PARLAMENTARNI NADZOR I IZGRADNJA INTEGRITETA U INSTITUCIJAMA BEZBEDNOSTI

Katarina Đokić

Vladimir Erceg

USAID
OD AMERIČKOG NARODA

BCBP

INSTITUTE FOR Sustainable Communities

PARLAMENTARNI NADZOR I IZGRADNJA INTEGRITETA U INSTITUCIJAMA BEZBEDNOSTI

Katarina Đokić

Vladimir Erceg

Beograd
avgust 2014.

PARLAMENTARNI NADZOR I IZGRADNJA INTEGRITETA U INSTITUCIJAMA BEZBEDNOSTI

Izdavač
Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
Tel: 011 3287 226
Email: office@bezbednost.org
Web: www.bezbednost.org

Autori
Katarina Đokić i Vladimir Erceg

Recenzent
Predrag Petrović

Lektura i korektura
Nebojša Đokić

Dizajn i prelom
Marko Marinković

Štampa
UNAGRAF

Tiraž
500

ISBN
978-86-6237-094-5

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

328.3:351.74/.75(497.11)
328.3:355.2(497.11)

ЂОКИЋ, Катарина, 1985-
Parlamentarni nadzor i izgradnja
integriteta u institucijama bezbednosti / Katarina Đokić, Vladimir Erceg. - Beograd :
Beogradski centar za bezbednosnu politiku,
2014 (Beograd : Unagraf). - 49 str. ; 21 cm

Tiraž 500. - O autorima: str. 49. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. -
Bibliografija: str. 42-46.

ISBN 978-86-6237-094-5

1. Ерцег, Владимир, 1982- [аутор]
а) Безбедносни сектор - Парламентарна
контрола - Србија
COBISS.SR-ID 209440524

Izdavanje ove publikacije omogućila je Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) kroz program „Građansko društvo za budućnost" kojim rukovodi Institut za održive zajednice (ISC). Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i nužno ne izražavaju stavove ISC-a, USAID-a ili Vlade SAD.

Sadržaj

Uvod 7

Nadzor Narodne skupštine nad sektorom bezbednosti 8

Prepreke efektivnom nadzoru 10

- Problemi pravnog okvira 10
  - Izveštavanje odbora nije sistematično i sveobuhvatno 11
  - Primena specijalnih istražnih metoda u raduMUP/UKP bez nadzora 15
  - Odbori teško postižu kontinuitet rada iz saziva u saziv 17
  - Preširoko definisane nadležnosti Odbora za odbranu i unutrašnje poslove 18
  - Uočene slabosti pri vršenju neposrednog nadzora nad službama bezbednosti 20
  - Ostali instrumenti za vršenje parlamentarnog nadzora ostaju neiskorišćeni 21
- Problemi u praksi 23
  - Dominacija Vlade nad Narodnom skupštinom 23
  - Redovni izveštaji ne pružaju poslanicima sve neophodne informacije 24
  - Pasivnost narodnih poslanika i pasivnost opozicije 27
  - Kultura diskrecije - „negovanje netransparentnosti“ 29
  - Curenje informacija 32
  - Nedovoljno spremni i stručni poslanici bez podrške u radu 33

Uspostavljanje dobre prakse: Odbor za kontrolu službi bezbednosti 36

Preporuke za uspostavljanje efektivnog nadzora 40

Izvori 42

- PARTNERSTVO ZA INTEGRITET U SEKTORU BEZBEDNOSTI 47
  - Informacije o projektu 47
  - O Beogradskom centru za bezbednosnu politiku 48
  - O autorima 49

Lista skraćenica

BIA Bezbednosno-informativna agencija

DRI Državna revizorska institucija

MO Ministarstvo odbrane

MUP Ministarstvo unutrašnjih poslova

NSRS Narodna skupština Republike Srbije

OOB Odbor za odbranu i bezbednost

OKSB Odbor za kontrolu službi bezbednosti

OOUP Odbor za odbranu i unutrašnje poslove

SNS Srpska napredna stranka

UKP Uprava kriminalističke policije

VBA Vojnobezbednosna agencija

VOA Vojnoobaveštajna agencija

VS Vojska Srbije

ZTP Zakon o tajnosti podataka

Uvod

Izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti podrazumeva i postojanje efektivnog spoljnog nadzora, koji vrše Narodna skupština, nezavisni državni organi[1], sudstvo, mediji i civilno društvo. Kako je za institucije bezbednosti posebno karakteristično da određeni aspekti njihovog rada nisu dostupni javnosti, odgovornost institucionalnih aktera koji vrše spoljni nadzor nad njima veoma je visoka. Usled ovoga, unapređenje rada nadzornih institucija je od presudne važnosti za postizanje efektivnog spoljnog nadzora i ostvarenje opštih ciljeva institucija bezbednosti.

Od pomenutih institucionalnih aktera - nosilaca spoljnog nadzora nad institucijama bezbednosti - Narodna skupština je 2012. godine najlošije ocenjena.[2] Istovremeno, jasno je da je Skupština neophodan i nezaobilazan akter nadzora iz više razloga. Kontrolna funkcija je jedna od osnovnih funkcija Skupštine, koja bi trebalo da doprinosi većoj odgovornosti institucija izvršne vlasti. Budući da je Skupština direktno izabrano telo, skupštinski nadzor bi trebalo da ujedno doprinosi većem legitimitetu institucija. Skupštinski nadzor se odvija prvenstveno kroz radna tela, odbore, specijalizovane za nadzor nad radom pojedinih institucija, odnosno nad sprovođenjem određenih politika, čime se obezbeđuju sistematičnost i kontinuitet nadzora.

U ovom istraživanju fokusirali smo se na ulogu Narodne skupštine u nadzoru nad onim aspektima rada institucija bezbednosti gde su rizici od korupcije naročito izraženi: budžetiranje i upravljanje finansijskim sredstvima, sprovođenje i realizacija javnih nabavki, upravljanje materijalnim resursima, upravljanje ljudskim resursima, primena posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka. Već prvi pregled aktivnosti Narodne skupštine u toj oblasti pokazuje da se Skupština kao akter spoljnog nadzora još nije efektivno uključila u borbu protiv korupcije i izgradnju integriteta u institucijama bezbednosti. U prethodnom sazivu (2012-2014) napravljeni su, doduše, izvesni pomaci; tako je, na primer, prvi put razmatran izveštaj Državne revizorske institucije o izvršenoj reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja jedne službe bezbednosti. Ipak, sveukupan utisak jeste da nadzor nad onim aspektima rada institucija bezbednosti u kojima je rizik od korupcije najizraženiji još nije uspostavljen; štaviše, narodni poslanici propustili su da reaguju na

1 U ovom trenutku nezavisne državne institucije koje vrše nadzor institucija sektora bezbednosti su: Državna revizorska institucija, Agencija za borbu protiv korupcije, Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Uprava za javne nabavke i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

2 U sveobuhvatnom istraživanju BCBP. Videti: Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović Gajić (ur), *Godišnjak reformi sektora bezbednosti u Srbiji* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku/Službeni glasnik, 2012.)

niz afera koje su proteklih godina ukazivale na sistemski rasprostranjene pojave korupcije u pojedinim institucijama bezbednosti.

U tekstu će biti dat pregled mehanizama koje Narodna skupština ima na raspolaganju u vršenju kontrole i nadzora nad institucijama bezbednosti i biće ocenjeno u kojoj meri su ti mehanizmi do sada korišćeni, naročito u oblastima našeg interesovanja. Glavni deo analize ima za cilj da ukaže na probleme koji onemogućavaju efektivan skupštinski nadzor u tim oblastima. Najzad, analiziraćemo jedan slučaj dobre prakse, odnosno napretka koje je u oblasti nadzora zabeležio Odbor za kontrolu službi bezbednosti, kako bismo ustanovili koji činioci mogu doprineti poboljšanju skupštinskog nadzora i aktivnijoj ulozi Skupštine u izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti. Potrebno je napomenuti da će se u nastavku teksta pod Odborom za kontrolu službi bezbednosti podrazumevati Odbor iz saziva 2012-2014; isto važi za Odbor za odbranu i unutrašnje poslove.

Nadzor Narodne skupštine nad sektorom bezbednosti

Glavni deo skupštinskog nadzora nad institucijama sektora bezbednosti odvija se preko nadležnih odbora - Odbora za odbranu i unutrašnje poslove (OOUP) i Odbora za kontrolu službi bezbednosti (OKSB). Oba odbora imaju ovlašćenja da razmatraju redovne izveštaje institucija čiji rad nadziru - Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova - odnosno službi bezbednosti. Pored ta dva odbora, trebalo bi pomenuti i Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, koji je, između ostalog, nadležan da kontroliše primenu republičkog budžeta i pratećih finansijskih planova u smislu zakonitosti, svrsishodnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava. Narodni poslanici, nezavisno od toga da li su članovi navedenih odbora ili ne, o radu tih institucija mogu da se informišu i postavljanjem poslaničkih pitanja, kao i traženjem obaveštenja i objašnjenja. U slučaju obelodanjivanja događaja koji ukazuju na sistemsku korupciju, Narodna skupština ima mogućnost formiranja privremenih radnih tela, anketnih odbora i anketnih komisija, radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima. Za slične potrebe poslanicima je na raspolaganju i instrument postavljanja poslaničkih pitanja u vezi s aktuelnom temom, kada bilo koja poslanička grupa može da predloži aktuelnu temu i traži da nadležni ministar ili drugo odgovorno lice na posebnoj sednici odgovara na pitanja u vezi s tom temom.

Odbor za odbranu i unutrašnje poslove nije pokazao naročitu proaktivnost: U periodu od jula 2012. do februara 2014. održano je 17 sednica, a dnevni red se neretkosvodio na usvajanje zakona o potvrđivanju međunarodnih sporazuma. Održana je samo jedna tematska sednica[3]. Samo jednom su razmatrani redovni izveštaji Ministarstva unutrašnjih poslova, dok redovni izveštaji Ministarstva odbrane nisu razmatrani nijednom. Taj odbor takođe nijednom nije razmatrao predloge budžeta Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova. S druge strane, Odbor za kontrolu službi bezbednosti održao je do kraja 2013. godine 20 sednica, na kojima je odlukama uredio održavanje sednica na kojima se razmatraju poverljivi podaci i sprovođenje nadzornih poseta službama, redovno razmatrao izveštaje službi, izveštaj generalnog inspektora vojnih službi bezbednosti, izveštaj DRI o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Bezbednosno-informativne agencije i izvršio nadzorne posete svim službama. Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava nije se do sada posebno bavio kontrolom trošenja sredstava u pojedinim institucijama, uključujući institucije bezbednosti. U sazivu 2012-2014. ovaj odbor bio je posvećen zakonodavnim zadacima. S obzirom na širok spektar nadležnosti Odbora i očekivan nastavak intenzivnih zakonodavnih aktivnosti u oblasti finansija, pitanje je da li će on i u narednom periodu moći da se uključi u nadzor nad institucijama bezbednosti.

Zbivanja u institucijama bezbednosti nijednom nisu bila predmet poslaničkih pitanja u vezi sa aktuelnom temom, kao ni rada anketnih odbora ili anketnih komisija. U prethodnom sazivu (2012-2014) poslanici su institucijama bezbednosti uputili svega 19 (2,3%) od ukupno 832 upućenih poslaničkih pitanja[4]. U istom periodu obrazovan je samo jedan anketni odbor.[5]

3 14. sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, održana zajedno s Odborom za kontrolu službi bezbednosti 13. novembra 2013. Na poziv oba odbora, sednici su prisustvovali predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, Bezbednosno-informativne agencije, Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije. Članove dva odbora predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova i službi bezbednosti informisali su o delovanju ekstremnih navijačkih grupa i ekstremističkih organizacija na teritoriji Republike Srbije.

4 Vladimir Erceg, *Poslanička pitanja kao mehanizam parlamentarne kontrole sektora bezbednosti* (Beograd: BCBP, 2014), 15.

5 Anketni odbor radi utvrđivanja činjenica o načinu trošenja sredstava budžeta Republike Srbije na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija u periodu od 2000. do 2012. godine.

Prepreke efektivnom nadzoru

Problemi pravnog okvira

Uprkos pomacima koji su ostvareni prethodnih godina, prerogativi kontrole i nadzora Narodne skupštine Republike Srbije (NSRS) nad radom institucija sektora bezbednosti i dalje nisu dovoljnog obuhvata, a postojeći nisu konzistentno iskorišćeni u našem pravnom okviru. Pod prerogativima kontrole, sa jedne strane, podrazumevamo konkretna ovlašćenja koja Narodna skupština poseduje u svrhu vršenja kontrole i nadzora nad institucijama sektora bezbednosti i, sa druge strane, obavezama koje te institucije imaju prema Narodnoj skupštini.

Iako je u prethodnih osam godina ostvarivan postepen napredak na polju pravnog uređenja ove oblasti[6], on je bio parcijalan i nesistematičan, što je ostavilo praznine koje onemogućavaju Narodnoj skupštini da u punoj meri vrši svoju kontrolnu funkciju, a time i prostor koji omogućava koruptivno i nesvrsishodno delovanje unutar institucija sistema bezbednosti.

Efikasnost nadzora skupštinskih odbora zavisi najvećim delom od ovlašćenja kojima oni raspolažu. Kao što je već napomenuto, ta ovlašćenja se definišu pravnim aktima koji uređuju rad Narodne skupštine, ali i državnih organa čiji rad ti odbori nadziru. Pored Zakona o Narodnoj skupštini, nadležnosti parlamenta su načelno definisane u Ustavu Republike Srbije, dok Poslovnik o radu dodatno specifikuje te nadležnosti i definiše postupke za njihovo sprovođenje. Da li će parlament delotvorno sprovoditi kontrolu i nadzor nad institucijama sektora bezbednosti ili će to činiti samo figurativno umnogome zavisi od kvaliteta rešenja u tim pravnim propisima.

U daljem tekstu analiziramo najproblematičnije tačke pravnog uređenja u sprovođenju parlamentarne kontrole i nadzora i nudimo rešenja za njihovo otklanjanje. Kako mnogi problemi pravnog okvira uslovljavaju i probleme prakse u toj oblasti, napominjemo da je podela koja je iskorišćena u ovom tekstu, na probleme pravnog okvira i probleme prakse, uslovnog karaktera i više zasnovana na naglašavanju uzroka problema nego na njihovom preciznom i konačnom određenju.

6 Pre svega usvajanjem Zakona o Narodnoj skupštini i novog Poslovnika NSRS (2010), kao i Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti (2007) i novog Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji (2009).

Izveštavanje odbora nije sistematično i sveobuhvatno

Usaglašavanje obaveza podnošenja redovnih izveštaja odborima Narodne skupštine doprinelo bi tome da članovi odbora imaju jasniju sliku o stanju institucija bezbednosti, a proširenjem obaveze izveštavanja i na druge aktere značajno bi se unapredila kontrola nad institucijama bezbednosti.

Većina relevantnih aktera iz sektora bezbednosti ima obavezu, prema zakonu, da izveštava Skupštinu i nadležne odbore o svom radu. Zamerke iz oblasti propisa koji uređuju izveštavanje tih aktera mogu se uputiti na neusaglašenost zakonskih rešenja, različit tretman podjednako važnih aktera i na aktere izostavljene iz procesa izveštavanja. Poseban problem može da predstavlja to što nije propisano koje informacije bi izveštaji morali da sadrže.

Po pitanju neusaglašenosti zakonskih rešenja jedan od primera je odredba u Poslovniku koja predviđa da Odbor za odbranu i unutrašnje poslove razmatra „izveštaj o radu ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove o stanju bezbednosti u RS, dostavljen Narodnoj skupštini na njen zahtev“[7]. Prema ovoj odredbi, ne vidi se jasno da li je u pitanju jedan izveštaj ili dva - jedan o radu ministarstva i drugi o stanju bezbednosti. Druga odredba u Poslovniku, u odeljku koji uređuje izveštavanje Narodne skupštine o radu Vlade, propisuje da ministar informiše nadležni odbor o radu ministarstva jednom u tri meseca[8]. Obe ove (neusaglašene) odredbe iz Poslovnika nisu u saglasnosti s odredbom u Zakonu o policiji koja propisuje obavezu ministra da Narodnu skupštinu izveštava jedanput godišnje[9], a ne po zahtevu, kako je to navedeno u Poslovniku. Izveštavanje Bezbednosno-informativne agencije razumnije je podeljeno na Izveštaj o radu i na Izveštaj o stanju bezbednosti Republike Srbije, koji se podnose dva puta godišnje[10]. Praksa izveštavanja Ministarstva odbrane, predviđa Poslovnik, odvija se jednom u tri meseca[11], ali ta ista obaveza ne postoji u Zakonu o odbrani. Ovakva neusaglašenost i različit tretman aktera iz ovog sektora stvaraju situaciju u kojoj Ministarstvo odbrane sastavlja izveštaj o svom radu na svaka tri meseca, BIA po dva izveštaja na svakih šest meseci, a MUP jednom godišnje jedan izuzetno opširan izveštaj[12]. Već na prvi pogled je jasno da neka od tih rešenja ne odgovaraju ni veličini ni značaju ovih institucija. Praksu izveštavanja tako važnih institucija potrebno je sistematizovati. Bilo bi poželjno

---

7 Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, čl. 49. st. 1. tač. 8.

8 Ibid, čl. 229. st. 1.

9 Zakon o policiji, čl. 9.

10 Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, čl. 17.

11 Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, čl. 49. st. 1. tač. 6.

12 Na sednici OOUP 12. decembra 2012. razmatrana su istovremeno dva tromesečna izveštaja o radu MUP-a za period april-septembar 2012. godine, što govori da se u praksi prati odredba iz Poslovnika, a ne iz Zakona o policiji.

uvesti ista pravila izveštavanja i jasno razdvajanje vrsta izveštaja. Treba obratiti pažnju i na vremensku raspoređenost podnošenja izveštaja, kako odbori ne bi dolazili u situaciju da na dnevnom redu imaju previše izveštaja za kratko vreme, što može da utiče na temeljnost razmatranja.

Među institucijama sektora bezbednosti postoji još nekolicina izuzetno relevantnih organa za koje bi trebalo predvideti obaveznu praksu izveštavanja Narodnoj skupštini. Ističe se primer problematično rešene pozicije šefa Biroa za koordinaciju službi bezbednosti[13] kao i nepostojanja nadzora nad ovim organom. Nadležnosti Odbora za kontrolu službi bezbednosti u potpunosti opravdavaju uvođenje obaveze podnošenja izveštaja Biroa Odboru za kontrolu službi bezbednosti. Pored toga, opravdano je predvideti i prisustvo predsednika Odbora na sednicama Biroa. Kada je reč o Savetu za nacionalnu bezbednost, Odbor za odbranu i unutrašnje poslove bi svakako trebalo da bude upoznat s njegovim radom, ako ne i da učestvuje ili prisustvuje preko svog predstavnika na njegovim sednicama. Opravdano bi bilo da OOUP bude upoznat i s izveštajima Inspektorata odbrane, koje Inspektorat već dostavlja predsedniku Republike i ministru odbrane. Pored tih primera, a na osnovu rizika koje su u svom radu prepoznali i Zaštitnik građana i Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti[14], uočljiva je i potreba uvođenja dodatnog mehanizma kontrole rada službi bezbednosti. Potrebno je predvideti praksu podnošenja izveštaja o evidenciji zahteva za pristup elektronskim podacima[15] OKSB kako bi se učvrstio nadzor nad sprovođenjem mera pristupanja zadržanim podacima službi ka operatorima elektronskih komunikacija[16]. Takođe, odbori bi posebnu pažnju trebalo da obrate na izveštaje o stanju zaštite i bezbednosti podataka u elektronskoj komunikacionoj mreži operatora, kao i zadržanih podataka kod operatora. Dosadašnja praksa govori da je nadzor u toj oblasti potpuno zapostavljen. Kada se uzme u obzir da je sigurnost elektronskih podataka trenutno jedan od najvećih svetskih bezbednosnih izazova, nesprovođenje nadzora u toj oblasti potpuno je neopravdano.

13 Funkcija uvedena 2007. Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije i formiranjem Saveta za nacionalnu bezbednost. Poziciju šefa Biroa za koordinaciju službi bezbednosti vrši sekretar Saveta, a on je do 2012. po automatizmu bio šef kabineta predsednika Republike. Nakon izmena i dopuna Zakona, u junu 2012. godine, sekretara Saveta bira predsednik Republike. Od tog trenutka za sekretara Saveta (a samim tim i šefa Biroa za koordinaciju službi bezbednosti) imenovan je 2012. godine A. Vučić, ministar odbrane i prvi potpredsednik Vlade. Takva praksa implicira ozbiljnu koncentraciju moći u figuri iz vrha izvršne vlasti, od formiranja nove Vlade krši zakon i narušava principe podele i ravnoteže vlasti koju bi u slučaju koordinacije službi bezbednosti trebalo da predstavlja Savet za nacionalnu bezbednost kao organ pod vođstvom predsednika Republike.

14 14 Predloga Šabića i Jankovića za zaštitu podataka o ličnosti.

15 Prema Zakonu o elektronskim komunikacijama, čl. 130a.

16 Operator je zakonski naziv za lice koje obavlja ili je ovlašćeno da obavlja delatnost elektronskih komunikacija. (Zakon o elektronskim komunikacijama, čl. 4. st. 1. tač. 30)

Dodatnu slabost u praksi izveštavanja predstavlja nepostojanje kanala za sve važne kontrolne organe unutar institucija bezbednosti da se neposredno obrate i podnose svoje izveštaje direktno Narodnoj skupštini i nadležnim odborima[17]. Mogućnost neposrednog obraćanja Skupštini je predviđena u Zakonu o VBA i VOA, po kom joj se mogu obratiti generalni inspektor službi, rukovodilac unutrašnje kontrole, ali i pojedinačni pripadnik VBA i VOA[18]. Uvođenjem prakse izveštavanja (makar vanrednog - na zahtev odbora) unutrašnjih kontrolnih organa i mogućnosti njihovog neposrednog obraćanja Narodnoj skupštini, značajno bi se pojačala autonomija organa unutrašnje kontrole i podigao integritet rada institucija bezbednosti.

Pored aktivnosti aktera, trebalo bi ojačati nadzornu ulogu Skupštine i u oblastima poput uvoza i izvoza naoružanja, vojne opreme i robe dvostruke namene. Postojeći Zakon o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namene iz 2005. predviđa da Vlada (Savet ministara Srbije i Crne Gore) usvaja godišnji izveštaj o realizaciji spoljnotrgovinskog prometa kontrolisane robe koji priprema ministarstvo nadležno za spoljnu trgovinu i o tome informiše Skupštinu (SCG).[19] Predlog zakona o izvozu i uvozu naoružanja i vojne opreme, koji je trenutno u proceduri, donekle je određeniji: naime, on predviđa da Vlada nakon usvajanja godišnji izveštaj dostavlja Skupštini.[20] Ipak, novi zakon trebalo bi da ode još dalje i eksplicitno predvidi obavezu Skupštine da taj izveštaj i razmatra. Dalje, Poslovnik Narodne skupštine trebalo bi da jasno razreši potencijalnu dilemu koji odbor bi bio nadležan za nadzor nad spoljnom trgovinom naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namene. Kao najlogičniji izbor nameće se Odbor za odbranu i unutrašnje poslove, koji već ima u nadležnosti razmatranje pitanja u vezi s prometom i prevozom oružja[21], odnosno naoružanja i vojne opreme.[22]

Odbori bi takođe trebalo da prate napredak koji institucije bezbednosti ostvaruju u borbi protiv korupcije i pri sprovođenju planova integriteta. Ostvaren i planiran napredak u toj oblasti bi trebalo da bude predmet posebnih izveštaja ili posebnog odeljka u sklopu redovnih izveštaja o radu.

---

17 Posebno je problematična situacija u MUP-u, u kom Sektor unutrašnje kontrole policije kontroliše rad više od 40.000 policijskih službenika, a u potpunosti je odgovoran samo ministru.

18 Zakon o VBA i VOA, čl. 51.

19 Zakon o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namene, čl. 28. stav 3.

20 Predlog zakona o izvozu i uvozu naoružanja i vojne opreme, čl. 28. stav 3.

21 Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, čl. 49. stav 1. tač. 1.

22 Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, čl. 49. stav 1. tač. 2.

Tabela 1: Izveštavanje državnih organa sektora bezbednosti Narodnoj skupštini i nadležnim odborima

Državni organ	Izveštaj	Koliko često?	Ko razmatra?
Vlada	Izveštaj o radu za proteklu godinu[a]	Najkasnije 60 dana pre donošenja predloga završnog računa budžeta	NSRS
Vlada i članovi Vlade	Izveštaj o radu[b]	Na zahtev NSRS	NSRS ili nadležni odbor
MUP	Izveštaj o radu Ministarstva i stanju bezbednosti u RS[c]	Jedanput godišnje, a po zahtevu NSRS ili ukazanoj potrebi i češće	OOUP
MUP	Izveštaj o pitanjima iz delokruga OOUP[d]	Na zahtev OOUP	OOUP
MO	Izveštaj Ministarstva odbrane[e]	Tromesečno u toku zasedanja	OOUP
Ministarstvo nadležno za spoljnu trgovinu	Izveštaj o realizaciji spoljnotrgovinskog prometa kontrolisane robe	Godišnji izveštaj	NSRS
Vlada	Izveštaj o realizaciji izvoza i uvoza robe dvostruke namene	Godišnji izveštaj dostavlja se NSRS	NSRS – bez razmatranja
Vlada	Izveštaj o izvršavanju Godišnjeg plana upotrebe VS i drugih snaga odbrane u MNO	Godišnji izveštaj	
BIA	Izveštaj o radu službe[f] / Izveštaj o radu Agencije i o stanju bezbednosti Republike Srbije [g]	Redovni izveštaj jednom u toku zasedanja; Vanredni po zahtevu nadležnog odbora	OKSB
VBA	Izveštaj o radu službe[h]	Redovni izveštaj jednom u toku zasedanja; Vanredni po zahtevu nadležnog odbora	OKSB
VOA	Izveštaj o radu službe[i]	Redovni izveštaj jednom u toku zasedanja; Vanredni po zahtevu nadležnog odbora	OKSB
GIS	Izveštaj o sprovedenoj kontroli GI[j]	Najmanje jednom godišnje	OKSB
MP	Izveštaj o aktivnostima u sprovođenju i kontroli primene Zakona o tajnosti podataka	Godišnji izveštaj	OOUP

a Zakon o Vladi, čl. 36 i Zakon o NSRS, čl. 56. st. 2.
b Zakon o Vladi, čl. 36. st. 2.
c Zakon o policiji, čl. 9; Poslovnik NSRS, čl. 49. st. 1. tač. 8.
d Zakon o policiji, čl. 9;
e Poslovnik NSRS, čl. 49. st. 1. tač. 6.
f Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, čl. 18; Poslovnik NSRS, čl. 66. st. 1. tač. 6.
g Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, čl. 17.
h Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, čl. 18; Poslovnik NSRS, čl. 66. st. 1. tač. 6.
i Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, čl. 18; Poslovnik NSRS, čl. 66. st. 1. tač. 6.
j Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, čl. 54. st. 4.

Primena specijalnih istražnih metoda u raduMUP/UKP bez nadzora

*Proširenjem nadzorne nadležnosti odbora i na primenu specijalnih istražnih metoda u radu MUP/UKP bio bi obezbe*đen *kompletniji nadzor u ovoj oblasti.*

Usled velikog napretka u razvoju i povećanja dostupnosti tehnologija za tajni nadzor elektronskih komunikacija nikada ranije nije bilo toliko opravdano kontrolisati zakonitost rada službi bezbednosti. S druge strane, pored sprovođenja nadzora, neophodno je održati i efikasnost rada službi kako bi se omogućilo postizanje zadataka i ciljeva tih institucija. Zbog prirode zadataka koje obavljaju, posebno prilikom primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka, potpuna transparentnost rada službi bezbednosti nije opravdana. Netransparentan rad povećava mogućnost zloupotreba i značajno otežava mogućnost otkrivanja neregularnosti. Utoliko više su sudska kontrola i skupštinski nadzor od presudne važnosti za očuvanje zakonitosti i svrsishodnosti rada službi. Za ovu svrhu osnovan je i Odbor za kontrolu službi bezbednosti, čiji članovi imaju pravo na pristup i uvid u tajne podatke u vezi sa vršenjem funkcije nadzora i kontrole[23]. Ipak, mere kojima se zadire u privatnost građana, pored službi, primenjuje u značajnoj meri i Uprava kriminalističke policije u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Zakonitost primene mera tog organa Odbor za sada ne nadzire, iako mu Poslovnik u načelu daje to pravo[24]. Verujemo da Odbor do sada nije vršio nadzor nad merama koje primenjuje UKP zbog nejasnoće koja nastaje oko nadležnosti dva odbora. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove kontroliše i nadzire rad MUP-a, ali Odbor za kontrolu službi bezbednosti je ovlašćen da vrši nadzor zakonitosti primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka uopšte. Ta činjenica je svakako učinila da čak ni među poslanicima upućenijim u ovu problematiku nije jasno koji odbor bi trebalo da bude nadležan za primenu ovih metoda unutar MUP-a[25]. Dodatnu konfuziju unose i različiti termini koji se u pravnim propisima koriste za postupke i mere

23 Zakon o tajnosti podataka, čl. 39.

24 Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, čl. 66. st. 1. tač. 4: *„(Odbor) nadzire zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka*".

25 Intervju s narodnim poslanikom Momirom Stojanovićem.

kojima se odstupa od neotuđivih prava građana[26]. Ova terminološka nedoslednost bi, u budućim izmenama relevantnih zakona, svakako trebalo da bude otklonjena kako bi nedvosmisleno i na isti način kontrolni mehanizmi tretirali te postupke[27].

Opravdanost ideje o proširenju nadzora i na UKP nije potrebno posebno obrazlagati. Dovoljno je ukazati na sledeći podatak: prema izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, državni organi su u periodu od juna 2011. do juna 2012. više od 270.000 puta pristupili zadržanim podacima o aktivnostima korisnika elektronskih komunikacija, i to samo kod jednog od šest telekomunikacionih operatora. Ubedljivo najveći zahteva za pristup zadržanim podacima operatora u tom periodu podneo je MUP.[28] Nepostojanje nadzora prilikom primene tih mera u velikoj meri povećava prostor za koruptivno i nezakonito delovanje. Poznavaoci prilika u ovom domenu kažu da se usvojenim Izmenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama[29] stvara povoljno tlo na osnovu kog bi se mogla vršiti efikasna dvostruka evidencija pristupa i kod službi (time i u UKP) i kod operatora, te bi se te evidencije mogle stavljati na uvid nadzornim i kontrolnim organima, što bi bila jedna konkretna mera koja bi značajno unapredila sigurnost u tom domenu[30].

Sveobuhvatan skupštinski nadzor u ovoj oblasti je neophodan i stoga što Skupština ne nadzire primenu posebnih mera za tajno prikupljanje podataka samo iz ugla zaštite prava građana, već i iz ugla povećanja efikasnosti institucija koje ih primenjuju. Nesvrsishodnim prisluškivanjem ili tajnim praćenjem nepotrebno se angažuju ljudstvo i oprema koji bi se mogli uposliti, a troškove svega toga snose poreski obveznici. Svakako bi to pitanje trebalo rešiti i u svim zakonima koji uređuju primenu ovakvih mera od strane organa bezbednosti.

26 Pogledati Tabelu 2.

27 Jedno od mogućih rešenja može biti i podvođenje svih mera i postupaka koje zadiru u privatnost građana pod jedan opšti termin, npr. kao što je to učinjeno u Zakonu o VBA i VOA – „posebni postupci i mere za tajno prikupljanje podataka". Smatramo da bi i najjednostavnije i najtačnije rešenje bilo koristiti termin „posebne mere".

28 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Izveštaj o sprovođenju Zakona za 2012. godinu: 60.

29 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama usvojen je u junu 2014.

30 Zaključci sa stručnih konsultacija „Partnerstvo za integritet u sektoru bezbednosti", održanih na Fruškoj gori od 9. do 11. jula 2014.

Tabela 2: Različiti nazivi mera za tajno prikupljanje podataka kojima se odstupa od zagarantovanih prava građana

Pravni propis	Termin	Napomena
Zakon o BIA (2003), Čl. 13	(posebne) Mere kojima se odstupa od nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja	Najstariji propis, mere u pitanju su u najmanjoj meri specifikovane.
Zakon o VBA i VOA (2007), čl. 12	Posebni postupci i mere tajnog prikupljanja podataka iz nadležnosti VBA	Šira kategorija od mera kojima se odstupa od načela tajnosti pisama i komunikacija. Sve mere su specifikovane.
Zakonik o krivičnom postupku (2011)	Tajni nadzor komunikacije; Tajno praćenje i snimanje	U okviru posebnih dokaznih radnji.
Zakon o policiji	Specijalne istražne tehnike	Tehnike utvrđene zakonom kojim se uređuje krivični postupak.
Pravni propis koji uspostavlja SSIM	Specijalne istražne metode	Uključuje konvencionalni i elektronski nadzor.

Odbori teško postižu kontinuitet rada iz saziva u saziv

Uvođenjem mogućnosti odbora da donose interna akta koja bi ostajala na snazi iz saziva u saziv bio bi olakšan proces unutrašnjeg organizovanja i ojačan autoritet i kontinuitet rada odbora Narodne skupštine.

Prema stavovima sagovornika iz oba odbora, rad odbora donekle sputava i činjenica da zakon i Poslovnik ne predviđaju mogućnost donošenja postojanih internih akata koji bi trajno uređivali njihov rad i koji bi definisali procedure za izvršavanje njihovih nadležnosti[31]. Članovi odbora se dovijaju korišćenjem postojećih ovlašćenja, koja nisu uvek adekvatna, kako bi ostvarili neki oblik unutrašnje organizacije. OKSB je u sazivu iz 2012. osnovao internu radnu grupu koja je imala zadatak da izradi jednu vrstu pravilnika koji bi regulisao vršenje neposrednog nadzora nad službama bezbednosti. Pravilnik je izrađen, ali je on donet u vidu odluke Odbora, što je, prema mišljenju sagovornika iz Odbora, nepraktično rešenje, čiji je rok važnosti neizvestan zbog činjenice da svaki naredni saziv tu odluku treba ponovo da izglasa ukoliko želi da se ona i dalje primenjuje[32]. Donošenjem trajnih internih akata[33] odbori bi mogli jasno da urede pojedine postupke koje preduzimaju u

31 Intervju sa narodnom poslanicom Jadrankom Joksimović. Intervju sa narodnim poslanikom Momirom Stojanovićem.

32 Članovi Odbora za kontrolu službi bezbednosti su se na drugoj sednici Odbora u sazivu iz 2014, 12. juna 2014, ponovo izjašnjavali o ovim odlukama.

33 Npr. „Poslovnik Odbora".

ostvarivanju svojih nadležnosti - na primer u oblastima postupanja sa tajnim podacima, sprovođenja nadzornih poseta, održavanja zajedničkih sednica na kojima se razmatraju tajni podaci itd. Pored toga i s obzirom na to da se sastavi odbora menjaju iz saziva u saziv, ta praksa bi sigurno olakšala rad svakog novog saziva, uštedela vreme i ojačala autoritet i snagu odbora.

Preširoko definisane nadležnosti Odbora za odbranu i unutrašnje poslove

Preciznije definisane nadležnosti Odbora za odbranu i unutrašnje poslove podigle bi nivo aktivnosti Odbora i kvalitet vršenja nadzora.

Ustavom Republike Srbije (2006) Narodna skupština, pored ostalih nadležnosti, poseduje i jasno istaknute nadležnosti vršenja kontrole i nadzora nad radom Vlade i kontrole nad radom službi bezbednosti.[34] Zakon o Narodnoj skupštini RS (2010) definiše četiri ravnopravne funkcije Narodne skupštine: zakonodavnu, predstavničku, kontrolnu i izbornu[35]. Poslovnik Narodne skupštine iz 2010. razdvojio je dotadašnji Odbor za odbranu i bezbednost na dva odbora - Odbor za kontrolu službi bezbednosti i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove. Ta preko potrebna izmena otkrila je prave slabosti dotadašnje regulative, a efekti te izmene pokazuju u kojoj meri preciznost zakonskih rešenja može da utiče na ispunjenje svrhe institucija. Naime, stari Odbor za odbranu i bezbednost imao je veoma široke nadležnosti, pokrivao je sva pitanja iz preširoke oblasti bezbednosti, što je u praksi činilo da taj odbor često bude nefokusiran i inertan u delovanju. Kontrola službi bezbednosti bila je pod nadležnošću tog odbora, ali se njoj pristupalo formalistički i na izuzetno površan način[36]. OOB je samo u dva navrata u 2009. posetio BIA i VOA, i to ne radi sprovođenja nadzora, već samo radi upoznavanja s radom službi, a izveštaje službi bezbednosti Odbor je razmatrao sa zakašnjenjem. Nakon usvajanja novog Poslovnika, nadležnosti novih odbora nešto su preciznije određene, ali je ipak Odbor za odbranu i unutrašnje poslove, prema obimu ovlašćenja, ostao *de facto* naslednik starog Odbora za odbranu i bezbednost, nastavio slabiju praksu ostvarivši neznatne rezultate u nadzoru institucija iz svoje nadležnosti. Za razliku od OOUP, Odbor za kontrolu službi bezbednosti ostvario je izuzetno zapažene rezultate u poređenju s dotadašnjom praksom, što se jednim delom može pripisati preciznije definisanim nadležnostima iz kojih mnogo jasnije proizlaze dužnosti

34 Ustav Republike Srbije, čl. 99.

35 Zakonodavac je iz nekog razloga postavio nadležnost nadzora nad službama bezbednosti kao nadležnost koja potpada pod zakonodavnu funkciju, dok je nadzor nad radom Vlade smešten u okviru kontrolne funkcije. Smatramo da je ovo više formalna nego suštinska nedoslednost, ali ipak nedoslednost koju bi svakako trebalo ispraviti izmenama Zakona.

36 Intervju sa sagovornikom bliskim OKSB (2).

Odbora.[37] To dodatno potvrđuje i komentar jednog od saradnika iz Odbora, a u kom se navodi da je efikasnost rada sednica definitivno u vezi s tim da svi poslanici imaju mnogo nametnutih obaveza[38]. Odredbe iz Poslovnika jasno ilustruju navedenu razliku između dva odbora: OOUP razmatra predloge zakona iz oblasti odbrane, druga pitanja koja se odnose na VS, kao i pitanja iz oblasti javne i državne bezbednosti - ovako koncipirane odredbe ostavljaju Odboru mogućnost da razmatra ogroman broj značajnih pitanja, ali s druge strane one ne navode i ne motivišu članove Odbora na konkretna rešenja koja bi mogli da primene u razmatranju tih pitanja, te ona često i izostaju. Takođe, OOUP nema eksplicitnu nadležnost za vršenje kontrole trošenja finansijskih sredstava. S druge strane, Odbor za kontrolu službi bezbednosti razmatra izveštaje i predloge zakona, propisa i budžeta, pokreće inicijative i podnosi predloge zakona iz nadležnosti službi, vrši nadzor zakonitosti trošenja sredstava za rad, nadzire poštovanje političke neutralnosti, utvrđuje činjenice o utvrđenim nepravilnostima u radu službi i o tome donosi zaključke itd.[39] Precizno definisane nadležnosti Odbora za kontrolu službi bezbednosti (OKSB) olakšavaju posao članovima Odbora specifikujući mnogo konkretnije obaveze koje moraju da ispune tokom zasedanja. Smatramo da je ova razlika, pored ostalih povoljnih faktora za vreme prethodnog saziva NSRS (2012-2014), učinila OKSB operativnijim i efikasnijim od „starijeg brata" – OOUP.

OKSB:

- Nadzire (5)*
- Razmatra (4)
- Usvaja (1)
- Pokreće inicijative (1)
- Predlaže (2)
- Obaveštava (1)
- Utvrđuje činjenice (1)
- Donosi zaključke (1)
- Izveštava (1)
- Obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i ovim poslovnikom

OOUP:

- Razmatra (31)
- Vrši kontrolu (1)
- Obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i ovim poslovnikom

Predikati u nadležnostima OKSB i OOUP prema Poslovniku NSRS, kao ilustracija stepena preciznosti regulisanih nadležnosti odbora *u zagradi je naznačeno koliko je puta predikat iskorišćen u ovlašćenjima

37 Ovde je važno istaći da na aktivnost odbora i korišćenje dobijenih nadležnosti pored definisanih nadležnosti značajno utiču i ličnost predsednika odbora, poslanički sastav odbora i stručna podrška u radu.

38 Intervju sa sagovornikom bliskim OKSB (2).

39 Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, čl. 66. st. 1.

Uočene slabosti pri vršenju neposrednog nadzora nad službama bezbednosti

Da bi postupak neposrednog nadzora postao zaista efektan instrument kontrole, potrebno je izmeniti i dopuniti pojedine norme koje ga regulišu.

Vršenje neposrednog nadzora regulisano je Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti. Zakon obavezuje direktore službi da, na zahtev nadležnog odbora, članovima tog odbora omoguće pristup u prostorije službe, dozvole im uvid u dokumentaciju, pruže informacije o radu službe i odgovore na njihova pitanja.[40] Sprovođenje ovog prava u praksi je od izuzetnog značaja jer omogućava mnogo konkretniji kontakt članovima odbora s radom službi, time i viši stepen kontrole nad radom službi. Ipak, slično kao i s izveštavanjem, nije dovoljno da postoji praksa kako bi bio vršen efektivan nadzor, važno je razmotriti i prirodu te prakse. Članovi Odbora za kontrolu službi bezbednosti su tokom prethodnog saziva NSRS doneli odluku kojom se uređuje vršenje neposrednog nadzora. Ipak, pored tog postignuća, ostaju uočljivi određeni problemi prilikom njegovog sprovođenja.

Odlukom OKSB o načinu vršenja neposrednog nadzora nije utvrđeno na koji način se vrši odabir delegacije koja ide u nadzornu posetu i ne postoji obaveza učešća članova Odbora koji su iz redova opozicije. Tu obavezu bi trebalo uvesti kako bi se unapredila kredibilnost nadzornih poseta.

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti sadrži problematične odredbe koje postavljaju ograničenja poslanicima prilikom nadzornih poseta u vidu zabrane traženja podataka: a) o metodima pribavljanja obaveštajnih i bezbednosnih podataka; b) o načinu primene posebnih postupaka i mera; c) o podacima i informacijama koje su pribavljene razmenom sa stranim službama i međunarodnim organizacijama[41]. Prema tim odredbama, članovima OKSB se, između ostalog, uskraćuje mogućnost uvida u način vršenja operativnog rada[42]. Nije jasno zbog čega je tajnost metoda operativnog rada važnija od tajnosti svih ostalih podataka koji su članovima Odbora na raspolaganju, naročito ako se uzme u obzir da najveći rizik od prekoračenja ovlašćenja leži upravo u metodama operativnog rada. Iako poznavanje metoda operativnog rada nije neophodno za vršenje parlamentarne kontrole, članovi OKSB bi svakako trebalo da imaju mogućnost da se uvere u postojanje kontrolnih mehanizama i procedura koje smanjuju mogućnost zloupotreba prilikom vršenja operativnog rada. Navedene odredbe uskraćuju članovima odbora to pravo.

40 Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, čl. 18, st. 1.

41 Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, čl. 19, st. 2.

42 Napominjemo ovde da uvid u metode rada ne podrazumeva uvid u operacije koje su u toku ili uvid u informacije o licima koja su vezana za operativni rad službe. (Ibid, čl. 19. st. 2. tač. 5)

Takođe, nema logike u tome da se podaci i informacije prikupljeni razmenom sa stranim službama i međunarodnim organizacijama tretiraju drugačije od podataka do kojih su došle domaće službe. Te odredbe u zakonu bi trebalo preispitati i, ako je potrebno, specifikovati na način kojim bi se zaštitio legitiman interes operativnog i sigurnog rada službi, a omogućio realan uvid u sprovođenje tog izuzetno značajnog nadzorno-kontrolnog mehanizma.

Potrebno je i urediti postupak nasumičnog odabiranja predmeta iz arhiva službi. Prema potvrdi članova Odbora koji su bili u nadzornim posetama[43], odabir predmeta nad kojim će se vršiti provera zakonitosti postupka vršena je odabirom jednog od predmeta prisutnih u arhivi. Takav način odabira predmeta donekle smanjuje efektivnost ove mere pošto je hipotetički moguće fizički ukloniti sporne predmete iz arhive. Kako bi se zloupotrebe svele na minimum, članovi Odbora bi trebalo da odabiraju predmete isključivo prema rednom broju pod kojim su zavedeni.

Ostali instrumenti za vršenje parlamentarnog nadzora ostaju neiskorišćeni

Unapređenjem i preciziranjem instrumenata za vršenje postupka kontrole nad radom Vlade značajno se može unaprediti efikasnost ovih mehanizama i pojačati kontrolna uloga parlamenta.

Narodni poslanici imaju na raspolaganju čitav spektar instrumenata za preispitivanje rada institucija bezbednosti i formulisanje preporuka o tome kako poboljšati njihov rad na nivou zakona i politika. Veliki deo tih instrumenata se ne koristi u dovoljnoj meri, ali su i vidljivi problemi u tome kako su ti instrumenti regulisani.

POSLANIČKA PITANJA: Pravo postavljanja poslaničkih pitanja je jedno od osnovnih prava koje narodni poslanici imaju na raspolaganju za vršenje kontrole nad radom Vlade[44]. Poslanička pitanja se mogu postavljati u danu predviđenom za poslanička pitanja, pismenim putem i traženjem obaveštenja i objašnjenja. Poslanicima je na raspolaganju i mogućnost da postave pitanja određenim članovima Vlade u vezi s aktuelnom temom. Svaki od ovih mehanizama poslaničkih pitanja ima slabosti koje ih čine manje snažnim instrumentom kontrole nego što bi trebalo da budu.

Svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, na sednici koja je u toku, od 16 do 19 časova, prekida se rad po dnevnom redu i članovi Vlade dolaze u Skupštinu i odgovaraju na poslanička pitanja. Tim sednicama, zabeleženo je, u proseku ne prisustvuje trećina članova Vlade, ne postoji mehanizam koji bi obezbedio njihovo prisustvo, ili makar

43 Intervju sa narodnom poslanicom Jadrankom Joksimović.

44 Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 56. st. 2.

eksplicitno navedena obaveza prisustva u Poslovniku. Takođe, njihov izostanak se ne obrazlaže, što takođe nije opravdano. Velika slabost u predviđenoj proceduri po Poslovniku leži u obavezi da se ove sednice održavaju isključivo poslednjeg četvrtka u mesecu (u toku redovnog zasedanja) „na sednici koja je u toku"[45]. Ovako nefleksibilna odredba omogućava da se susret poslanika s članovima Vlade izbegne ako se sednica ne zakaže za taj četvrtak. Praksa je pokazala da se to dešavalo i mogli su se čuti prigovori pojedinih poslanika na tu temu. Kada bi se odredilo da je dan za poslanička pitanja poslednji dan u mesecu u kom Skupština zaseda, osiguralo bi se prisustvo članova Vlade pred narodnim poslanicima jednom mesečno. Drugi veliki problem je nepostojanje odredbe u Poslovniku koja bi vremenski ograničila izlaganje člana Vlade, pa se dešavalo da pojedini ministri, prilikom davanja odgovora, iskoriste toliko vremena da onemoguće dalje postavljanje pitanja. Nepostojanje te odredbe je dodatno neshvatljivo ako se ima u vidu da se u odredbama koje regulišu pravila odgovaranja na poslanička pitanja u vezi s aktuelnom temom vreme za odgovor pozvanim članovima Vlade izričito ograničava na pet minuta[46].

Prilikom postavljanja poslaničkih pitanja pismenim putem javlja se problem dobijanja odgovora. Vlada je u obavezi da odgovori na poslaničko pitanje[47], ali postojeći pravni okvir ne predviđa nikakvo pozivanje na odgovornost ako taj odgovor izostane. Oko 40% pitanja narodnih poslanika ostaje bez ikakvog odgovora. Potrebno je eksplicitno navesti obavezu državnih organa da odgovore na poslanička pitanja i predvideti sankcije ili neke druge mere u slučaju da odgovor izostane.

JAVNA SLUŠANJA: Javna slušanja se organizuju radi pribavljanja informacija i stručnih mišljenja o zakonima u proceduri, ali i u svrhu ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine[48]. Poslovnik, međutim, ne postavlja nikakva očekivanja od javnih slušanja. Tako ne postoji obaveza za članove odbora koji organizuje javno slušanje da istom i prisustvuju[49], kao ni obaveza odbora da naknadno razmatra izveštaj sa javnog slušanja. U praksi je ovo dovelo do toga da javna slušanja podsećaju na „pričaonice", događaje koji skoro uvek ostaju bez konkretnih rezultata. U tom smislu se teško može zameriti OOUP i OKSB što u prethodnom sazivu nisu organizovali nijedno javno slušanje. Uvođenjem obaveze razmatranja izveštaja sa javnog slušanja na sledećoj sednici odbora povećao bi se značaj tog instrumenta i uslovilo bi se donošenje zaključaka na kraju svakog slušanja.

45 Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, čl. 205. st. 1.

46 Ibid, čl. 214. st. 2.

47 Ibid, čl. 206.

48 Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, čl. 83.

49 Ibid, čl. 83. i 84.

ANKETNI ODBORI: Brojne afere u institucijama bezbednosti davale su u prethodnom periodu povoda za formiranje anketnog odbora koji bi na sistematičan način mogao da preispita neregularnosti u radu institucija i ponudi preporuke za njihovo otklanjanje. Do toga, ipak, nije došlo, niti je takva mogućnost pominjana. To je pre svega problem prakse i nepostojanja volje među poslanicima da dođu do odgovora na pitanja u vezi s temama značajnim za bezbednost, ali deo problema leži i u nedovoljno preciznom određenju tog instrumenta. Poslovnik nigde eksplicitno ne propisuje koliko poslanika je potrebno kako bi se iniciralo formiranje anketnog odbora ili anketne komisije[50].

Problemi u praksi

Dominacija Vlade nad Narodnom skupštinom

Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. Narodna skupština bira Vladu i nadzire njen rad. Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave[51]. Iz tih odredbi Ustava Srbije jasno se vidi položaj Vlade u odnosu na Narodnu skupštinu kao najvišeg organa suverenosti u državi.

U praksi, Narodna skupština ne odaje utisak institucije takvog autoriteta. Po tom pitanju saglasan je veliki deo javnosti, ali i jedan broj poslanika. Bivši član Odbora za odbranu i bezbednost i Odbora za odbranu i unutrašnje poslove smatra da je rad odbora suštinski neozbiljan i da se svodi samo na formalno ispunjavanje obaveza, a koje se svode na usvajanje zakona i izveštaja[52]. „Poslanik jeste autonoman u svom radu, ali sistem je tako ustrojen da poslanik neće dobiti to što traži na adekvatan način. Od njega se ne očekuje da postavlja relevantna pitanja", navodi naš sagovornik. Drugi sagovornici iz Skupštine navode kako odbori malo šta mogu više da učine u okviru kontrolne funkcije od razmatranja izveštaja i povremenih reakcija na aktuelne događaje[53]. Pasivnost poslanika opozicije u prethodnim sazivu govori o tome da oni ne vide Skupštinu kao prostor u kome se mogu ostvariti politički poeni. Ta praksa opstala je i nakon uvođenja direktnih prenosa svih sednica odbora. Problem pasivnosti poslanika je jedna strana medalje koja objašnjava percepciju dominacije izvršne vlasti nad zakonodavnom.

50 Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, čl. 68. i 69.

51 Ustav Republike Srbije, čl. 98; čl. 99. st. 2. tač. 1; čl. 124.

52 Intervju sa narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim.

53 Zaključci sa stručnih konsultacija „Partnerstvo za integritet u sektoru bezbednosti", održanih na Fruškoj gori od 9. do 11. jula 2014.

S druge strane, ponašanje funkcionera izvršne vlasti prema instituciji parlamenta otkriva nepostojanje odgovornosti prema Narodnoj skupštini i prostor za neformalan uticaj na poslanike. Ministri se često ne odazivaju na pozive za prisustvo na sednicama odbora, ne pojavljuju se u punom broju na danu određenom za poslanička pitanja[54], onemogućavaju postavljanje pitanja uprkos formalnoj prisutnosti čestim izlascima iz sale u toku sednice[55], ne odgovaraju u punoj meri na pitanja[56]. Institucije bezbednosti koje bi Skupština trebalo da nadzire oklevaju da dele poverljive podatke[57] s ovlašćenim članovima relevantnih odbora[58]. Mnoge velike afere prošle su u javnosti bez reakcija narodnih poslanika. Kada se po novinama mesecima govorilo o korupciji u najvišim policijskim krugovima, nadležni odbor nije nijednom pomislio da zatraži vanredni izveštaj ministra o tom pitanju. Kada je predsednik Republike, u dva navrata, javno tvrdio da je prisluškivan, niko od poslanika nije pozvao direktore službi, nadležne ministre ili šefa Biroa za koordinaciju službi bezbednosti da objasne kako do tako nečega uopšte može da dođe i ko je za to odgovoran. Ako prihvatimo utisak jednog od sagovornika da postoji ozbiljna koordinacija partijskih čelnika i istaknutijih članova koji su uglavnom članovi važnih odbora, poput OOUP i OKSB, može se postaviti pitanje da li se poslanicima sugeriše da ne dižu dodatnu prašinu u takvim situacijama? Da bi Narodna skupština i u praksi dostigla status koji joj Ustav predviđa, neophodno je, za početak, da se ojačaju i unaprede procedure za vršenje kontrolne funkcije, kao i da se poslanicima obezbedi dovoljno treninga i edukacija za njihovo korišćenje.

Redovni izveštaji ne pružaju poslanicima sve neophodne informacije

Jedan od osnovnih instrumenata za nadziranje rada institucija bezbednosti je razmatranje redovnih izveštaja koje resorni ministri i direktori službi podnose nadležnim odborima. U praksi, razmatranje redovnih izveštaja ne omogućava efektivan nadzor nad sprovođenjem anti-korupcijskih politika i mera, i to iz dva razloga. Prvo, ni matični zakoni institucija bezbednosti, ni odgovarajuća podzakonska akta, a ni Poslovnik Narodne skupštine ne definišu koje oblasti bi ti izveštaji trebalo da pokrivaju, odnosno koje podatke bi trebalo da pruže. Drugo, još nije ustaljena praksa redovnog razmatranja izveštaja - ovo se pre svega odnosi na Odbor za odbranu i unutrašnje poslove.

54 Izvor: NSRS. U proseku svaki put izostane jedna trećina ministara.

55 Npr. ministar odbrane izašao je sa sednice za postavljanje poslaničkih pitanja 29. maja 2014, što se vidi iz transkripta sa sednice dostupnog na veb stranici Skupštine: http://goo.gl/SbUrXO

56 40% pitanja postavljenih u pisanoj formi ostaje bez odgovora, Erceg, *Poslanička pitanja*, 29.

57 Narodna poslanica Jadranka Joksimović istakla je u intervjuu da su službe strahovale od deljenja informacija sa članovima Odbora, ali da je ovo stanje unapređeno praksom održavanja sednica zatvorenih za javnost.

58 Intervju sa narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim. Videti problem Curenje informacija.

U praksi, redovni izveštaji Ministarstva odbrane ne sadrže potpune informacije o upravljanju ljudskim i materijalnim resursima: naime, izveštaji ne sadrže podatke o prodaji nepokretnosti i davanju nepokretnosti u zakup, kao ni podatke o sprovedenim konkursima i disciplinskim postupcima[59]. Izveštaji Ministarstva unutrašnjih poslova ne sadrže informacije o načinu trošenja budžetskih sredstava, sprovedenim i realizovanim javnim nabavkama i upravljanju materijalnim i ljudskim resursima. Takođe, izveštaji Ministarstva unutrašnjih poslova ne sadrže podatke o broju posebnih dokaznih radnji (u skladu sa ZKP) primenjenih u periodu izveštavanja.[60] To se donekle može objasniti i nejasnom definicijom izveštaja MUP-a nadležnom odboru, o čemu je bilo reči ranije. Kad je reč o redovnim izveštajima službi bezbednosti, oni ne sadrže podatke o poverljivim nabavkama, koje zauzimaju značajan udeo u ukupnim sredstvima na raspolaganju službama za nabavke[61], ali poslanici imaju mogućnost da o tome pitaju direktore službi na sednicama na kojima se razmatraju izveštaji.[62] Redovni izveštaji službi sadrže broj posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje primenjenih u periodu izveštavanja, ali ne i statistiku o pristupu zadržanim podacima operatora u redovnim izveštajima službi.[63]

U slučaju uvida u poverljive nabavke, ponovo se javlja sukob potrebe da se zaštite podaci o osetljivim nabavkama čije odavanje može ugroziti bezbednost, i sa druge strane potrebe sprečavanja nesvrsishodnih nabavki i zloupotreba. Postoje primeri nabavki iz prakse čiji poverljivi karakter se ni na koji način ne može opravdati. Pod ovakve nabavke često se podvode dobra, radovi i usluge koja nemaju opšte osetljiv karakter ili čija se zaštita može postići i na druge načine.

Dok nakon izdvajanja OKSB kao posebnog odbora beležimo blagovremeno razmatranje redovnih izveštaja službi bezbednosti, praksa u OOUP u sazivu 2012-2014. bila je znatno drugačija. Na samo jednoj od 17 održanih sednica OOUP razmatrani su redovni tromesečni izveštaji MUP-a (dva istovremeno). Redovni izveštaji Ministarstva odbrane nisu razmatrani nijednom, iako je to ministarstvo redovno slalo izveštaje Odboru.[64] Iz razgovora s intervjuisanim poslanicima, kao i izjava koje su se mogle čuti na sednicama Odbora[65], stiče se utisak da članovi OOUP odgovornost za nerazmatranje izveštaja pripisuju nadležnim ministrima, koji se nisu odazivali pozivima da prisustvuju sednicama i podnose izveštaje. Potrebno je, ipak, obratiti

59 Odgovori Ministarstva odbrane na upitnik BCBP, poslati 05.03.2014.

60 Intervju sa narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim. Intervju sa narodnim poslanikom Momirom Stojanovićem.

61 Intervju sa narodnom poslanicom Jadrankom Joksimović.

62 Intervju sa narodnom poslanicom Jadrankom Joksimović.

63 Intervju sa narodnom poslanicom Jadrankom Joksimović.

64 Odgovori Ministarstva odbrane na upitnik BCBP, poslati 05.03.2014.

65 Beleške sa 13. sednice Odbora za odbranu i unutrašnje poslove.

pažnju na specifičan položaj tih ministara u prethodnoj Vladi: ministar unutrašnjih poslova bio je ujedno i predsednik Vlade, dok je ministar odbrane do septembra 2013. bio istovremeno prvi potpredsednik Vlade i koordinator službi bezbednosti. Tako su pomenuti ministri mogli da koriste samo deo svog vremena za obavljanje ministarskog posla i da prezauzetošću pravdaju nedolazak na sednice Odbora. Postavlja se pitanje da li je trebalo da Odbor razmatra izveštaje i bez prisustva ministara. Naime, Poslovnik nalaže da OOUP razmatra izveštaj MO „koji ministar odbrane tromesečno podnosi Odboru, u toku zasedanja Narodne skupštine"; s druge strane, nije eksplicitno pomenuto da izveštaj MUP-a Odboru podnosi lično ministar.[66] Iz ovoga se stiče utisak da nije rigidno propisano da je za razmatranje izveštaja neophodno prisustvo ministra. U slučaju da se određeni ministar ne odazove na poziv Odbora, Odbor bi svakako trebalo to da obelodani i kritikuje, ali bi istovremeno trebalo da postoji mogućnost da umesto nadležnog ministra redovni izveštaj predstavi neko od njegovih pomoćnika ili državnih sekretara. Ovo bi se moglo urediti po uzoru na Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, po kom je direktor službe u slučaju sprečenosti dužan da na sednicu na kojoj se razmatra redovni izveštaj te službe pošalje svog zamenika ili ovlašćeno lice. Način na koji se vrši razmatranje redovnih izveštaja je jedna oblast koja bi mogla da bude detaljnije uređena internim propisima (npr. odlukom) odbora.

Potrebno je napomenuti da, osim redovnih izveštaja, Odbor za odbranu i unutrašnje poslove ima ovlašćenje da od MUP traži i razmatra dodatne izveštaje o pitanjima iz svog delokruga.[67] Odbor takođe može da zahteva od ministra unutrašnjih poslova da podnese izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole policije.[68] U prethodnom sazivu, OOUP nije razmatrao nijedan dodatni izveštaj MUP.

Najzad, osim izveštaja MO i MUP, Odbor za odbranu i unutrašnje poslove mogao bi da razmatra i godišnje izveštaje ministarstva nadležnog za spoljnu trgovinu o realizovanom spoljnotrgovinskom prometu naoružanja, vojne opreme i robe dvostruke namene. Ti izveštaji su do sada podnošeni Narodnoj skupštini sa znatnim zakašnjenjem: tako je Narodna skupština godišnji izveštaj za 2011. primila u junu 2013; izveštaj za 2010. primila je aprilu 2012, a izveštaj za 2009. u junu 2011.[69] Od stupanja na snagu Zakona o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namene (2005) nijedan godišnji izveštaj o spoljnotrgovinskom prometu kontrolisane robe nije razmatran na sednicama odbora nadležnih za odbranu i unutrašnje poslove.[70]

66 Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, čl. 49. stav 1. tač.

67 Zakon o policiji, čl. 9.

68 Zakon o policiji, čl. 179.

69 Narodna skupština. Odgovor na upitnik BCBP, 30.04.2014.

70 Narodna skupština. Odgovor na upitnik BCBP, 30.04.2014.

Slabo i nedefinisano izveštavanje onemogućava poslanicima uvid u one aspekte rada institucija u kojima postoji najveći rizik od korupcije i zloupotreba. Bez informacija, poslanici ne mogu da vrše efektivan nadzor, a kako je često reč i o poverljivim informacijama, poslanici nemaju alternativne kanale da ih saznaju. Poslanička pitanja kao jedini preostali način na koji poslanici mogu da dođu do tih informacija se u dosadašnjoj praksi nisu pokazala kao dovoljan instrument - analiza BCBP pokazala je da poslanici relativno retko postavljaju poslanička pitanja, a institucije imaju ograničene kapacitete da na poslanička pitanja i odgovaraju.[71] U tom smislu, potrebno je ojačati instrument razmatranja redovnih izveštaja preciznijim definisanjem onoga što bi oni trebalo da sadrže i obavezivanjem odbora da izveštaje razmatraju u predviđenom roku.

Pasivnost narodnih poslanika i pasivnost opozicije

Ozbiljan problem predstavlja inertnost poslanika u korišćenju svojih ovlašćenja i ispunjavanju obaveza. Poslanici često ne dolaze na sednice odbora čiji su članovi[72], retko postavljaju poslanička pitanja[73] i ne pokazuju inicijativu za pokretanje debate o gorućim temama. Posledica toga je da Skupština vrši kontrolu i nadzor sektora bezbednosti samo *pro forma* i propušta da reaguje na očigledne i ozbiljne slučajeve sistemske korupcije (videti antrfile). Za vreme poslednja dva saziva Skupštine održana je samo jedna sednica odbora zakazana na inicijativu trećine članova odbora[74]. Tri činioca doprinose takvoj situaciji. Prvo, na nekom najbazičnijem nivou, za odsustvo poslanika sa sednica odbora nisu predviđene nikakve sankcije.[75] Drugo, poslanici su često prezauzeti, kako obavezama van Skupštine, tako i poslaničkim obavezama vezanim za članstva u drugim parlamentarnim telima, delegacijama u

71 Videti: Erceg, V. (2014) *Poslanička pitanja kao mehanizam kontrole sektora bezbednosti.* Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku. [online] http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5510/Poslanicka-pitanja-kao-mehanizam-kontrole-sektora.shtml.

72 Pregledom raspoloživih zvaničnih zapisnika sa ukupno devet sednica OOUP primećujemo da pet stalnih članova koji su sve vreme bili u tom odboru nisu prisustvovali na barem dve trećine sednica. Jedan od tih poslanika nije prisustvovao čak nijednoj sednici Odbora. Samo u tri slučaja umesto nekog od tih pet poslanika su na sednice dolazili njihovi zamenici. Na sednicama OKSB je, sudeći po raspoloživim zapisnicima sa (šest) sednica otvorenih za javnost, kao i informacija koje smo dobili iz izvora bliskih Odboru, situacija bila znatno bolja - članovi odbora redovno su dolazili ili makar slali zamenike na sednice ovog odbora.

73 U toku 2013. 250 narodnih poslanika postavilo je ukupno 593 poslanička pitanja (pisana, usmena i zahteva za obaveštenje), od čega je 17 pitanja za predmet imalo bezbednosne teme. Detaljnija analiza korišćenja institucije poslaničkih pitanja u: Erceg (2014).

74 U pitanju je 43. sednica Odbora za odbranu i bezbednost u sazivu 2008-2012, održana 30.09.2011. http://goo.gl/fplJLz

75 Poslovnik nalaže da je član odbora dužan da učestvuje u sednicama odbora (čl. 73. stav 1), da je dužan da o eventualnoj sprečenosti i razlozima sprečenosti blagovremeno obavesti predsednika odbora i svog zamenika (čl. 73. stav 2), kao i da je zamenik člana odbora dužan da učestvuje na sednici odbora kojoj ne prisustvuje član kog zamenjuje (čl. 73. stav 2). Važno je, međutim, napomenuti da Poslovnik ne predviđa sankcije za neispunjenje tih obaveza.

parlamentarnim skupštinama međunarodnih organizacija i sl. Najzad, zapaža se da poslanici nisu motivisani da koriste svoja ovlašćenja.

Postavlja se pitanje zašto poslanici nisu motivisani da vrše nadzor nad institucijama bezbednosti. Pre svega, izraženo je uverenje da svojim zalaganjem neće ništa postići jer im za to nedostaje sistemska podrška. „Sistem je uređen tako da šta god poslanik tražio, on to neće dobiti na način koji je adekvatan“[76], zato što se „ne očekuje od njega da postavlja relevantna pitanja“.[77] Kako percipiraju da u celokupnom političkom sistemu vlada inercija, pojedinačni poslanici su obeshrabreni da koriste svoja ovlašćenja. Primećujemo da su poslanici ogorčeni lošim stanjem u institucijama (npr. MUP-u), ali ne primećuju da oni lično mogu da stave pojedinačne probleme na agendu, odnosno ne misle da njihovo zalaganje može imati širi odjek u Skupštini.[78]

Kada je reč o mogućem pritisku političkih partija koji bi kočio individualnu inicijativu poslanika, nalazi su oprečni. S jedne strane, moguće je čuti žalbe da poslanici deluju isključivo u partijskom interesu i da to obesmišljava funkciju narodnog poslanika i sprečava individualnu inicijativu.[79] S druge strane, poslanici koje smo intervjuisali izjavili su da su u svom radu u odborima autonomni, odnosno da ne dobijaju uputstva od poslaničkih klubova šta da kažu i niko ih ne sprečava da postavljaju pitanja koja žele da postave.[80]

Na dinamiku rada odbora - ili barem Odbora za odbranu i unutrašnje poslove - u sazivu 2012-2014. svakako je uticala neaktivnost poslanika iz redova opozicije: ovi poslanici su u proseku češće izostajali, ređe se javljali za reč i bili manje skloni da iniciraju raspravu na određene teme. Ovo deluje pomalo iznenađujuće jer se generalno očekuje da kontrolna funkcija upravo pogoduje opoziciji da „lovi greške“ vlasti.[81] Jedno moguće objašnjenje za takvo ponašanje opozicije je nemogućnost dobijanja političkih poena na temama koje se tiču bezbednosnih politika i institucija bezbednosti.[82] Sudeći po nalazima projekta „Otvoreni parlament“ (2013), poslanici vladajuće koalicije navodno pokazuju malo interesovanja za ideje opozicije, što

76 Intervju s narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim.

77 Intervju s narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim.

78 Intervju s narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim. Intervju s narodnim poslanikom Momirom Stojanovićem.

79 Intervju s narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim.

80 Intervju s narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim. Intervju s narodnim poslanikom Momirom Stojanovićem.

81 Prema T. Fuior, u parlamentarnim sistemima poslanici opozicije ozbiljnije shvataju kontrolnu i nadzornu ulogu nego poslanici iz vladajućih stranaka, koji bi mogli imati ambiciju da pređu u redove izvršne vlasti (Fuior 2011: 26). U tom smislu, skupštinska praksa u Srbiji protivreči i intuiciji i teoriji.

82 Intervju sas anonimnim sagovornikom bliskim OKSB (2)

obeshrabruje opozicione poslanike; takođe opozicija ima interes da se angažuje na plenumu, „gde se čuje", pre nego na odborima.[83] Tokom 2013. uvedeni su, doduše, onlajn prenosi sednica odbora (sem, naravno, sednica zatvorenih za javnost). Svi s kojima smo, zvanično i nezvanično, razgovarali saglasni su da je uvođenje onlajn prenosa uticalo na rad odbora, ali ostaje sporno na koji način, odnosno da li prenosi poboljšavaju ili pogoršavaju kvalitet rada u odborima.

Činilac koji bi mogao imati uticaja na motivaciju poslanika da efektivno nadziru rad institucija bezbednosti jeste strah od moguće retribucije. „Dozvolićete, niko ne vrši bezbednosnu proveru ljudi koji će biti poslanici", objašnjava narodni poslanik Momir Stojanović, član OOUP u sazivu 2012-2014. i nekadašnji direktor VBA. „Nisu ni poslanici bezgrešni ljudi... Ja nemam taj problem, ali figurativno govorim, kao mogućnost." [84]

Kultura diskrecije - „negovanje netransparentnosti"

Praćenje parlamentarne prakse i razgovori s ljudima koji su u nju uključeni ukazuju na svojevrsnu „kulturu diskrecije" prema institucijama bezbednosti, zastupljenu među poslanicima iz svih poslaničkih grupa. Poslanici ne samo da imaju izraženo razumevanje za potrebe institucija bezbednosti, već su i uvereni da bi dosledno vršenje nadzora moglo ugroziti njihov rad, a time i nacionalnu bezbednost. Posledica toga je da ne koriste u punoj meri ovlašćenja koja su im data zakonima i Poslovnikom.

Primer za ovo je izbegavanje vršenja budžetske kontrole i nadzora, što je nadležnost koja je eksplicitno data Odboru za kontrolu službi bezbednosti i delimično (kad je reč o troškovima za potrebe VS) Odboru za odbranu i unutrašnje poslove. OKSB je u planu za 2012. imao predviđenu sednicu za razmatranje predloga budžetskih sredstava potrebnih za rad službi bezbednosti, ali ta sednica na kraju nije održana. To je obrazloženo time što su sednice na kojima su razmatrani redovni izveštaji službi bezbednosti održane nakon što je Narodnoj skupštini dostavljen Predlog zakona o budžetu Republike Srbije za 2013, te su na sednicama Odbora direktori službi bezbednosti „konstatovali da sredstva opredeljena za rad agencija jesu skromna, ali da su oni u potpunosti svesni ekonomske situacije u zemlji i da su stoga prihvatili predlog Vlade".[85] Takođe, direktori su naveli „da će službe i pored skromnih sredstava biti u mogućnosti da realizuju svoje težišne zadatke", pa stoga

83 Otvoreni parlament (2013): 17-18.

84 Intervju sa narodnim poslanikom Momirom Stojanovićem.

85 Izveštaj Odbora za kontrolu službi bezbednosti o izvršenom nadzoru nad radom službi bezbednosti za 2012: 7.

nije održana posebna sednica Odbora sa ovom tačkom dnevnog reda.[86] Ni u 2013. OKSB nije održao posebnu sednicu na kojoj bi razmatrao predlog budžetskih sredstava za rad službi bezbednosti u 2014. Primećujemo da se za članove odbora razmatranje predloga budžetskih sredstava svodi na traženje mišljenja od direktora službi. Članovi OKSB u skupštinskom sazivu 2012-2014. na sednicama na kojima su razmatrani redovni izveštaji (uključujući finansijske izveštaje) službi bezbednosti postavljali su pitanja vezana za transparentnost njihovih budžeta - ukazujući na to da budžet službi bezbednosti ne bi trebalo iskazivati na nivou aproprijacija, odnosno prema standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem, jer se tako može doći do informacija o operativnim i funkcionalnim sposobnostima službi bezbednosti, što nije u skladu s interesima nacionalne bezbednosti.[87] Dok s jedne strane nije sporno da budžeti službi bezbednosti ne mogu biti jednako transparentni kao budžeti nekih drugih institucija, članovi odbora su se u ovoj situaciji postavili kao glasnogovornici službi bezbednosti, bez ikakve distance u odnosu na institucije čiji bi rad trebalo da nadziru.

Trebalo bi pomenuti i stav OKSB prema angažovanju Zaštitnika građana u vezi sa nepravilnostima u postupanju VOA prema pojedinim pripadnicima, koji je izražen prilikom posete Odbora toj službi. Naime, članovi Odbora izrazili su „rezervu prema delu nalaza i preporuka Zaštitnika građana u jednom od slučajeva"[88], potkrepljujući to stavom da „prekomande profesionalnih vojnih lica u načelu predstavljaju deo vojničke profesije, te stoga ne bi trebalo da budu prevashodni osnov za obraćanje Zaštitniku građana i drugim organima kontrole".[89] S obzirom na to da je pripadnik VOA iz pomenutog slučaja bio iscrpeo prethodne instance za ulaganje žalbi pre no što se obratio Zaštitniku građana (generalni inspektor vojnih službi) i da je Generalštab Vojske Srbije na kraju postupio po preporukama Zaštitnika građana[90], nejasno je zašto su članovi OKSB smatrali za shodno da javno kritikuju uključivanje Zaštitnika građana u taj slučaj. Osim toga, deluje da je OKSB iz poštovanja prema VOA propustio priliku da preispita moguće nezakonitosti u radu te službe.

Još jedan primer kulture diskrecije jeste stav predsednice OKSB (2012-2014) da je opravdano to što se poverljive nabavke ne vide u redovnim izveštajima službi bezbednosti, iako je, istovremeno, ona svesna da je u poverljivim nabavkama

86 Ibid: 6-7.

87 Ibid: 9.

88 O slučaju videti preporuke Zaštitnika građana: Preporuka 17-1441/11 od 14.03.2012, Preporuka 118-3890/12 od 23.05.2013. i Preporuka 110-268/12, od 24.06.2013.

89 Narodna skupština Republike Srbije. Odbor za kontrolu službi bezbednosti obavio prvu nadzornu posetu Vojnoobaveštajnoj agenciji. 15.07.2013. [online] http://www.parlament.gov.rs/Odbor_za_kontrolu_službi_bezbednosti_obavio_prvu_nadzornu_posetu_Vojnoobaveštajnoj_agenciji.19230.941.html

90 Obaveštenje Generalštaba VS o preduzetim merama od 5.08.2013. [online] http://www.ombudsman.rs/attachments/2976_odgovor%20organa%20o%20postupanju.pdf.

izražen rizik od korupcije.[91] Radi boljeg razumevanja tog stava trebalo bi uzeti u obzir činjenicu da se izveštaji razmatraju na zatvorenim sednicama, te se njihov sadržaj obelodanjuje samo članovima OKSB, koji, po Zakonu o tajnosti podataka, imaju pravo na pristup tajnim podacima.[92] Indikativan je i komentar sagovornika bliskog Odboru za kontrolu službi bezbednosti, da u Odboru „postoji prilično veliki konsenzus o tome da bi službe trebalo zaštititi"[93]. Nema, dakle razlike između stava poslanika iz različitih partija (vladajućih i opozicionih, ili partija različitih ideoloških profila) prema službama bezbednosti. To može odražavati u teoriji prepoznat problem „regulatornog zarobljeništva" (eng. regulatory capture), kada se članovi odbora u tolikoj meri identifikuju s institucijama čiji rad nadziru, da gube kritičku perspektivu. Ovaj problem naročito se uočava u nadzoru službi bezbednosti, što se objašnjava time da poslanici od službi dobijaju obilje tajnih podataka, čime bivaju „pridobijeni" i postaju deo struktura moći koje bi, zapravo, trebalo da nadziru.[94] Na mogućnost postojanja tog problema ukazuje i podatak da je predlog odluke OKSB o načinu vršenja neposrednog nadzora sačinjen u dogovoru s BIA i VBA.[95] U jednom obraćanju plenumu, član OKSB u prethodnom sazivu i član radne grupe formirane u okviru Odbora,[96] koja je sačinila predlog odluke o načinu vršenja neposrednog nadzora, Nenad Popović, istakao je ne samo da su službe bile veoma kooperativne, već i da su „nama pomagale u Odboru sa savetima"[97].

Najzad, prethodna karijerna putanja poslanika takođe može uticati na odnos prema institucijama. Dok prethodno iskustvo rada u institucijama bezbednosti predstavlja veliki plus za poslanike u smislu poznavanja prakse institucija, ono može usloviti i empatičan stav prilikom vršenja nadzora. Značajno saznanje do kog smo došli u toku istraživanja je da za poslanike najveći izazov prilikom ulaska u odbor koji se bavi nadzorom institucija bezbednosti nije upoznavanje s radom tih institucija, već učenje „šta smeju, a šta ne smeju".[98]

91 Intervju sa narodnom poslanicom Jadrankom Joksimović.

92 Zakon o tajnosti podataka, čl. 39.

93 Intervju s anonimnim sagovornikom bliskim OKSB (2).

94 McCamus (1989) i Franks (1989) prema Caparini (2007): 14.

95 Intervju sa narodnom poslanicom Jadrankom Joksimović.

96 Radnu grupu su činili članovi OKSB, narodni poslanici Igor Bečić (SNS), Nenad Milić (LDP) i Nenad Popović (DSS).

97 Treća sednica Prvog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije (2013). http://www.otvoreniparlament.rs/2013/05/15/475940/page/2/

98 Intervju sa sagovornikom bliskim OKSB (2).

Curenje informacija

Kao jedan od problema u dosadašnjoj skupštinskoj praksi javljalo se neadekvatno rukovanje tajnim podacima, odnosno curenje informacija. Na pojavu tog problema mogu uticati nepotpun i nekonzistentan pravni okvir i nesprovođenje postojećih propisa, ali i neznanje ili nedostatak integriteta među poslanicima. Curenje informacija može umanjiti efektivnost nadzora jer institucije bezbednosti nemaju poverenja u poslanike i stoga ne ispunjavaju dosledno obaveze prema Skupštini.

U toku vršenja nadzora nad institucijama bezbednosti, članovi nadležnih odbora od ovih institucija dobijaju i podatke označene određenim stepenom tajnosti. U dosadašnjoj praksi dešavalo se, međutim, da tajni podaci izneti na zatvorenim sednicama odbora dospeju u javnost.[99] Pritom nijednom nije utvrđena odgovornost za odavanje tajnih podataka. Iako curenje podataka ne mora dolaziti iz redova parlamentaraca, sumnje na to bi mogle uticati na to da institucije bezbednosti nemaju poverenja u poslanike i stoga ne ispunjavaju dosledno svoje obaveze prema Skupštini. Predstavnici institucija bezbednosti povremeno izražavaju nedoumicu u vezi s tim koliko iscrpne izveštaje bi trebalo da dostavljaju nadležnim odborima jer misle da bi tajni podaci mogli da procure u javnost.[100] Narodni poslanici su, po svoj prilici, svesni nepoverenja koje institucije bezbednosti gaje prema njima. Tako je nekadašnji član OOB i OOUP i naš sagovornik istakao da ima razumevanja za to što institucije bezbednosti odbijaju da s nadležnim odborima dele poverljive podatke s obzirom na to kako se poslanici ophode prema tim podacima.[101]

Neadekvatno rukovanje tajnim podacima ne mora da odražava političku korupciju - ono može biti posledica nedostatka tehničkih uslova ili nerazvijenosti bezbednosne kulture poslanika. U Izveštaju OKSB o izvršenom nadzoru nad radom službi bezbednosti za 2012. godinu istaknuto je da otežavajuću okolnost u radu Odbora predstavlja nedostatak adekvatnih prostorija za održavanje sednica i rukovanje tajnim podacima. Ipak, krajem 2012. objavljeno je da će NS dobiti tehnički obezbeđenu prostoriju za sastanke na kojima se iznose tajni podaci, uključujući sednice odbora.[102] Od 2013. se u ovoj prostoriji održavaju sednice na kojima se razmatraju tajni podaci. Izgradnja bezbednosne kulture predstavlja mnogo zahtevniji zadatak. Drugim rečima, potrebno je da poslanici nauče šta su tajni podaci, kako se njima

99 Naročito prominentni slučajevi bili su curenje informacija sa zatvorene sednice Odbora za odbranu i bezbednost (saziv 2008-2012) u oktobru 2011. (http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/Nema-nove-rasprave-o-Jarinju-i-Brnjaku.lt.html) i curenje Izveštaja o stanju priprema za odbranu u Republici Srbiji u 2010. (http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=06&dd=14&nav_id=518879).

100 Ovu nedoumicu izneli su, na primer, predstavnici MO na sastanku s predstavnicima BCBP 16.06.2014.

101 Intervju sa narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim.

102 O državnim tajnama iza zatvorenih vrata "gluve sobe". Blic online, 5.12.2012. http://www.blic.rs/Vesti/Politika/356491/O-drzavnim-tajnama-iza-zatvorenih-vrata-gluve-sobe.

rukuje, ali i kako da saopštavaju javnosti rezultate sprovedenog nadzora bez otkrivanja tajnih podataka. Pritom poslanici ne smeju biti obeshrabreni za komunikaciju s javnošću iz straha da bi mogli da odaju neki tajni podatak. U prethodnom sazivu (2012-2014) bilo je primera obuke i aktivnosti podizanja svesti na ovu temu[103], a važno je da se obuka poslanika na ovu temu nastavi i po konstituisanju novog saziva.

Dodatan problem u rukovanju tajnim podacima je nedostatak podzakonskih akata koji bi bliže regulisali materiju izloženu u Zakonu o tajnosti podataka (ZTP) iz 2009. Čak ni postojeće zakonodavstvo još nije terminološki usklađeno sa ZTP[104], a Poslovnik ne reguliše, u posebnoj odredbi, način upravljanja tajnim podacima. U upotrebi je zastareli skupštinski pravilnik o postupanju s tajnim podacima iz 1995. koji predviđa slanje poverljivih materijala poslanicima običnom poštom.[105] Bez jasnog pravnog okvira, narodnim poslanicima je svakako teže da rade s tajnim podacima. Uprkos tome, nije poznato da je ijedan od odbora nadležnih za institucije bezbednosti do sada reagovao na ovaj problem.

Nedovoljno spremni i stručni poslanici bez podrške u radu

Čak i ako su poslanici voljni i svesni značaja vršenja nadzora, oni nemaju dovoljno znanja, vremena i podrške za vršenje nadzora i puno učešće u radu odbora. To naročito dolazi do izražaja kada je reč o specifičnim temama, poput nadzora nad upravljanjem finansijama i javnim nabavkama. Da bi poslanik uspešno nadzirao finansijsko poslovanje institucija bezbednosti nije dovoljno samo da ima finansijski izveštaj na raspolaganju, već je neophodno i da zna da ga pročita i uoči eventualne nepravilnosti - ili makar da na raspolaganju ima stručnu pomoć.

U dosadašnjoj parlamentarnoj praksi, poslanički klubovi su na različite načine određivali koje će članove predložiti za određene odbore. Poslanici se mogu sami prijavljivati za odbore čiji članovi žele da budu, mogu ih predlagati kolege, ili šef poslaničkog kluba u dogovoru s predsednikom stranke određuje ko će gde biti imenovan. Ovo poslednje bila je, na primer, praksa u poslaničkoj grupi SNS-a u prethodnom sazivu (2012-2014), čiji je član Momir Stojanović naveo čuđenje jer uprkos svom dugogodišnjem iskustvu u vojnobezbednosnom radunije imenovan u OKSB.

103 Tako su članovi OKSB u oktobru 2012. učestvovali na konferenciji o zaštiti tajnih podataka u organizaciji OEBS-a. (Izveštaj Odbora za kontrolu službi bezbednosti o izvršenom nadzoru rada službi bezbednosti za 2012: 16).

104 Na primer, u Zakonu o Vojsci Srbije u čl. 149. tač. 15. kao jedan od disciplinskih prestupa navodi se „povreda vojne ili službene tajne". Zakon o Narodnoj skupštini u čl. 45. stav 2. tač. 3. propisuje da je narodni poslanik dužan da i posle prestanka mandata čuva „podatke koji predstavljaju državnu, vojnu ili službenu tajnu". Kategorije vojna tajna i službena tajna su Zakonom o tajnosti podataka (2009) prestale da postoje.

105 Skupštinski pravilnik o rukovanju materijalima koji se smatraju državnom, sužbenom ili vojnom tajnom i čuvanju tih materijala (1995)

S druge strane, prema njegovim rečima, saznali smo da poslanička grupa SNS neguje praksu da poslanici koji imaju iskustva u određenoj oblasti predstavljaju svoja znanja i pripremaju poslanike bez iskustva. Ipak, Stojanović smatra odabir članova odbora ključnim za kvalitetno vršenje nadzora.[106]

Od 39 poslanika koji su u sazivu 2012-2014. bili stalni članovi ili zamenici članova OOUP, njih osam ima neko iskustvo u sektoru bezbednosti, bilo kroz rad u institucijama bezbednosti, bilo kroz obrazovanje u oblasti bezbednosti i bezbednosne politike. Takođe, sedam članova (stalnih ili zamenika) u biografijama ima neko formalno obrazovanje (diploma, master) iz ekonomije, dok devet članova ima diplomu iz prava. Kada je reč o OKSB, od 23 člana (stalnih i zamenika) njih trojica imaju neko „predznanje" o sektoru bezbednosti - jedan član kao bivši ministar odbrane, jedan član kao bivši policijski inspektor i jedan zamenik člana kao profesor narodne odbrane. Takođe, četiri člana imaju formalno obrazovanje iz ekonomije (od toga jedan zamenik člana i jedan stalni član koji je napustio Odbor posle 3. sednice), dok su sedmoro članova (stalnih i zamenika) po struci pravnici. Dok formalno obrazovanje ne mora da znači efikasniji rad u nadzoru, ono ipak predstavlja prednost u smislu lakšeg snalaženja s finansijskim izveštajima, ili pak manjeg napora koji bi poslanik/poslanica trebalo da uloži u procenu zakonitosti rada institucija. Možda i problematičnije od nedostatka odgovarajućeg formalnog obrazovanja može biti nedostatak specijalizacije za pojedine politike, koji se primećuje kod mnogih poslanika. Pregledom parlamentarne prakse u sazivima 2008-2012. i 2012-2014. primećujemo da su članovi odbora nadležnih za kontrolu i nadzor sektora bezbednosti retko bili ti koji postavljaju poslanička pitanja u vezi s bezbednosnim temama, a često su bili manje aktivni u podnošenju amandmana na zakone iz oblasti bezbednosti od kolega i koleginica iz odbora koji po svojim nadležnostima nisu preterano bliski bezbednosnim politikama (npr. Odbor za zdravlje i porodicu). Jasno je da poslanici koji dele vreme između različitih politika ne mogu na najefikasniji način vršiti nadzor nad radom, na primer, institucija bezbednosti.

Ono što se takođe primećuje je problem smenjivanja predstavnika određenih poslaničkih grupa u odborima u toku trajanja saziva. OOUP po Poslovniku ima 17 stalnih članova, u prethodnom sazivu bilo ih je *de facto* 16, ali je tih 16 pozicija zauzimalo ukupno 20 poslanika[107]. Ovo je utoliko problematičnije kad se zna da je saziv okončan prevremenim izborima, te je od konstituisanja Odbora do izbora prošlo manje od 20 meseci.[108] S obzirom na to da je svakom novom članu odbora potrebno neko vreme da se „uhoda", smenjivanje poslanika u toku saziva dodatno otežava funkcionisanje odbora.

106 Intervju s narodnim poslanikom Momirom Stojanovićem.

107 Ne računajući Aleksandra Vulina iz SNS-a, koji je već nakon prve sednice prešao u izvršnu vlast.

108 Odbor je konstituisan 24. jula 2012. Izbori su održani 16. marta 2014.

Dodatna poteškoća za poslanike jeste to što nemaju saradnike koji bi za njih radili neophodne analize i pripremali ih za sednice. U nedostatku ličnih saradnika, poslanici nemaju naviku ni da se oslanjaju na stručne službe Narodne skupštine, iako za njih imaju reči hvale.[109] Osim toga, broj zaposlenih u stručnoj službi specijalizovanih za bezbednosne teme nije dovoljan za pružanje sveobuhvatne podrške članovima OOUP i OKSB. Osim dva sekretara, odbori na raspolaganju imaju još dvoje zaposlenih, koji nisu formalno deo sekretarijata ta dva odbora već Odeljenja za odbranu i nacionalna pitanja.[110] Poslanici se tako za sednice pripremaju sami, oslanjajući se na publikacije međunarodnih i domaćih istraživačkih organizacija i konsultacije sa stručnjacima iz civilnog sektora ili lične kontakte u institucijama bezbednosti, a od kojih mogu da dobiju dodatna razjašnjenja u vezi s određenim pitanjima.[111] Čak i kada su poslanici u prilici da angažuju saradnike, pomoć koju od njih dobijaju ograničena je jer saradnici nemaju pristup tajnim podacima. Pristup tajnim podacima može da se pojavi kao problem i kod eventualnog angažovanja stručnjaka koji, po Poslovniku, mogu, po pozivu, da učestvuju u radu odbora.[112] Tako je, na primer, Odboru za kontrolu službi bezbednosti otežano da dobije nezavisnu analizu predloženih budžetskih sredstava, te nije neočekivano da se u razmatranju istih oslanja samo na procene direktora službi. Stoga bi trebalo razmotriti kako da se najbolje reguliše položaj saradnika poslanika i poslaničkih grupa i nezavisnih stručnjaka koji bi mogli biti uključeni u rad odbora, tako da ova lica mogu da podnesu zahtev za izdavanje bezbednosnog sertifikata.

109 Intervju sa narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim. Intervju sa narodnim poslanikom Momirom Stojanovićem. Na ovu tendenciju podrobnije ukazuje studija Otvorenog parlamenta (Otvoreni parlament: 19).

110 Prema informacijama iz telefonskog razgovora sa pređašnjom sekretarkom OKSB Katarinom Terzić, vođenog 26.12.2013. odbori su na raspolaganju imali ukupno pet zaposlenih (uključujući dvoje sekretara). Odeljenje za odbranu i nacionalna pitanja inače broji ukupno 16 zaposlenih, koji su u sazivu 2012-2014. bili raspoređeni u četiri odbora (osim OKSB i OOUP, to su bili Odbor za dijasporu i Srbe u regionu i Odbor za Kosovo i Metohiju) (Infobil, oktobar 2013: 15 i http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/организација-и-стручна-служба/генерални-секретар-народне-скупштине.1482.html#6198). Poslanicima je na raspolaganju i biblioteka s tri bibliotekara i šest istraživača. (Infobil, maj 2013: 15).

111 Intervju s narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim. Intervju s narodnim poslanikom Momirom Stojanovićem.

112 Poslovnik NSRS, čl. 74. stav 5.

Uspostavljanje dobre prakse: Odbor za kontrolu službi bezbednosti

Odbor za kontrolu službi bezbednosti prvi put je konstituisan u sazivu 2012-2014, pošto je novim Poslovnikom (2010) Odbor za odbranu i bezbednost podeljen na OKSB i OOUP. Odbor ima devet članova. Odbor je vrlo brzo uspeo da uspostavi praksu koja je zapažena i u godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2013.[113] U ovoj praksi zapažaju se sledeći pomaci u vršenju kontrole i nadzora:

OKSB je redovno razmatrao tromesečne izveštaje službi bezbednosti (zaključno s periodom april-oktobar 2013), sa izuzetkom izveštaja VOA za period april-oktobar 2013.[114] Poređenja radi, Odbor za odbranu i bezbednost u prethodnom sazivu nije uspevao da postigne redovnost u razmatranju izveštaja. Tako je godišnji izveštaj VOA za 2008. razmatran tek u martu 2010, a u toku 2011. nije razmatran nijedan redovni izveštaj bilo koje od institucija čiji je rad taj odbor nadzirao. Prema podacima Odbora, redovni izveštaji službi bezbednosti obuhvataju i finansijske izveštaje.[115] Od izvora bliskog tom odboru dobili smo i informaciju da su na sednicama posvećenim razmatranju izveštaja postavljana pitanja vezana za trošenje finansijskih sredstava i javne nabavke.[116]

OKSB je uspeo da u roku od devet meseci od konstituisanja usvoji Odluku kojom se bliže uređuje način vršenja neposrednog nadzora nad radom službi bezbednosti. Nakon toga, članovi Odbora sproveli su nadzorne posete BIA, VBA i VOA, za koje je bilo predviđeno da budu prve u nizu godišnjih nadzornih poseta. Poređenja radi, OOB je posvetio jednu sednicu dogovoru o načinu vršenja skupštinskog nadzora nad radom službi bezbednosti, ali to nije rezultiralo usvajanjem bilo kakvih internih procedura ili standarda. Prema izveštaju sa pomenute sednice vidi se, štaviše, da je Odbor tom prilikom odbacio predlog jedne članice da se izradi protokol o kontroli svih službi.[117] Članovi Odbora za odbranu i bezbednost u sazivu 2008-2012. izvršili su po jednu posetu svakoj službi, ali one nisu bile nadzornog karaktera, već samo radi upoznavanja sa radom službi.

113 Evropska komisija. Izveštaj o napretku Srbije za 2013: 10.

114 Prema Zakonu o osnovama uređenja službi bezbednosti, čl. 18, direktor službe bezbednosti najmanje jednom u toku redovnog zasedanja Narodne skupštine podnosi nadležnom odboru izveštaj o radu službe. To bi značilo da se podnose barem dva redovna izveštaja godišnje. Službe bezbednosti su u praksi Odboru podnosile tromesečne izveštaje, ali su često dva tromesečna izveštaja razmatrana istovremeno, iz organizacionih razloga (izveštaji koji pokrivaju periode kada Skupština ne zaseda razmatrani su u toku redovnih zasedanja).

115 Izveštaj Odbora za kontrolu službi bezbednosti o izvršenom nadzoru nad radom službi bezbednosti za 2012: 7.

116 Intervju s anonimnim sagovornikom bliskim OKSB (2)

117 Deseta sednica Odbora za odbranu i bezbednost, 09.04.2009. http://www.parlament.gov.rs/Десета_седница_Одбора_за_одбрану.3702.43.html.

Važan pomak u praksi parlamentarne kontrole i nadzora predstavlja uspostavljanje saradnje s nezavisnim državnim organima, uključujući Državnu revizorsku instituciju, i razmatranje izveštaja DRI o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja BIA. Na osmoj sednici Odbora, održanoj krajem decembra 2012, prisustvovali su zaštitnik građana, poverenik za informacije od javnog značaja i predsednik DRI. Sednica je bila prilika za razmenu mišljenja i međusobno informisanje Odbora i nosilaca funkcija u nezavisnim državnim organima. Prvi rezultat toga video se istog dana, kada je predsednica Odbora Jadranka Joksimović u plenumu postavila poslaničko pitanje Vladi u vezi s neadekvatnim prostornim kapacitetima nezavisnih državnih organa. Inicijativa za reviziju godišnjeg finansijskog izveštaja jedne od službi bezbednosti potekla je, prema izveštaju OKSB, upravo sa ove sednice. Tokom 2013. DRI je sproveo reviziju godišnjeg finansijskog izveštaja BIA za 2012, a OKSB je blagovremeno razmatrao izveštaj DRI. S obzirom na to da OOB u prethodnom sazivu nije razmatrao izveštaje DRI o reviziji godišnjih finansijskih izveštaja MO i MUP-a (revizija rađena za godišnje izveštaje za 2010), ovo je prvi put da je nadležni skupštinski odbor razmatrao jedan izveštaj DRI o reviziji sprovedenoj kod neke institucije bezbednosti.

Veoma je značajno što je prvi put na sednici nekog odbora nadležnog za kontrolu službi bezbednosti razmatran izveštaj generalnog inspektora Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije.[118] Generalni inspektor, između ostalog, nadzire zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka, zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad i utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu VBA i VOA i njihovih pripadnika[119]. Razmatranjem izveštaja generalnog inspektora ostvaruje se povezivanje unutrašnjeg i spoljnog nadzora nad službama bezbednosti, a naročito nad onim aspektima njihovog rada gde je rizik od korupcije naročito izražen.

U toku 2013. je, takođe, prvi put razmatran jedan godišnji izveštaj o aktivnostima i kontroli sprovođenja primene Zakona o tajnosti podataka iz 2009, koji, u skladu sa čl. 97. Zakona podnosi ministar pravde i državne uprave.[120]

Postoji nekoliko faktora čijim delovanjem možemo objasniti navedene pomake. Pre svega, jasno je da je odvajanjem od odbora nadležnog za odbranu i unutrašnje poslove OKSB postao odbor s relativno uskim nadležnostima, tako da je objektivno (vremenski) moguće ostvariti ne samo dosledniji, nego i širi nadzor nego što je to

118 12. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti, 17.04.2013. http://www.parlament.gov.rs/12._седница_Одбора_за_контролу.18311.43.html.

119 Zakon o VBA i VOA čl. 54. stav 1. tač. 2, 3. i 5. Inače, generalni inspektor ima obavezu da nadležnom odboru Narodne skupštine podnosi izveštaj o sprovedenoj kontroli najmanje jednom godišnje (Zakon o VBA i VOA čl. 54. stav 5).

120 16. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti, 27.06.2013. http://www.parlament.gov.rs/16._седница_Одбора_за_контролу.19017.43.html.

bio slučaj s Odborom za odbranu i bezbednost. Osim toga, nadležnosti i ovlašćenja tog odbora već su relativno precizno navedeni u članovima 15-21. Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti (2007).[121] Značaj ovoga utoliko je očigledniji kada se primeti da nadležnosti OOUP i pojedina specifična ovlašćenja koja bi proizlazila iz prirode nadzora (nad institucijama bezbednosti) i dalje nisu precizno formulisani, što svakako otežava ili čak onemogućava nadzor nad pojedinim aspektima rada MO i MUP-a.

Značajan uticaj na proaktivnost OKSB imala je predsednica Odbora Jadranka Joksimović. Ovo najbolje ilustruje činjenica da su i predstavnici opozicije ispoljili izuzetno poštovanje za „veliki lični napor koji ona ulaže u taj odbor"[122]. Prema rečima jednog sagovornika BCBP upoznatog sa radom Odbora,Jadranka Joksimović unela je sistematičnost i ozbiljnost u rad Odbora. U institucionalnom okviru u kom inače učestalost i agenda rada odbora presudno zavise od volje predsednika odbora, za efikasnost i efektivnost rada odbora ključna je posvećenost predsednika. Ovo se opet može jasno sagledati kroz kontrast sa OOUP, čiji je rad po svemu sudeći bio znatno otežan time što je njegov predsednik bio istovremeno direktor jednog velikog javnog preduzeća (Srbijagas).[123] Jadranka Joksimović je radu Odbora doprinela i uspostavljanjem dobrih odnosa sa službama bezbednosti, što je Odboru olakšalo pristup institucijama čiji rad nadzire i učinilo njegov rad efikasnijim. Da bi se, međutim, ovakvim povećanjem efikasnosti povećala i efektivnost nadzora potrebno je zadržati distancu u odnosu na institucije čiji se rad nadzire, odnosno smanjiti rizik od pojave „regulatornog zarobljeništva".

Posvećenost radu Odbora ispoljili su i ostali članovi. Za razliku od OOUP, gde su poslanici često izostajali sa sednica, članovi OKSB su redovno dolazili ili bar slali zamenike.[124] Iz raspoloživih zapisnika vidimo da su svi članovi učestvovali u radu Odbora; za razliku od OOUP, predstavnici opozicije nisu se ponašali pasivno. Za jednog poslanika saznali smo da je zbog sednica OKSB odlagao službena putovanja, što nije činio zbog aktivnosti drugih odbora čiji je član bio. Sudeći po saznanjima BCBP, u Odboru je postojala izvesna atmosfera elitizma, koja je po svoj prilici motivisala poslanike da se posvete svojim obavezama. Ovaj elitizam može se tumačiti i kao „želja poslanika da učestvuju u nečem novom"[125].

121 Zapravo, čl. 66. Poslovnika Narodne skupštine je prekopiran čl. 16. Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti.

122 Intervju s narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim.

123 Intervju s narodnim poslanikom Momirom Stojanovićem.

124 Sudeći prema raspoloživim zapisnicima sa (šest) sednica otvorenih za javnost.

125 Intervju s narodnom poslanicom Jadrankom Joksimović.

Kao jedan od faktora uspešnosti Odbora upućeni navode i činjenicu da je većina sednica bila zatvorena za javnost, što je sprečilo digresije i učinilo rad poslanika konstruktivnim i efikasnim.[126] Kad je reč o efikasnosti rada Odbora, ovde je svakako veliku ulogu imao i ranije pomenut vrednosni konsenzus oko načina kontrole i nadzora službi bezbednosti.

Uprkos izvesnim okolnostima u radu OKSB koje deluju kao prepreke u efektivnom nadzoru (kultura diskrecije, koja inhibira korišćenje svih ovlašćenja i nedostatak alternativne analize, npr. finansijskih izveštaja), ovaj odbor postavio je standarde dobre prakse nadzora koje bi odbori u narednim sazivima trebalo da teže da dostignu i prestignu. Istovremeno, postavlja se pitanje kako uopšte obezbediti održivost dobre prakse. Primera radi, interna regulativa odbora (gde bi spadala Odluka o načinu vršenja neposrednog nadzora) nema utemeljenje u Poslovniku. Prema informacijama iz OKSB, odluke iz prethodnog saziva ostaju, u principu, obavezujuće za Odbor u narednom sazivu osim ukoliko novi Odbor ne odluči drugačije[127], ali nejasno je iz kog pravnog akta to proizlazi. Osim toga, formalno zadržavanje postojeće regulative ne znači da će ona biti primenjivana. Jadranka Joksimović ističe da čak i kad odgovarajuća regulativa postoji, nadzor ne ide po automatizmu, već zavisi od ljudskog faktora.[128] Obezbeđenje kontinuiteta prakse OKSB u novom sazivu predstavljaće značajan izazov i s obzirom na kadrovske promene. Samo pet od 18 pređašnjih članova (stal-

Nadzorne posete

Prema Odluci OKSB, neposredni nadzor nad radom službi bezbednosti obavlja se, između ostalog, u cilju nadzora nad zakonitošću primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka i nadzora nad zakonitošću trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad. Zapisnik o izvršenom nadzoru razmatra se na prvoj narednoj sednici Odbora zatvorenoj za javnost, a Odbor može, uz saglasnost direktora službe, da odluči da razmatra zapisnik sa nadzorne posete i na sednici otvorenoj za javnost. Ono što, međutim, iznenađuje jeste da Odluka, uprkos svojoj detaljnosti, ne propisuje metod izbora predmeta koje će članovi odbora kontrolisati u toku nadzorne posete. Ovo je važno stoga što propisivanje metoda povećava predvidivost nadzornih poseta, a time i poverenje građana u poslanike. Osim toga, određivanje metoda unapred omogućava i članovima Odbora da se lakše snađu kad odu na teren.

U julu 2013. OKSB je sproveo po jednu nadzornu posetu BIA, VBA i VOA.[a] U toku nadzorne posete BIA, članovi OKSB su takođe izvršili kontrolu kase s finansijskim sredstvima za posebne operativne potrebe[b] i upoznali se s radom Komisije za prijem novih kadrova.

a „Skupštinski odbor proveravao rad VBA", http://goo.gl/0yBj1o. „Odbor za kontrolu službi bezbednosti sproveo nadzornu posetu Bezbednosno-informativnoj agenciji", http://goo.gl/juBxv4. „Odbor za kontrolu službi bezbednosti obavio prvu nadzornu posetu Vojnoobaveštajnoj agenciji", http://goo.gl/h4AVHB.

b Intervju sa narodnom poslanicom Jadrankom Joksimović.

126 Intervju s anonimnim sagovornikom bliskim OKSB (1).

127 Informacija dobijena od pređašnje sekretarke OKSB Katarine Terzić, tokom intervjua sa Jadrankom Joksimović.

128 Intervju sa narodnom poslanicom Jadrankom Joksimović.

nih i zamenika) ostalo je u Odboru, pri čemu 11 članova iz prethodnog saziva nisu uopšte izabrani u Narodnu skupštinu. Novim članovima biće potrebno vreme da se „uhodaju" i nove obuke o vršenju kontrole i nadzora nad sektorom bezbednosti, uključujući nadzor nad specifičnim oblastima rada sa izraženim rizicima od korupcije, kao što su finansijsko poslovanje, javne nabavke i primena posebnih postupaka i mera. Ako je sudeći po dosadašnjem iskustvu i OKSB i OOUP, za poslanike će biti naročito značajno da nauče „šta smeju, a šta ne", odnosno koja su njihova ovlašćenja i kako mogu da ih što efektivnije koriste, bez rizika po rad institucija i integritet poslanika.

Preporuke za uspostavljanje efektivnog nadzora

1. U Zakonu o policiji predvideti da Narodna skupština može da **vrši nadzor nad primenom posebnih dokaznih radnji u radu policije** i uvesti mehanizam za vršenje ovog nadzora (proširenjem nadležnost Odbora za kontrolu službi bezbednosti ili davanjem eksplicitnih ovlašćenja Odboru za odbranu i unutrašnje poslove da sprovodi neposredni nadzor).

2. Izmenama Zakona o policiji omogućiti **Službi unutrašnje kontrole policije da se obrati direktno Narodnoj skupštini**.

3. Obavezati **Biro za koordinaciju službi bezbednosti, Savet za nacionalnu bezbednost i Inspektorat odbrane da direktno izveštavaju Narodnu skupštinu** o svom radu. Takođe, predvideti učešće predsednika Narodne skupštine na sednicama SNB i prisustvo predsednika OKSB na sednicama Biroa.

4. Preciznije specifikovati nadležnosti Odbora za odbranu i unutrašnje poslove u Poslovniku i uvesti **eksplicitnija ovlašćenja po pitanju kontrole trošenja budžetskih sredstava, vršenja neposrednog nadzora**.

5. Predvideti posebne izveštaje ili posebne odeljke u redovnim izveštajima o radu Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane i službi koji se odnose na sprovođenje **planova integriteta**.

6. Regulisati koje oblasti rada institucija bi trebalo da pokrivaju izveštaji o radu i koju vrstu podataka je potrebno dostaviti. Tom prilikom obratiti posebnu pažnju na **oblasti u kojima je visok rizik od korupcije**.

7. Urediti oblast **upravljanja tajnim podacima u Narodnoj skupštini** donošenjem odgovarajućeg pravilnika, izmenama u Poslovniku ili izmenama u Zakonu o tajnosti podataka.

8. Poslovnik bi trebalo da omogući odborima da donose **trajna interna akta** kojima bi uređivali svoj rad.

9. Predvideti mogućnost da **ovlašćeno lice podnosi izveštaj umesto ministara** kako sprečenost ministra ne bi bila prepreka za održavanje sednica na kojima se razmatraju izveštaji.

10. Trebalo bi nastaviti **sprovođenje obuka za poslanike** i omogućiti što pre svim, naročito novim, poslanicima da učestvuju u tim obukama. Obuke bi posebnu pažnju trebalo da poklone upravljanju tajnim podacima, ali i da ukažu poslanicima kako da pravilno koriste svoja ovlašćenja tako da se obezbedi vršenje učinkovitog nadzora bez ugrožavanja efikasnosti rada institucija bezbednosti.

11. Poslanike bi trebalo edukovati i stimulisati da **aktivnije koriste instrumente** poslaničkih pitanja, javnih slušanja, a po potrebi i anketnih odbora, odnosno komisija.

12. Poslanici bi trebalo aktivnije da **koriste spoljne eksperte**, alternativne izvore informacija o pitanjima iz oblasti njihovog nadzora, kao i da jačaju saradnju sa stranim parlamentima. Cilj je da ne zavise u potpunosti od kontakta sa onima koje odbor i nadzire.

13. Ojačavanje poslaničkih klubova kroz alokaciju dela budžeta NSRS za **angažovanje referenata i njihove edukacije** i specijalizacije za pojedine oblasti od interesa za odbore na nivou poslaničkih klubova.

Izvori

Intervjui i odgovori na upitnike:

1. Intervju sa narodnom poslanicom Jadrankom Joksimović, vođen u Beogradu, 08.04.2014.

2. Intervju sa narodnim poslanikom Konstantinom Samofalovim, vođen u Beogradu, 25.12.2013.

3. Intervju sa narodnim poslanikom Momirom Stojanovićem, vođen u Nišu, 06.03.2014.

4. Intervju sa anonimnim sagovornikom bliskim OKSB (1), vođen 8.10.2013.

5. Intervju sa anonimnim sagovornikom bliskim OKSB (2), vođen 27.11.2013.

6. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Odgovori na upitnik BCBP, 05.03.2014.

7. Narodna skupština. Odgovor na upitnik BCBP. 03 Broj 9-1054/14. Beograd, 30.04.2014.

Literatura:

8. Caparini, M. Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. U: Born, H.& M. Caparini (Ur) Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants. Aldershot: Ashgate Publishing, 2007: 3- 24.

9. Erceg, V. Poslanička pitanja kao mehanizam kontrole sektora bezbednosti. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014. [online] http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5510/Poslanicka-pitanja-kao-mehanizam-kontrole-sektora.shtml.

10. Fiuor, T. Parliamentary Powers in Security Sector Governance. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2011.

11. Miroslav Hadžić & Sonja Stojanović Gajić (ur). Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku/Službeni glasnik, 2012.

12. Otvoreni parlament. Kako poslanici donose zakone? – Analiza zakonodavne aktivnosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Drugi izveštaj, februar 2013. [online] http://otvoreniparlament.rs/wp-content/uploads/2013/03/Drugi-izveštaj1.pdf.

Pravni akti:

13. Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije. „Sl. glasnik RS“, br. 52/2010, 13/2011

14. Narodna skupština Republike Srbije. Pravilnik o rukovanju materijalima koji se smatraju državnom, službenom ili vojnom tajnom i čuvanju tih materijala. 31. 5. 1995.

15. Predlog zakona o izvozu i uvozu naoružanja i vojne opreme. [online] http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/4656-13Lat.pdf

16. Ustav Republike Srbije. "Sl. glasnik RS", br. 98/2006.

17. Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji. "Sl. glasnik RS", br. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - odluka US i 66/2014.

18. Zakon o elektronskim komunikacijama. "Sl. glasnik RS", br. 44/2010, 60/2013 - odluka US i 62/2014.

19. Zakon o Narodnoj skupštini. "Sl. glasnik RS", br. 9/2010.

20. Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije. "Sl. glasnik RS", br. 116/2007 i 72/2012.

21. Zakon o policiji. "Sl. glasnik RS", br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011.

22. Zakon o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namene. "Sl. list SCG", br. 7/2005 i 8/2005 - ispr.

23. Zakon o Vladi. "Sl. glasnik RS", br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US i 44/2014.

24. Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji. "Sl. glasnik RS", br. 88/2009, 55/2012 - odluka US i 17/2013.

25. Zakon o Vojsci Srbije. "Sl. glasnik RS", br. 116/2007, 88/2009 i 101/2010 - dr. zakon.

Narodna skupština:

26. Deseta sednica Odbora za odbranu i bezbednost, 09.04.2009. http://www.parlament.gov.rs/Десета_седница_Одбора_за_одбрану.3702.43.html.

27. 12. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti, 17.04.2013. http://www.parlament.gov.rs/12._седница_Одбора_за_контролу.18311.43.html.

28. 16. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti, 27.06.2013. http://www.parlament.gov.rs/16._седница_Одбора_за_контролу.19017.43.html.

29. Sa Tanjom Ostojić kroz riznicu knjiga Narodne skupštine. Infobil: Informativni bilten za zaposlene u Službi Narodne skupštine. Broj 3, maj 2013: 14-15. [online] http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/infobil/InfoBil%20br%203.pdf.

30. Marko Danilović: Razvoj Službe – prioritet za budućnost. Infobil: Informativni bilten za zaposlene u Službi Narodne skupštine. Broj 5, oktobar 2013: 14-15. [online] http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/infobil/Infobil%20br.%205.pdf.

31. Narodna skupština Rep. Srbije – Odbor za kontrolu službi bezbednosti. Izveštaj Odbora za kontrolu službi bezbednosti o izvršenom nadzoru rada službi bezbednosti za 2012. godinu. Beograd, 29. mart 2013.

32. Narodna skupština Rep. Srbije – Odbor za kontrolu službi bezbednosti. Odluka kojom se uređuje način na koji Odbor obavlja neposredni nadzor nad radom službi bezbednosti u skladu sa zakonom kojim se uređuju osnovi uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, zakonima kojima se uređuje rad službi bezbednosti i Poslovnikom Narodne skupštine. Broj 02-1322/13. Beograd, 29. mart 2013.

33. „Odbor za kontrolu službi bezbednosti sproveo nadzornu posetu Bezbednosno-informativnoj agenciji", http://goo.gl/juBxv4.

34. „Odbor za kontrolu službi bezbednosti obavio prvu nadzornu posetu Vojnoobaveštajnoj agenciji", http://goo.gl/h4AVHB.

Zaštitnik građana

35. Zaštitnik građana. Preporuka 17-1441/11 od14.03.2012, Dostupno na: http://goo.gl/1jLh6U

36. Zaštitnik građana. Preporuka 118-3890/12 od 23.05.2013. Dostupno na: http://goo.gl/lvsRdG.

37. Zaštitnik građana. Preporuka 110-268/12, od 24.06.2013. Dostupno na: http://goo.gl/3YgggA.

38. Generalštab Vojske Srbije. Obaveštenje o preduzetim merama, 5.08.2013.[online] http://goo.gl/aKbRQM.

Mediji

39. „O državnim tajnama iza zatvorenih vrata 'gluve sobe'". Blic online, 5.12.2012. http://goo.gl/GqlGzG.

40. „Nema nove rasprave o Jarinju i Brnjaku". Politika online, 6.10.2011. http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/Nema-nove-rasprave-o-Jarinju-i-Brnjaku.lt.html

41. „Kako je 'procureo' vojni izveštaj?". B92.net, 14.06.2011. http://goo.gl/u0dVqP.

42. „Skupštinski odbor proveravao rad VBA". RTS, 8.07.2013. http://goo.gl/0yBj1o.

Ostali izvori

43. Evropska komisija. Izveštaj o napretku Srbije za 2013, koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu. Strategija proširenja i ključni izazovi za 2013-2014. godinu. {COM (2013) 700 konačni} [online] http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf.

44. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu. Beograd: mart, 2013.

45. 14 Predloga Šabića i Jankovića za zaštitu podataka o ličnosti. [online] http://goo.gl/AhyKiM

46. Beleške sa 13. sednice Odbora za odbranu i unutrašnje poslove. Sednica praćena preko prenosa na Internet sajtu Narodne skupštine, 31.10.2013.

47. Zapisnik sa stručnih konsultacija „Partnerstvo za integritet u sektoru bezbednosti", održanih na Fruškoj gori od 9. do 11. jula 2014.

PARTNERSTVO ZA INTEGRITET U SEKTORU BEZBEDNOSTI

Informacije o projektu

Beogradski centar za bezbednosnu politiku je 2013. godine započeo svoju do sada najambiciozniju inicijativu u borbi protiv korupcije u sektoru bezbednosti. Reč je o nizu istraživačkih poduhvata i aktivnosti javnog zagovaranja čiji krajnji rezultat treba da bude uspostavljanje „Partnerstva za integritet u sektoru bezbednosti Srbije".

Cilj BCBP-a je da omogući usklađivanje složenih procesa i napora Vlade, nezavisnih državnih organa i građanskog društva, usmerenih ka izgradnji integriteta i borbi protiv korupcije u radu tri ključna bezbednosna aktera: Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, Ministarstva unutrašnjih poslova i Bezbednosno-informativne agencije.

Radi postizanja takvog ambicioznog cilja, tim BCBP-a je preduzeo niz aktivnosti, od kojih se svaka odnosi na određeni prioritet politike borbe protiv korupcije i sa snažnom komponentom javnog zagovaranja:

- Istraživanje rizika koji mogu ugroziti integritet institucija bezbednosti, kao i nadzor nad politikama i merama koje za cilj imaju jačanje integriteta bezbednosnih institucija;
- Nadzor nad sprovođenjem javnih nabavki kroz primenu novog Zakona o javnim nabavkama;
- Izveštavanje o nadzornoj i kontrolnoj ulozi tri relevantna odbora Narodne skupštine – Odbor za odbranu i unutrašnje poslove, Odbor za kontrolu službi bezbednosti i Odbor za finansije, državni budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava – i to naročito u pogledu ojačavanja anti-korupcijskih mera i izgradnje integriteta u sektoru bezbednosti Srbije;
- Komunikacija sa građanima putem interaktivnih proizvoda radi informisanja građana o integritetu bezbednosnih institucija i radi dobijanja informacija od građana o korupciji unutar institucija sa kojim oni imaju najviše kontakta – policijom. Zbog toga je internet portal Mapa rizika od korupcije značajno izmenjen i dopunjen novim sadržajima: mapom korupcije u policiji Srbije i virtuelnim profilom „idealnog policijskog službenika".

Uspešno istraživanje zavisi i od dobro postavljene metodologije. Zbog toga je razvijen poseban metodološki okvir na osnovu prethodnih istraživanja kao što su Mapiranje i nadgledanje sektora bezbednosti u Srbiji, Mapa rizika od korupcije i A-COP: Civilno društvo protiv korupcije u policiji.

Projekat „Partnerstvo za integritet u sektoru bezbednosti" podržan je od Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) u okviru programa „Građansko društvo za budućnost" koji realizuje Institut za održive zajednice.

O Beogradskom centru za bezbednosnu politiku

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) je je nezavisni istraživački centar koji radi na unapređenju bezbednosti građana i društva, zasnovanoj na demokratskim principima i poštovanju ljudskih prava. U središtu njegovog interesovanja nalaze se politike čiji je cilj uvećavanje ljudske, nacionalne, regionalne i međunarodne bezbednosti. Beogradski centar za bezbednosnu politiku svoje ciljeve ostvaruje istraživanjima, analizama i predlozima praktičnih politika, javnim zastupanjem, obrazovanjem, izdavačkom delatnošću, stručnom podrškom reformama sektora bezbednosti u Srbiji, kao i doprinosom umrežavanju svih relevantnih aktera u bezbednosnu zajednicu. U istraživačkom zahvatu BCBP-a pre svega se nalaze bezbednosna politika Republike Srbije, te bezbednosna dinamika u regionu Zapadnog Balkana i Evrope, odnosno u globalnoj zajednici.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) je osnovan 1997. godine pod imenom Centar za civilno-vojne odnose (CCVO), sa misijom da promoviše demokratizaciju sektora bezbednosti u Srbiji. Da bi što vernije izrazio svoju istraživačku orijentaciju, Centar za civilno-vojne odnose je 2010. godine promenio ime u Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Tokom 17 godina postojanja BCBP/CCVO je objavio više od 300 publikacija (u štampanom i elektronskom obliku) i realizovao na desetine projekata.

BCBP je član, ali i pokretač nekoliko nacionalnih i međunarodnih mreža organizacija civilnog društva. On je, između ostalog, inicijator i član koalicije OCD PrEUgovor, koja od 2013. nadgleda sprovođenje politika iz oblasti vladavine prava (poglavlje 23) i slobode, bezbednosti i pravde (poglavlje 24) koristeći proces EU integracija za ostvarenje suštinskog napretka u daljnjoj demokratizaciji Srbije. BCBP je i jedna od vodećih organizacija u grupi za unutrašnje poslove u okviru mreže Sektorskih organizacija civilnog društva (SEKO) i koordinator radne grupe za poglavlje 24 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji. BCBP takođe učestvuje u OEBS mreži istraživačkih centara i akademskih institucija (OSCE Network of of Think Tanks and Academic Institutions).

O autorima

Katarina Đokić je diplomirala je novinarstvo na Fakultetu političkih nauka u Beogradu i stekla master diplomu iz političkih nauka na Univerzitetu u Frajburgu. Članica je istraživačkog tima BCBP od marta 2012. godine. U 2013. godini je provela pet meseci na stručnom usavršavanju u nemačkom Bundestagu u okviru programa Međunarodna parlamentarna stipendija. Njene oblasti interesovanja su parlamentarni nadzor nad institucijama bezbednosti, izgradnja integriteta u sektoru odbrane, stavovi javnog mnjenja o bezbednosnim temama.

Vladimir Erceg je diplomac međunarodnih odnosa na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Bio je član trinaeste generacije stažista Centra, a od 2013. angažovan je i kao istraživač saradnik na projektu Partnerstvo za integritet u sektoru bezbednosti. Posebno se interesuje za parlamentarnu kontrolu sektora bezbednosti i problem korupcije u institucijama sektora bezbednosti, naročito u procesu javnih nabavki, kao i za teme transparentnosti i kiber-bezbednosti.