

Doc. dr Jelena Čeranić¹

PARLAMENTARNA KONTROLA SEKTORA ODBRANE

1. MEĐUNARODNI STANDARDI

1.1. Uvod

U uporednom pravu rasprostranjeno je mišljenje da je politika bezbednosti „prirodni“ zadatak izvršne vlasti (egzekutive) budući da ona raspolaže neophodnim ekspertizama, resursima i može delovati efikasno. Parlament se smatra manje pogodnom institucijom za bavljenje pitanjima bezbednosti, posebno uzimajući u obzir trajanje parlamentarnih postupaka i nedostatak potpunog pristupa neophodnim ekspertizama i informacijama.

Ipak, kao i u svakoj drugoj oblasti, i u sektoru bezbednosti i odbrane, parlamentu je povereno da kontroliše izvršnu vlast. Postoji najmanje četiri razloga zbog čega je ovakva kontrola važna:

- **Kamen temeljac demokratije**

Nekadašnji francuski premijer Žorž Klemenso (*Georges Clémenceau*) jednom prilikom je rekao: „Rat je suviše ozbiljna stvar da bi bila poverena vojsci“. Ako se zanemari šaljivi aspekt izjave, ona podseća da u demokratiji, predstavnici naroda imaju vrhovnu vlast i da nijedan državni sektor ne treba da bude izvan njihove kontrole. Država bez parlamentarne kontrole sektora bezbednosti, posebno sektora odbrane, u najboljem slučaju smatraće se nedovršenom demokratijom ili demokratijom u nastajanju.²

Prema istaknutom američkom naučniku Robertu A. Dalu (*Robert A. Dahl*), najosnovniji i najtrajniji problem u politici je da se izbegne autokratska vladavina. Stoga je od suštinskog značaja da sistem podele vlasti zaista postoji, što omogućava mehanizme provere i ravnoteže protiv eventualne zloupotrebe sektora odbrane

¹ Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd; docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banja Luci.

² P. Fluri, A.B. Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Geneva 2003.

i bezbednosti. Naime, u ovom sektoru teže je postići balans između efikasnosti i demokratije, ali je to neophodnije učiniti nego u bilo kojoj drugoj oblasti.³

- **Nema oporezivanja bez predstavljanja**

Jedan od najvažnijih mehanizama parlamenta za kontrolu izvršne vlasti je budžet. Od osnivanja prvih skupština u tadašnjim državama Zapadne Evrope, ova predstavnička tela isticala su da nema oporezivanja bez predstavljanja. S obzirom na to da organizacije u sektoru bezbednosti koriste znatan deo državnog budžeta, bitno je da parlament ima mogućnosti da efikasno prati upotrebu državnih resursa.

- **Izrada i primena zakona**

U praksi, izvršna vlast izrađuje nacрте zakona koji se tiču pitanja odbrane i bezbednosti. Međutim, parlamentarci igraju značajnu ulogu u razmatranju ovih nacрта i mogu, ukoliko je potrebno, predložiti njihove izmene i dopune. Štaviše, parlament je taj koji je zadužen da prati da zakoni ne ostanu mrtvo slovo na papiru, već da se u potpunosti primenjuju.

- **Most do javnosti**

Izvršna vlast trebalo bi da bude upoznata sa time koja su pitanja iz sektora bezbednosti prioriteta za građane. Budući da su poslanici u redovnom kontaktu sa građanima, upravo oni su ti koji lako mogu doći do informacija o mišljenju građana. Stoga poslanici predstavljaju neku vrstu mosta između izvršne vlasti koja izrađuje nacрте zakona i građana.

1.2. Izvori prava

Sektor odbrane tradicionalno se smatra oblašću koja spada u domen nacionalnog suvereniteta. Stoga ne postoje međunarodno usvojeni standardi u oblasti demokratske i parlamentarne kontrole sektora odbrane. Ovi standardi ne pominju se ni u Povelji Ujedinjenih nacija ni u brojnim međunarodnim sporazumima i konvencijama. Isto tako, pravne tekovine EU (*acquis communautaire*) ne sadrže propise o civilno-vojnim odnosima. Da bi zemlja kandidat ispunila političke kriterijume za pristupanje (koji su definisani na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine), ona mora na određeni način da organizuje svoje civilno-vojne odnose. Dakle, iako nema

³ S. Lunn, „The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice“, *Oversight and Guidance : The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform*, DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva 2003, 14.

međunarodnih standarda u oblasti parlamentarne kontrole sektora odbrane, postoje neki regionalni standardi kojima se utvrđuju dužnosti države, kao npr. Kodeks ponašanja Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju.

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) je najveća regionalna, bezbednosna organizacija na svetu. Ona predstavlja forum za političke pregovore i donošenje odluka u oblasti ranog upozoravanja, sprečavanja sukoba, upravljanja krizama i postkonfliktnog oporavka i sprovodi političku volju zemalja članica preko svoje jedinstvene mreže misija na terenu. Svih 57 zemalja članica (uključujući sve zemlje iz regiona: Bugarsku, Rumuniju, Sloveniju, Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Bivšu jugoslovensku republiku Makedoniju, Srbiju) uživaju isti status. Odluke se donose konsenzusom i one su političke, a ne pravnoobavezujuće prirode.

Do dogovora o Kodeksu ponašanja o političko-vojnim aspektima bezbednosti došlo je na Forumu za bezbednosnu saradnju, koji je usvojen 1994. godine na Samitu u Budimpešti. Ovaj dokument produbljuje i kodifikuje značajne principe Helsinškog završnog akta koji uređuje odnose među državama, posebno u vezi sa nekorišćenjem sile. Ipak, Kodeks daleko prevazilazi konvencijski okvir tako što dodaje jedinstvene norme političko-vojnog ponašanja u državama. Ono što je najznačajnije, odeljci VII i VIII detaljno uređuju dogovor da države učesnice stave pod demokratsku i civilnu kontrolu svoje oružane snage, uključujući vojsku, parlamentarne i bezbednosne snage, obaveštajne službe i policiju.

Ovim kodeksom pokrivena su pitanja za koja se uobičajeno smatra da spadaju u unutrašnju nadležnost države. Tako Kodeks predstavlja ključni napredak u oblasti državne vlasti koja je do sada bila brižljivo čuvana⁴ i karakteriše se često kao „revolucionarni dokument“ i „skriveno blago među dokumentima OEBS-a“.⁵

Od 1999. godine države učesnice na godišnjem nivou razmenjuju informacije o sprovođenju Kodeksa ponašanja na osnovu Upitnika koji je ažuriran najpre 2003, a zatim i prošle godine. Novi Upitnik bolje odražava strukturu Kodeksa i uvodi određeni broj novih potpitanja, npr. o antiterorizmu. Zahteva se, takođe, da države učesnice odvojeno dostave informacije o različitim tipovima oružanih snaga. Od 2008. godine odgovori država učesnica na Upitnik objavljuju se na internet stranici OEBS-a.

Pored toga, Kodeks ponašanja koristi se unutar Forumu za bezbednosnu saradnju, gde se od njegovog usvajanja odigralo nekoliko događaja i gde se razmena informacija redovno pregleda. Takođe, Centar za sprečavanje konflikata organizuje seminare i radionice, često zajedno sa operacijama na terenu i zemljama domaćinima. Oni se obično sastaju u regionalnom okruženju, gde i dalje postoje osetljiva bezbednosna pitanja, i pozivaju vojne eksperte, predstavnike odeljenja spoljnih poslova i ponekad članove parlamenta da zajednički diskutuju o sprovođenju Kodeksa. Dakle, praktično govoreći, Kodeks se već koristi kao nova mera za izgradnju

⁴ P. Fluri, A. B. Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Ženeva 2003, 164.

⁵ “The Code of Conduct on Politico – Military Aspects of Security: a sleeping revolution”, Intervju sa Alexandre Lambert, *OSCE Magazine*, 3/2010, 5–7.

poverenja na subregionalnom nivou i nema paralele ni u jednoj drugoj međunarodnoj bezbednosnoj organizaciji, uključujući Ujedinjene nacije.⁶

Pojedine međunarodne organizacije, takođe, pokušavaju da utvrde određene principe kojima se uređuju demokratski civilno-vojni odnosi. Najaktivnije na ovom polju su Interparlamentarna unija (*The Inter-Parliamentary Union – IPU*) i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (*The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF*).

Kodeks ponašanja Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju:

- uspostaviti demokratsku kontrolu oružanih snaga putem vlasti koja uživa demokratski legitimitet (paragrafi 20 i 21); i
- obezbediti zakonsko odobrenje budžeta za odbranu i transparentnost i pristup informacijama u vezi sa oružanim snagama (paragraf 22).

Međunarodna organizacija parlamenata (*International organization of Parliaments (IPU)*) osnovana je 1889. godine. Unija je centralna tačka za parlamentarni dijalog širom sveta i radove za mir i saradnju među ljudima i za čvrsto uspostavljanje predstavničke demokratije. Interparlamentarna unija podržava napore i blisko saraduje sa Ujedinjenim nacijama, čije ciljeve deli. Unija takođe saraduje sa regionalnim interparlamentarnim organizacijama, kao i sa međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama koje motivišu iste ideje. Trenutno ima 162 člana i deset pridruženih članova Interparlamentarne unije. Sve zemlje iz regiona (Bugarska, Rumunija, Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Bivša jugoslovenska repubila Makedonija, Srbija) članice su Interparlamentarne unije.

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga osnovan je 2000. godine na predlog švajcarske vlade. Ovaj Centar je međunarodna fondacija sa misijom da pomaže međunarodnu zajednicu u ostvarivanju dobre uprave i reformi sektora bezbednosti. Centar pruža u zemlji savetodavnu podršku i praktične programe pomoći, razvija i promovise norme i standarde, sprovodi prilagođenu politiku istraživanja i identifikuje dobre prakse i preporuke za unapređenje demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti.

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga trenutno broji 61 državu članicu iz celog sveta. Osnivački savet – skupština svih članova Centra – vrhovni je organ odlučivanja. Sve zemlje iz regiona su članice Centra (Bugarska (2000), Rumunija (2000), Hrvatska (2001), Bosna i Hercegovina (2001), Crna Gora (2001), Makedonija (2000), Srbija (2001)).

⁶ *Ibid.*

Interparlamentarna unija i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga definisali su sledeće principe:⁷

- Država je jedini akter u društvu koji ima legitimni monopol vlasti.
- Službe bezbednosti su jedino odgovorne legitimno izabranim vlastima.
- Parlament je suveren i njemu je izvršna vlast odgovorna za razvoj, sprovođenje i razmatranje politike bezbednosti i odbrane.
- Parlament ima jedinstvenu ustavnu ulogu u odobravanju i ocenjivanju rashoda u sektoru odbrane i bezbednosti.
- Parlament igra ključnu ulogu u tom smislu da može da proglasi stanje opasnosti i ratno stanje.
- Principi dobre uprave i vladavine prava primenjuju se na sve oblasti, pa i na sektor odbrane.

1.3. Sadržina standarda

1.3.1. Ustavna i zakonska ovlašćenja

Parlament može da upotrebljava širok arsenal ovlašćenja prilikom kontrole sektora odbrane. Uvidom u zakonodavna rešenja velikog broja zemalja, utvrđena su, između ostalog, sledeća ustavna i zakonska ovlašćenja.

- Opšta ovlašćenja:
 - pokretanje zakonodavnog postupka;
 - izmene i dopune ili ponovno pisanje zakona;
 - postavljanje pitanja članovima vlade;
 - pozivanje članove vlade da svedoče na sednicama parlamenta;
 - pozivanje civilnih stručnjaka da svedoče na sednicama parlamenta;
 - dobijanje dokumenata od vlade;
 - postavljanje parlamentarnih pitanja; i
 - održavanje rasprava.

⁷ P. Fluri, A.B. Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Geneva 2003, 23–24.

- Budžetska kontrola:
 - pristup svim budžetskim dokumentima;
 - pravo da pregledaju i predlože izmene i dopune budžetskih fondova; i
 - pravo da odobre/odbiju svaki dodatni predlog u vezi sa budžetom predviđenim za sektor odbrane.

U većini slučajeva, budžetsku kontrolu vojske, parlament sprovodi preko svojih odbora i pododбора. Kontrolu vojnog budžeta u velikom broju zemalja pored parlamenta i njegovog odbora za budžet vrše i spoljašnja nezavisna revizorska tela. Kontrola se takođe obavlja i preko internih nadzornih tela vojske kao direktnog budžetskog korisnika.⁸

- Nabavke/raspolaganje imovinom/ prodaja oružja, transfer oružja:
 - pravo da bude u potpunosti informisan o odlukama vlade koje se odnose na nabavke/raspolaganje imovinom/prodaju oružja/transfer oružja;
 - pravo da potvrdi/odbije ugovor;
 - praćenje sledećih faza nabavki:
 - navođenja potreba za opremom;
 - upoređivanja i izbora proizvođača; i
 - procene ponuda za kompenzaciju i poravnanje.
- Opšta odbrana i politika bezbednosti – pravo da se odobri/odbije:
 - koncept bezbednosne politike;
 - koncept upravljanja krizom;
 - struktura snaga; i
 - vojna strategija/ doktrina.
- Osoblje u sektoru odbrane, upravljanje i organizacija:
 - pravo da se odobri/odbije plan u vezi sa osobljem;
 - pravo da se utvrdi maksimalan broj zaposlenih;
 - pravo da se odobri/odbije ili pravo da se konsultuje o najvišim vojnim imenovanjima (kao što je načelnik štaba); i
 - pravo da se razmatra unutrašnja organizacija sektora odbrane

⁸ M. Hadžić, B. Milosavljević, „Demokratsko preuređenje civilno-vojnih odnosa u SCG“, *Modeli zakona o bezbednosti i odbrani*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd 2006, 22.

Budući da ustavne odredbe imaju najviši pravni status, važno je da parlamentarna ovlašćenja u sektoru bezbednosti budu predviđena ustavom. Ustavi se ne mogu lako menjati; svaka takva reforma u većini slučajeva zahteva kvalifikovanu većinu u parlamentu. Stoga ustav predstavlja efikasan način za zaštitu parlamentarnih ovlašćenja u ovoj osjetljivoj oblasti. Ova ovlašćenja mogu dalje biti razrađena, čak i povećana posebnim zakonom ili poslovníkom parlamenta.

Od suštinske je važnosti za parlament da dobija istinite i blagovremene informacije o namerama vlade i odlukama u vezi sa sektorom bezbednosti. Parlament neće imati nikakav uticaj ukoliko ga vlada informiše nakon što postigne konačnu odluku. U takvim situacijama, parlament će biti doveden pred svršen čin, te neće imati drugog izbora osim da odobri ili odbaci odluku vlade.

1.3.2. Parlamentarni mehanizmi primenjeni na sektor odbrane

U svim demokratskim sistemima parlamenti imaju na raspolaganju različita sredstava za dobijanje informacija o radu izvršne vlasti. Na osnovu tih informacija, parlament kontroliše politiku vlade, nadgleda upravu, štiti pojedince, ili pokušava da rasvetli i eliminiše zloupotrebe i nepravde. Tri uobičajene zakonske mogućnosti kojima parlament raspolaže su :

1. parlamentarne rasprave;
2. poslanička pitanja i interpelacije; i
3. parlamentarni nadzor.

Parlamentarne rasprave o pitanjima bezbednosti predstavljaju priliku za razmenu mišljenja i prikupljanje bitnih informacija o činjeničnom stanju i namerama vlade. Uopšteno govoreći, parlamentarne rasprave javljaju se u pet situacija :

- nakon što izvršna vlast predstavi predlog godišnjeg budžeta u sektoru odbrane;
- nakon zvaničnih ili nezvaničnih izjava relevantnih ministara, kao što je ministar odbrane ili ministar spoljnih poslova;
- u vezi sa nacionalnim planom odbrane, predstavljanje Bele knjige u oblasti odbrane ili bilo kog drugog značajnog nacionalnog dokumenta u ovoj oblasti;
- u vezi sa programima vlade, koji se uglavnom prave nakon izbora; i
- u vezi sa bilo kojim velikim problemom ili katastrofom u sektoru bezbednosti.

Poslanička pitanja i interpelacije predstavljaju mehanizam koji se najviše koristi za dobijanje konkretne informacije o radu vlade i eventualno otkrivanje loše uprave/zloupotreba u telima vlade i traženje izmene pravca vladine politike. Pitanja se mogu postavljati u pisanoj formi ili usmeno na posebnim sednicama parlamenta. Efikasnosti poslaničkih pitanja doprinose:

- mogućnost da poslanici postavljaju dodatna pitanja kad god nisu zadovoljni odgovorima ili smatraju da su potrebna dalja pojašnjenja;
- mogućnost da poslanici iniciraju raspravu o pitanjima pokrenutim tokom vremena predviđenog za poslanička pitanja;
- volja poslanika da koriste proceduralnu mogućnost za postavljanje pitanja;
- mogućnost da javnost bude prisutna u vreme postavljanja poslaničkih pitanja ili da to prati na radiju ili televiziji; i
- objavljivanje pitanja i odgovora u dokumentima koji su dostupni javnosti.

Bilo kao deo ili dodatak gorepomenutom mehanizmu, **parlamenti mogu nadzirati** rad izvršne vlasti pregledajući izveštaje koje su pripremili vlada ili nezavisna javna tela i sprovodeći specijalne istrage. Ključna ovlašćenja parlamenta uključuju ovlašćenje da :

- izabere predmet i obim parlamentarne istrage;
- poseti vojne baze i druge prostorije službi bezbednosti;
- sakuplja sve relevantne informacije, uključujući klasifikovane i veoma poverljive dokumente iz predsedništva, javne uprave ili generalštaba;
- pribavlja dokaze saslušavajući pod zakletvom članove predsedništva, javne uprave ili vojske kao i civilnog društva; i
- organizuje javne ili zatvorene rasprave.

1.3.3. Institucionalni i politički faktori

Parlament kao celina previše je veliko telo da bi moglo potpuno da se posveti detaljnom razmatranju i istraživanju svih pitanja koja su od interesa za njegov rad. Upravo iz tog razloga, parlamentarni odbori predstavljaju jedno od najjačih sredstava za efikasan parlamentarni rad. S obzirom na to da je u rad ovih tela uključen ograničen

broja poslanika, parlamentarni odbori mogu, u zavisnosti od obima raspoloživih sredstava, kao što su informacije i istraživački kapaciteti, kao i stručna pomoć koja im je na raspolaganju, da sprovode dublje i složenije zadatke nadzora sektora odbrane i bezbednosti.⁹

Dobro razvijena struktura parlamentarnih odbora presudna je za uticaj parlamenta na izvršnu vlast. U parlamentarnu kontrolu sektora odbrane, inače, nije uključen samo jedan, već nekoliko odbora koji postoje pod različitim imenima u različitim parlamentima. U poređnom pravnom pregledom zakonodavstva, dolazi se do zaključka da su u najvećem broju zemalja to sledeći odbori :

- **Odbor za odbranu i bezbednost**, koji se uopšteno bavi svim pitanjima u vezi sa sektorom odbrane;
- **Budžetski ili finansijski odbor**, koji ima zadnju reč o budžetu svih organizacija iz sektora odbrane; eventualno Odbor za javne račune koji pregleda izveštaj o reviziji za ceo nacionalni budžet uključujući i budžet za odbranu;
- **Odbor ili pododbor za obaveštajne službe i pitanja**, koji obično zaseda iza zatvorenih vrata;
- **Odbor za industriju i trgovinu**, koji je posebno značajan kada je reč o snabdevanju oružjem i trgovini;
- **Odbor za borbu protiv korupcije**, koji se bavi pitanjima korupcije u svim državnim institucijama, uključujući i tela u sektoru odbrane.

1.3.3.1. Parlamentarni odbor za odbranu i bezbednost

Parlamentarni odbor za odbranu i bezbednost je specijalizovano telo parlamenta koje daje savete i priprema preporuke skupštini u vezi sa zakonima ili odlukama koje se tiču nacionalne odbrane ili bezbednosti građana. Osobenost ovog parlamentarnog tela je složenost pitanja kojima se bavi. Parlamentarci moraju da prate rad različitih institucija i da se bave pitanjima koja se tiču vojske, policije, žandarmerije i drugih snaga za javni red, te pitanjima koja se odnose na pograničnu kontrolu, budžet, nabavke, kontrolu oružja, rad obaveštajnih službi i sl. Stoga ovaj

⁹ W. F. van Eekelen, „The National Parliamentary Dimension“, *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension, DCAF Occasional Paper – No. 2*, Geneva 202, 18.

odbor sa širokim ovlašćenjima može da se organizuje u nekoliko pododbora.¹⁰

Ključne funkcije parlamentarnog odbora za pitanja odbrane odnose se na razmatranje i izveštavanje o bilo kom predlogu zakona ili podzakonskog akta koji vlada predlaže iz ove oblasti i o kom skupština raspravlja, na razmatranje međunarodnih ugovora i aranžmana koji spadaju u nadležnost ministarstva odbrane, kao i iniciranje i donošenje novih zakona ili izrada nacrtu zakona unutar samog odbora. U okviru ovih nadležnosti, razmatraju se i odluke o slanju trupa u inostranstvo. Pored toga, rad odbora odnosi se na ispitivanje i izveštavanje o svakoj značajnijoj inicijativi iz oblasti odbrambene politike, povremeno saslušanje ministra odbrane o njegovim aktivnostima na izvršavanju zadataka iz oblasti odbrambene politike, nadziranje rada i usklađenosti ministarstva odbrane sa važećom zakonskom regulativnom, kao i razmatranje peticija i pritužbi vojnog osoblja i civila u vezi sa sektorom odbrane. Jedna od najvažnijih funkcija odbora odnosi se na razmatranje i izveštavanje o godišnjim troškovima ministarstva odbrane, razmatranje dodatne procene troškova koje predlaže ministarstvo i izveštavanje skupštine o odlukama u vezi sa ovim pitanjima, a ukoliko je neophodno i zahtevanje sprovođenja finansijske istrage, kao i razmatranje nabavki i robe dvostruke namene.¹¹

Članovima odbora su za sprovođenje navedenih nadležnosti na raspolaganju održavanje saslušanja ili istrage, pozivanje pripadnika vojske, državnih službenika ili eksperata na sednice odbora, ispitivanje ministara i drugih predstavnika vlade, nadgledanje transparentnosti i efikasnosti trošenja budžeta, zahtevanje od kompetentnih organa da sprovedu kontrolu, istraživanje pritužbi, kao i posete i inspekcije u vojnim bazama i prostorijama službi bezbednosti, uključujući i posete trupama angažovanim u inostranstvu.

Ova parlamentarna tela obično rade na osnovu ovlašćenja koja proističu iz poslovnika parlamenta, posebnog zakona ili samog ustava. Većina odbora zadržava pravo da postavi sopstveni plan rada i raspored sastanaka, koji mogu biti otvoreni ili zatvoreni za javnost. U većini parlamenata odbori imaju konsultativnu ulogu jer nemaju ovlašćenja da sprovedu zakone i donose konačne odluke o nekom pitanju.¹²

Članove odbora bira parlament i njihov broj varira od zemlje do zemlje. Kandidate za članove najčešće predlažu poslaničke grupe, tako da političke partije u odboru budu podjednako zastupljene. Najefikasniji izbor članova odbora

¹⁰ Ova podela može slediti funkcionalni pristup, za poseban nacrt zakona, istragu ili saslušanje, ili institucionalni pristup koji pokriva mandat jednog odbora za određenu instituciju ili agenciju. U nekim zemljama odbori imaju mešovite mandate. Tako, na primer, jedan odbor može da se bavi pitanjima nacionalne odbrane i obaveštajnih službi, itd. Što se tiče rada obaveštajnih službi, neki parlamenti imaju funkcionalan pristup i dodeljuju jednom odboru nadležnost nad svim agencijama koje se bave obaveštajnim aktivnostima. Drugi parlamenti imaju institucionalan pristup, pa rad zajedničkih agencija ili ministarstava sa obaveštajnom aktivnošću prate različiti odbori.

¹¹ Skupštinski odbori za odbranu i bezbednost, „Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti: načela, mehanizmi i praksa“, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, Interparlamentarna unija, Ženeva/Beograd 2003, 86.

¹² W. F. van Eekelen, 122.

podrazumeva da se oni biraju zbog svojih specijalizovanih znanja koja spadaju u nadležnost odbora. Članstvo u odboru traje koliko i poslanički mandat, a može trajati i nekoliko zakonskih mandata. O kandidatima za predsednika odbora dogovaraju se uglavnom veće parlamentarne partije. Zbog veoma važne uloge nadzora koju ima odbor koji se bavi pitanjima odbrane, uloga predsednika odbora se u nekim parlamentima poverava predstavniku opozicionih partija, ili se mesto predsednika rotira između najveće opozicione i vladajuće partije.

Zaposleni u odboru pripremaju i organizuju sednice odbora, uspostavljaju i održavaju kontakte sa odgovarajućim institucijama i organizacijama i sa predstavnicima civilnog društva, prikupljaju odgovarajuće informacije i na nepristrasan način pomažu u sprovođenju nadležnosti odbora. Neke od aktivnosti koje obavlja stručna služba su: pružanje stručnog mišljenja, priprema materijala i brifinga za parlamentarce, praćenje zaključaka i izvršavanje i odluka odbora, priprema informacija i zaključaka o pitanjima koja se razmatraju na sednicama ovih parlamentarnih tela, priprema amandmana na zahtev, priprema izveštaja i mišljenja u vezi sa autentičnim tumačenjem zakona i drugih akata, sastavljanje odgovarajućih informacija i stručna obrada i analiza predstavljenih predloga građana. Redovno praćenje informacija i razvoja u oblasti odbrane i bezbednosti, priprema analiza i istraživanja, konstruktivni predlozi i sugestije, takođe su neki od načina da stručna služba doprinese poboljšanju zakonodavne i nadzorne funkcije skupštinskog odbora. Pored toga, adekvatan broj zaposlenih u odboru i njihova dodatna obuka neophodna je za efikasan rad ovih parlamentarnih tela.

Pristup poverljivim informacijama je, takođe, važno pitanje sa kojim se susreću članovi odbora. Postoje dva načina na koji je pristup ovim informacijama regulisan. U većini parlamenta poslanicima nije neophodna bezbednosna provera jer se smatra da samim načinom izbora na funkciju imaju pristup poverljivim informacijama, dok u drugim parlamentima, pristup ovim informacijama dobijaju nakon pozitivne bezbednosne provere. Postoje propisi koji nalažu da poslanici, koji dolaze u dodir sa poverljivim informacijama, koje predstavljaju državnu, službenu ili vojnu tajnu, potpišu izjavu kojom se obavezuju na čuvanje podataka dobijenih u toku mandata u ovim odborima. Takođe, oni ne mogu pokretati pitanja ili istrage na osnovu saznanja koja proističu iz poverljivih informacija, koje su dobili obavljajući funkciju člana odbora, ni nakon prestanka članstva. U nekim parlamentima, odbori mogu angažovati stručnjake koji će se baviti istragom određenog pitanja iz nadležnosti tog tela, a angažovani eksperti podvrgavaju se posebnim obavezama čuvanja tajnosti podataka, zbog toga što u toku rada dolaze u kontakt sa poverljivim materijalom.¹³

Posebno je značajno da se sprovođenje nadležnosti iz delokruga rada odbora koji se bave pitanjima iz oblasti odbrane i bezbednosti ne razume kao kontrola u negativnom smislu te reči, odnosno kao zauzimanje unapred suprotstavljenih pozicija kontrolora i onih čiji se rad nadzire, već pre kao konstruktivna saradnja i komunikacija, razmena ideja, kao korigovanje eventualnih propusta u cilju stvaranja uslova za

¹³ D. Đurašević, „Parlamentarna kontrola sektora odbrane“, *Pregled zakonodavstva sistema odbrane Republike Srbije*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2007, 41.

uspešan rad institucija i agencija koje se kontrolišu, kao i unapređenje njihovih aktivnosti konstruktivnim primedbama i predlozima. Ova saradnja neophodna je ne samo zbog podele odgovornosti između zakonodavne i izvršne vlasti, već i zbog činjenice da sektor odbrane i bezbednosti doprinosi očuvanju interesa i zaštite čitave zemlje.¹⁴

1.3.4. Efikasnost parlamentarne kontrole sektora odbrane

Efikasna parlamentarna kontrola bezbednosnog sektora zahteva, pre svega, ekspertizu i resurse unutar parlamenta ili na njegovom raspolaganju. Unutar parlamenta parlamentarna ekspertiza, međutim, retko dostiže ekspertizu vlade. U većini slučajeva parlamenti imaju malobrojno, ako imaju ikakvo, istraživačko osoblje, dok vlada može da se osloni na osoblje ministarstva odbrane i drugih ministarstava koja se bave bezbednosnim sektorom. Poslanici su, uz to, izabrani sa ograničenim mandatom, dok civilno i vojno osoblje čitavu profesionalnu karijeru uglavnom provodi u ministarstvu odbrane. Osnovni problem je što se poslanici prevashodno oslanjaju na podatke koji potiču iz vlade i vojske, a to su institucije čiji bi rad trebalo da nadziru.¹⁵

Drugi značajan element efikasne parlamentarne kontrole je postojanje političke volje članova parlamenta da koriste mehanizme koji su im na raspolaganju. Čak i ukoliko je parlamentarna kontrola regulisana na odgovarajući način i parlamentarna tela/poslanici pojedinačno raspoložu sa dovoljno ekspertiza i resursa, efikasna parlamentarna kontrola nije moguća bez jake političke volje poslanika da koriste raspoložive mehanizme. Ne postoji, međutim, „recept“ za efikasnu parlamentarnu kontrolu, već ona treba da bude prilagođena potrebama, mogućnostima i okolnostima u kojima se pojedina zemlja nalazi.¹⁶

Politička volja da se efikasno nadgledaju službe bezbednosti određena je različitim faktorima, uključujući i partijsku disciplinu, politički interes i bezbednosne razloge.

Najpre, kada je reč o partijskoj disciplini, poslanici vadajuće partije uglavnom se uzdržavaju od toga da javno kritikuju izvršnu vlast, budući da im je u interesu da izvršnu vlast zadrže. Dakle, usled dominacije partijske lojalnosti u odnosu na formalne zadatke članova parlamenta, specifični mehanizmi za utvrđivanje odgovornosti ministara postali su u velikoj meri neefikasni.

Zatim, kada je reč o političkom interesu, u većini zemalja glasači nisu mnogo zainteresovani za pitanja bezbednosti. Štaviše, političari će radije raspravljati o

¹⁴ *Ibid*, 49.

¹⁵ *Ibid*, 37.

¹⁶ *Ibid*, 51.

pitanjima koja su okrenuta budućnosti nego što će se vraćati na teme iz prošlosti za koje više nema interesovanja. Shodno tome, može da se dogodi da parlamentarcima ponestane motivacije da posvete pažnju proveru rada vlade u sektoru bezbednosti i odbrane.

Naposletku, usled bezbednosnih razloga (realnih ili imaginarnih) poslanici koji su odgovorni za pitanja odbrane nerado otkrivaju, dele i otvoreno diskutuju o svojim nalazima i zapažanjima.

Kao rezultat ovih faktora, danas se parlamentarni mehanizmi odgovornosti često pasivno primenjuju. Samo ako političke partije same ocene da takvo ponašanje šteti sledećim izborima, spremne su da preispitaju odgovornost svojih članova na javnim funkcijama.

2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA

2.1. Mehanizmi parlamentarne odgovornosti

Mehanizmi odgovornosti vlade prema parlamentu u zemljama u regionu veoma su slični i obuhvataju: poslanička pitanja, interpelacije i glasanje o nepoverenju vladi. Dok su poslanička pitanja „najbenigniji“ oblik odgovornosti, kojim članovi parlamenta pokazuju interes za određena aktuelna pitanja vođenja vladine politike, interpelacije i glasanje o nepoverenju vladi predstavljaju mehanizme odgovornosti sa ozbiljnijim posledicama jer mogu rezultirati padom vlade. Razlika između ova dva mehanizma je u tome što glasanje o nepoverenju vladi može biti inicirano bez traženja bilo kakvog odgovora od vlade, samo na osnovu zahteva većeg broja poslanika. Parlament je dužan da se izjasni o predlogu za nepoverenje vladi, za čije je usvajanje obično potrebna većina glasova svih poslanika. Interpelacija, sa druge strane, započinje postavljanjem pitanja vladi, a od vladinog odgovora zavisi da li će poslanici zatražiti i glasanje o poverenju vladi. Stoga se može zaključiti da interpelacija predstavlja jednu vrstu kombinacije poslaničkog pitanja i glasanja o poverenju vladi, koja je široko prihvaćena u našem regionu.

Odgovornost izvršne vlasti parlamentu je u svih sedam država regiona (Bugarska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Kosovo i Srbija) pravno uređena na sličan način, pre svega putem odredbi ustava i poslovnika parlamenta.

Ustavom **Republike Bugarske** predviđeno je da skupština bira i razrešava dužnosti premijera, a na njegov predlog članove Saveta ministara, i vrši promene u Vladi na predlog premijera.¹⁷ Mehanizmi parlamentarne kontrole izvršne vlasti

¹⁷ Čl. 84, st. 6 Ustava Republike Bugarske.

predviđeni Ustavom i razrađeni skupštinskim Poslovníkom su: poslanička pitanja, istrage, interpelacija i glasanje o poverenju Vladi.¹⁸

Poslanici Narodne skupštine mogu premijeru, bilo kom potpredsjedniku Vlade ili ministru postaviti pitanja u vezi sa nekom aktuelnom temom i temom od javnog interesa iz oblasti koje su u njihovoj nadležnosti.¹⁹ Premijeru se postavljaju pitanja koje se odnose na aktivnosti Vlade. Ova pitanja postavljaju se u pisanoj formi i moraju biti precizno formulisana. Odgovori mogu biti usmeni ili pismeni. Pismeni odgovori daju se samo ukoliko poslanici to izričito zahtevaju.

Poslanici imaju pravo da zatraže pokretanje istrage od premijera, bilo kog zamenika premijera ili ministra. Ovakve istrage moraju se ticati osnovnih aspekata aktivnosti premijera, zamenika premijera, ministara ili uprave za koju su zaduženi.²⁰

Poslovníkom je takođe predviđeno da jedna petina poslanika može zatražiti interpelaciju ili pokrenuti postupak za glasanje o poverenju Savetu ministara ili premijeru.²¹

Kada je reč o **Bosni i Hercegovini**, Poslovnícima oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine predviđeni su mehanizmi parlamentarne kontrole izvršne vlasti. Savet ministara BiH odgovara Parlamentarnoj skupštini za predlaganje i izvršavanje politike i primenu zakona, drugih propisa i odredaba čije je sprovođenje deo njegovog ustavnog i zakonskog ovlašćenja, kao i za usmeravanje i koordinaciju rada ministara. Mehanizmi kontrole predviđeni Poslovnícima su: glasanje o nepoverenju Savetu ministara,²² parlamentarna pitanja,²³ interpelacije,²⁴ izveštaji koje podnosi izvršna vlast,²⁵ stalne i privremene komisije²⁶ i korišćenje izveštaja koje su pripremili nezavisni državni organi.²⁷

U **Republici Crnoj Gori**, odgovornost Vlade i ministara parlamentu takođe je regulisana Ustavom i Poslovníkom Narodne skupštine. Ustavom Crne Gore predviđeno je da Skupština Crne Gore bira i razrešava predsednika i članove Vlade.²⁸

¹⁸ Poglavlje VIII skupštinskog Poslovníka.

¹⁹ Čl. 82 Poslovníka Skupštine Republike Bugarske.

²⁰ Čl. 85 Poslovníka Skupštine Republike Bugarske.

²¹ Čl. 96 Poslovníka skupštine Republike Bugarske.

²² Čl. 143–147 Poslovníka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH; čl. 135–140 Poslovníka Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

²³ Čl. 151–57 Poslovníka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH; čl. 144–149 Poslovníka Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

²⁴ Čl. 158–161 Poslovníka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH; čl. 150–153 Poslovníka Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

²⁵ Čl. 162–163 Poslovníka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

²⁶ Čl. 28–29 Poslovníka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

²⁷ Čl. 54 Poslovníka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

²⁸ Čl. 82, st. 12 Ustava Crne Gore.

Poslovníkom Narodne skupštine Crne Gore uređeni su mehanizmi predviđeni Ustavom za plenarna zasedanja i specijalizovane odbore. Predviđeno je da radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u proceduri u Skupštini, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili postojećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta, kao i radi uspešnijeg ostvarivanja kontrolne funkcije Skupštine, u nadležnim (matičnim) odborima Skupštine mogu da se organizuju parlamentarna saslušanja i istrage.²⁹

Poslovníkom je takođe predviđena mogućnost postavljanja poslaničkih pitanja. Poslanik ima pravo da u cilju pribavljanja potrebnih informacija, odnosno sprovođenja utvrđene politike, Vladi, odnosno nadležnom ministru, postavi poslaničko pitanje i dobije odgovor na njega.³⁰

Osim toga, Poslovníkom su predviđeni mehanizmi glasanja o nepoverenju Vladi i interpelacija. Predlog da se glasa o nepoverenju Vladi mora da sadrži razloge zbog kojih se predlaže glasanje o nepoverenju.³¹ Glasanje se vrši javnim glasanjem. Interpelacija za pretresanje određenih pitanja o radu Vlade podnosi se predsedniku Skupštine u pisanoj formi, a pitanje koje treba razmotriti mora biti jasno formulisano i obrazloženo.³²

Ustavom **Republike Hrvatske** predviđeno je da Hrvatski sabor nadzire rad Vlade Republike Hrvatske i drugih nosilaca javnih dužnosti odgovornih Hrvatskom saboru, u skladu sa Ustavom i zakonom.³³

Poslovníkom Hrvatskog sabora dalje su razrađeni mehanizmi odgovornosti Vlade i ministara Saboru. Vlada je obavezna da na zahtev Sabora izvesti Sabor o svom radu, o politici koju sprovodi, u celini ili u pojedinom području, o izvršavanju zakona i drugih propisa te o drugim pitanjima iz svog delokruga.³⁴ Na predlog najmanje jedne petine ukupnog broja poslanika u Saboru može se pokrenuti pitanje poverenja predsedniku Vlade, pojedinom članu ili Vladi u celini.³⁵

Poslovníkom je, takođe, predviđeno da Sabor, odnosno njegova radna tela, mogu tražiti izveštaje i podatke od ministara i ostalih službenika koji rukovode radom drugih tela državne uprave, a oni su obavezni da na postavljeni zahtev izveste o pitanjima i pojavama iz delokruga ministarstva, odnosno drugog tela državne uprave, podnesu izveštaje o sprovođenju zakona i drugih akata, dostave podatke kojima raspolažu i odgovore na upućena pitanja.³⁶

²⁹ Čl. 72 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

³⁰ Čl. 187 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

³¹ Čl. 194 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

³² Čl. 198 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

³³ Čl. 80 Ustava Republike Hrvatske.

³⁴ Čl. 111 Poslovnika Hrvatskog sabora.

³⁵ Čl. 113 Poslovnika Hrvatskog sabora.

³⁶ Čl. 115 Poslovnika Hrvatskog sabora.

I Poslovníkom Hrvatskog sabora je kao jedan od mehanizama odgovornosti predviđena interpelacija. Interpelacijom se na sednici Sabora otvara rasprava o radu Vlade u celini ili o pojedinim odlukama Vlade ili ministarstva, ako odstupaju od opšteg stava Vlade ili ministarstva u sprovođenju zakona ili utvrđene politike. Interpelacija se podnosi u pisanom obliku. U njoj mora biti jasno postavljeno i obrazloženo pitanje koje treba razmatrati. Interpelaciju potpisuju svi poslanici koji su je pokrenuli. Interpelaciju predsedniku Sabora podnosi najmanje desetina poslanika.³⁷

U **Bivšoj jugoslovenskoj republici Makedoniji**, Narodna skupština kontroliše rad Vlade u skladu sa postupkom predviđenim Ustavom i Poslovníkom Narodne skupštine. Ustavom Bivše jugoslovenske republike Makedonije predviđeno je da Skupština bira Vladu Republike Makedonije.³⁸

Poslovníkom Narodne skupštine predviđeni su tradicionalni načini odgovornosti Vlade parlamentu kao što su poslanička pitanja, interpelacija i glasanje o poverenju Vladi.

Poslanik u Narodnoj skupštini ima pravo da postavi pitanje predsedniku Vlade, bilo kom članu Vlade i drugim nosiocima javnih funkcija odgovornim pred Skupštinom za bilo koje pitanje u vezi sa njihovim radom ili pitanjima koja su u njihovoj nadležnosti.³⁹ Pitanja treba da budu kratka i precizna. Posebna zasedanja na kojima se odgovara na poslanička pitanja održavaju se svakog poslednjeg četvrtka u mesecu.

Interpelaciju može pokrenuti najmanje pet poslanika za rad bilo koje javne službe, Vlade i svakog člana Vlade pojedinačno, kao i pitanja u vezi sa radom državnih organa. Interpelacija se podnosi u pisanoj formi, potpisuju je svi poslanici koji je pokreću i mora sadržati obrazloženje.⁴⁰

Glasanje o poverenju Vladi može pokrenuti najmanje 20 poslanika. Pokretanje ovog postupka mora biti u pismenoj formi i mora sadržati obrazloženje.⁴¹

Ustavom **Republike Kosovo** predviđeno je da Skupština Republike Kosovo bira Vladu i izglasava joj nepoverenje,⁴² a mehanizmi odgovornosti Vlade Skupštini regulisani su Poslovníkom Skupštine. Reč je o tradicionalnim mehanizmima kao što su: glasanje o poverenju Vladi, interpelacija, pitanja Vladi koja zahtevaju usmene odgovore i pitanja Vladi koja zahtevaju pismene odgovore.

Skupština Kosova može izglasati nepoverenje premijeru, zasnovano na predlogu koji pokreće najmanje četvrtina, tačnije 30 poslanika, i izborom u isto vreme

³⁷ Čl. 190 Poslovníka Hrvatskog sabora.

³⁸ Čl. 68 Ustava Bivše jugoslovenske republike Makedonije.

³⁹ Čl. 37 Poslovníka Narodne skupštine Bivše jugoslovenske republike Makedonije.

⁴⁰ Čl. 45 Poslovníka Narodne skupštine Bivše jugoslovenske republike Makedonije.

⁴¹ Čl. 214 Poslovníka Narodne skupštine Bivše jugoslovenske republike Makedonije.

⁴² Čl. 65 Ustava Republike Kosovo.

novog premijera zajedno sa novim ministrima većinom glasova članova Skupštine.⁴³

Poslanička grupa može pokrenuti interpelaciju kako bi se raspravljalo neko pitanje u vezi sa radom Vlade ili ministarstva.⁴⁴ Interpelacija se pokreće u pisanoj formi i mora sadržati preciznu formulaciju teme, obrazloženje, imena i potpise svih onih koji je pokreću.

Poslovníkom su takođe predviđena i poslanička pitanja Vladi, i to kako ona na koja se odgovara usmeno, tako i ona na koja se odgovara pismeno. Na svakom zasjedanju Skupštine mora postojati period za poslanička pitanja koji je ograničen na 50 minuta. Svaki poslanik može postaviti pitanje na koje odgovara bilo koji član Vlade tokom perioda za poslanička pitanja, ukoliko je to pitanje bilo poslato u pisanoj formi ne manje od 48 sati pre zasjedanja.⁴⁵ Takođe, poslanici mogu postaviti pitanja koja zahtevaju pisane odgovore premijeru ili drugom ministru o njegovoj/ njenoj oblasti nadležnosti.⁴⁶

Ustavom **Republike Srbije** predviđeno je da Narodna skupština bira članove Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara.⁴⁷ Zakonom o Vladi⁴⁸ predviđeno je, takođe, da je Vlada odgovorna Narodnoj skupštini za vođenje politike Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, za stanje u svim oblastima iz svoje nadležnosti i za rad organa državne uprave.

Za razliku od drugih zemalja u regionu, Republika Srbija ima i Zakon o Narodnoj skupštini, koji detaljnije reguliše odgovornost izvršne vlasti parlamentu. Ovim zakonom predviđeno je da Narodna skupština vrši kontrolu nad radom Vlade ili člana Vlade postavljanjem poslaničkog pitanja, podnošenjem interpelacije, glasanjem o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade i obrazovanjem anketnog odbora.⁴⁹

Tradicionalni mehanizam odgovornosti, na osnovu kojeg Vlada odgovara parlamentu za svoje postupke, jeste izglasavanje nepoverenja Vladi ili članu Vlade. Na osnovu Ustava Republike Srbije glasanje o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade može zatražiti najmanje 60 narodnih poslanika. Narodna skupština je prihvatila predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi ili članu Vlade ako je za njega glasalo više od polovine svih narodnih poslanika.⁵⁰ Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine uveden je dodatni mehanizam odgovornosti – interpelacija.⁵¹

⁴³ Čl. 19 Poslovníka Skupštine Kosova.

⁴⁴ Čl. 25 Poslovníka Skupštine Kosova.

⁴⁵ Čl. 26 Poslovníka Skupštine Kosova.

⁴⁶ Čl. 27 Poslovníka Skupštine Kosova.

⁴⁷ Čl. 105, st. 9 Ustava Republike Srbije

⁴⁸ Čl. 7 Zakona o Vladi, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2005, 71/2005 – ispr, 101/2007 i 65/2008.

⁴⁹ Čl. 56 Zakona o Narodnoj skupštini, *Sl. glasnik RS*, br. 9/2010.

⁵⁰ Čl. 18 Zakona o Vladi, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2005, 71/2005 – ispr, 101/2007 i 65/2008.

⁵¹ Čl. 129 Ustava Republike Srbije.

Od početka dvehiljaditih, Poslovnik je predviđao praksu uspostavljanja odbora za specijalne povrede, formiranog na *ad hoc* osnovi za ispitivanje specijalnih slučajeva. Ovi odbori imaju pravo da pozivaju državne službenike umešane u slučaj. Ipak, tokom poslednje decenije *ad hoc* odbori formirani su veoma retko i njihov rad nije se ticao sektora odbrane.

2.2. Specijalizovani odbori za kontrolu sektora odbrane

Prilikom analize parlamentarne kontrole sektora odbrane u državama u regionu, treba imati na umu da je reč o zemljama koje su više od pola veka živele u komunističkom (socijalističkom) društvu, nakon čega su, početkom devedesetih prošle kroz težak period unutrašnjih konflikata. Upravo zbog postkomunističkog i postkonfliktnog nasleđa nije nimalo lako da se sektor odbrane stavi pod demokratsku i civilnu kontrolu. Uvođenje efektivne i efikasne parlamentarne kontrole sektora odbrane veoma je složen proces i zahteva vreme.

Kada je reč o skupštinskim odborima kojima je poverena parlamentarna kontrola sektora odbrane, u svim zemljama u regionu skupštinskim poslovnicima predviđeno je formiranje jednog ili više odbora specijalizovanih za pitanja bezbednosti i odbrane. Iako postoje različitosti u smislu broja odbora i njihovih ovlašćenja, određeni nedostaci u radu ovih odbora zajednički su za sve zemlje u regionu.

Jedina zemlja u regionu koja je donela poseban Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbednosti i odbrane je Crna Gora. U Bosni i Hercegovini taj je zakon još u skupštinskoj proceduri.

Čini se da je osnovni razlog za donošenje posebnog zakona o parlamentarnoj kontroli u sektoru bezbednosti i odbrane, umesto da se ova materija jednostavno uredi skupštinskim poslovníkom, želja Skupštine Crne Gore da definiše ne samo svoja ovlašćenja u ovoj oblasti, već i obaveze vladinih institucija u sektoru bezbednosti i odbrane tokom procesa nadzora. Stoga, na primer, član 13 Zakona o parlamentarnoj kontroli sektora bezbednosti odbrane Crne Gore predviđa obavezu državnih tela da obezbede sve podatke i informacije koje traži skupštinski Odbor za bezbednost i odbranu i obaveste Odbor o sprovođenju njegovih preporuka. Član 22 Zakona takođe predviđa kazne za državna tela koja nisu u skladu sa zahtevima Odbora (ne dozvoljavaju sprovođenje nadzora nad članovima Odbora; ne obezbeđuju informacije ili dokumentaciju u zahtevanoj oblasti). Kako skupštinski Poslovník ne može predvideti obaveze Vladinih institucija u toku procesa nadzora, donošenje posebnog zakona u oblasti parlamentarne kontrole sektora odbrane i bezbednosti izgleda kao logično i efikasno rešenje. Ipak ostaje pitanje da li postoji realna potreba da se posebnim zakonom uredi svaka oblast kontrolne funkcije Skupštine (čije su odbrana i bezbednost samo mali deo) i nadležnih Vladinih institucija koje su subjekti

parlamentarne kontrole? Mnogo efikasnije rešenje moglo bi da bude da se opštim zakonom o Vladi uredi opšta odgovornost Vlade Skupštini, uključujući odgovornost državnih tela tokom procesa nadzora. Međutim, kako u Crnoj Gori nedostaje zakon o Vladi, ideja o donošenju posebnog zakona o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane i bezbednosti zaista može za sada biti dobro rešenje za sektor odbrane i bezbednosti.

U **Crnoj Gori** u ovoj oblasti može se uočiti veliki pomak u unapređenju rada Skupštine kako u pogledu efikasnosti, tako i u pogledu transparentnosti, zasnovan na novom pravnom okviru. Novi Zakon proširuje ovlašćenja poslanika da kontrolišu sektor bezbednosti i podstiče ih da preduzimaju inicijative tako što obavezuje članove Odbora za bezbednost i odbranu (odgovorne za kontrolu institucija u sektoru bezbednosti i odbrane) da izrađuju godišnje akcione planove za kontrolu i nadzor. Zakon ne zabranjuje članovima Odbora za odbranu i bezbednost da njihovim sastancima prisustvuju i druga nadzorna tela ili da od njih traže savete. Osim toga, da bi održao sastanak tokom redovnog zasedanja Skupštine na neku specifičnu temu, Odboru za bezbednost i odbranu potrebna je samo saglasnost trećine članova. Na ovaj način omogućeno je da Odbor za bezbednost i odbranu bude nezavisan u radu i da nadzire celokupan sektor bezbednosti u Crnoj Gori, što nije bio slučaj ranije kada je rad Odbora za bezbednost i odbranu bio regulisan samo skupštinskim Poslovníkom. Osim toga, poslanici su prošli veliki broj obuka i studijskih putovanja kako bi se upoznali sa najboljom praksom u zemljama Zapadne Evrope.⁵² Radu Odbora za bezbednost i odbranu posvećuje se dosta pažnje u medijima, a nedavno je bio uspešan pokušaj da se u rad ovog odbora uključi civilno društvo.⁵³

Kada je reč o kontroli specijalizovanih odbora sektora odbrane u Bosni i Hercegovini, važno je primetiti da na osnovu Dejtonskog sporazuma sektor odbrane nije spadao u izvorne nadležnosti **Bosne i Hercegovine**, te stoga i nije posebno pomenut u Ustavu. Ustavom je ipak predviđeno da je Parlamentarna skupština BIH, između ostalog, nadležna za:⁵⁴

- odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine; i
- odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina bi, posle Crne Gore, trebalo da bude druga zemlja u regionu koja će imati Zakon o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane, bezbednosti i obaveštajnih službi. Ovaj zakon ušao je u skupštinsku proceduru 25. juna 2010, ali još nije usvojen. U julu 2012. Zajednička komisija za odbranu i sigurnost Bosne i Hercegovine organizovala je radionicu o nacrtu zakona. Cilj je bio da se izradi finalna

⁵² F. Klopfer et al, *Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans*, The Belgrade Center for Security Policy and Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, 167.

⁵³ Npr. nevladina organizacija Institut alternativa iz Podgorice napravila je ekspertsku studiju „Komentari na Nacrt zakona o parlamentarnoj kontroli sektora bezbednosti i odbrane“. Ovaj dokument prosleđen je članovima Odbora za bezbednost i odbranu i neki od komentara iz studije prihvaćeni su u izradi konačne verzije Zakona.

⁵⁴ Čl. 4 Ustava Bosne i Hercegovine.

verzija nacrtu zakona, ali do danas ona nije objavljena. Prema obrazloženju Komisije, ovaj zakon proizilazi iz obaveze koju je BiH preuzela Individualnim partnerskim akcionim planom za BiH da svoj pravni poredak harmonizuje sa propisima EU i NATO.

Zajednička skupština Bosne i Hercegovine ima dve komisije koje su zadužene za kontrolu sektora odbrane i sigurnosti. To su: Zajednička komisija za odbranu i sigurnost BiH i Zajednička komisija za nadzor nad radom Obaveštajno-sigurnosne agencije BiH, o čijim operacijama će biti reči u poglavlju o kontroli službi bezbednosti.

Zajednička komisija za odbranu i sigurnost Bosne i Hercegovine razmatra i prati sprovođenje sigurnosne i odbrambene politike Bosne i Hercegovine; prati rad i razmatra izveštaje Stalnog komiteta za vojna pitanja, Ministarstva odbrane BiH, Ministarstva sigurnosti BiH i drugih izvršnih tela koja se bave pitanjima iz oblasti sigurnosti i odbrane i o tome izveštava Parlamentarnu skupštinu BiH, s posebnim osvrtom na izveštaje, kratkoročne i dugoročne planove u vezi sa strukturom Oružanih snaga BiH, kadrovskom politikom i regrutovanjem, platama i naknadama, obrazovanjem i obukom pripadnika Oružanih snaga BiH, profesionalnim ponašanjem i etičkim standardima za civilno i vojno osoblje, opremanjem vojske, radom vojne industrije, nabavkom sredstava i uvozom i izvozom oružja i vojne opreme, materijalnom pomoći i ugovorima sa stranim firmama koje pružaju usluge odbrambenim institucijama na komercijalnoj osnovi, borbenom gotovosti, vojnim vežbama i operacijama uključujući izvršenje međunarodnih obaveza i međunarodne operacije podrške miru; razmatra zakone i amandmane na zakone iz nadležnosti Komisije; razmatra i dostavlja mišljenja i preporuke, izmene i dopune na predlog budžeta za odbranu; razmatra izveštaje o izvršenju budžeta za odbranu, kao i izveštaje o reviziji institucija iz oblasti odbrambene i sigurnosne politike BiH, te razmatra i druga pitanja iz oblasti sigurnosti Bosne i Hercegovine.

U **Republici Srbiji**, sve do parlamentarnih izbora 2012, glavni parlamentarni odbor zadužen za sektor odbrane bio je Odbor za odbranu i bezbednost. Rad ovog odbora bio je ograničenog obima i to iz više razloga. Pre svega, odredbama tadašnjeg skupštinskog Poslovnika nije bilo predviđeno da Ministarstvo odbrane dostavlja redovne izveštaje Skupštini i Odboru za odbranu i bezbednost.⁵⁵ Kontrolna funkcija Odbora bila je takođe ograničena usled nedostatka inicijative poslanika, nedostatka jasno definisanih postupaka za izveštavanje o izvršenim inspekcijama i kontrolama tokom terenskih poseta, kao i nedostatka godišnjeg plana rada kojim bi bili određeni prioriteta u radu Odbora.⁵⁶

Skupštinski Poslovnik usvojen 2010. uređuje ova pitanja i predviđa obavezu Ministarstva odbrane da dostavlja redovne izveštaje Odboru za odbranu i unutrašnje poslove (svaka četiri meseca). Poslovnik takođe dodeljuje Odboru dovoljno ovlašćenja da nadgleda sektor bezbednosti.⁵⁷ Međutim, primena odredbi Poslovnika

⁵⁵ F. Klopfer at al, 198–199.

⁵⁶ *Ibid*, 201.

⁵⁷ Čl. 49 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije.

bila je odložena prelaznim i završnim odredbama kojima je predviđeno da postojeći odbori nastavljaju rad u skladu s dosadašnjim delokrugom do konstituisanja Narodne skupštine u novom sazivu.⁵⁸ Iz tog razloga Ministarstvo odbrane nije dostavljalo izveštaje Skupštini od 2006. do sredine 2010, što se smatralo najvećim nedostatkom u sistemu demokratske civilne kontrole oružanih snaga u Srbiji.⁵⁹

U **Republici Hrvatskoj** civilnu kontrolu sektora odbrane i bezbednosti vrše izvršna vlast (predsednik, Vlada i nadležna ministarstva), zakonodavna vlast (bezbednosni, obaveštajni i odbrambeni odbori Skupštine) i operativno vođstvo, a obavljaju je visoko rangirani profesionalci koji pripadaju profesionalnim bezbednosnim, obaveštajnim, odbrambenim i vojnim strukturama.⁶⁰

Radno telo Hrvatskog sabora koje je zaduženo za sektor odbrane je Odbor za obranu.

U nadležnosti Odbora za obranu su poslovi utvrđivanja i praćenja sprovođenja politike, a u postupku donošenja zakona i drugih propisa ima prava i dužnosti matičnog radnog tela u područjima koja se odnose na: ustrojstvo i delokrug tela državne uprave u području odbrane; odbranu i zaštitu; saradnju s telima u Republici Hrvatskoj koja deluju u području odbrane i zaštite i druga pitanja odbrane i zaštite.

Bivša jugoslovenska republika Makedonija postigla je solidan uspeh u reformi sektora bezbednosti. Ovaj napredak je u velikoj meri rezultat napora da se olakša integracija zemlje u EU i NATO. Dobra uprava i demokratska kontrola sektora odbrane deo su ovih reformi.⁶¹ U Skupštini Bivše jugoslovenske republike Makedonije specijalizovani odbor koji se bavi nadzorom rada u sektoru odbrane je Odbor za odbranu i bezbednost.

Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti na **Kosovu** je nedavno ustanovljena, te su iskustva u ovoj oblasti ograničena. Iako je prvi put uvedena pred kraj 2006, do konsolidacije parlamentarne kontrole došlo je posle 2008. godine. Naime, tek nakon Deklaracije o nezavisnosti Kosova, bilo je moguće staviti sve lokalne bezbednosne institucije pod kontrolu Skupštine Kosova.⁶²

Skupštinski Poslovnik predviđa mandat i odgovornosti skupštinskog odbora nadležnog za kontrolu sektora bezbednosti i odbrane na Kosovu, dok primarno zakonodavstvo, koje se tiče aktivnosti institucija u sektoru bezbednosti i odbrane, dalje uređuje detalje o odgovornosti pojedinih institucija. Zakon o Ministarstvu Kosovskih bezbednosnih snaga uređuje samo parlamentarni nadzor KBS; Zakon o Kosovskoj obaveštajnoj agenciji uređuje samo nadzor obaveštajnih službi.

⁵⁸ Čl. 296 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije.

⁵⁹ F. Klopfer at al, 198–199.

⁶⁰ *Ibid*, 85.

⁶¹ *Ibid*, 131.

⁶² *Ibid*, 119–120.

U Republici Bugarskoj, skupštinski odbor zadužen za parlamentarnu kontrolu sektora odbrane je Odbor za spoljnu politiku i odbranu.

Interesantno je da Poslovnik Skupštine Bugarske ne predviđa detalje o radu Odbora za spoljnu politiku i odbranu (kao i većine drugih odbora). Postoji samo jedna odredba koja se tiče rada ovog odbora navedena u članu 28, stav 5 Poslovnika Skupštine Bugarske. Ovaj član predviđa da su, za razliku od drugih odbora, sastanci Odbora za spoljnu politiku i odbranu (kao i Odbora za unutrašnju bezbednost i javni red) i njegovih pododbora zatvoreni za javnost. Samo neki sastanci ovih odbora mogu biti otvoreni, o čemu odlučuju nadležni odbori.

Rad Odbora za spoljnu politiku i odbranu je detaljnije uređen unutrašnjim pravilima Odbora za spoljnu politiku i odbranu usvojenim 9. septembra 2009.⁶³ Odbor održava redovne sastanke jednom nedeljno (svake srede u 14:30 h) tokom zasedanja Skupštine Bugarske, kao i *ad hoc* sastanke koje smatra potrebnim. Odbor izvršava svoju zakonodavnu i kontrolnu funkciju razmatranjem nacрта zakona i predlaganjem odgovarajućih amandmana i dajući svoje mišljenje o očekivanim posledicama opštih pravnih akata i (Vladinih) odluka o bugarskom godišnjem budžetu.⁶⁴ Odbor povremeno zahteva informacije i izveštaje od Ministarstva odbrane i drugih ministarstava u vezi sa problemima koji se tiču odbrambene politike i drugih pitanja.⁶⁵ Pozivi za takva saslušanja moraju se poslati članovima izvršne vlasti najmanje 24 sata pre sastanka. Odbor, takođe, može da osnuje pododbore koji će raspravljati o konkretnim problemima u sektoru odbrane.

2.3. Problemi iz prakse

Iako je pravni okvir za parlamentarnu kontrolu sektora odbrane u većini zemalja solidno uspostavljen, u realnosti primena nije na odgovarajućem nivou. Budući da su ustanovljeni mehanizmi civilne kontrole sektora odbrane novi u sistemu, potrebno je da prođe neki period da bi počeli u potpunosti da se primenjuju.⁶⁶

Kada je reč o samim skupštinskim odborima za parlamentarnu kontrolu sektora odbrane, iako postoje različitosti u njihovom broju i ovlašćenjima, određeni nedostaci u radu ovih odbora zajednički su svim zemljama u regionu. Ono što je zanimljivo jeste da u većini zemalja u regionu, uprkos širokom spektru ovlašćenja koji je Poslovnikom predviđen, članovi odbora ovlašćenja ne koriste efektivno. U svim zemljama vidljiv je i veoma visok stepen zavisnosti poslanika od vođstva

⁶³ Pravila Odbora za spoljnu politiku i odbranu dostupna na internet stranici Bugarske skupštine : <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/228/documents>, 8.05.2013.

⁶⁴ Čl. 3 Pravila Odbora.

⁶⁵ Čl. 6 Pravila Odbora.

⁶⁶ F. Klopfer at al, 199.

političkih partija, što samo ukazuje na nedostatak unutarpartijske demokratije.⁶⁷

U **Republici Crnoj Gori**, uprkos dobrom pravnom okviru, uočava se određeni broj nedostataka u oblasti parlamentarne kontrole sektora odbrane. Pre svega, iako je zakonodavni okvir za parlamentarnu kontrolu ocenjen kao dobar, primena nije na odgovarajućem nivou. Drugim rečima, članovi nadležnih skupštinskih odbora ne koriste u potpunosti svoja ovlašćenja.

Zatim, poslanici vladajućih partija često se uzdržavaju od upuštanja u bilo koju raspravu u kojoj se kritikuje rad Vlade. Ne postoji dovoljno mehanizama koji bi ograničili uticaj politike ili osigurali da uzajamno dejstvo opozicionih političkih snaga doprinese široj javnoj dobrobiti u smislu reforme sektora bezbednosti i njenog nadzora. Čini se da su partijski interesi presudni za rad poslanika u Odboru za bezbednost i odbranu. Članovi ovog odbora deluju u skladu sa partijskom politikom umesto da pokušaju da ispituju, istražuju, nadziru i, kada je moguće, sarađuju sa drugim poslanicama (iz opozicione ili vladajuće partije kada je neophodno) kako bi sektor bezbednosti bio odgovoran, transparentan i pod demokratskom i civilnom kontrolom.

Isto tako, postoje ozbiljni propusti u nadzoru Odbora za bezbednost i odbranu nad korišćenjem budžetskih sredstava u sektoru bezbednosti i odbrane. Ovaj odbor nikada do sada nije kontrolisao budžetsko planiranje i potrošnju institucija u sektoru bezbednosti. Odbor je u više prilika propustio da ozbiljno razmotri ili reaguje na izveštaje Državne revizorske institucije o lošoj praksi korišćenja budžeta od strane nadležnih ministarstava.

Skupštinski odbori, takođe, na raspolaganju imaju ograničenu administrativnu podršku. Odbor za bezbednost i odbranu zapošljava samo jednog savetnika što je nedovoljno da se obezbedi odgovarajući način rada ovog odbora. Štaviše, poslanici su članovi nekoliko odbora u isto vreme i zbog toga ne mogu da se usredsrede na rad Odbora za bezbednost i odbranu.⁶⁸

Iako je rad komisija u Parlamentarnoj skupštini **Bosne i Hercegovine** ocenjen kao zadovoljavajući, i dalje postoje nedostaci. Jedan od njih je slaba saradnja između komisija i organa izvršne vlasti, što dovodi do toga da organi izvršne vlasti ne odgovaraju na zahteve skupštinskih komisija.⁶⁹ Dakle, saradnja između odbora Parlamentarne skupštine BiH zaduženih za nadzor nad sektorom odbrane, bezbednosti

⁶⁷ Neki stranački statuti uređuju položaj i predviđaju dodatne mere zaštite za one članove čije mišljenje predstavlja manjinu. Ali u praksi je situacija drugačija. „Bez obzira na to koliko impresivna gorepomenuta prava mogu izgledati, Blondelova opšta ocena da se većina članova političkih stranaka ponaša kao pripadnici bilo kog drugog društvenog tela jer ne izvršavaju bilo koja prava i dužnosti (Blondel, 1963, 90), na odgovarajući način opisuje ponašanje pripadnika srpskih političkih stranaka. V. Goati, „Internal Relations of Political Parties in Serbia“, *Organisation Structures and Internal Party Democracy in South Eastern Europe* (ed. G. Karasimeonov), GorexPress, Sofia 2005, 14.

⁶⁸ F. Klopfer at al, 168.

⁶⁹ Prema izveštaju ovog odbora, Savet ministara BiH propustio je da ispuni zakonsku obavezu da dostavi godišnji izveštaj Obaveštajno- bezbednosne službe BiH za poslednje tri godine.

i izvršne vlasti trebalo bi da bude unapređena. Očekuje se da će problem biti prevaziđen usvajanjem Predloga zakona o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane, bezbednosti i obaveštajnih službi koji predviđa kazne za nesaradnju sa Skupštinom i njenim telima.

Takođe, jedan od većih nedostataka jeste slabost administrativnih i logističkih kapaciteta sekretarijata ovih komisija. Potrebe komisija su mnogo veće od podrške koju trenutno dobijaju od sekretarijata. Očigledno je da mora da bude obezbeđeno više ekspertske i finansijske podrške kako bi komisije unapredile svoj rad. Ovo se posebno odnosi na komisije na nivou entiteta, gde sekretarijati zapošljavaju samo jednog eksperta po odboru.⁷⁰

Odbor za odbranu i bezbednost u prethodnom sazivu parlamenta **Republike Srbije** nije imao dovoljno sredstava, ekspertize i specijalizovanog osoblja da bi mogao efikasno da ispunjava sve zadatke koji su u njegovoj nadležnosti (odbrana, unutrašnji poslovi i pitanja bezbednosti). Stoga je rad ovog odbora bio pretežno reaktivan i ograničen na rutinska periodična saslušanja predviđena zakonom.⁷¹ Ni broj članova u Odboru za odbranu i bezbednost nije bio adekvatan, a samo osoblje nije imalo odgovarajuća znanja u vezi sa nadzornom funkcijom Skupštine.⁷²

Od sazivanja nove Skupštine sredinom 2012, uspostavljeni su novi odbori: Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za nadzor nad radom službi bezbednosti. Međutim, još je rano da se ocenjuje efikasnost ovih odbora u nadzoru sektora odbrane.

Ipak, iako se čini da je pravni okvir za parlamentarnu kontrolu sektora odbrane ojačan, u realnosti Skupština i dalje, iz više razloga, slabo kontroliše sektor odbrane i uopšte rad Vlade. Prvi razlog je visok stepen zavisnosti poslanika od partijskog rukovodstva, što je posledica nedostatka unutarpartijske demokratije u svakoj partiji pojedinačno. Drugi razlog je sama priroda političkog sistema i postojanje koalicionih vlada i koalicionih sporazuma koji podrazumevaju striktnu podelu Vladinih sektora (ministarstava i agencija) među koalicionim partnerima. Posledica toga je da članovi iste partije neće da dovode u pitanje rad svojih partijskih kolega koji vode druga ministarstva i agencije, niti članovi vladajuće koalicije žele da se mešaju u rad svojih partnera, zato što ne žele da naruše ravnotežu u koaliciji.⁷³ Na kraju, veoma je važno uzeti u obzir prirodu parlamentarizma Republike Srbije i zemalja u regionu, koji se zasnivaju na kontinentalnoj pravnoj tradiciji, gde su poslanici prevashodno zainteresovani za zakonodavni postupak i nisu naviknuti da vrše nadzor i ispituju

⁷⁰ F. Klopfer at al, 57.

⁷¹ Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u EU.

⁷² F. Klopfer at al, 199.

⁷³ *Ibid.*

rad izvršne vlasti.⁷⁴ Jedan od ključnih razloga za ovakvu poslaničku praksu je komunistička tradicija jednopartijskog sistema i jedinstva vlasti, gde nije bilo uobičajeno da parlament poziva izvršnu vlast na odgovornost. Upravo na osnovu koncepta jedinstva vlasti, parlament i izvršna vlast predstavljali su deo istog sistema, a sve odluke donosile su se u vrhu partije.

Kada je reč o parlamentarnoj kontroli sektora bezbednosti i odbrane u **Hrvatskoj**, postoji mnogo načina na koje Skupština i njeni odbori vrše nadzor na radom institucija u sektoru bezbednosti. Predlaganje i usvajanje zakona samo je jedan od njih. Postoje redovni pregledi politika i aktivnosti sektora bezbednosti, pregledi redovnih izveštaja koje pripremaju institucije iz sektora bezbednosti, saslušanja zvaničnika iz sektora bezbednosti, koji uvek mogu tražiti da se pripreme dodatni izveštaju ukoliko je potrebno. Ova saslušanja i pregledi tiču se uglavnom zakonitosti aktivnosti i finansijske odgovornosti institucija iz sektora bezbednosti. Predstavnici sektora bezbednosti često su pozivani da učestvuju na zasedanjima odbora koji imaju veze sa sektorom bezbednosti. Česte su i posete bezbednosnim i odbrambenim objektima gde članovi odbora mogu da dobiju detaljnije informacije o svakodnevnim problemima u sektoru bezbednosti.⁷⁵

Primer Hrvatske pokazuje da je uspostavljanje demokratske i civilne kontrole sektora bezbednosti i odbrane veoma dugotrajan proces. Republika Hrvatska otpočela je reforme pre više od 20 godina. Ostvareni rezultati reformi u sektoru bezbednosti i odbrane smatraju se zadovoljavajućim,⁷⁶ naročito u poređenju sa drugim zemljama u regionu, ali i dalje ima dosta toga na čemu bi trebalo poraditi. Kada je reč o parlamentarnoj kontroli, trebalo bi unaprediti zakonski okvir tako da svi sektori Vlade i agencije zajedno sa parlamentom i njegovim telima rade zajedno kako bi se nastavio napredak u sektoru bezbednosti.⁷⁷

Kada je reč o Odboru za odbranu i bezbednost u **Bivšoj jugoslovenskoj republici Makedoniji**, uočava se niz nedostataka u njegovom radu. Pre svega, ovaj odbor nema adekvatno osoblje da obezbedi neophodne informacije i podatke. Zatim,

⁷⁴ Razlike između anglosaksonskog i kontinentalnog modela parlamentarnog nadzora počivaju na istorijskim razlikama između britanskog i francuskog parlamentarizma. Parlamentarni nadzor pozivanjem Vlade na odgovornost za sopstvene postupke ključno je sredstvo kontrole izvršne vlasti u Velikoj Britaniji i zemljama *Common Law* sistema. Umesto izrade detaljnih propisa kojima bi izvršna vlast morala da pristupi, parlament vrši nadzor nad radom izvršne vlasti. Međutim, u zemljama kontinentalne pravne tradicije, pod uticajem pre svega francuskog modela parlamentarizma, ključna uloga parlamenta je zakonodavna, a ne nadzorna. Dakle, parlamentarni nadzor je strogo odvojen od zakonodavnog postupka i smatra se posebnom ulogom parlamenta. U Francuskoj, pod uticajem francuskog prava, i u drugim zemljama kontinentalne pravne tradicije, parlamentarni nadzor se izjednačava sa pravom izražavanja opozicije i smatra se povlasticom opozicije da nadzire izvršnu vlast. V. A. Rabrenović, *Financial Accountability as a Condition for EU membership*, Institute of Comparative Law, Belgrade 2009, 205–207.

⁷⁵ F. Klopfer at al, 86.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, 97.

Odbor jedva da je ikada ispitivao suđenja u vezi sa vojskom. Takođe, praksa je da se odluke u Odboru donose konsenzusom, a posebno one koje se odnose na istrage kao npr. istrage u vezi sa budžetskom dokumentacijom. Tako se ograničava nadzor Odbora za odbranu i bezbednost jer su većina članova i predsedavajući iz vladajuće partije i žele da izbegnu suprotstavljanje partijskom rukovodstvu. U ovakvom okruženju, članovi Odbora iz vladajuće partije mogu da preokrenu svaku inicijativu u Odboru. Od 2006. poslanici nisu pokrenuli interpelaciju ministra odbrane. Iako su poslanici prošli obuku koju su organizovale međunarodne organizacije civilnog društva u oblastima kao što su nadzor politika i glasanje o budžetu, do sada nema značajnog povećanja uključenosti u nadzor vojnih snaga.⁷⁸

Dakle, iako su reforme u sektoru odbrane ocenjene kao zadovoljavajuće, u praksi bi, kada je reč o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane, trebalo ispraviti nekoliko nedostataka. Prvo, kada političke stranke odlučuju o imenovanju poslanika za članove odbora, posebno onih koji se bave nadzorom obaveštajnih službi, treba da vode računa o tome da su zainteresovani za tu oblast i da imaju bar malo iskustva. Drugo, članovi odbora treba da prođu predviđenu obuku, posebno kada je reč o budžetskom nadzoru, funkcionisanju obaveštajnih službi, operacijama podrške miru, itd. Treće, Skupština treba da zaposli savetnike koji bi pomagali odborima u radu. Četvrto, Odbor za odbranu i bezbednost i drugi relevantni odbori trebalo bi da insistiraju na javnim raspravama i saslušanjima o nacrtima zakona.⁷⁹

Što se tiče parlamentarne kontrole sektora bezbednosti i odbrane **Kosova**, uprkos solidnom zakonodavnom okviru, u praksi ni opšti ni specijalizovani odbori za sektor bezbednosti ne vrše kontrolu uspešno. Odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i Kosovske bezbednosne snage do sada nije izradio nijedan izveštaj o aktivnostima Kosovskih bezbednosnih snaga. Što se tiče poseta na terenu, one su prevashodno formalne, tako da članovi Odbora uopšte nemaju kritički pristup radu Ministarstva Kosovskih bezbednosnih snaga.

Jednu od većih prepreka efikasnoj parlamentarnoj kontroli sektora odbrane i bezbednosti predstavlja nizak stepen kvalifikovanosti skupštinskog osoblja. Naime, prilikom zapošljavanja skupštinskog osoblja veliku ulogu imaju lični afiniteti i političke predrasude, što je problem sa kojim se suočava kompletna državna uprava Kosova. Shodno tome, broj sposobnog i kvalifikovanog osoblja u parlamentarnim odborima veoma je mali. Pored toga, čini se da postoji nedostatak političke volje da se ceo proces, tj. efikasna parlamentarna kontrola sektora odbrane, unapredi. Upravo zbog mešanja ličnih ili partijskih interesa i uticaja koji partijski lideri imaju na poslanike, Skupština Kosova u praksi ima mnogo manje uticaja na aktere u sektoru bezbednosti nego što je to predviđeno zakonom.⁸⁰

U Bugarskoj, parlamentarna kontrola sektora odbrane još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Prema najskorijem izveštaju Instituta za modernu politiku

⁷⁸ *Ibid*, 135–136.

⁷⁹ *Ibid*, 150.

⁸⁰ *Ibid*, 119–120.

(IMP),⁸¹ parlamentarna kontrola u ovom sektoru ocenjuje se kao nedovoljna. U Izveštaju se posebno naglašava da su „neki od odgovora koje dostavlja ministar odbrane parlamentu formalni, birokratski, nedostaje im dubina i nepotpuni su. Takvi odgovori odnose se na pitanja odbrane i stanje oružanih snaga. Ostali izveštaji su potpuni i detaljni – oni se odnose na imovinu Ministarstva odbrane. U pogledu kadrovske politike Ministarstva, kao i pojedinačnih slučajeva, odgovori su sveobuhvatni i dosledni. Ovakva vrsta odgovora ukazuje da ne postoji potpuna vizija o celom sektoru (...). Takođe postoji pozitivan dijalog između ministra i poslanika, koji su često zadovoljni dobijenim odgovorima. Pisani odgovori koje dostavlja ministar su koncizni i specifični.“

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane solidno je uspostavljen u svim zemljama u regionu. Ipak, kada je reč o primeni propisa u praksi, situacija je potpuno drugačija. U većini zemalja, članovi parlamentarnih odbora nedovoljno koriste ovlašćenja koja su im poverena zakonima i skupštinskim poslovnicima. Osim toga, prisutan je veoma visok stepen zavisnosti poslanika od vođstva političkih partija, što negativno utiče na efikasnu parlamentarnu kontrolu sektora odbrane. Dakle, kada se posmatra samo pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane, u većini zemalja on je potpuno u saglasnosti sa međunarodnim standardima i zaslužuje najviše ocene. Ukoliko bi se, međutim, uzela u obzir i implementacija propisa u praksi, evaluacija bi izgledala sasvim drugačije

Ustavnim i zakonskim odredbama koje su tiču parlamentarne kontrole sektora bezbednosti i odbrane u **Crnoj Gori** zagwarantovani su osnovni principi civilne kontrole oružanih snaga. Za sada je Crna Gora jedina zemlja u regionu koja je donela poseban Zakon o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane. Budući da je pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane u Crnoj Gori potpuno u saglasnosti sa standardima, može se oceniti sa A.

Kada je reč o pravnom okviru parlamentarne kontrole sektora odbrane u **Bosni i Hercegovini**, trebalo bi uzeti u obzir da na osnovu Dejtonskog sporazuma odbrana nije spadala u izvorne nadležnosti Bosne i Hercegovine, te da sektor odbrane nije posebno pomenut u Ustavu. Ipak, u okviru zajedničke Skupštine Bosne i Hercegovine, osnovane su dve komisije zadužene za kontrolu sektora odbrane i sigurnosti. Postojeći pravni okvir je sveobuhvatan, ali ne predviđa uslove za efektivnu saradnju između komisija zaduženih za kontrolu sektora odbrane i sigurnosti i izvršne vlasti. Osim

⁸¹ Institut za modernu politiku (IMP) (<http://www.modernpolitics.org>) je nezavisni institut za politiku, javnu korist, neprofitna, nestranačka fondacija. Članovi Upravnog odbora IMP i stručnjaci uključeni u aktivnosti IMP obuhvataju širok spektar profila i profesija, uključujući akademike, kreatore politike, bivše poslanike, medije, nevladine organizacije, pravnike i istraživače u oblasti političkih nauka.

toga Predlog zakona o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane još nije usvojen. Imajući sve to na umu, pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane u Bosni i Hercegovini može se oceniti sa B.

Što se tiče Republike Srbije, skupštinski Poslovnik koji je usvojen 2010. godine, detaljno uređuje parlamentarnu kontrolu sektora odbrane i predviđa obavezu Ministarstva odbrane da dostavlja redovne izveštaje Odboru za odbranu i unutrašnje poslove. Poslovnik takođe dodeljuje Odboru dovoljno ovlašćenja da nadgleda sektor bezbednosti. Shodno tome, pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane u Srbiji u potpunosti je u saglasnosti sa međunarodnim standardima i može se oceniti sa A.

I u Republici Hrvatskoj pravni okvir parlamentarne kontrole sektora bezbednosti i odbrane potpuno je saglasan sa međunarodnim standardima, te se može oceniti sa A. Pri tome bi trebalo naglasiti da je Hrvatska jedina zemlja u regionu koja bi i kod evaluacije implementacije propisa mogla, uprkos postojanju određenih nedostataka, dobiti ocenu A.

Bivša jugoslovenska republika Makedonija ostvarila je solidan uspeh u reformi sektora bezbednosti i odbrane. Pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane u potpunosti je u saglasnosti sa međunarodnim standardima, te se, takođe, može oceniti sa A.

Kada je reč o Kosovu, pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane je tek nedavno uspostavljen. Ustav izričito predviđa parlamentarnu kontrolu u ovom sektoru, a zakoni o akterima u sektoru bezbednosti sadrže principe kojima se garantuje demokratska kontrola sektora bezbednosti i odbrane. Sve u svemu, pravni okvir parlamentarne kontrole sektora bezbednosti i odbrane je u saglasnosti sa međunarodnim standardima i može se oceniti sa A. Pri tome bi trebalo naglasiti da je uprkos postojanju usklađenog pravnog okvira implementacija propisa u praksi na Kosovu gotovo nepostojeća.

U Bugarskoj, pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane nije dovoljno sveobuhvatan. Pored toga, sastanci Odbora za spoljnu politiku i odbranu i njihovih pododbora zatvoreni su za javnost. Imajući sve to na umu, pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane u Bugarskoj može se oceniti ocenom B.