

Autor: Vladimir Erceg

# PARLAMENTARNI NADZOR POLICIJE

Radna verzija izveštaja i preporuka i prilog za konsultacije.



Izveštaj je objavljen  
uz podršku  
Evropske unije.

# SADRŽAJ

<b>SAŽETAK .....</b>	<b>3</b>
<b>PREPORUKE .....</b>	<b>4</b>
<b>PARLAMENTARNI NADZOR.....</b>	<b>6</b>
Značajno oslabljen učinak Odbora za odbranu i unutrašnje poslove .....	6
Ugušena praksa postavljanja poslaničkih pitanja .....	7
I dalje bez rasprave o izveštajima nezavisnih kontrolnih institucija .....	8
Bez ozbiljne rasprave o budžetu .....	8

## SAŽETAK

Parlamentarni nadzor nad policijom je oslabio u toku rada XI saziva Narodne skupštine uprkos ulasku većeg broja opozicionih stranaka u sastav Skupštine i dobrim rešenjima iz novog Zakona o policiji koji je unapredio oblast parlamentarnog nadzora nad radom policije.

Rad ovog saziva obeležili su suspenzija rada Skupštine koja je proglašena po raspisivanju izbora za predsednika Republike, produblјivanje prakse izbegavanja održavanja dana za postavljanje poslaničkih pitanja članovima Vlade, i izbegavanje razmatranja i usvajanja izveštaja nezavisnih kontrolnih institucija.

Posebno problematična je bila praksa opstrukcije parlamentarne rasprave prilikom usvajanja budžeta, važnih zakona iz oblasti bezbednosti, kao i objedinjavanje rasprava o velikom broju predloga zakona u jednu tačku dnevnog reda.

Rad Odbora za odbranu i unutrašnje poslove pratilo je stihijsko razmatranje izveštaja o radu Ministarstva unutrašnjih poslova i neplodne rasprave, u najvećoj meri zasnovane na međustranačkim obračunima.

Izostale su suštinske rasprave o predlozima budžeta i zakona MUP-a, kao i rasprave o otvorenim pitanjima od značaja za javnost, poput tajne nabavke patrolnih vozila za policiju u 2017, postavljanja kamera za video nadzor u Beogradu bez informisanja javnosti, ili slučaja suspenzije policijskog službenika koji je izvršio hapšenje sina Zvezdana Jovanovića.

## PREPORUKE

Usvajanjem priloženih preporuka parlamentarni nadzor nad radom policije bi značajno bio unapređen i podignut na nivo zrelih evropskih demokratskih praksi.

### Pravni okvir

1. Uskladiti član 49 Poslovnika Narodne skupštine koji se tiče rada i nadležnosti Odbora za odbranu i unutrašnje poslove sa članom 222 Zakona o policiji iz 2016. godine.
2. Propisati u Poslovniku Narodne skupštine da se redovni i vanredni izveštaji MUP-a, Sektora unutrašnje kontrole MUP-a, ili izveštaji nezavisnih državnih organa koji se tiču rada MUP-a, razmatraju u nadležnom odboru najkasnije u roku od mesec dana od dana objavljivanja tih izveštaja.
3. Izmeniti član 205 Poslovnika Narodne skupštine tako da se osigura postavljanje poslaničkih pitanja jednom mesečno članovima Vlade u toku zasedanja.
  - Izmenjeni član bi mogao da glasi: „Poslanička pitanja postavljaju se Vladi, u prisustvu članova Vlade, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, na sednici koja je u toku, od 16.00 do 19.00 časova, kada se prekida rad po dnevnom redu. Ukoliko nije moguće održati dan za poslanička pitanja poslednjeg četvrtka u mesecu iz bilo kog razloga, dan za poslanička pitanja će biti održan poslednjeg dana zasedanja u mesecu.”.
4. Propisati u Poslovniku Narodne skupštine obavezu Odbora za odbranu i unutrašnje poslove da najmanje jednu sednicu godišnje izdvoji za razmatranje predloga budžeta MUP-a za narednu godinu.

### Vrednosti

5. Svi novi članovi i zamenici članova Odbora koji nadziru rad institucija sektora bezbednosti bi trebalo da prođu edukaciju o značaju jačanja transparentnosti i parlamentarnog nadzora nad sektorom bezbednosti i najboljim komparativnim praksama.

### Unapređenje prakse

6. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove bi trebalo da zatraži od MUP-a da dostavlja tromesečne informacije o radu nadležnom odboru najkasnije mesec dana od isteka kvartala na koji se informacije odnose.
7. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove bi trebalo unutrašnjim pravilnikom da odredi minimalnu količinu vremena koja je neophodna za razmatranje pojedinačnog zakona iz svoje nadležnosti, od trenutka od kada je upućen ka Odboru na razmatranje, do trenutka kada on dođe na dnevni red.

8. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove bi trebalo da razmatra sve izveštaje koji se tiču rada MUP-a najkasnije mesec dana od njihovog objavljivanja, čak i ukoliko to nije propisano Poslovníkom ili unutrašnjim pravilnikom Odbora.
9. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove bi trebalo da uvede redovnu praksu raspravljanja o važnim dešavanjima koji direktno dovode u pitanje očuvanja integriteta MUP-a, i to najkasnije dve nedelje od takvog događaja. U pojedinim slučajevima kada postoji izrazit interes javnosti da zna, a drugi nadležni organi ne pružaju javnosti relevantne informacije, Odbor bi trebalo da inicira formiranje anketnog odbora ili komisije koja bi trebalo da ispita činjenice o događaju koji urušava integritet MUP-a.
10. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove bi trebalo da traži od MUP-a da unapredi izveštavanje o svom radu tako da MUP u svoje izveštaje o radu i bezbednosti uvede:
  - Grafikone/tabele koje će pokazati trendove najvažnijih posmatranih vrednosti (krivična dela – organizovani kriminal, ubistva, korupcija, saobraćajne nezgode, vanredne situacije, itd.) predstavljene u vremenskim serijama, pet do deset godina unazad;
  - Pregled izvršenih kontrola, upućenih i izvršenih preporuka Službe interne revizije, kao i drugih nezavisnih državnih organa, u posmatranom periodu;
  - Pregled ostvarenosti ciljeva prema postavljenim ciljevima u programskom budžetu.
11. Narodna skupština mora da osigura redovno razmatranje izveštaja nezavisnih kontrolnih organa.
12. Narodna skupština bi trebalo da stane na put zloupotrebama procedura od strane pojedinih narodnih poslanika, a koje onemogućuju raspravu o važnim zakonima i izveštajima koji se nađu na razmatranju u plenumu.

### **Unapređenje komunikacije**

13. U skladu sa članom 6 Zakona o Policiji iz 2016. godine, MUP bi trebalo na svojoj internet stranici da objavi do sada izrađene Izveštaje o stanju bezbednosti u Republici Srbiji, godišnje izveštaje o radu, kao i tromesečne informacije o radu koje se podnose nadležnom odboru Narodne skupštine, i da ih u buduće objavljuje na svojoj internet stranici odmah po njihovoj izradi.
14. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove bi trebalo, najmanje jednom godišnje, da održava konsultacije sa organizacijama civilnog društva koje vrše nadzor nad radom institucija sektora bezbednosti.
15. Narodna skupština bi trebalo da na svojoj internet prezentaciji učini dostupnim sve javne informacije iz izveštaja MUP-a koji su razmatrani na sednicama Odbora za odbranu i unutrašnje poslove.

## PARLAMENTARNI NADZOR

Spoljni nadzor nad policijom je važan jer otkriva i sprečava moguće zloupotrebe, unapređuje svrsishodnost poslovanja i efikasnost upravljanja Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), ali i štiti policiju od političke instrumentalizacije. Da bi institucije koje vrše spoljni nadzor nad radom policije bile uspješne njihov rad mora biti angažovan, odgovoran i nezavisan, a saradnja policije sa njima otvorena i u skladu sa zakonom propisanim obavezama.

U izveštaju se nalazi analiza učinka Narodne skupštine u kontroli i nadzoru nad radom policije. Izveštaj pretežno obuhvata učinak Narodne skupštine i skupštinskog Odbora za odbranu i unutrašnje poslove u toku 2017. godine.

### Značajno oslabljen učinak Odbora za odbranu i unutrašnje poslove

Odbor za odbranu i unutrašnje poslove (u daljem tekstu: Odbor) je tokom 2017. godine održao samo šest sednica, duplo manje nego 2016. godine.<sup>1</sup> Zbog neopravdane suspenzije rada parlamenta u prvom delu 2017. godine, prva sednica Odbora održana je tek u maju. Na naredne dve sednice u septembru, Odbor je raspravljao o informacijama o radu MUP-a za period od oktobra 2016. do juna 2017. godine, kao i o izveštaju Sektora unutrašnje kontrole MUP-a za 2016. godinu. Članovi Odbora zamerili su MUP-u što se izveštaji ne dostavljaju na vreme, i što Odbor već drugu godinu za redom razmatra po tri kvartalna izveštaja odjednom na sednici. Izveštaji su kritikovani jer ne sadrže analize trendova, već samo poređenja sa istim kvartalom iz prethodne godine.<sup>2</sup>

Rezultati MUP-a hvaljeni su od strane članova Odbora iz redova vladajuće koalicije, dok su članovi iz opozicionih partija kritikovali MUP zbog izostanka rezultata u istragama u poznatim slučajevima „Savamala”, „Jajinci”, obijanja stana novinarke Dragane Pećo, kao i zbog slučaja suspenzije policijskog službenika koji je izvršio hapšenje sina Zvezdana Jovanovića. Nema indicija da su kritike i predlozi narodnih poslanika, naročito poslanika opozicije, uvažene i da je u skladu sa njima došlo do određenih promena u radu MUP-a.<sup>3</sup>

Uprkos problematičnom slučaju velike nabavke patrolnih vozila za policiju koja je bez objašnjenja proglašena poverljivom, a koji je uzburkao javnost, Odbor u ovoj godini nije raspravljao o godišnjem izveštaju o sprovedenim nabavkama iz oblasti odbrane i bezbednosti koji je MUP bio u obavezi da dostavi Odboru do 31. marta.<sup>4</sup>

Na dve sednice u novembru i decembru, u ukupnom vremenu od manje od dva sata, Odbor je odlučivao o ukupno 19 predloga zakona iz oblasti bezbednosti. Među ovim predlozima našli su se i predlozi zakona koji uređuju izuzetno osetljive oblasti, poput Zakona o nacionalnom DNK registru, Zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova, Zakona o azilu, ali i izmene Zakona o policiji i Zakona o javnom redu i miru. Jedan broj zakona je poslanicima dostavljen nepuna dva dana pred sednicu Odbora. Posebno zabrinjavajuće je to što se Odbor nije

<sup>1</sup> Pogledati pregled aktivnosti Odbora: <<https://goo.gl/o9BhUa>>.

<sup>2</sup> Pogledati video zapise sednica Odbora: <<https://goo.gl/KxYRKq>>.

<sup>3</sup> 7. sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, 13. septembar 2017.

<sup>4</sup> Član 131, Zakon o javnim nabavkama, „Sl. glasnik”, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015.

ozbiljnije osvrnuo na problematične izmene predloženog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o policiji.<sup>5</sup> Praksa razmatranja velikog broja zakonskih predloga odjednom i u žurbi onemogućava ozbiljniju pripremu poslanika i kvalitetnu raspravu o zakonima ključnim za bezbednost građana. Takođe, takva praksa održava sliku o parlamentu kao „mašini za usvajanje zakona” i značajno marginalizuje njenu kontrolnu i nadzornu ulogu.<sup>6</sup>

## Ugušena praksa postavljanja poslaničkih pitanja

U 2017. godini održana je samo jedna sednica na kojoj su poslanici imali prilike da postavljaju pitanja članovima Vlade. Na ovoj sednici, održanoj poslednjeg četvrtka u oktobru, šest poslanika je postavilo pitanja prisutnim članovima Vlade. Jedno pitanje se ticalo rada policije, i to istrage o incidentu u Jajincima u novembru 2016. godine, kada je u blizini porodične kuće tadašnjeg premijera pronađena velika količina oružja i municije.<sup>7</sup>

### Okvir 1: Nastavak prakse izbegavanja dana za postavljanje poslaničkih pitanja

Poslednjih godina upečatljiva je praksa izbegavanja zakazivanja sednica za poslednji četvrtak u mesecu, čime se onemogućava održavanje dana za postavljanje poslaničkih pitanja.

Skupština Srbije se 2017. godine u plenumu sastajala 59 dana, od toga su samo dva dana pala na poslednji četvrtak u mesecu, s tim što je jedan od ta dva četvrtka iskorišćeni za polaganje zakletve članova nove vlade.

Prema Poslovniku Narodne skupštine Članovi Vlade Srbije su u obavezi da svakog poslednjeg četvrtka u mesecu dođu na sednicu u toku i da odgovaraju poslanicima na njihova pitanja.<sup>8</sup>

Poslanici opozicije u toku 2017. godine nisu uspeali da efektivno koriste i druge skupštinske mehanizme za vršenje kontrole rada policije. Nije usvojen ni jedan od 40 predloga za osnivanje anketnih odbora za utvrđivanje činjenica o brojnim društvenim i političkim pitanjima, od kojih su se četiri ticala i ispitivanja rada policije i nadležnog ministarstva.<sup>9</sup>

Ministarstvo unutrašnjih poslova je poboljšao praksu odgovaranja na poslanička pitanja. Prema raspoloživim podacima, MUP je u periodu od 2015. do kraja juna 2017. godine ukupno odgovorio na 110 poslaničkih pitanja.<sup>10</sup> To je prosečno 44 odgovora godišnje, što je mnogo bolja praksa u odnosu na period od 2008. od 2014. godine kada je MUP uspevao da odgovori na prosečno 20 pitanja godišnje.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Saša Đorđević, Sofija Madić, Sonja Stojanović Gajić, „Unapređenje predloga i izmena Zakona o policiji”, *Beogradski centar za bezbednosnu politiku*, decembar 2017. <<https://goo.gl/n1bAVY>>; Saša Đorđević, „Reforma policije na štetu građana”, *Peščanik*, 6. mart 2018. <<https://goo.gl/RkbQMX>>; Sofija Madić, „Srećan novi Zakon o policiji”, *Peščanik*, 30. decembar 2017. <<https://goo.gl/WCgCgA>>.

<sup>6</sup> Pogledati video zapise sednica Odbora: <<https://goo.gl/KxYRkq>>.

<sup>7</sup> Pogledati pregled poslaničkih pitanja u 2017. godini: <<https://goo.gl/xYecaf>>.

<sup>8</sup> Član 202 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije.

<sup>9</sup> Pogledati pregled akta u proceduri: <<https://goo.gl/XbZJ1o>>.

<sup>10</sup> Odgovor na upitnik BCBP od 8. avgusta 2017.

<sup>11</sup> Vladimir Erceg. *Poslanička pitanja kao mehanizam parlamentarne kontrole sektora bezbednosti*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014. <<https://goo.gl/6Yo2pF>>.

## I dalje bez rasprave o izveštajima nezavisnih kontrolnih institucija

---

Parlament je i u 2017. godini nastavio sa praksom zapostavljanja razmatranja i usvajanja izveštaja nezavisnih državnih organa. U ovim izveštajima se mogu pronaći zaključci i predlozi mera koji se direktno ili indirektno odnose i na upravljanje policijom. Tako, već treću godinu zaredom, nisu usvojeni izveštaji Zaštitnika građana i Agencije za borbu protiv korupcije iz 2014, ali ni izveštaji Državne revizorske institucije, Republičke komisije za zaštitu prava ponuđača u javnim nabavkama, kao ni izveštaj Komisije za zaštitu konkurencije za 2016. godinu.<sup>12</sup>

## Bez ozbiljne rasprave o budžetu

---

Vlada Republike Srbije već četvrtu godinu za redom parlamentu upućuje predlog budžeta za narednu godinu sa velikim zakašnjenjem. Tako je ove godine predlog budžeta za 2018. godinu, umesto 1. novembra, stigao u Skupštinu Srbije tek 2. decembra.

Rasprava o budžetu trajala je sedam dana i Budžet je usvojen 14. decembra. Na dan kada je predlog budžeta stigao u Skupštinu, Odbor za odbranu i unutrašnje poslove je raspravljao o 12 predloga zakona, dok predloženi budžet MUP-a uopšte nije razmatran. Odbor nadležan za finansije je predlog budžeta razmatrao uz još 16 predloga zakona. U ovakvim okolnostima ne može se očekivati da se na informisan način vodi rasprava o budžetu MUP.

Posebno je zabrinjavajuća praksa kojoj su, prilikom rasprave o budžetu za 2018. godinu, pribegli poslanici vladajuće većine kojom su onemogućili poslanike opozicije da obrazlože svoje amandmane i primedbe. Ukupno vreme za raspravu o budžetu poslanici vladajuće većine su potrošili na obrazlaganje velikog broja amandmana koje su sami podneli, a koje su po isteku vremena za raspravu povukli.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Pogledati pregled akta u proceduri: <<https://goo.gl/XbZJ1o>>.

<sup>13</sup> Nedeljnik, 14. decembar 2017.