnog društva otežala je i razvoj regulative u oblasti javnih nabavki, koja predstavlja polje visokog rizika od korupcije. Procedure javnih nabavki u većini slučajeva nisu bile regulisane zakonom. Umesto toga, trošenje budžetskih sredstava za nabavku robe regulisali su autonomno sami državni organi. U slučaju da su propisi o javnim nabavkama i postojali, oni nisu regulisali opšti postupak javne nabavke, sankcije za nepoštovanje procedura ili mere zaštite u postupku javne nabavke.⁴ Javne nabavke su podrazumevale procedure pregovaranja, koje su bile glavni izvor korupcije i zloupotreba, jer su ostavljale prostor za favorizovanje ponuđača, koji su iz nekog razloga odgovarali naručiocu. Sve to rezultiralo je dodelom štetnih ugovora i rasipanjem sredstava iz budžeta i drugih izvora javnih finansija. Jedini izuzetak bila je procedura za dodelu investicionih radova izgradnje objekata, gde su se javne nabavke sprovodile zbog zahteva međunarodnih finansijskih institucija koje su davale finansijska investiciona sredstva i stoga obavezivale SFRJ da sprovede tendersku proceduru u skladu sa posebno predviđenim pravilima.⁵

U svim zemljama Jugoistočne Evrope obuhvaćenim ovom studijom umesto sistema podele vlasti uveden je sistem jedinstva vlasti. Umesto vlade ili saveta ministara postojalo je izvršno telo parlamenta koje je bilo nadležno za sprovođenje politike koju je usvojila skupština. Tako, na primer, u bivšoj Jugoslaviji na saveznom nivou nisu postojala ministarstva, već su se najvažnije administrativne institucije nazivale „sekretarijati Izvršnog veća”.

2. Osobnosti društvenopolitičkog razvoja bivše Jugoslavije

Može se tvrditi da se bivša Jugoslavija razlikovala od opšteg obrasca komunističkog režima u Centralnoj i Istočnoj Evropi i po ekonomskoj i po političkoj organizaciji. Nakon raskida sa Staljinom 1948. godine, Jugoslavija je počela da gradi poseban oblik društvenopolitičkog sistema koji se nazivao socijalizam. Takozvano „radničko samoupravljanje” i novouveden koncept tzv. „društvene svojine”, kao i elementi tržišne ekonomije, uspostavljeni su 1950. godine. I pored toga, međutim, vladajuća partija (Savez komunista Jugoslavije) bila je u povlašćenom položaju, kao i u zemljama Sovjetskog bloka.

⁴ Lj. Dabić, B. Nenadić, V. Đurić, *Javne nabavke u uporednom zakonodavstvu*, Institut za uporedno pravo, 2003, 234.

⁵ A. Lukić, S. Stojanović, S. Lilić, *Komentar Zakona o javnim nabavkama*, Centar za javne nabavke, 2004, 9.

Jugoslovenski oblik društvenopolitičkog sistema počivao je na dva kontradiktorna stuba: (a) na kontroli društva po principu „od vrha ka dnu” (*top down*), koju je vršila komunistička partija koristeći koncept demokratskog centralizma i (b) na društvenoj svojini, koja se zasnivala na principu „od dna ka vrhu” (*bottom up*).⁶ Koncept demokratskog centralizma označavao je način organizovanja u kojem članovi političke stranke imaju slobodu da diskutuju i raspravljaju o pitanjima i pravcima politike (element demokratije), ali nakon što je odluka stranke doneta većinom glasova, svi članovi i niži organi dužni su da je podrže (element centralizma i principa „od vrha ka dnu”).⁷ Za razliku od toga, koncept društvene svojine trebalo je da osnaži radnike i njihove samoupravne savete da menjaju društvo od dna ka vrhu. Ta osnovna kontradiktornost koja je bila ugrađena u strukturu jugoslovenske države nije, nažalost, mogla da bude prevaziđena.⁸ Ipak, čini se da je „društveno samoupravljanje” poslužilo kao instrument koji je smanjio pritisak države i birokratije na društvo⁹ i omogućio razvoj posebnog socijalističkog sistema, koji je nesumnjivo imao i svoje prednosti.

Uprkos dominaciji komunističke ideologije, partija i država u bivšoj Jugoslaviji posmatrane su kao zasebne celine, za razliku od zemalja Istočnog bloka u kojima je postojalo njihovo jedinstvo.¹⁰ U takvom ambijentu očuvani su elementi tradicionalnih vrednosti državne uprave, kao što su profesionalizam i nepristrasnost.¹¹ Postojala je takođe i svojevrsna težnja državnih organa da budu nezavisni i izbegnu političku kontrolu, čime su vremenom postajali pretnja opstanku socijalističkog društva.¹²

Povoljan društvenopolitički ambijent pogodovao je uvođenju pravnih mehanizama za obuzdavanje moći državnih organa. U tom smislu, posebno se ističe uspostavljanje ustavnog sudstva i zakona kojima se detaljno reguliše opšti upravni postupak, što je bila retkost ili potpuna nepoznanica u drugim komunističkim sistemima.¹³ Sudska kontrola uprave, koja je postojala u Kraljevini Jugoslaviji, ponovo je uvedena 1952. godine usvajanjem Zakona o upravnim sporovima, čime je pokazana spremnost političke elite da dozvoli sudsku kontrolu nad aktima uprave.¹⁴ Od tog trenutka, uprava je bila predmet relativno nezavisnog sudskog nadzora, po čemu se Jugoslavija značajno razlikovala od ostalih zemalja Socijalističkog bloka.

⁶ S. Eriksen, *Studies of Communism*, neobjavljeni rukopis, 11.

⁷ *History of the Communist Party of the Soviet Union (Bolsheviks). Short Course*. New York: International Publishers, 1939, <http://www.marx2mao.com/PDFs/HCPUSU39.pdf>

⁸ L. Schultz, „Die jungste Verfassungsreform der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien”, *Jahrbuch für Ostrecht*, 1972, Vol XIII/1, 16, navedeno prema, S. Eriksen, 11.

⁹ S. Eriksen, *ibid.*

¹⁰ L. Schultz, 16.

¹¹ Ž. Šević, A. Rabrenović, „Civil Service of Yugoslavia: Tradition vs. Transition”, u T. Verheijen (ur.) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, 47–82.

¹² S. Eriksen, 11.

¹³ *Ibid.*, 12.

¹⁴ I. Kopic, „Administrative Justice on the Territory of Former Yugoslavia”, SIGMA/OECD, 3.

U narednim poglavljima analiziraćemo detaljnije mehanizme za sprečavanje korupcije koji su, bar u izvesnoj meri, postojali u bivšoj Jugoslaviji. Analizu ćemo nastaviti sa parlamentarnom (kvazi)kontrolom sektora odbrane u sistemu jedinstva vlasti; ograničenom slobodom pristupa informacijama; pretečama ombudsmana; sistemima interne i eksterne revizije; sistemom upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi i nadzorom nad radom obaveštajnih službi.

3. Skupštinski sistem jedinstva vlasti i kontrola sistema odbrane

Jugoslavija je bila jedna od retkih država u svetu, a jedina među socijalističkim zemljama, koja se opredelila za skupštinski sistem koji počiva na načelu jedinstva vlasti. Uzimajući u obzir karakteristike skupštinskog sistema, i parlamentarna kontrola sektora odbrane mora se posmatrati kroz prizmu načela jedinstva vlasti.

Sušтина načela jedinstva vlasti leži, za razliku od načela podele vlasti, u postizanju nadmoći jednog organa u odnosu na druge organe u vršenju funkcija vlasti. Na taj način, određene društvene grupe, političke stranke ili druge društvene snage koje su povezane sa tim organom stiču preovlađujući uticaj na vršenje vlasti i vođenje politike.

Kako istorijska praksa pokazuje, jedinstvo vlasti može da se ostvari tako što jedan organ u potpunosti, ili većim delom, drži sve funkcije vlasti. Ovo, u osnovi primitivno sprovođenje jedinstva vlasti putem pune koncentracije svih funkcija, ne znači da ne postoje drugi organi koji vrše određene funkcije. Međutim, oni su i funkcionalno i organizaciono zavisni i podređeni organu koji ostvaruje jedinstvo vlasti.¹⁵

Kada je reč o sistemu vlasti u Jugoslaviji, posle kratkog početnog perioda (1946–1953) u kome je funkcionisao sistem vlasti napravljen po uzoru na sovjetski, već 1953. godine Ustavnim zakonom bio je uspostavljen formalni skupštinski sistem koji se zasniva na načelu jedinstva vlasti. Svi drugi jugoslovenski ustavi doneti do 1990. bili su takođe, s manje ili više doslednosti, formalno zasnovani na skupštinskom sistemu vlasti.

Bitno obeležje skupštinskog sistema (*assembly based system*) u pravnoj teoriji je načelo demokratskog jedinstva vlasti na kojem počiva skupštinski sistem. U skladu sa tim načelom, demokratsko predstavničko telo (parlament, skupština i sl.) pojavljuje se kao nosilac svih pravnih funkcija države, a u prvom redu zakonodavne funkcije, kao i ovlašćenja prema drugim organima putem kojih ostvaruje faktički uticaj na njihov rad. U vršenju zakonodavne funkcije skupština u skupštinskom sistemu isključivo i samostalno donosi najviše akte ove funkcije (ustav, zakon i sl.). To znači

¹⁵ P. Nikolić, *Ustavno pravo*, Prosveta, Beograd, 1995, 304.

da drugi organi ne mogu da uzimaju učešće u donošenju ovih akata, kao ni da donose akte koji bi bili jači ili ravni pravnoj snazi akata koje donosi skupština, odnosno da donose akte u oblastima koje nisu prethodno regulisane aktima skupštine. Svi drugi organi nalaze se u odgovarajućem odnosu zavisnosti i kontrole prema skupštini,¹⁶ iako ne moraju uvek i u svemu da joj budu i hijerarhijski podređeni. Oni ne raspolažu nikakvim ovlašćenjima prema skupštini dok, obrnuto, ona prema njima ima značajna prava (izbor, razrešenje i dr.). Na taj način se organ kojim se ostvaruje jedinstvo vlasti (skupština) pojavljuje kao najviši organ u čitavom sistemu.¹⁷

Kada je reč o odnosu zakonodavne i sudske funkcije, jedinstvo vlasti izražava se u jačem uticaju skupštine na sudstvo. U ređim, posebnim istorijskim i društvenim okolnostima (revolucionarni period) skupština može biti i neposredno angažovana u vršenju sudske funkcije putem donošenja (ili potvrđivanja) sudskih akata. Vršenje sudske funkcije u skupštinskom sistemu je, međutim, povereno posebnim sudskim organima koji se drže zakona i primenjuju zakon, uživajući pri tome nezavisnost, što je posledica prirode i uloge sudske funkcije i sudstva u modernoj državi. Skupština se u vršenju sudske funkcije angažuje, po pravilu, samo davanjem amnestije.¹⁸

Što se tiče odnosa zakonodavne i izvršne vlasti, interesantno je primetiti da u skupštinskom sistemu izvršna vlast (egzekutiva) u svom klasičnom značenju i obliku ne postoji. Sprovođenje demokratskog jedinstva vlasti lišava egzekutivu značajnih prava u vršenju određenih pravnih funkcija, kao i ovlašćenja prema predstavničkom telu. Izvršna vlast kao posebna grana vlasti, pored zakonodavne i sudske, karakteristična je za sisteme podele vlasti.

Iako je jugoslovenski politički sistem bio zasnovan na demokratskom sistemu jedinstva vlasti, o stvarnoj primeni skupštinskog sistema u socijalističkoj Jugoslaviji u praksi se ne može govoriti. U uslovima totalnog monopola vladajuće Komunističke partije, odnosno Saveza komunista Jugoslavije, i potpune personalizacije vlasti ostvarene u liku predsednika Republike i predsednika partije, mehanizam demokratskog jedinstva vlasti nije mogao da funkcioniše. Političko odlučivanje bilo je koncentrisano u rukama partije, te su odgovarajući državni organi postali samo izvršiooci njene volje i politike. Pri tome, kao i uvek u svetu u takvim okolnostima, organi egzekutive imali su premoć nad parlamentom.¹⁹

U suštini, svi sistem vlasti ustanovljeni od 1946. do 1990. bili su prividni skupštinski sistemi. Tako je politički sistem izgrađen na osnovu Ustava Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ) od 1946. godine bio prividno skupštinski. U svom pravom značenju, naravno isključivo formalnom, skupštinski sistem je bio uspostavljen Ustavnim zakonom o osnovama društvenog i političkog uređenja

¹⁶ J. Đorđević, *Politički sistemi*, Savremena administracija, Beograd 1988, 594.

¹⁷ P. Nikolić, *Skupštinski sistem*, 131, navedeno prema P. Nikolić, *Ustavno pravo*, Prosveta, Beograd 1995, 304–305.

¹⁸ P. Nikolić, 323–324.

¹⁹ *Ibid*, 333.

FNRJ i saveznim organima vlasti (1953). Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) je od 1963. godine potvrdio postavke postojećeg skupštinskog sistema, ispoljavajući pri tome dve osnovne tendencije. Pre svega, to je bila tendencija učvršćivanja i jačanja položaja Savezne skupštine, a zatim i tendencija uspostavljanja jedne efikasne izvršne vlasti, a posebno jačanja predsednika Republike koji je postao izdvojen i samostalan političko-izvršni organ federacije. Određenih nedoslednosti u sprovođenju koncepcije skupštinskog sistema nije se oslobodio ni Ustav SFRJ od 1974. godine, iako je, načelno govoreći, ostao (formalno) veran njenim osnovnim postavkama.²⁰

Što se tiče parlamentarne kontrole sektora odbrane, s obzirom na to da je skupština bila dvodomna,²¹ Veće građana i Veće republika obrazovali su Odbor za odbranu i bezbednost. Kao unutrašnje radno telo veća, Odbor je imao zadatak da razmatra i pretresa pitanja koja spadaju u delokrug veća (predlozi zakona, drugih akata i dr.). Posle održanog pretresa, Odbor je bio dužan da podnese Veću izveštaj sa svojim amandmanima, mišljenjima i predlozima. U vršenju poslova, Odbor je takođe bio ovlašćen da traži podatke i informacije koje su od značaja za njegov rad od resornih saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija.

Inače, stalni odbori Veća građana imali su predsednika i četrnaest članova, a u sastavu Odbora Veća republika bili su predsednik i šest članova. Izbor predsednika i članova Odbora vršilo je samo Veće i to javnim glasanjem, većinom glasova poslanika u Veću. Listu kandidata za predsednika i članove Odbora predlagao je predsednik Veća zajedno sa predsednicima poslaničkih grupa (u Veću republika sa koordinatorima poslanika iz republika članica). U Veću građana lista kandidata se utvrđivala polazeći od načela srazmerne zastupljenosti broja poslanika koji poslaničke grupe imaju u Veću, a u Veću republika listu kandidata sačinjavao je jednak broj poslanika iz svake republike članice. Mandat predsednika i članova odbora trajao je koliko i mandat veća.

Odbor za odbranu i bezbednost radio je na sednicama koje je sazivao predsednik, i to po sopstvenoj inicijativi ili na inicijativu najmanje jedne četvrtine članova Odbora (u Veću republika jedne trećine). Osim toga, on je bio dužan da sazove sednicu kad to zatraži predsednik Veća, a ako to ne bi učinio sednicu bi sazvaio sam predsednik Veća. Kvorum za održavanje sednice činila je prisutnost većine članova Odbora, a odluke su se donosile većinom glasova prisutnih članova.

²⁰ *Ibid*, 333–336.

²¹ Struktura saveznog parlamenta u socijalističkoj Jugoslaviji se u više navrata menjala i to je bilo, u principu, u skladu s opštim razvojem jugoslovenskog političkog sistema i federativnog uređenja. Najdalje je otišao Ustav SFRJ od 1963. godine koji je uveo petodomnu strukturu Savezne skupštine. Pored saveznog veća (sa većem naroda) bila su uspostavljena i četiri veća radnih zajednica – Privredno veće, Kulturno-prosvetno veće, Socijalno-zdravstveno veće i Organizaciono-političko veće. Međutim, Ustavom SFRJ iz 1974. godine ovaj koncept je izmenjen. Skupština je bila sastavljena iz dva doma : Saveznog veća i Veća republika i pokrajina. Ono što daje poseban pečat ovoj strukturi jugoslovenskog saveznog parlamenta i što je čini potpuno netipičnom, jeste federalni karakter oba doma. Skupština je ostala dvodomna sve do raspada SFRJ.

Bez obzira na to što je Odbor za bezbednost i odbranu formalno postojao i funkcionisao, skupštine nisu shvatile i ostvarile funkciju parlamentarne kontrole vojske i organa bezbednosti u Jugoslaviji sa značenjem i društvenopolitičkim uticajem kakav joj se danas pridaje u većini zemalja. Dakle, shvatanje ekonomskog i političkog značaja kontrole sektora odbrane nije prelazilo granice političkih nauka i ustavnog prava.²²

4. Slobodan pristup informacijama

Pravo na slobodan pristup informacijama je u jugoslovenskoj pravnoj teoriji i praksi uglavnom sagledavano kao pravo na informisanost. Kako ističe Vida Čok,²³ u važećim propisima SFRJ, kako saveznim, tako i republičkim, bilo je priznato pravo na informisanost, praćeno obavezom davanja informacije.²⁴ Ovo pravo bilo je priznato prevashodno novinarima i organizacijama udruženog rada koje se bave informativnom delatnošću. Davanje informacija drugim subjektima bilo je uslovljeno postojanjem društvenog interesa.²⁵

Što se tiče prava pojedinaca na pristup informacijama, ono u propisima SFRJ nije postojalo. Štaviše, razmatrajući uporednu pravnu teoriju i praksu, Čok²⁶ iznosi stanovište da ponašanje izvora informacija zavisi u velikoj meri od prirode interesa onoga ko traži informaciju – ličnog ili šireg. Ako nema šireg interesa, teško bi se pravila ponašanja izvora informacija mogla uvrstiti u kategoriju pravne obaveze (davanje informacije) analogno obavezi u odnosu na štampu.²⁷

Istovremeno je, još od Ustava iz 1963. godine,²⁸ u odnosu na rad državnih organa uspostavljeno načelo javnosti njihovog rada, praćeno „pravom građanina da bude obavješten o radu predstavničkih tela i njihovih organa, organa društvenog samoupravljanja i organizacija koje vrše poslove od javnog interesa, a posebno –

²² J. Đorđević, 601.

²³ V. Čok, *Javno informisanje, javnost rada i dostupnost informaciji – pravna teorija i zakonodavstvo*, Savremena administracija, Beograd 1982, 80.

²⁴ Istini za volju, u zakonodavstvima pojedinih republika to je bilo propisano kao izričita obaveza, dok su se propisi drugih zadržavali na manje preciznoj formulaciji o opštoj ili jednakoj dostupnosti informacija. V. Čok, 80.

²⁵ Ustav SFRJ.

²⁶ V. Čok, 78.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ A i ranije, javnost rada organa državne upravne i pojedini njegovi aspekti prepoznati su kao potreba – v. S. Popović, *Odnosi uprave i građana - sa pravnog aspekta*, Beograd, 1962, 14. Javnost rada je imanentna samoupravljanju.

pravo da u radnoj organizaciji u kojoj radi i drugoj organizaciji u kojoj ostvaruje svoje interese, bude upoznat sa materijalnim i finansijskim stanjem, sa izvršavanjem planova i poslovanjem, uz obavezu čuvanja poslovne i druge tajne”.²⁹ Već iz ove formulacije očigledno je da je pravo na informisanost bilo tesno povezano sa idejom društvenog samoupravljanja – tačnije, da je radni čovek morao biti informisan kako bi valjano mogao da učestvuje u samoupravljanju.

Proglašenjem Ustava SFRJ iz 1974. godine potvrđen je stav o tome da je informisanje jedan od bitnih uslova za dalji razvoj samoupravnih socijalističkih odnosa. I u ovom ustavu nosilac tog prava je „radni čovek i građanin”³⁰ a priznaje mu se pravo da bude obavešten o događajima koji su od interesa za njegov život i rad, i o pitanjima od interesa za zajednicu.³¹ Pravo, ali i dužnost radnog čoveka da bude obavešten bili su detaljnije razrađeni Zakonom o udruženom radu. U ovom zakonu suština obaveštavanja radnika posmatrana je u funkciji ostvarivanja prava čoveka na samoupravljanje, a dostupnost informacije bila je prevashodno prepoznata kao element odlučivanja u procesu samoupravljanja.

Jasno je, dakle, da pravo na pristup informacijama od javnog značaja, na način na koji se ono određuje danas u pravnoj teoriji i praksi, nije postojalo u bivšoj SFRJ. Istovremeno treba oprezno posmatrati i proklamovano načelo slobode informisanja. Kako Čok³² ističe, izvorima informacija prigovarano je da se ne otvaraju prema javnosti, da ne poštuju pravo novinara da prisustvuju njihovim sednicama, da se sredstvima javnog informisanja preporučuje ne samo predmet, već i način tretiranja nekog pitanja, od novinara se traži samokontrola, odnosno autocenzura, sredstvima javnog informisanja daju se „autorizovani stavovi.”

Uprkos proklamovanom načelu javnosti rada državnih organa treba imati u vidu i činjenicu da je u Srbiji, ranijoj SRJ i bivšoj SFRJ postojalo na stotinu propisa koji su regulisali pojam tajne³³. Problem, kako ističe Šabić,³⁴ nije predstavljao samo enormno veliki broj izvora prava i njihova nekonzistentost, već i činjenica da su propisi bili anahroni. Istovremeno, propisani kriterijumi za proglašavanje dokumenata često su olako korišćeni, a odavanje podataka iz takvih dokumenata smatralo se mogućnošću ugrožavanja nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane zemlje, eventualno međunarodnih odnosa i bezbedonosno-informativnih podataka.³⁵

²⁹ Čl. 34, tač. 5 Ustava.

³⁰ Kako naglašava V. Čok, 55, iako se radi o Glavi III Ustava naslovljenoj „Slobode, prava i dužnosti čoveka i građanina.”

³¹ Čl. 168, st. 1 Ustava iz 1974.

³² V. Čok, 141-142.

³³ J. Popović, „Legislative Regulation of Data Confidentiality in the Countries on the Territory of the Former Socialist Federal Republic of Yugoslavia”, *Atlanti*, Vol. 20, Trieste 2010, 229-238.

³⁴ R. Šabić, „Otvorena pitanja primene zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u periodu nakon usvajanja zakona o tajnosti podataka”, zbornik radova *Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita tajnih podataka*, OEBS i CUPS, Beograd, 2012, 26.

³⁵ J. Popović, *Ibid.*

Otuda je ipak ispravniji utisak koji iznosi Kregar³⁶ da je u SFRJ u određenoj meri postojala kultura tajnosti, u kojoj su postojale teme o kojima se nije govorilo, a većina je jednostavno ćutala ili poslušno prihvatila podelu na dozvoljena i zabranjena pitanja. Iako su postojale javne rasprave, slobodne novine, povremene demonstracije, kritika, SFRJ, ne smemo zaboraviti, nije bila demokratska država, a elementi demokratskog uređenja u njoj bili su ograničeni. Tek otvaranjem i modernizacijom postsocijalističkih pravnih sistema tokom poslednje decenije XX veka, u periodu tranzicije, rukovođene zahtevom za demokratizacijom, uvođenjem pravne i političke odgovornosti, pravo na pristup informacijama postaje jedan od preduslova prihvaćenosti među države razvijenih demokratskih tradicija.³⁷ Kako će se pokazati, intenzivna zakonodavna aktivnost u ovoj oblasti u državama nastalim na teritoriji bivše SFRJ usledila je tek u prvoj deceniji XXI veka.

5. Preteče institucije ombudsmana

Institucija ombudsmana imanentna je demokratskim državama i građanskom društvu pa zato ne čudi činjenica da nije postojala u komunističkim državama. Međutim, kao što je pomenuto u uvodnom delu, Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ) predstavlja svojevrsni izuzetak. Iz političkih razloga Jugoslavija je postepeno napuštala sovjetski model državne strukture i izgradnjom sistema samoupravljanja trasirala put u nekim aspektima demokratskijem društvu u odnosu na svoje istočne susede. Iako jednopartijska, u svojoj biti totalitarna država, Jugoslavija je razvijanjem političko-društvenog koncepta samoupravljanja (dosta sličnog onome koji je postojao u DDR) Ustavom SFRJ iz 1974. godine uvela institut društvenog pravobranioca samoupravljanja, koji u više aspekata neodoljivo podseća na ombudsmana kakav je poznat zapadnim demokratijama.

Još šezdesetih godina XX veka državno-društveni ambijent u Jugoslaviji razlikovao se od istočnoevropskih komunističkih država. U stranoj literaturi se ističe da je ona komunistička po filozofiji, ali sve demokratskija u praksi, jer uviđa da zacrtani interesi države ne treba da znače i odsustvo pažnje posvećene i individualnim pravima.³⁸ Zapravo, Jugoslavija je još u to vreme, i pre uvođenja instituta društvenog pravobranioca samoupravljanja, poznavala određene kvaziombudsmanske institucije, a njena naučna javnost ispoljavala je težnju za uvođenjem ombudsmana. Tako je već Ustavom iz 1963. godine garantovano pravo građanima da mogu da se žale na rad upravnih organa, postavljaju pitanja i zahtevaju odgovore na njih, a takođe i da podnose predloge od opšteg interesa. Kako je mogućnost građana da te predloge i

³⁶ J. Kregar, V. Gotovac, Đ. Gardašević, *Regulacija prava na pristup informacijama*, Transparency International, Hrvatska 2004, 4.

³⁷ *Ibid*, 13.

³⁸ W. Gellhorn, *Ombudsmen and others*, Harvard University Press, Cambridge 1967, 256.

žalbe podnose gotovo svim državnim organima dovodila do praktičnih problema, oformljena je Komisija za predstavke i žalbe. Ova komisija je, iako zavisno telo, imala pravo da, slično ombudsmanu, istražuje i predlaže, tj. da zahteva zvanično objašnjenje od nadležnih organa o stvarima na koje je dobila pritužbe.³⁹ Šezdesetih i početkom sedamdesetih godina objavljeno je više članaka značajnih autora i održano više javnih debata o potrebi uvođenja institucije ombudsmana.⁴⁰ Sve to kulminiralo je 1974. godine uvođenjem instituta društvenog pravobranioca samoupravljanja, koji je bio predviđen saveznim i republičkim ustavima, a zatim dodatno regulisan i zakonima na nivou republika.

Član 131 Ustava SFRJ iz 1974. godine glasi: „Društveni pravobranilac samoupravljanja, kao samostalni organ društvene zajednice, preuzima mere i pravna sredstva i vrši druga zakonom utvrđena prava i dužnosti radi ostvarivanja društvene zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine. Društveni pravobranilac samoupravljanja pokreće pred Skupštinom društveno-političke zajednice, Ustavnim sudom ili sudovima postupak za zaštitu samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine kao i postupak za ukidanje ili poništavanje odluka i drugih akata kojima se povređuju samoupravna prava i društvena svojina. Društveni pravobranilac samoupravljanja pokreće postupak za zaštitu samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine po svojoj inicijativi ili na inicijativu radnika, organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, sindikata i drugih društveno-političkih organizacija, državnih organa i građana. Državni organi i organi samoupravnih organizacija i zajednica dužni su, na zahtjev društvenog pravobranioca samoupravljanja, pružati mu podatke i obaveštenja od interesa za vršenje njegove funkcije.”

Društveni pravobranilac samoupravljanja postojao je na saveznom nivou, u svakoj od republika i autonomnih pokrajina, a mogao se obrazovati i za manje teritorijalne celine (npr. nekoliko opština). Može se reći da je posedovao priličnu institucionalnu nezavisnost. Iako osnovan od strane države, bio je društveni organ, tj. „organ društvene zajednice”, jedne pretežno sociološke, a ne pravne kategorije.⁴¹ Zagarantovanost ustavom i zakonima, kao i mandat od četiri godine, koji se u svega nekoliko slučajeva mogao skratiti⁴² išli su u prilog nezavisnosti ove ustanove. Međutim, u uslovima jednopartijskog sistema i izbora od strane skupštine odgovarajuće „društveno-političke zajednice” jasno je da o *de facto* nezavisnosti ne može biti govora. Čak i sam normativni okvir ponegde ostavlja jasnu mogućnost za postavljanje istaknutih partijskih kadrova bez dovoljno kvalifikacija, pa tako za zamenika društvenog pravobranioca samoupravljanja paradoksalno postavlja

³⁹ *Ibid.* 284.

⁴⁰ O tome više u S. Lilić, D. Milenković, B. Kovačević Vučo, *Ombudsman*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2002, 256–258.

⁴¹ D. Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Službeni glasnik, Beograd 2001, 285.

⁴² Na lični zahtev, zatim u slučaju pravosnažne osude na bezuslovnu kaznu zatvora, i konačno, ako izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije.

(inače razuman) uslov – da kandidat mora biti pravnički obrazovan, ali se taj uslov pak ne traži kada je u pitanju sam društveni pravobranilac samoupravljanja.

Iako je imao prilično široka istražna, inicijativna i predlagačka ovlašćenja, društveni pravobranilac samoupravljanja se od ombudsmana značajno razlikuje i po značajno užim nadležnostima, koje su mu bile ograničene samo na samoupravna prava i društvenu svojinu. Zaštitom samo koncepta „udruženog rada” i teorijski (a i praktično) problematične „društvene svojine”, izuzet je pre svega građanin kao oblik zaštite.⁴³ Ako se uzme u obzir i činjenica da se danas ombudsman stara o zaštiti ljudskih prava, jasno je da se društveni pravobranilac samoupravljanja uprkos značajnim sličnostima sa ombudsmanom ipak može smatrati samo kvaziombudsmanskom institucijom.

Krajem osamdesetih godina XX veka ova ustanova je počela da zamire da bi potpuno nestala raspadom SFRJ. Iako se, dakle, ne može smatrati ombudsmanskim institutom, ipak je važno imati u vidu da se u komunističkoj Jugoslaviji jedna takva ustanova zadržala više od petnaest godina. To je još jedan od pokazatelja različitosti državnog i društvenog sistema i ambijenta SFRJ u odnosu na druge komunističke zemlje okruženja.

6. Interna i eksterna revizija

Interna revizija nema tradiciju u zemljama regiona, jer je to potpuno nova profesija uspostavljena u ovim zemljama u periodu nakon 2000. godine. Interna revizija do tada nije postojala jer nije bio uspostavljen ni savremeni sistem interne finansijske kontrole u javnom sektoru.

Sektor odbrane u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ) nije poznao moderne koncepte interne i ekterne revizije, pa je stoga razumljivo zbog čega nisu postojali posebni propisi o internoj i eksternoj reviziji u ovoj oblasti. Ipak, postojali su određeni oblici unutrašnje i spoljne kontrole u tadašnjem Saveznom sekretarijatu za narodnu odbranu, tj. u ministarstvu SFRJ zaduženom za poslove odbrane, pa su i u Sekretarijatu postojale celine koje su bile odgovorne za unutrašnju kontrolu i koje su vršile *ex ante* i *ex post* kontrolu rada i poslovanja Sekretarijata.

U okviru Sekretarijata za narodnu odbranu formalno su postojali razni mehanizmi unutrašnje kontrole (nadzor, stručne unutrašnje kontrole, inspekcija i sl.), koji su se primenjivali istovremeno sa tekućim procesom rada, kao njegov sastavni deo, i u okviru kontinuiranog nadzora nad zaposlenima u Sekretarijatu. Međutim, ovi oblici kontrole ne odgovaraju značenju koje interna finansijska kontrola ima danas,

⁴³ S. Lilić, D. Milenković, B. Kovačević Vučo, *Ombudsman*, Komitet pravika za ljudska prava, Beograd 2002, 260.

a pogotovo se ne mogu poistovetiti sa značenjem interne revizije. Njihov praktični značaj nije bio veliki, s obzirom na to da su u sektoru odbrane vrlo retko bile utvrđene nepravilnosti i nezakonitosti u radu.

Unutrašnja kontrola sprovodila se u okviru svakodnevne kontrole sredstava i rada koju obavljaju rukovodioci i u okviru kontrole ispravnosti i zakonitosti finansijskih transakcija koju obavljaju finansijska služba i organi drugih stručnih službi. Prilikom izvršavanja zadataka koji se odnose na upravljanje sredstvima Sekretarijata, finansijska služba je obavljala prethodnu kontrolu isprava po kojima se vrše isplate i kontrolu isprava o stanju i promenama u poslovnim knjigama i evidencijama (kako bi rukovodilac mogao da izda odobrenje ili saglasnost za određeni akt ili radnju), a u postupku naknadne kontrole, unutrašnji kontrolori su utvrđivali zakonitost transakcije, tačnost i ispravnost u odnosu prihoda, rashoda i upravljanja državnom imovinom.

Inspeksijski poslovi odbrane bili su tradicionalno povereni inspektoratu odbrane koji se krajem osamdesetih godina zvao Glavna inspekcija narodne odbrane. Inspektorat odbrane je organ uprave, u sastavu Sekretarijata za narodnu odbranu, koji je bio nadležan za inspeksijske poslove u vezi sa izvršavanjem propisa u oblasti odbrane i od značaja za odbranu, pa je *inter alia* vršio i svojevrsnu kontrolu finansijskog i materijalnog poslovanja Sekretarijata za odbranu (materijalno-finansijska inspekcija). Sprovođenje inspeksijskog nadzora, u skladu sa posebnim zakonima, bilo je povereno i Budžetskoj inspekciji koja je neposrednim uvidom u poslovanje i akte vršila spoljnu kontrolu ostvarivanja prihoda, kontrolu primene propisa u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i kontrolu namenskog korišćenja budžetskih sredstava. Takvi oblici nadzora bile su klasične inspeksijske kontrole Sekretarijata za odbranu i mogu se smatrati naknadnom kontrolom racionalnosti i celishodnosti utrošenih sredstava.

Veoma važnu funkciju svojevrsne interne kontrole u bivšoj SFRJ vršila je Služba društvenog knjigovodstva (SDK), koja je formirana 1959. godine kao *sui generis* institucija koja je vršila spoljnu kontrolu i nadzor finansijsko-materijalnog poslovanja korisnika društvenih (budžetskih) sredstava i privrednih subjekata. SDK je bila javna služba, odnosno samostalna i nezavisna organizacija koja je obavljala poslove društvenog knjigovodstva i poslove platnog prometa.⁴⁴ Njena samostalnost bila je garantovana Ustavom SFRJ iz 1974. godine u čl. 77, koji je predviđao da je SDK samostalna i da radi na osnovu zakona i drugih propisa i odgovorna je u okviru svojih prava i dužnosti za njihovo primenjivanje. U obavljanju poslova SDK je bila odgovorna Skupštini SFRJ, koja je nadzirala njen rad i kojoj je podnosila godišnji izveštaj o radu.⁴⁵

⁴⁴ V. čl. 4 Zakona o Službi društvenog knjigovodstva, *Službeni list SFRJ*, br. 70/83, 16/86, 72/86, 74/87, 61/88, 57/89, 79/90, 84/90, 20/91.

⁴⁵ Čl. 13, 19–20. Zakona o Službi društvenog knjigovodstva.

SDK je u okviru svojih brojnih nadležnosti vršila najvažniju kontrolu trošenja budžetskih sredstava. Kako je ta kontrola sadržavala elemente eksterne revizije budžetskih sredstava u posebnom obliku, može se tvrditi da je SDK ipak vršila funkciju državnog revizora, odnosno vrhovne revizorske institucije, iako nije ispunjavala međunarodne standarde vrhovnih revizorskih institucija. Pored toga, SDK je imala veoma važnu ulogu za celokupan sistem SFRJ jer je omogućavala državi da u potpunosti kontroliše ekonomska kretanja, što je u suprotnosti sa tržišnom privredom. Svi korisnici budžetskih sredstava i privredni subjekti bili su obavezni da otvore račune u SDK, koja je samostalno utvrđivala da li su izmirene obaveze prema državi, a i sama je vršila naplatu poreza sa računa pravnih lica.

Poslove kontrole SDK je obavljala u organizacionoj jedinici i kod korisnika društvenih sredstava, na osnovu podataka iz svojih evidencija, izveštaja, naloga kojima su korisnici društvenih sredstava raspolagali svojim sredstvima, i na osnovu knjigovodstvene i druge evidencije i dokumentacije, završnih računa i drugih obračuna korisnika društvenih sredstava.⁴⁶ Ukoliko bi se u postupku kontrole utvrdilo da nije tačno procenjeno stanje sredstava ili da je knjigovodstvo neuredno i neažurno, korisniku društvenih sredstava se nalagalo da u određenom roku izvrši popis i procenu sredstava. U slučaju utvrđivanja postojanja nezakonitosti i neispravnosti, ovlašćeno lice imalo je pravo i obavezu da donese rešenje kojim se nalaže preduzimanje određenih radnji za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti.

Poslovi ekonomsko-finansijske revizije obuhvatali su reviziju završnih računa i reviziju poslovanja korisnika društvenih sredstava.⁴⁷ Poslovi revizije završnih računa obuhvatali su ispitivanje i ocenu primenjenih računovodstvenih postupaka i ispravnosti podataka i, na toj osnovi, davanje mišljenja o realnosti i objektivnosti stanja sredstava i njihovih izvora i rezultata poslovanja iskazanih u završnim računima korisnika društvenih sredstava.⁴⁸ Ekonomsko-finansijska revizija poslovanja obuhvatala je ispitivanje i ocenu racionalnosti i efikasnosti rada i celokupnog poslovanja i predloge mera za unapređivanje rada i poslovanja korisnika društvenih sredstava. Revizija poslovanja se obavljala na zahtev korisnika društvenih sredstava.⁴⁹

SDK je vršila i prethodnu kontrolu budžetskih korisnika tako što je izvršavala naloge za plaćanje korisnika društvenih sredstava samo ako su bili izdati u skladu sa popisima i ako je za njihovo izvršenje postojalo pokriće na žiro računu i drugim računima izdavaoca naloga. U suprotnom, Služba je odbijala naloge za plaćanje koji nisu ispunjavali uslove i korisnike društvenih sredstava obaveštavala o razlozima

⁴⁶ Čl. 48 Zakona o Službi društvenog knjigovodstva. Prethodni Zakon o Službi društvenog knjigovodstva (*Službeni list SFRJ*, br. 2/77, 22/78, 35/80, 43/82, 41/83) predviđao je da je poslove kontrole SDK obavljala metodom preventivne i inspeksijske kontrole i revizijom finansijsko-materijalnog poslovanja (čl. 45).

⁴⁷ Čl. 69 Zakona o Službi društvenog knjigovodstva.

⁴⁸ Čl. 70 Zakona o Službi društvenog knjigovodstva.

⁴⁹ Čl. 77 Zakona o Službi društvenog knjigovodstva.

zbog kojih je odbila izvršavanje naloga.⁵⁰ Namensko korišćenje društvenih sredstava kontrolisalo se tako što se iz svrhe doznake na nalogu za plaćanje (osnov plaćanja), odnosno na nalogu za prenos sredstava i upoređivanjem sa budžetom utvrđivalo da li su za te namene predviđena sredstva. Nalozi se nisu mogli izvršiti ukoliko u budžetu nisu bila predviđena sredstva za tu namenu, tako da se može reći da je kontrola koju je obavljala SDK imala i odlike specifične interne kontrole budžetskih korisnika.

SDK je preko svog posebnog organizacionog dela obavljala poslove iz svog delokruga koji su se odnosili na vojne jedinice i vojne ustanove kako bi utvrdila na koji način su vojne jedinice i vojne ustanove raspolagale sredstvima sa svojih računa. Preko posebnog organizacionog dela, SDK je, u skladu sa svojim nadležnostima, vršila i posebnu kontrolu organizacija udruženog rada koje su proizvodile predmete naoružanja i vojne opreme, u postupku koji je važio i za ostale korisnike društvenih sredstava.⁵¹

Za razliku od interne revizije, eksterna revizija ima dugu tradiciju u zemljama bivše SFRJ, iako je u periodu nakon Drugog svetskog rata funkciju spoljne revizije vršila SDK, koja nije imala status vrhovne revizorske institucije u modernom značenju. Naime, u Kraljevini Jugoslaviji (pre Drugog svetskog rata) postojala je institucionalna kontrola trošenja budžetskih sredstava koju je vršila Glavna kontrola Kraljevine Jugoslavije – vrhovna revizorska institucija koja je imala kolektivno rukovodstvo i koja je obavljala skoro sve funkcije koje imaju savremene vrhovne revizorske institucije, i to posebno u zemljama u kojima je zastupljen model računskog suda. Glavna kontrola bila je nezavisna i slobodno je odlučivala o svojoj organizaciji, planu i predmetu revizije, i niko joj nije mogao izdavati obavezna uputstva i naredbe. Najvažnije funkcije Glavne kontrole bile su prethodna i naknadna kontrola izvršenja budžeta.

7. Upravljanje ljudskim resursima

Od završetka Drugog svetskog rata do kraja osamdesetih godina prošlog veka upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi imalo je tri glavne faze razvoja. Prva faza započinje donošenjem Zakona o državnim službenicima 1946. godine, druga usvajanjem Zakona o javnim službenicima 1957, dok treća počinje donošenjem Ustava iz 1974. godine. Zakon koji je regulisao status službenika u Saveznim organima uprave od 1978. godine bio je Zakon o osnovama sistema državne uprave, Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave,⁵² koji je u pojedinim segmentima važio sve do raspada državne zajednice Srbije i Crne Gore 2006. godine.

⁵⁰ Čl. 107 Zakona o Službi društvenog knjigovodstva.

⁵¹ V. čl. 80–82. Zakona o Službi društvenog knjigovodstva.

⁵² Zakon o osnovama sistema državne uprave, Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave (ZOSDU) *Sl. list SFRJ*, br. 23/78, 58/79, 21/82, 18/85, 37/88, 18/89, 40/89, 72/89, 42/90, 44/90, 74/90, 35/91 i *Sl. list SRJ*, br. 1/92, 31/93 i 50/93.

Dok se u prve dve faze jasno razlikuje poseban status službenika u odnosu na druge zaposlene u privatnom sektoru, treću fazu razvoja odlikuje izjednačavanje statusa službenika sa statusom drugih zaposlenih (radnih ljudi). Ta promena je posledica izgradnje samoupravljanja i približavanja personalnih sistema u državnoj upravi sistemu u radnim organizacijama, tj. ustanovama i privrednim preduzećima. U Jugoslaviji se stvara jedinstven personalni sistem koji svojim osnovnim načelima obuvata sve radne ljude, dok specifičnosti za pojedine šire ili uže grupe organizacija treba da regulišu organi samoupravljanja u njima.

Zakon o državnim službenicima iz 1946. godine regulisao je status zaposlenih u organima državne uprave uz centralizaciju kadrovskih poslova, po ugledu na rešenja iz tadašnjeg SSSR-a. U svakoj upravnoj organizaciji postojala je personalna jedinica, a na svakom nivou (lokalnom, republičkom i saveznom) centralna uprava za personalne poslove. Na saveznom nivou personalni poslovi bili su centralizovani u okviru Sekretarijata Vlade FNRJ za personalnu službu koji je osnovan 23.7.1947. kao organ za upravljanje personalnim poslovima saveznih službenika i za opšte rukovodstvo personalnom službom FNRJ.⁵³ Personalni odseci u okviru organa uprave bili su odgovorni kako rukovodstvu organizacije u kojoj se nalaze, tako i centralnoj jedinici za personalnu službu na lokalnom, republičkom ili saveznom nivou. Izbor i razmeštaj ljudskih resursa bio je pod striktnom kontrolom personalne službe.

Zakon o javnim službenicima iz 1957. godine⁵⁴ regulisao je pravni položaj ne samo zaposlenih u državnim organima već i zaposlenih u ustanovama prosvete, nauke i kulture; u zdravstvenim ustanovama; u zavodima za socijalno osiguranje i ustanovama za socijalnu zaštitu i u drugim ustanovama koje se na osnovu zakona osnivaju radi vršenja javne službe. Zakon je polazio od profesionalnosti kao važne karakteristike javnog službenika. Tako je član 2, stav 1 ovog zakona glasio: „Javni službenici su osobe koje u državnim organima i samostalnim ustanovama vrše poslove javne službe kao svoje profesionalno zanimanje.”

Dve godine nakon donošenja ovog zakona (1959) osnovana je Uprava za personalne poslove kao organizaciona jedinica administracije Saveznog izvršnog veća za vršenje poslova u vezi s kadrovskim pitanjima u saveznim organima uprave i ustanovama saveznih javnih službi. U isto vreme osnovane su i uprave za personalne poslove pri republičkim izvršnim većima. U ovom periodu uvedene su takođe i komisije za službeničke poslove, koje su se sastojale od članova imenovanih od državnih organa i članova delegiranih od sindikalnih organizacija, a nadležnost im je bila da daju saglasnost na rešenja o postavljenju u određena zvanja, da rešavaju o prigovorima protiv akata državnih organa kojima se osporava zakonitost rešenja u personalnim odnosima, da rešavaju o žalbama službenika, da daju saglasnost na otkaze.⁵⁵

⁵³ E. Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1973, 196.

⁵⁴ *Sl. list FNRJ*, br. 53, 1957.

⁵⁵ Čl. 15–22 Zakona o javnim službenicima.

U sva tri perioda javni konkurs bio je osnova za zanivanje radnog odnosa da bi se obezbedila meritornost u zapošljavanju. Tako, na primer, član 90 Zakona o osnovama sistema državne uprave (1978) naglašavao je da se prilikom izbora radnika za rad u organima uprave posebno vodi računa o: 1) potrebi obezbeđenja kadrova sa odgovarajućim stručnim i drugim kvalitetima od značaja za rad u organu uprave; 2) doslednoj primeni instituta konkursa kao demokratskog oblika prijema radnika na rad u organe uprave. U saveznoj administraciji, nakon 1974. javni konkurs se obavezno objavljivao u „Službenom listu SFRJ“, a mogao se objaviti i u službenim glasilima republika i autonomnih pokrajina i u više dnevnih listova.

Postojali su, međutim, i važni izuzeci od principa sprovođenja javnog konkursa. Tako, na primer, u skladu sa odredbama Zakona o osnovama sistema državne uprave, Savezno izvršno veće moglo je propisati da se za vršenje pojedinih zadataka i poslova u saveznom organu uprave zasniva radni odnos i bez javnog konkursa, ako to zahtevaju priroda vršenja zadataka i poslova ili odgovornosti za izvršavanje poslova ili drugi posebni uslovi rada.⁵⁶ Izuzetno, bez javnog konkursa, zasnivao se i radni odnos na određeno vreme do tri meseca, ako zbog hitnosti potrebe nije bilo moguće sprovesti javni konkurs, kao i radni odnos za vršenje sezonskih poslova sa radnikom koji je u saveznom organu uprave obavljao iste poslove u prethodnoj sezoni.⁵⁷

Interesantno je da nije postojala obaveznost sprovođenja pismenih ispita u procesu zasnivanja radnog odnosa, već je to samo ostavljeno kao mogućnost. To je bilo u skladu i sa osnovnim propisima o radu koji su predviđali da radna zajednica *može* proveravati stručne i druge radne sposobnosti radnika i pre njegovog primanja na rad u radnu organizaciju (audicija, pismeni rad ili drugi oblici prethodnog proveravanja sposobnosti radnika).⁵⁸ Tako je i u saveznoj državnoj upravi funkcioner koji rukovodi saveznim organom uprave *mogao* odrediti da se u postupku izbora kandidata za određene zadatke i poslove provere stručne i druge sposobnosti kandidata, kao i njihovi drugi kvaliteti. Ukoliko bi se donela odluka da će se u postupku izbora kandidata vršiti provera njihovih stručnih i drugih sposobnosti i kvaliteta, to bi moralo biti naznačeno u oglasu o konkursu.⁵⁹

Od 1978. godine konkursnu proceduru sprovodila je konkursna komisija, koja je radila u skladu sa principom javnosti. Komisiju bi obrazovala tzv. „radna zajednica“, koja je predstavljala oblik samoupravnog organizovanja i odlučivanja radnika. Konkursna komisija bila je dužna da razmotri podnesene prijave i utvrdi redosled na listi kandidata prema uslovima koje pojedini kandidati ispunjavaju. Imajući u vidu da je rad konkursne komisije bio javan, kandidati koji su se prijavili na konkurs mogli su da prisustvuju radu komisije i daju primedbe na njen rad i na utvrđeni redosled na listi kandidata.⁶⁰ Konkursna komisija vodila je i zapisnik o radu.

⁵⁶ Čl. 320 ZOSDU.

⁵⁷ Čl. 319, st. 2 ZOSDU.

⁵⁸ Čl. 21 Osnovnog zakona o radnim odnosima.

⁵⁹ Čl. 324 ZOSDU.

⁶⁰ Čl. 323 ZOSDU.

Za rukovodeće radnike konkursnu komisiju obrazovalo bi Savezno izvršno veće.⁶¹ Članove ove komisije činili bi: funkcioner koji rukovodi saveznim organom uprave ili lice koje on ovlasti, predstavnik radne zajednice i predstavnik organizacije sindikata.

Jedini obavezni ispit koji se tradicionalno polagao u organim državne uprave (kao što je i danas slučaj u većini bivših jugoslovenskim republika) bio je tzv. „stručni ispit“ na kraju pripravničkog staža. Stručni ispit bio je javan i polagao se pred posebnom ispitnom komisijom. Program ispita sastojao se od opšteg i posebnog dela, a polagao se i usmeno i pismeno.⁶² Opšti deo bio je jednak za sve službenike, a posebni deo bio je prilagođen potrebama pojedinih službi.⁶³ Zakonom o javnim službenicima iz 1957. bila je predviđena mogućnost polaganja posebnog ispita za unapređenje u više zvanje kod službenika koji se nalazi u završnom platnom razredu početnog zvanja, a ne ispunjava opšte uslove za napredovanje.⁶⁴ Pripravniku koji u propisanom roku ne položi stručni ispit prestajao je radni odnos u saveznom organu uprave, odnosno saveznoj organizaciji.⁶⁵

Napredovanje u službi menjalo se tokom vremena, a najdetaljnije je bilo regulisano Zakonom o javnim službenicima iz 1957. Opšti kriterijumi napredovanja za sve javne službenike bili su: 1) stručna sposobnost 2) zalaganje 3) uspeh u radu i 4) godine službe. Napredovalo se dobijanjem višeg zvanja, više funkcije ili višeg platnog razreda (član 185 Zakona o javnim službenicima) za službenike državne uprave.

Zakon iz 1957. godine poznao je i institut ocenjivanja službenika koji je bio orijentisan na ocenu rezultata rada i upoređivanju postignutih rezultata sa zahtevima koji proizilaze iz analitičke procene radnih mesta, a ne na oceni personalnih karakteristika radnika. To je u potpunosti u skladu sa savremenim tendencijama ocenjivanja državnih službenika. Ocene su bile od jedan (najniža, nezadovoljavajuća ocena) do pet (najviša ocena). Ocenjivanje je vršila komisija jedanput godišnje. Komisija za ocenjivanje bila je po pravilu kolegij organa i ona je donosila opštu ocenu (jednu od pet ocena) na osnovu upitnika koji bi popunio neposredni starešina organa. Ocena je imala važne posledice na pravni položaj službenika (zadržavanje od napredovanja, izvanredno napredovanje itd.).

Službenici su napredovali u više zvanje pošto su proveli tri godine u najvišem platnom razredu nižeg zvanja, a u poslednje dve godine su ocenjeni ocenom „dobar“.⁶⁶ Postojala je takođe mogućnost bržeg napredovanja službenika koji se posebno ističu u radu. Iako je sistem u velikoj meri zavisio od sposobnosti službenika, u praksi se

⁶¹ Čl. 321, st. 3 ZOSDU.

⁶² I. Krbek, *Lica u državnoj službi*, Zagreb 1948, 80. Navedeno prema E. Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, 196.

⁶³ Čl. 173 –174 Zakona o javnim službenicima.

⁶⁴ Čl. 188, st. 2 Zakona o javnim službenicima.

⁶⁵ Čl. 336 ZOSDU.

⁶⁶ Čl. 187, st. 1 Zakona o javnim službenicima.

nesumnjivo pokazala tendencija da se godinama službe daje mnogo veća težina nego što bi im pripadala prema teoretskim pravilima sistema.

Plata je bila povezana sa radnim učinkom, što je takođe u skladu i sa savremenim tendencijama ocenjivanja i nagrađivanja u državnoj upravi. Napredovanje u platnom razredu načelno je bilo automatsko, posle tri godine, ali službenik je mogao i brže da napreduje ako se posebno ističe u radu. Službenik je takođe mogao biti zadržan u napredovanju – godina u kojoj nije bio povoljno ocenjen ne bi se računala u trogodišnji rok.

U Zakonu iz 1978. godine napredovanje na osnovu zasluga bilo je formalno napušteno i uvedena je široka diskrecija rukovodioca da postavi službenike na viša radna mesta. Osnovni način napredovanja bio je premeštajem državnog službenika na osnovu odluke rukovodioca organa uprave u okviru organa uprave. Zakon o osnovama sistema državne uprave predviđao je da funkcioner koji rukovodi saveznim organom uprave može odlučiti da se radnik u saveznom organu uprave, rasporedi na drugi zadatak, koji odgovara njegovoj stručnoj spremi, u skladu sa kriterijumima utvrđenim aktom o sistematizaciji zadataka i poslova. Premeštaj je takođe bio glavni način napredovanja i u drugim organima uprave, do kojeg bi dolazilo na osnovu dogovora njihovih rukovodilaca.⁶⁷ Premeštaj radnika na rad sa jednog na drugo mesto vršio se uz pristanak radnika, u skladu sa prirodom delatnosti saveznog organa uprave, odnosno savezne organizacije, ako zakonom nije bilo drukčije određeno.⁶⁸

Razlozi za prestanak radnog odnosa bili su u sva tri perioda taksativno nabrojani u zakonu. U skladu sa odredbama Zakona o osnovama sistema državne uprave radniku bi prestao radni odnos u sledećim slučajevima:

- 1) ako pismeno izjavi da ne želi da radi u tom organu, odnosno organizaciji;
- 2) po osnovu sporazuma u pismenom obliku između radnika i saveznog organa uprave, odnosno savezne organizacije;
- 3) ako odbije da vrši zadatke i poslove na koje se raspoređuje, a koji odgovaraju njegovoj stručnoj spremi i radnom iskustvu (čl. 360);
- 4) ako odbije da radi na drugim odgovarajućim zadacima i poslovima na koje je raspoređen zbog toga što na zadovoljavajući način nije obavljao određene zadatke i poslove (čl. 362, st. 1 i 6);
- 5) na osnovu pravosnažne odluke disciplinske komisije kojom mu je izrečena mera prestanka radnog odnosa;
- 6) danom dostavljanja pravosnažne presude kojom je radnik osuđen na kaznu zatvora dužu od šest meseci;
- 7) ako je prilikom stupanja u radni odnos prećutao ili dao neistinite podatke, a ti su podaci bitni za izvršavanje poslova radi kojih je zasnovao radni odnos.

⁶⁷ Čl. 358 ZOSDU.

⁶⁸ Čl. 361 ZOSDU.

Može se zaključiti da je bivša Jugoslavija imala veoma dobro razvijen sistem upravljanja ljudskim resursima koji nije bio ograničen samo na državnu upravu, već i ceo javni sektor, pogotovo u periodu od 1957. do 1978. godine. Ovaj sistem poznavao je sve moderne instrumente upravljanja ljudskim resursima koji promovišu sistem zasluga, kao što su konkursne procedure, ocenjivanje, napredovanje i nagrađivanje zasnovano na učinku i stabilnost i stalnost radnog mesta. Nažalost, Zakon iz 1978. godine, koji je u velikoj meri uskladio status službenika sa zaposlenima u privatnom sektoru, nije zadržao većinu naprednih metoda upravljanja ljudskim resursima. Zbog neumitnog protoka vremena, propisi koji su postojali krajem osamdesetih godina prošlog veka još su u sećanju državnih službenika, dok su prethodni uglavnom zaboravljeni, ostavljajući važan deo jugoslovenske tradicije službeničkog sistema pokrivenim velom zaborava.

8. Kontrola i nadzor obaveštajno-bezbednosnih službi

Do sredine šezdesetih godina XX veka, obaveštajne i bezbednosne funkcije u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji/Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji imale su naglašen centralistički karakter, sa koncentracijom nadležnosti na saveznom nivou koja je, pored narodne odbrane, obuhvatala i oblasti unutrašnjih poslova i državne bezbednosti. Pre donošenja ustavnih amandana 1967. i 1968. godine, Federacija je imala isključivu nadležnost u oblasti zaštite ustavnog poretka, obezbeđenja i kontrole prelaženja državne granice.

Četvrti („Brionski”) plenum Centralnog komiteta SKJ održan je 1. jula 1966. godine s ciljem uspostavljanja pune kontrole Partije nad službama bezbednosti i razbijanja struktura unutar Udbe koje su označene kao centralističko-etatističke.⁶⁹ Neposredni povod za održavanje IV plenuma bile su optužbe da je Udba postavila uređaje za prisluškivanje u rezidenciji Josipa Broza Tita u Uzičkoj ulici br. 15 u Beogradu.

U periodu od Brionskog plenuma do raspada SFRJ, na dalji tok izgradnje i usmeravanja obaveštajno-bezbednosnog sistema Jugoslavije, od bitnog su značaja bili ustavni amandmani iz 1971. godine, dokumenti partijskih kongresa SKJ, Ustav SFRJ⁷⁰ iz 1974. godine, kojim je uspostavljen koncept opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti⁷¹, Savezni zakon o opštenarodnoj odbrani⁷² i republički zakoni iz te oblasti.

⁶⁹ „Ekspozice saveznog sekretara za unutrašnje poslove druga Milana Miškovića povodom donošenja Osnovnog zakona o unutrašnjim poslovima”, 13. maj – časopis Saveznog sekretarijata za unutrašnje poslove, godina XIX, br. 12, Beograd decembar 1966, 1011–1013.

⁷⁰ Službeni list SFRJ, br. 9/74.

⁷¹ Službeni list SFRJ, br. 1/74.

⁷² Službeni list SFRJ, br. 21/82.

Odredbe Ustava SFRJ iz 1974. godine predviđale su da „federacija, preko saveznih organa uprave, uređuje osnove sistema zaštite ovim ustavom utvrđenog poretka (državna bezbednost), obezbeđuje delatnost službe državne bezbednosti koja je neophodna za ostvarivanje ovim ustavom utvrđene odgovornosti saveznih organa i usklađuje rad organa koji vrše poslove državne bezbednosti“.⁷³

Prema *Zakonu o osnovama sistema državne bezbednosti*,⁷⁴ „federacija, preko svojih organa ovlašćenih Ustavom SFRJ,⁷⁵ utvrđuje opštu politiku u oblasti zaštite Ustavom SFRJ utvrđenog poretka, usklađuje rad organa koji vrše poslove državne bezbednosti i vrši druge poslove određene saveznim zakonom“.⁷⁶ Istim zakonskim aktom propisano je da „republike i autonomne pokrajine organizuju i neposredno vrše poslove državne bezbednosti u skladu sa Ustavom SFRJ, saveznim zakonima i politikom koju je Skupština SFRJ utvrdila u toj oblasti“.⁷⁷

Zakonom o osnovama sistema državne bezbednosti bilo je predviđeno da će „kada Predsedništvo SFRJ po svojoj inicijativi ili na predlog Saveznog izvršnog veća utvrdi da posebni razlozi bezbednosti to zahtevaju, nadležni savezni organ neposredno organizovati vršenje ili vršiti određene poslove zaštite Ustavom SFRJ utvrđenog poretka (državna bezbednost) na celoj teritoriji ili delu teritorije Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, radi suzbijanja aktivnosti usmerenih na podiranje ili rušenje Ustavom SFRJ utvrđenog poretka“.⁷⁸ Članom 9 tog zakona bilo je propisano da „poslove državne bezbednosti u federaciji vrše Savezni sekretarijat za unutrašnje poslove i drugi savezni organi uprave kad je to posebno određeno, a u republikama i autonomnim pokrajinama – republički, odnosno pokrajinski organi nadležni za unutrašnje poslove“, te da „Savezno izvršno veće utvrđuje koje poslove državne bezbednosti i u kom obimu vrše pojedini savezni organi“.

U tim okvirima, pored određenih organa i tela obaveštajne koordinacije i kontrole, obaveštajno-bezbednosni sistem SFRJ činile su službe državne bezbednosti pri Saveznom sekretarijatu za unutrašnje poslove i organima unutrašnjih poslova republika i autonomnih pokrajina, zatim Druga (obaveštajna) uprava Generalštaba JNA, Uprava bezbednosti Saveznog sekretarijata za narodnu odbranu i organi bezbednosti Teritorijalne odbrane, kao i Služba za istraživanje i dokumentaciju Saveznog sekretarijata za inostrane poslove. U određenom smislu, poslove državne bezbednosti vršio je i Institut bezbednosti, koji je osnovan 1976. godine u okviru SSUP-a.

Rad organa koji vrše poslove državne bezbednosti u ovom periodu *usklađivali su*, u okviru Ustavom SFRJ utvrđenih prava i dužnosti, *predsednik Republike* (do

⁷³ Čl. 281, tač. 8 Ustava SFRJ.

⁷⁴ *Službeni list SFRJ*, br. 15/84 i 42/90.

⁷⁵ Predsedništvo SFRJ i Savezno izvršno veće.

⁷⁶ Čl. 7, st. 2 Zakona o osnovama sistema državne bezbednosti.

⁷⁷ *Ibid*, čl. 7, st. 3.

⁷⁸ *Ibid*, čl. 8, st. 1.

1980. godine), *Predsedništvo SFRJ* i *Savezno izvršno veće* (SIV). To usklađivanje obuhvatalo je političko-bezbednosno usmeravanje rada organa koji vrše poslove državne bezbednosti i utvrđivanje njihovih zajedničkih zadataka – sa stanovišta interesa i potreba bezbednosti cele zemlje.

Savezni savet za zaštitu ustavnog poretka bio je kolektivno radno telo Predsedništva SFRJ i organ bezbednosne koordinacije koji je funkcionisao u kontinuitetu od 1975. godine, mada je zvanično ustanovljen saveznim zakonom tek 1983. godine.⁷⁹ Predsednika i dva člana Saveznog saveta za zaštitu ustavnog poretka imenovalo je Predsedništvo SFRJ iz svojih redova, dok su ostali članovi bili predsednik Predsedništva CK SKJ, predsednik SIV-a, a jedan član bio je funkcioner u organima društvenopolitičkih organizacija u federaciji, kog je u sporazumu s tim organima imenovalo Predsedništvo SFRJ. U radu Saveta učestvovali su savezni sekretari (ministri) za narodnu odbranu, spoljne i unutrašnje poslove, te načelnici Službe državne bezbednosti Saveznog sekretarijata za unutrašnje poslove, Uprave bezbednosti SSNO i Službe za istraživanje i dokumentaciju.⁸⁰ U radu tog tela mogli su učestvovati i predstavnici Skupštine SFRJ, organa društvenopolitičkih organizacija (SKJ, SSRN i dr.) i odgovarajućih organa republika i autonomnih pokrajina.

Po sopstvenoj inicijativi, ili na zahtev Skupštine i Predsedništva SFRJ, odnosno odgovarajućih republičkih i pokrajinskih organa, Savezni savet za zaštitu ustavnog poretka raspravljao je o konkretnim materijalima iz oblasti bezbednosti, a naročito u vezi sa pitanjima od posebnog značaja za saradnju stručnih službi i ostalih subjekata društvene samozaštite. U vezi sa razmotrenim stanjem bezbednosti, Savet je davao odgovarajuće predloge i sugestije Predsedništvu SFRJ i društvenopolitičkim organizacijama. To telo bilo je ovlašćeno da utvrđuje stavove i mišljenja kojih su obaveštajno-bezbednosne službe u SFRJ bile obavezne da se pridržavaju.⁸¹

U periodu nakon proglašenja Savezne Republike Jugoslavije, 27. aprila 1992. godine, na saveznom nivou više nije postojalo telo za koordinaciju službi slično Savetu za zaštitu ustavnog poretka. U određenom smislu, njegove funkcije preuzeo je *Vrhovni savet odbrane*.⁸²

Radi vršenja kontrole nad radom saveznih organa koji vrše poslove državne bezbednosti, Savezna skupština je 1985. godine, na osnovu člana 17 *Zakona o osnovama sistema državne bezbednosti*, obrazovala *Komisiju za kontrolu rada Službe državne bezbednosti*. Bilo je propisano da Komisija ostvaruje uvid nad zakonitošću

⁷⁹ Pravni osnov za uspostavljanje Saveznog saveta za zaštitu ustavnog poretka bila je odredba člana 331 Ustava SFRJ, prema kojoj Predsedništvo SFRJ može obrazovati i druge savete, odnosno druga radna tela, potrebna za njegov rad. Na osnovu toga je predsednik SFRJ Josip Broz Tito 26. decembra 1974. godine proglasio *Zakon o saveznim savetima*.

⁸⁰ O. Đorđević, *Osnovi državne bezbednosti – Opšti deo*, VŠUP, Beograd 1998, 298.

⁸¹ Pored Saveznog saveta za zaštitu ustavnog poretka, koji je bio poseban organ, obrazovan posebnim zakonom i sa posebnim funkcijama, postojali su i saveti za pitanja zaštite ustavnog poretka u republikama i autonomnim pokrajinama, koji su imali različito uređen položaj i funkcije.

⁸² Prema odredbi člana 135 Ustava SRJ, Vrhovni savet odbrane sačinjavaju predsednik Savezne Republike Jugoslavije, koji je predsednik tog tela, kao i predsednici republika članica.

rada organa državne bezbednosti, naročito sa aspekta poštovanja Ustavom SFRJ i zakonom utvrđenih prava i sloboda čoveka i građanina, te u pogledu metoda i sredstava koje organi koriste u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti. Zakonom je bilo utvrđeno da predsednika i članove Komisije imenuje Skupština SFRJ, a to telo je bilo u obavezi da o svom radu najmanje jednom godišnje izveštava Skupštinu.

Komisija za kontrolu rada SDB je u meri u kojoj je to bilo omogućeno, u periodu od 1985. do 1991. godine obavljala poslove iz svoje nadležnosti, a formalno je postojala do proglašenja Savezne Republike Jugoslavije, 27. aprila 1992. godine.⁸³ Poslovnici Savezne skupštine SRJ, koji su donošeni tokom devedesetih godina, nisu predviđali formiranje Komisije za kontrolu SDB, tako da ta oblast na saveznom nivou više nije bila pod neposrednim parlamentarnim nadzorom. Umesto toga, u Saveznoj skupštini postojao je *Odbor za odbranu i bezbednost*, kome je u nadležnost stavljeno razmatranje predloga zakona, drugih propisa i opštih akata iz oblasti bezbednosti, državljanstva i putnih isprava, položaja stranaca, prelaska granice, bezbednosti u svim vrstama saobraćaja, proizvodnje, prometa i prevoza oružja, eksplozivnih i drugih opasnih materija, kao i razmatranje pitanja u vezi sa kontrolom nad radom Savezne vlade i drugih saveznih organa i funkcionera odgovornih Saveznoj skupštini.

Jedinstvena načela rada službi državne bezbednosti utvrđivale su starešine saveznih organa državne bezbednosti, po pribavljenoj saglasnosti nadređenih političkih tela, odnosno Saveznog izvršnog veća (kasnije i Predsedništva SFRJ) ili od njih ovlašćenih tela.⁸⁴ Jedinstvenim načelima bilo je regulisano kada se i prema kojim licima, stranim organima, institucijama i organizacijama mogu primeniti određena sredstva i metode SDB i pod kojim uslovima. Takođe je utvrđena i odgovornost za primenu i eventualnu zloupotrebu tih sredstava i metoda.

Savezni savet za zaštitu ustavnog poretka je 1975. godine doneo posebne *Smernice* kojima je utvrđeno da se prema nosiocima određenih funkcija (npr. savezni i republički funkcioneri) mogu primeniti operativno-tehničke mere samo uz odobrenje Saveta. Pravilnicima je bilo propisano da se određene metode SDB mogu upotrebiti u slučajevima ugrožavanja ustavnog poretka, tj. društvenopolitičkog uređenja, kao i drugih krivičnih dela iz delokruga službe, ali po posebnoj proceduri i uz vođenje evidencije i dosijea o preduzetim merama i akcijama.

Može se zaključiti da su obaveštajno-bezbednosne službe u čitavom periodu postojanja SFRJ imale veoma široka i zakonom nedovoljno omeđena ovlašćenja, karakteristična za sve autoritarne režime. O tome svedoči činjenica da od završetka Drugog svetskog rata pa sve do raspada SFRJ, ni u jednom saveznom ili republičkom zakonskom propisu nije eksplicitno imenovana nijedna civilna ili vojna služba. Kada je posle smrti doživotnog predsednika SFRJ Josipa Broza Tita, pod pritiskom

⁸³ Komisijom za kontrolu rada SDB od 1985. do 1991. godine predsedavali su Jovica Lazarević, Dušan Pekić, Rajko Ječmenica, Ljubomir Petrović, Živko Vasilevski i Jože Šušmelj.

⁸⁴ Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti iz 1974. godine predviđao je da načela rada donose starešine saveznih organa u kojima se vrše poslovi državne bezbednosti, a po pribavljenoj saglasnosti Predsedništva SFRJ.

liberalnijeg krila u vodstvu Saveza komunista Jugoslavije 1984. godine konačno donet Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti, isti je uređivao samo opšta pitanja iz ove oblasti, prepuštajući izvršnoj vlasti i čelnicima službi da svojim internim uputstvima regulišu uobičajenu zakonsku materiju - osnivanje, funkcije, ovlašćenja, organizaciju, način delovanja i odgovornost obaveštajno-bezbednosnih službi. Za sve to vreme najvažniji propis za rad službi bila su Pravila o radu Službe državne bezbednosti, koja su predstavljala tajni, javnosti nedostupan, podzakonski akt saveznog sekretara za unutrašnje poslove. Najzad, treba imati u vidu da za vreme SFRJ nisu postojali ni mehanizmi sudske kontrole nad zakonitošću rada obaveštajno-bezbednosnih službi.