



Skupštinski nadzor sektora bezbednosti

Filip Ejodus

- Šta su demokratska kontrola i nadzor sektora bezbednosti?
- Šta je skupštinski nadzor sektora bezbednosti?
- Koji su uslovi potrebni za uspešan skupštinski nadzor?
- Koji su mehanizmi skupštinskog nadzora sektora bezbednosti?



Pojmovnici Centra za civilno-vojne odnose su kratki analitički tekstovi o ključnim temama, događajima i akterima vezanim za reformu sektora bezbednosti, bezbednosne integracije i studije bezbednosti.

Ovaj pojamovnik štampan je u okviru projekta „Mapiranje i nadgledanje sektora bezbednosti u Srbiji“. Mišljenja autora izneta u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove donatora.



Skupštinski nadzor sektora bezbednosti

Filip Ejodus

1. Šta su demokratska kontrola i nadzor sektora bezbednosti?

Omogućavanje i pružanje bezbednosti građana, društva i države predstavlja jednu od osnovnih funkcija državne vlasti. Demokratski uređena vlast podeljena je na izvršnu, zakonodavnu i sudsku granu vlasti kako bi bili sprečeni njena koncentracija i zloupotreba. Centralnu ulogu u pružanju bezbednosti igra izvršna vlast. Međutim, da bismo neku vlast s pravom mogli smatrati demokratskom, ustanove izvršne vlasti ovlašćene da pružaju bezbednost građanima, društvu i državi moraju biti stavljene pod demokratsku kontrolu i nadzor.

Demokratska kontrola i nadzor podrazumevaju stavljanje sektora bezbednosti pod kontrolu i nadzor legitimnih i demokratski izabраниh organa vlasti, a iznad svega pod nadzor Narodne

skupštine.¹ Demokratska kontrola podrazumeva i razvijanje mehanizama ravnoteže i međusobne kontrole grana vlasti, čime se smanjuje prostor za koncentraciju i zloupotrebu vlasti. Takođe, time se omogućava da ustanove ovlašćene da pružaju bezbednost to čine efikasno i efektno u okvirima vladavine prava. Demokratska kontrola sektora bezbednosti zasniva se na principima transparentnosti, reprezentativnosti i odgovornosti prema građanima. Postoji šest osnovnih stubova demokratske kontrole i nadzora nad sektorom bezbednosti. To su: skupštinski nadzor; unutrašnja kontrola; kontrola koju vrši izvršna vlast; sudska provera; nadzor nezavisnih ustanova kao što su Zaštitnik građana (Ombudsman) ili Poverenik za informacije od javnog značaja i nadzor javnosti, u koju ubrajamo organizacije građanskog društva, medije, univerzitete, naučno istraživačke organizacije itd.

¹ "Suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika"; član 2, Ustava Republike Srbije.

Demokratska kontrola i nadzor sektora bezbednosti



Šest stubova demokratskog nadzora i kontrole sektora bezbednosti



2. Šta je skupštinski nadzor sektora bezbednosti?

Skupštinski nadzor je jedan od šest osnovnih stubova demokratske kontrole i nadzora sektora bezbednosti. On je značajan iz tri osnovna razloga. **Prvo**, on kontrolom izvršne vlasti i oružanih snaga koje su joj podređene sprečava zloupotrebu i koncentraciju vlasti. **Drugo**, skupštinski nadzor pravno uređuje sektor bezbednosti usvajanjem zakona, rezolucija, strategija i ostalih propisa. **Treće**, on povećava legitimnost oružanih snaga i službi bezbednosti u jednom društvu tako što povećava kako opšte informisanje, tako i učestvovanje građana i njihovih predstavnika u formulisanju bezbednosne politike, procesu donošenja odluka, evaluaciji i nadzoru politike bezbednosti. Skupštinski nadzor sektora bezbednosti odnosi se na nekoliko osnovnih oblasti: 1) zakonsku uređenost sektora bezbednosti; 2) opštu bezbednosnu politiku izradom i usvajanjem rezolucija, strateških i ostalih dokumenata kojima se ona definiše, kao i procenjivanjem toka implementacije i rezultata date politike; 3) budžet i trošenje sredstava. Tu spadaju planiranje i priprema budžeta, odobravanje budžeta, kontrola trošenja budžeta i revizija budžeta; 4) kadrovsku politiku koja se, pre svega, odnosi na davanje saglasnosti predlogu za imenovanje najviših rukovodilaca u sektoru bezbednosti; 5) sve ostale konkretne odluke koje se odnose na bezbednost kao što su, na primer, proglašenje i okončanje ratnog i vanrednog stanja, ratifikacija međunarodnih ugovora koji imaju bezbednosne implikacije, odluke koje se tiču upotrebe oružanih snaga van zemlje (odluka o slanju i povlačenju oružanih snaga iz inostranstva, mandat i budžet misije, pravila angažovanja, lanac komande i kontrole, trajanje misije, pravo na posećivanje trupa u misiji itd.).

3. Koji su uslovi potrebni za uspešan skupštinski nadzor?

Za uspešan skupštinski nadzor sektora bezbednosti potrebno je, pre svega, da Skupština ima autoritet, resurse i volju da vrši efikasan i efektivan nadzor. **Autoritet** podrazumeva postojanje jasno definisanih ustavnih, zakonskih i podzakonskih

ovlašćenja, koja stoje na raspolaganju Narodnoj skupštini i njenim nadležnim resornim odborima radi kontrole i nadzora celokupnog sektora bezbednosti. Pored pisanih ovlašćenja, veoma je važno da postoji i običajna praksa upotrebe tih ovlašćenja. Dobro je da težnju izvršne vlasti da pojača svoja ovlašćenja i umanja skupštinski nadzor, koja je karakteristična za većinu savremenih demokratija, prati stalno nastojanje Skupštine da poveća svoja kontrolna i nadzorna ovlašćenja. U suprotnom, pre ili kasnije dolazi do preterane egzekutivne supremacije, odnosno do poremećaja demokratskog uređenja u kome je izvršna vlast toliko dominantna u odnosu na zakonodavnu da se nalazi van njene delotvorne kontrole i nadzora.

Autoritet Narodne skupštine da kontroliše i nadzire sektor bezbednosti u Republici Srbiji

Ustav Srbije u svom članu 141 propisuje sledeće: "Vojska Srbije je pod demokratskom i civilnom kontrolom." Navodeći nadležnosti Narodne skupštine, Ustav u čl. 99 propisuje da je u okviru svojih nadležnosti Narodna skupština, između ostalog, odlučuje o ratu i o miru i proglašava ratno i vanredno stanje, nadzire rad službi bezbednosti i usvaja Strategiju odbrane.

Zakon o Vojsci Srbije (Službeni glasnik RS, br. 116/2007) u čl. 29 propisuje sledeće: „Vojska Srbije je pod demokratskom i civilnom kontrolom. Demokratska i civilna kontrola Vojske Srbije naročito obuhvata kontrolu upotrebe i razvoja Vojske Srbije, internu i eksternu kontrolu troškova za vojne potrebe, praćenje stanja i obaveštavanja javnosti o stanju priprema Vojske Srbije, obezbeđenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i utvrđivanje odgovornosti za vršenje vojnih dužnosti u skladu sa zakonom. Demokratsku i civilnu kontrolu Vojske Srbije vrše Narodna skupština, Zaštitnik građana i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, građani i javnost.”



Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 116/2007) u čl. 16 propisuje da „Narodna skupština obavlja nadzor nad radom službi bezbednosti neposredno i preko nadležnog odbora Narodne skupštine [...]

Odbor naročito:

- nadzire ustavnost i zakonitost rada službi bezbednosti;
- nadzire usklađenost rada službi bezbednosti sa strategijom nacionalne bezbednosti, strategijom odbrane i bezbednosno-obaveštajnom politikom Republike Srbije;
- nadzire poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu službi bezbednosti;
- nadzire zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka;
- nadzire zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad;
- razmatra i usvaja izveštaje o radu službi bezbednosti;
- razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti službi bezbednosti;
- pokreće inicijative i podnosi predloge zakona iz nadležnosti službi;
- razmatra predloge, peticije i predstavlke građana koji su upućeni Narodnoj skupštini u vezi sa radom službi bezbednosti i predlaže mere za njihovo rešavanje i o tome obaveštava podnosioca;
- utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu službi i njihovih pripadnika i o tome donosi zaključke;
- izveštava Narodnu skupštinu o svojim zaključcima i predlozima.”

Poslovnik Narodne Skupštine (Službeni glasnik RS, broj 53/05) u čl. 46 predviđa da:

„Odbor za odbranu i bezbednost razmatra predlog zakona, drugog propisa i opšteg akta, kao i druga pitanja koja se odnose na Vojsku Srbije; odbranu Republike Srbije; integrisano upravljanje pograničnim poslovima; proizvodnju, promet i prevoz oružja; razmatra strategiju odbrane, pitanja u vezi sa ostvarivanjem civilne i demokratske kontrole Vojske Srbije i odbrambenog sistema, kao i pitanja iz oblasti javne i državne bezbednosti; izveštaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova o stanju bezbednosti u Republici Srbiji, dostavljen Narodnoj skupštini na njen zahtev; vrši kontrolu nad radom službi bezbednosti, kao i druga pitanja iz oblasti bezbednosti, u skladu sa zakonom.“

Drugi uslov uspešnog skupštinskog nadzora čini postojanje **resursa** kojima raspolažu Skupština i njeni nadležni resorni odbori. Oni mogu biti vremenski, ljudski, materijalni ili organizacioni. *Vremenski resursi* se pre svega odnose na količinu raspoloživog vremena koje se Skupštini ostavlja za razmatranje određenog zakonskog predloga koji daje Vlada iako u interesu Vlade može biti donošenje određenih zakona iz oblasti bezbednosti po hitnom postupku. Međutim, u interesu parlamentarizma i demokratije jeste to da sva akta koja dotiču tako osetljiva pitanja poput bezbednosti i ljudskih prava građana moraju pre usvajanja biti stavljena na javnu i skupštinsku raspravu, za koju je potrebno određeno vreme. Osim toga, kako bi skupštinski nadzor bio efektivan, potrebni su adekvatni *ljudski resursi*. Oni podrazumevaju kako poslanike, tako i administrativno osoblje u Skupštini, a posebno u Odboru za odbranu i bezbednost. Poslanici koji su članovi Odbora za odbranu i bezbednost i drugih odbora koji se bave pitanjima bezbednosti, trebalo bi da budu dovoljno stručni i iskusni u ovoj oblasti. Takođe, administrativno osoblje koje opslužuje rad ovih odbora, trebalo bi da bude dovoljno brojno i stručno, da ima obrazovanje i iskustvo u nezavisnom istraživačkom radu, kao i pristup podacima i relevantnoj dokumentaciji. Ovo je posebno značajno zato što Skupština često raspolaže podacima i analizama koje potiču iz Vlade, Vojske, policije i službi bezbednosti koje bi trebalo da nadzire. Zbog toga je



neophodno da Skupština ima razvijene nezavisne istraživačke kapacitete kako bi poslanici mogli da donesu što objektivniji sud prilikom nadzora i kontrole sektora bezbednosti. Skupština, takođe, može koristiti pomoć eksternih stručnjaka tako što će organizovati saslušanja, javne raspave, istrage ili posete drugim organizacijama u okviru države ili građanskog društva. Za uspešan nadzor veoma su bitni i adekvatni *organizacioni resursi* koji se odnose na organizaciono ustrojstvo skupštine za rad na ovim poslovima. Često se misli da se nadzorom i kontrolom sektora bezbednosti bavi samo Odbor za odbranu i bezbednost. Međutim, u ovaj posao potrebno je uključiti i druge odbore, poput Odbora za inostrane poslove, Odbora za finansije, Odbora za evropske integracije, kao i druge odbore u onoj meri u kojoj je to neophodno. Takođe, u okviru postojećih odbora moguće je formirati posebne pododbore koji bi se bavili pojedinim delovima sektora bezbednosti. Na primer, u okviru Odbora za odbranu i bezbednost moguće je formirati pododbore za odbranu, unutrašnje poslove, obaveštajne poslove i privatni sektor bezbednosti. Konačno, *materijalni resursi* odnose se na postojanje dovoljnih materijalnih sredstava u okviru Skupštine, poput adekvatnog budžeta, prostorija za rad, kompjuterske i druge opreme i specijalizovane biblioteke koja će sadržati literaturu iz oblasti bezbednosti.

Treći, i ponekad najvažniji, uslov uspešnog skupštinskog nadzora predstavlja postojanje **političke volje** poslanika u Skupštini da vrše efektivan nadzor sektora bezbednosti. Poslanici mogu imati manjak političke volje da vrše ovaj nadzor ukoliko je politički sistem ustrojen tako da se od njih zahteva rigorozna partijska disciplina. Na primer, Ustav Srbije je čl. 102 konstitucionalizovao praksu tzv. „blanko ostavki“ kojima poslanici neopozivo mandat stavljaju na raspolaganje svojim strankama na čiji su predlog izabrani za vršenje funkcije. U slučaju neslaganja sa svojim partijskim vrhom, poslanici mogu biti smenjeni, a na njihovo mesto stranke mogu postaviti nove ljude. Time je prostor za postojanje jake političke volje za sprovođenje efektivnog nadzora sektora bezbednosti u velikoj meri sužen. Osim toga, poslanici mogu imati manjak volje da se suviše kritički bave sektorom i politikom bezbednosti ukoliko su građani,

odnosno birači nedovoljno informisani i zainteresovani za ovu oblast. Ovde veoma važnu ulogu igraju mediji i organizacije građanskog društva. Njihov zadatak je da širu javnost objektivno informišu i po potrebi mobilizuju kako bi od narodnih poslanika zahtevali da vrše efektivnu kontrolu i nadzor sektora bezbednosti.

4. Koji su mehanizmi skupštinskog nadzora nad sektorom bezbednosti?

Zakonodavna aktivnost jeste najvažniji, ali ne i jedini mehanizam skupštinskog nadzora. Tokom skupštinskih rasprava, otvara se mogućnost da se javnost upozna sa procesima koji se dešavaju u sektoru bezbednosti, razmenjuju mišljenja i da se na jedan otvoren i demokratski način jedno pitanje iz oblasti bezbednosti sagleda iz više različitih uglova. Skupštinske rasprave je bolje voditi pre nego što se određena odluka donese (*ex ante*), nego nakon toga (*post factum*). Pored rasprava, poslanicima na raspolaganju stoji i mogućnost podnošenja interpelacije Vladi ili ministru za pretresanje određenog pitanja u vezi sa njihovim radom (čl. 209–217 poslovnika Narodne skupštine).

Konačno, Skupština može odlučiti da formira Anketni odbor (čl. 75 poslovnika Narodne skupštine) ukoliko želi posebno da istraži neko pitanje. U tom smislu, Anketni odbor može od pojedinaca i organizacija dobijati izjave, podatke, isprave i obaveštenja koja su mu potrebna. Izuzetno su značajna ovlašćenja anketnih odbora. Oni bi morali da imaju nadležnost da biraju predmet i opseg svoje istrage, posećuju objekte vojske, policije i službi bezbednosti, imaju pristup poverljivim i tajnim podacima. Konačno, veoma je značajan sastav anketnih odbora, u koje bi trebalo da uđu predstavnici što većeg broja parlamentarnih stranaka, a posebno opozicije. Nažalost, u istoriji srpskog parlamentarizma ima mnogo više primera koji svedoče o tome da su anketni odbori bili pre sredstvo zataškavanja, nego sredstvo efikasnog nadzora i kontrole izvršne vlasti. To je rezultanta spretnih mahinacija vladajuće stranke, nedovoljne organizovanosti opozicije i male zainteresovanosti javnosti za to da rad anketnih odbora da zadovoljavajuće rezultate.



Loš primer je rad Anketnog odbora u Skupštini Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca koji je formiran sredinom 1926. godine povodom korupcionaške afere „Adamstal“, u ovoj aferi iz 1924. godine bio je osumnjičen Rade Pašić, sin tadašnjeg predsednika Vlade Nikole Pašića. Anketni odbor radio je izuzetno sporo i manjkavo, a Vlada je u međuvremenu nekoliko puta padala. Uz pomoć jednog glasa prednosti unutar Anketnog odbora, u februaru 1927. godine, predstavnici tada vladajuće Radikalne stranke usvojili su izveštaj koji im je odgovarao, a kojim se odgovornost za korupciju skidala sa Radeta Pašića i radikalskih ministara, a pripisivala nižim državnim službenicima.

Korisni izvori:

- AntoniĆ, Goran, „Skupštinski anketni odbor za borbu protiv korupcije“, *Puls*, 11–12, 2004.
- Born, Hans (ur.), *Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora: načela, mehanizmi i praksa*, DCAF, 2003. Dostupno na:
- <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4>
- Born, Hans and Leigh, Ian, *Making Intelligence Accountable: Legal standards and Best practices for Oversight of Intelligence Agencies*, Publishing house of the Parliament of Norway, Oslo 2005.
- Hadžić, Miroslav (ur.), *Uloga parlamenta u reformi sektora bezbednosti u državama Zapadnog Balkana*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004.
- Hanngi, Heiner, „Best practices of Parliamentary oversight of Security Sector“, Paper presented at the International Workshop on the ‘Experiences of South East European States in the Parliamentary Control of Armed Forces: Achievements and Problems’, organised by the National Institute for Strategic Studies, Kyiv, Ukraine, and the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Switzerland, Kyiv, Ukraine, 26–28 September 2001. Dostupan na http://www.dcaf.ch/pcaf/ev_kyiv_010926_haenggi.pdf

- Janković, Saša, „Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti“, u: Pavle Janković (ur.), *Antologija tekstova sa škola reforma sektora bezbednosti*, ISAC, Beograd, 2006.
- Odenthal W. Hans et. all (ur.), *Democratic control of Armed Forces: The role of Parliament, Media and Academia*, Seminar papers, International seminar in Belgrade, October 25–27, Beogradski centar za ljudska prava, 2002.
- Radojević, Mijodrag, „Parlamentarna kontrola bezbednosnog sektora“, *Revija za bezbednost*, godina II, broj 8, Avgust 2008.

Impresum

Urednik Pojmovnika: Miroslav Hadžić

Autor: Filip Ejodus

Izdavač: Centar za civilno-vojne odnose, Beograd
www.ccmr-bg.org

Lektura i korektura: Tatjana Hadžić

Dizajn i kompjuterska priprema: Saša Janjić

Štampa: GORAGRAF, Beograd

Tiraž: 500 primeraka