

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Вања Роквић

број уписа 133

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СЕКТОРА
БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 20. 04. 2012

Вања Роквић

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Вања Роквић

Број уписа 133

Студијски програм _____

Наслов рада ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У РС

Ментор проф. др Жељко Узарић

Потписани Вања Роквић

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 20. 04. 2012

Вања Роквић

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СЕКТОРА
БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 20. 04. 2012

Ванђа Аћвић

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ**

Вања Г. Роквић

**ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА
СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**
докторска дисертација

Београд, 2012. године

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF SECURITY STUDIES

Vanja G. Rokvic

**PARLIAMENTARY CONTROL
OF THE SECURITY SECTOR
IN THE REPUBLIC OF SERBIA**
doctoral dissertation

Belgrade, 2012

КОМИСИЈА ЗА ОЦЕНУ И ОДБРАНУ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

МЕНТОР:

Др Жељко Иваниш, ванредни професор,
Универзитет у Београду - Факултет безбедности

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:

Др Јовица Тркуља, редовни професор,
Универзитет у Београду - Правни факултет

Др Зоран Драгишић, ванредни професор,
Универзитет у Београду - Факултет безбедности

Др Борис Кордић, ванредни професор,
Универзитет у Београду - Факултет безбедности

ДАТУМ ОДБРАНЕ:

ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Један од многобројних проблема са којима су се суочиле земље у транзицији јесте и проблем реформе сектора безбедности и успостављање система демократске и цивилне контроле над овим сектором. Кључну улогу у оквиру демократске и цивилне контроле требало би да игра парламент, односно главни елемент у овом процесу јесте одговорност сектора безбедности парламенту. У остваривању контролне функције парламент има на располагању многобројне инструменте, као што су: интерпелације и предлог за изгласавање неповерења влади, посланичка питања, парламентарне истраге, рад сталних парламентарних одбора, јавна слушања, буџетску контролу, као и посебне механизме контроле, при чему се пре свега мисли на рад независних државних тела. Успешност остваривања парламентарне контроле зависи од три фактора: законских овлашћења; способности вршења контроле; и постојања критичког става чланова парламента за позивање владе на одговорност.

Проблематика реформе сектора безбедности у Републици Србији постала је актуелна након октобарских промена 2000. године. Уставним и законским оквиром дефинисано је да се сектор безбедности у Републици Србији налази под демократском и цивилном контролом. Када говоримо о улози Народне скупштине у демократској и цивилној контроли, односно о парламентарној контроли сектора безбедности, морамо истаћи да се она остварује усвајањем одговарајућег правног оквира, али поред законодавне активности постоје и други инструменти парламентарне и ванпарламентарне контроле. Међутим, у оквиру Народне скупштине Републике Србије најзначајнију улогу у демократској и цивилној контроли сектора безбедности игра парламентарни Одбор за одбрану и безбедност.

С обзиром на то да у домаћој научној и стручној литератури проблем парламентарне контроле сектора безбедности није обрађиван и истраживан у довољној мери и на кохерентан начин, научни циљ овог рада био је научна дескрипција (описивање) и научна експланација (објашњење) сектора безбедности, реформе сектора безбедности и парламентарне контроле уопште, и посебно сектора безбедности, реформе сектора безбедности и остварености парламентарне контроле у Републици Србији.

Имајући у виду комплексност проблема истраживања био је неопходан мултиметодски приступ и комплементарна анализа доступних извора података. У првом и обимнијем делу рада примењене су методе прегледа, пре свега, иностране научне и стручне литературе у циљу појмовног одређења сектора безбедности, прилагођавања сектора безбедности новонасталим околностима (реформа сектора безбедности), демократске и цивилне контроле и посебно парламентарне контроле, а потом и прегледа домаће литературе и нормативноправне регулативе у циљу дефинисања сектора безбедности у Републици Србији, реформе сектора безбедности и улоге Народне скупштине у остваривању контроле над овим сектором.

Други део рада јесте истраживачки и у њему су примењени *анкетни упитник* и *експертски интервју*. Циљ овог дела рада био је да се резултатима истраживања укаже на право стање у области парламентарне контроле сектора безбедности у Републици Србији, односно на степен остварености парламентарне контроле, и да се на основу тога дефинишу препоруке за њен даљи развој. Истраживање је спроведено у Народној скупштини Републике Србије у периоду од децембра 2010. године до августа 2011. године. Анкетни упитник био је намењен за све чланове парламента, док су интервјуи обављени са члановима Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине, Одбора за финансије Народне скупштине, Одбора за равноправност полова Народне скупштине, Одељења за информативно-истраживачке послове Народне скупштине, независним државним органима, као и одговорним лицима из Министарства одбране и служби безбедности.

Поред наведених истраживачких инструмената (упитник и интервју), у истраживачком делу је примењен и метод анализе садржаја, пре свега за анализу посланичких питања, анализу седница Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине, анализу информатора о раду државних органа, као и на анализу извештаја независних државних органа.

Резултати истраживања указали су на то да уставно и законски дефинисана улога Народне скупштине и инструменти којима она располаже у погледу контроле сектора безбедности јесту потребан, али не и довољан услов да би парламентарна контрола била ефикасна и функционисала у пракси. Већина анкетираних посланика сматра да парламентарна контрола над сектором безбедности, нарочито службама безбедности, заправо и није остварена. Посланици су, такође, негативно вредновали

значај улоге независних државних органа у остваривању контроле сектора безбедности, као и улогу цивилног друштва у процесу контроле сектора безбедности.

Као основни проблеми у остваривању парламентарне контроле идентификовани су недостатак политичке воље, недовољна стручност и ресурси. Отежавајућу околност за процес спровођења контроле представља и чињеница да у нашој земљи није законски уређен приватни безбедносни сектор, а самим тим ни могућност његове контроле. Најзначајнији проблеми уочени су у раду релевантног парламентарног одбора за контролу сектора безбедности. Целокупна активност Одбора, без обзира на јасно дефинисану надлежност, до сада се сводила само на усвајање извештаја и начелно разматрање предлога закона. Едукација и непостојање критеријума за избор чланова Одбора, као и недостатак политичке воље, методологије и Плана рада, истакнути су као проблеми у функционисању Одбора

На основу резултата истраживања можемо закључити да нису задовољени основни критеријуми за остваривање контроле и да је парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији нормативно и институционално устројена, али да у функционалном смислу није остварила ниво демократске праксе. На практичном нивоу, резултати истраживања могу допринети бољем разумевању ове проблематике и изналажењу могућности и адекватних решења за успостављање ефикасног модела парламентарне контроле сектора безбедности у Републици Србији, уважавајући посебности наше земље али и међународне норме и стандарде који су у функцији демократизације друштва у целини.

Кључне речи: сектор безбедности, реформа сектора безбедности, демократска и цивилна контрола, парламентарна контрола, Народна скупштина Републике Србије, Одбор за одбрану и безбедност

Научна област: Интердисциплинарне, мултидисциплинарне и трансдисциплинарне студије

Ужа научна област: Студије безбедности

УДК број: 328.3:351.74 (497.11)

328.3:355.1 (497.11)

328.3:351.40 (497.11)

PARLIAMENTARY CONTROL OF THE SECURITY SECTOR IN THE REPUBLIC OF SERBIA

One among many problems that transition states face with is the problem of security sector reform and the establishment of the system of democratic and civil control over this sector. The crucial role within democratic and civil control should be played by parliament, i.e. the key element in this process is the responsibility of security sector to parliament. In realization of the control function parliament has at its disposal various instruments, such as: interpellations and the proposal for voting nonconfidence to a government, questions of representatives, parliamentary investigations, the work of permanent parliamentary committees, public hearings, budget control, as well as special mechanisms of control, above all the work of independent state organs. The successfulness of parliamentary oversight depends on three factors: legal authority, the ability to exercise control, and the existence of a critical attitude of the members of parliament to hold the government accountable.

The issues in the security sector reform in the Republic of Serbia were brought to the centre of attention after the democratic changes in October 2000. In the constitutional and legal framework of the Republic of Serbia, the security sector is under democratic and civilian control. When we speak of the role of the National Assembly in democratic and civilian control i.e. parliamentary oversight of the security sector, it should be emphasized that it is achieved primarily by adopting an adequate legal framework. Apart from legislation, there are other instruments of parliamentary oversight, but the most important role within the National Assembly of the Republic of Serbia in democratic and civilian oversight belongs to the parliamentary Committee on Defence and Security.

Bearing in mind that the domestic scientific literature has not sufficiently and coherently explored the problem of parliamentary control over the security sector in Republic of Serbia, the scientific aim of this research has been a scientific description and explanation of security sector, security sector reform and parliamentary control in general, and particularly security sector, security sector reform and the achievement of parliamentary control in the Republic of Serbia.

The complexity of the research necessarily imposes a multi-methodical approach and requires a complementary analysis of available data sources. In the first part of work literature

review methods were used, primarily, for review of foreign literature for the purpose of description and explanation of the security sector, security sector adaptation to new circumstances (security sector reform), democratic and civilian control and parliamentary control in particular, and then review of domestic literature and legal norms to define the security sector in the Republic of Serbia, security sector reform and the role of the National Assembly in exercising control over the security sector.

In the research part of work the *survey questionnaire* and *expert interview* are applied as research tools. The aim of this part of work was to identify the real situation in the area, degree of achievement of parliamentary control of the security sector, and to defined the basis of recommendations for its further development. The research was conducted the National Assembly of the Republic of Serbia between December 2010 and August 2011. The survey questionnaire have been intended to all members of parliament and interviews have been performed with the members of the Committee on Defence and Security of the National Assembly, the Committee on Finance of the National Assembly, the Committee for the Gender Equality of the National Assembly, the Department for Informative-Investigative Affairs of the National Assembly, independent state bodies, as well as with responsible persons from the Ministry of Defence and security services.

Besides the cited research instruments (questionnaire and interview), the technique of content analysis is applied in the research segment of the work, primarily for the analysis of questions of representatives, the analysis of the sessions of the Committee on Defence and Security, the analysis of informators on the work of state bodies, and the analysis of reports of independent state bodies.

The results of the research showed that the constitutionally and legally defined role of the National Assembly and the instruments at its disposal for oversight of the security sector have proven to be a necessary, but not a sufficient precondition for efficient and successful oversight in practice. The most of questioned representatives think that parliamentary control over security sector, especially security sectors, has not been realized in fact. The representatives have also evaluated negatively the importance of the role of independent state bodies in implementing the security sector control, as well as the role of civil society in the process of security sector control.

The absence of political will, insufficient competence and resources being the most important instrument in the realization of parliamentary control, are identified as the main

problems in the implementation of parliamentary control. An aggravating moment for the process of implementing control is also the fact that the private security sector is not regulated legally in our country, and *eo ipso* the possibility of its control, too. The most significant issues in this respect have been identified in the work of the relevant parliamentary committee for oversight of the security sector. By now, the whole activity of the Committee, notwithstanding the clearly defined authority, has been reduced to adopting reports and considering the proposals of laws in principle. A lack of expertise and the absence of criteria for the election as well as the nonexistence of political will, methodology and an Action Plan in the Committee's work were highlighted as issues in the Committee's work.

We can conclude that the basic criteria of oversight have not been met, and that the parliamentary control of security sector in the Republic of Serbia is organized normatively and institutionally, but, in functional sense, it has not attained an adequate level of democratic practice. On a practical level, the results of this research can contribute to a better understanding of these issues and find appropriate solutions and possibilities for establishment of an efficient model of parliamentary control of the security sector in the Republic of Serbia, taking into account the particularities of our country and the international norms and standards that are used for the democratization of society as a whole.

Key words: security sector, reform of security sector, democratic and civil control, parliamentary control, the National Assembly of the Republic of Serbia, the Committee on Defence and Security

Scientific domain: Inter-disciplinary, multi-disciplinary and trans-disciplinary studies

Narrower scientific domain: Security studies

UDK number: 328.3:351.74 (497.11)

328.3:355.1 (497.11)

328.3:351.40 (497.11)

САДРЖАЈ

УВОД	1
1. СЕКТОР БЕЗБЕДНОСТИ	8
1.1. Појмовно одређење сектора безбедности	8
1.2. Прилагођавање сектора безбедности новим безбедносним околностима – формирање концепта реформе сектора безбедности	10
1.2.1. Дефинисање концепта реформе сектора безбедности	16
1.2.2. Предуслови за реформу сектора безбедности	22
1.3. Реформа сектора безбедности и родно питање	25
1.3.1. Остваривање родне равноправности	26
2. ДЕМОКРАТСКА И ЦИВИЛНА КОНТРОЛА СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ	30
2.1. Појмовно одређење контроле сектора безбедности.....	30
2.2. Појмовно одређење демократске и цивилне контроле сектора безбедности	33
2.3. Принципи и предуслови за демократску и цивилну контролу сектора безбедности	40
2.4. Међународне норме и стандарди за демократску и цивилну контролу сектора безбедности	45
2.5. Врсте демократске и цивилне контроле сектора безбедности.....	50
3. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ	56
3.1. Појмовно одређење и надлежности парламента	56
3.2. Контролна функција парламента	60
3.2.1. Посланичка питања	62
3.2.2. Јавна (са)слушања	64
3.2.3. Интерпелације.....	65
3.2.4. Буџетска контрола	67
3.2.5. Парламентарне истраге.....	68
3.2.6. Изгласавање неповерења Влади.....	70
3.2.7. Рад сталних парламентарних одбора.....	71
3.3. Механизми ванпарламентарне контроле.....	72
3.3.1. Ревизорске институције	73
3.3.2. Омбудсман	75
3.4. Улога парламента у остваривању контроле сектора безбедности.....	77
3.4.1. Начела и услови парламентарне контроле сектора безбедности.....	77
3.4.2. Инструменти парламентарне контроле сектора безбедности.....	81
3.5. Парламент и родно питање.....	87

4. СЕКТОР БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	91
4.1. Војска Србије	93
4.2. Министарство унутрашњих послова Републике Србије	96
4.3. Безбедносно-обавештајни систем	99
4.3.1. Безбедносно-информативна агенција.....	99
4.3.2. Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција	100
4.4. Реформа сектора безбедности у Републици Србији.....	102
4.4.1. Реформа система одбране	102
4.4.2. Реформа полиције.....	106
4.4.3. Реформа служби безбедности	113
4.5. Реформа сектора безбедности у Републици Србији и родно питање....	116
4.6. Претпоставке за демократску и цивилну контролу сектора безбедности у Републици Србији	119
4.6.1. Демократска и цивилна контрола Војске Србије	119
4.6.2. Демократска и цивилна контрола полиције.....	124
4.6.3. Демократска и цивилна контрола служби безбедности	126
5. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – НОРМАТИВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ	129
5.1. Положај и надлежности Народне скупштине.....	130
5.2. Контролна функција Народне скупштине	131
5.2.1. Посланичка питања	132
5.2.2. Интерпелација.....	133
5.2.3. Гласање о неповерењу Влади.....	134
5.2.4. Парламентарне истраге	135
5.2.5. Јавна (са)слушања	136
5.2.6. Одбори Народне скупштине.....	136
5.3. Нормативноправни оквир за контролу сектора безбедности.....	138
5.4. Инструменти за контролу сектора безбедности.....	143
5.5. Народна скупштина и родно питање	145
6. МЕХАНИЗМИ ВАНПАРЛАМЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	151
6.1. Заштитник грађана	151
6.2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	154
6.3. Државна ревизорска институција	158
6.4. Агенција за борбу против корупције.....	160
6.5. Однос Народне скупштине са независним државним органима	163

7. ОСТВАРЕНОСТ ПАРЛАМЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА	166
7.1. Оцена остварености парламентарне контроле сектора безбедности – анализа упитника	169
7.1.1. Социо-демографски подаци	169
7.1.2. Оцена условâ за ефикасну контролу сектора безбедности.....	173
7.1.3. Оцена инструмената за остваривање контроле	177
7.1.4. Оцена остварености контроле сектора безбедности	181
7.1.5. Оцена значаја улоге представника цивилног друштва у процесу контроле сектора безбедности.....	186
7.1.6. Оцена значаја улоге независних државних органа у процесу контроле сектора безбедности	191
7.1.7. Оцена значаја резолуције 1325 СБ УН	194
7.1.8. Остварена едукација из области безбедности	196
7.1.9. Оцена рада Одбора за одбрану и безбедност.....	199
7.1.10. Компаративни приказ резултата истраживања по посланичким групама.....	200
7.1.11. Препоруке за унапређење контролне функције Народне скупштине.....	211
7.2. Оцена инструмената за контролу сектора безбедности – анализа извештаја и интервјуа.....	212
7.2.1. Оцена ефикасности рада Одбора за одбрану и безбедност.....	212
7.2.2. Оцена буџетске контроле.....	221
7.2.3. Оцена примене механизма посланичког питања.....	223
7.2.4. Оцена законодавне активности Народне скупштине у области одбране и безбедности	227
7.3. Оцена условâ за остварење парламентарне контроле.....	229
7.4. Оцена постигнуте родне равноправности	235
8. ВАНПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА	237
8.1. Оцена остварености улоге Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	237
8.2. Оцена остварености улоге Агенције за борбу против корупције	241
8.3. Оцена остварености улоге Државне ревизорске институције	242
8.4. Оцена остварености улоге Заштитника грађана.....	245
8.5. Оцена остварености парламентарне контроле сектора безбедности од стране представника институција безбедности.....	250
ЗАКЉУЧАК	253
ЛИТЕРАТУРА	266

ПРИЛОЗИ

Прилог бр. 1. – Резолуција 1325 СБ УН Мир, жене, безбедност	282
Прилог бр. 2. – Број жена у националним парламентима	286
Прилог бр. 3. – Упитник за народне посланике	291
Прилог бр. 4. – Списак интервјуисаних лица	293
Прилог бр. 5. – Питања за представнике Народне скупштине	294
Прилог бр. 6. – Питања за представнике независних државних органа	297
Прилог бр. 7. – Питања за представнике институција безбедности.....	298
СКРАЋЕНИЦЕ	299
БИОГРАФИЈА	301

УВОД

Промене које су обележиле крај XX века довеле су до одређеног парадокса у првим годинама XXI века. Са једне стране је демократија, како као идеал, тако и као скуп политичких институција и пракси, однела победу у већини земаља света. Али, са друге стране, у том периоду је почело да се развија разочарање у резултате демократије у пракси. Такво разочарење италијански политички теоретичар Норберто Бобио [Norberto Bobbio] назива „неиспуњена обећања“ и „супротности између онога што је обећано и онога што је заиста остварено“.¹

Ова супротност је нарочито доминантна данас, када се од демократија захтева да се боре против нових изазова, ризика и претњи, који су често изван њихове контроле, а који утичу на безбедност, привреду, живот и добробит њихових грађана.² Да би државе ефикасно одговориле на новонастале претње, од њих се захтева да целокупан систем безбедности прилагоде како глобалним тако и регионалним безбедносним околностима, што је једним именом названо реформа сектора безбедности. Уједно, у циљу ефикаснијег одговора на изазове, ризике и претње безбедности, угрожене државе се све више окрећу опречним решењима.

Са једне стране, потребно је испунити основни услов демократски уређеног друштва – осигурати стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина.³ Али, са друге стране, да би се одговорило на савремене безбедносне ризике, неопходно је да се сектору безбедности, дају већа овлашћења за примену посебних мера и поступака који могу угрозити основна људска права, владавину права, односно врховне принципе демократије.⁴

Постоји уверење да се ови проблеми могу превазићи јачањем контролне улоге парламента. Степен остварености парламентарне контроле сектора безбедности представља значајан израз његове реформе, али и демократизације целог друштва, а

¹ Bobbio, N., *The future of democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1987, p. 18.

² Према: Beetham D., *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century, a guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006, p. 1.

³ German, W., Edmunds, T., *Towards Security Sector Reform in the Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*, DCAF / BICC, 2003, p. 144.

⁴ Хаџић, М., Петровић, П. (уредници), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно-војне односе и Мисија ОЕБС у Србији, Београд, април 2008, стр. 28.

држава без парламентарне контроле безбедносног сектора, нарочито војске, у најбољем случају може се сматрати недовршеном демократијом или демократијом у настајању.⁵

Морамо истаћи да не постоје универзални стандарди и најбоље праксе за парламентарну контролу, имајући у виду да праксе, процедуре и парламентарне структуре усвојене у једној земљи могу бити веома тешко оствариве у другој. Али је утврђено да успешност остваривања парламентарне контроле зависи од три фактора: законских овлашћења; способности вршења контроле; и постојања критичког става чланова парламента за позивање владе на одговорност. Заједно, ова три фактора формирају критеријум *три А*: ауторитет [*authority*], способност [*ability*] и став [*attitude*].⁶

Будући да је тема овог рада парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији, покушали смо да сагледамо колико су развијени инструменти парламентарне контроле сектора безбедности и у којој мери је задовољен критеријум *три А*. Да бисмо адекватно одговорили на постављени задатак, било је неопходно да се сагледају, пре свега, резултати реформе сектора безбедности у Републици Србији.

Проблематика реформе сектора безбедности у Србији постала је актуелна након октобарских промена 2000. године. Тако је процес реформе полиције започет у септембру 2001. године доношењем два извештаја сачињена од стране двојице међународних полицијских експерата. У оквиру овог процеса реформе полиције извршене су многобројне организационе промене, успостављена је унутрашња контрола, реформисан је систем полицијског образовања и формиран су тимови за борбу против корупције и организованог криминала.

Иако се 2000. година узима као полазна за реформу сектора безбедности, почетни кораци ка успостављању демократских цивилно-војних односа, односно стављање војске под демократску цивилну контролу, остварени су формирањем Државне заједнице Србија и Црна Гора (2003. године), увођењем у Уставну повељу одредбе о демократској и цивилној контроли над Војском (члан 54). У наредном периоду извршене су организацијске промене у оквиру Министарства одбране,

⁵ Борн, Х., *Приручник за посланике број 5/03 – Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса*, Гораграф, Београд, 2003, стр. 18.

⁶ Born, H., *Democratic Control of Defence Activities*, in: Fluri, P. (Ed.), *Defence Institution Building*, DCAF, Geneva, 2006, pp. 84–86.

дефинисано је да је министар цивилно лице, Генералштаб је потчињен министарству, а усвајањем нових закона из области војске и одбране, као и стратегијско-доктринарних докумената, створени су услови за стварање модерне, професионалне и ефикасне Војске Србије.

Услови за почетак реформи војних служби безбедности започети су доношењем Закона о службама безбедности Савезне Републике Југославије,⁷ а најзначајнији корак у њиховој реформи било је издвајање војних служби безбедности из Генералштаба у Министарство одбране и њихово формирање као самосталних организационих јединица Министарства одбране потчињених министру одбране. Реформски процеси војних служби безбедности настављени су доношењем Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији,⁸ док је најзначајнији корак у процесу реформе Безбедносно-информативне агенције учињен њеним издвајањем из Министарства унутрашњих послова 2002. године и регулисањем њеног рада посебним законом, којим је она формирана као специјализована служба у систему владиних организација.

Да би се реформа сектора безбедности у Републици Србији извршила у складу са дефинисаним стандардима, било је неопходно да се успостави систем цивилне и демократске контроле над сектором безбедности. Уставним и законским оквиром дефинисано је да се сектор безбедности у Републици Србији налази под демократском и цивилном контролом, што је уједно и битан предуслов земаља у транзицији за приступање евро-атлантским структурама. Имајући у виду да је приступање Европској унији (ЕУ) дефинисано као национални интерес Републике Србије⁹, анализирали смо документа Европске комисије (ЕК) о напредовању Србије у том правцу, пре свега оне делове докумената који се односе на сектор безбедности.

⁷ Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије, *Службени лист СРЈ*, бр. 37/02, и *Службени лист СЦГ*, број 17/04.

⁸ Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, *Службени гласник РС*, 88/09.

⁹ Стратегијом националне безбедности Републике Србије у делу под називом *Национални интереси у области безбедности*, између осталог је дефинисано да "посебан значај за развој и напредак Републике Србије имају очување унутрашње стабилности, владавине права и развој демократије и демократских институција и интеграција у Европску Унију и друге међународне структуре".

Извор: Стратегија националне безбедности Републике Србије, стр. 14., доступна на:

<http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/>

[strategije/usvojene/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf](http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/usvojene/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf)

Тако се у извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину истиче да се „слабо напредује у развоју ефикасног система контроле, којим се обезбеђују проактивне истраге и праћење законитости и усклађености са стандардима понашања полиције“. У извештају је наглашено и да је „скупштински надзор над безбедносним снагама и даље је слаб, јер законодавство у овој области не делује проактивно и нема довољно капацитета“, али и то да Одбор за одбрану и безбедност „нема довољно ресурса да изађе на крај са великим обимом посла, који обухвата унутрашње послове, одбрану и безбедност“. Закључује се да је „учињен даљи напредак у заокругљивању законске регулативе којом се обезбеђује цивилни надзор над безбедносним снагама и остваривање уставом загарантованих права, али да треба појачати цивилну контролу, укључујући ту и рад релевантног скупштинског одбора“.¹⁰

На тешкоће у функционисању парламентарне контроле, пре свега рада Одбора за одбрану и безбедност, указала су и малобројна истраживања из ове области. Као основни проблеми у остваривању парламентарне контроле идентификовани су недостатак политичке воље, недовољна стручност и ресурси, али и то да Одбор за одбрану и безбедност, као најзначајнији инструмент у остваривању парламентарне контроле, ретко примењује своја овлашћења.

Парламентарна контрола сектора безбедности регулисана је Уставом и законском регулативом, дефинисане су надлежности Народне скупштине, инструменти и механизми контроле, али је очигледно да нису задовољени основни услови за контролу, односно критеријум *три А*. Парламенту су, такође, на располагању и посебни механизми контроле (независни државни органи), који се углавном не користе или се њихов значај не схвата. Отежавајућу околност за процес спровођења контроле представља и чињеница да у нашој земљи није законски уређен приватни безбедносни сектор, а самим тим ни могућност његове контроле.¹¹ То је наглашено и у Извештају ЕК, према којем рад великог броја агенција за приватно обезбеђење и даље није регулисан, што представља озбиљан изазов за безбедност.¹²

¹⁰ Извештај о напретку Србије за 2010. годину, Комисија Европских заједница, стр. 9; доступан на: www.seio.gov.rs/.../Izvestaji/izvestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_...

¹¹ Видети: Стојановић, С. (ур.), *Приватне безбедносне компаније у Србији – пријатељ или претња?*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2008.; Маравић, Д., *О потреби законског регулисања приватног сектора безбедности у Србији*, *Српска правна ревија*, Правни форум, Београд, 2008, стр. 79–100.

¹² *Исто*, стр. 48.

Према резултатима истраживања *Мапирање и мониторинг реформе сектора безбедности у Србији*, Управа царина (УЦ), Управа за спречавање прања новца (УСПН) Министарства финансија Републике Србије и Пореска полиција дефинисане су као институције са одређеним полицијским овлашћењима и утврђено је да, изузев контроле од стране извршне власти, контрола од стране парламента и судова у великој мери изостаје или је непостојећа.¹³

Разматрање проблема парламентарне контроле сектора безбедности указало је на неопходност да се изврши шире и уже дефинисање предмета истраживања. Предмет истраживања у ширем смислу односи се на теоријско разматрање питања сектора безбедности и проблематике реформе сектора безбедности, демократске и цивилне контроле, као и парламентарне контроле сектора безбедности. Предмет истраживања у ужем смислу се односи на утврђивање постојећег стања у домену парламентарне контроле сектора безбедности у Републици Србији, као и изналагање модела парламентарне контроле који ће бити у складу са стварним потребама и могућностима друштва, а који ће уједно одсликавати напоре и тежње наше земље у усвајању демократских принципа и придруживању евро-атлантским интеграцијама. Имајући у виду оскудност домаће литературе из области парламентарне контроле сектора безбедности, први и обимнији део рада односи се на теоријски део који је заснован на анализи иностране литературе из ове области.

Предмет истраживања, са временског аспекта, обухватио је период после октобарских промена 2000. године, али је посебан акценат стављен на период од 2008. године, односно од конституисања новог сазива Народне скупштине Републике Србије.

У циљу добијања валидних резултата истраживања који су дефинисани проблемом и предметом истраживања, теоријском анализом је обухваћен простор Републике Србије, а основни циљ рада био је да се резултатима истраживања укаже на право стање у тој области, односно на степен остварености парламентарне контроле сектора безбедности, и да се на основу тога дефинишу препоруке за њен даљи развој.

У истраживању парламентарне контроле сектора безбедности у Републици Србији пошли смо од основне хипотезе да *парламентарна контрола сектора*

¹³ Извор: *Годишњак реформе сектора безбедности*, Шест модалитета демократске контроле, ЦЦВО и Дан Граф, Београд, доступно на: http://www.danas.rs/vesti/feljton/i_civilna_i_demokratska_kontrola_vojске.24.html?news_id=172702

безбедности представља основу демократске контроле и значајно обележје демократски уређеног друштва. Парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији устројена је нормативно и институционално, али у функционалном смислу није достигла одговарајући ниво демократске праксе.

Хипотетички основ истраживања, проблем истраживања, као и теоријски и операционализовани предмет истраживања утицали су на дефинисање и начина и избор истраживања. Имајући у виду комплексност проблема и предмета истраживања примењени су мултиметодски приступ и комплементарна анализа доступних извора података. У раду су комплементарно коришћене следеће методе и инструменти истраживања: преглед научне и стручне литературе, анализа нормативноправне регулативе, метод анализе садржаја, анкета и експертски интервју, као и статистичке технике за обраду и приказивање добијених резултата (дескриптивна статистика).

Рад се састоји од теоријског и истраживачког дела, који су рашчлањени у осам поглавља:

Прво поглавље бави се теоријским одређењем сектора безбедности, концепта реформе сектора безбедности, као и предусловима реформе сектора безбедности. Теоријском анализом су сагледана и представљена питања теоријског приступа дефинисању и схватању појма сектора безбедности и његовог прилагођавања новим околностима. Како се последњих година суочавамо и са новим појмовима односно процесима, као што су реформа сектора безбедности и родно питање, у овом делу рада је у мањој мери обухваћен и проблем родне равноправности, то јест однос реформе сектора безбедности и родног питања.

Друго поглавље односи се на дефинисање и схватање појма демократске и цивилне контроле сектора безбедности, у чијем су оквиру образложене врсте демократске и цивилне контроле, принципи и предуслови за демократску и цивилну контролу, као и међународне норме и стандарди за демократску и цивилну контролу сектора безбедности.

Треће поглавље дефинише појам и функције парламента, при чему је акценат стављен на контролну функцију парламента. Посебна пажња посвећена је изучавању парламентарне контроле сектора безбедности, укључујући начела и услове парламентарне контроле сектора безбедности, инструменте којима располаже

парламент у остваривању своје контролне функције, посебне механизме контроле, као и однос парламента и родног питања.

У четвртом поглављу се анализира сектор безбедности у Републици Србији, као и домети његове реформе. Такође, у овом сегменту анализирани су и однос реформе сектора безбедности и родног питања у Републици Србији, као и нормативне претпоставке за демократску и цивилну контролу сектора безбедности.

Пето поглавље говори о положају и надлежностима Народне скупштине Републике Србије и анализи контролне функције Народне скупштине. Анализирани су и нормативноправни оквир за контролу сектора безбедности, инструменти којима располаже Народна скупштина у остваривању контролне функције, као и однос Народне скупштине према родном питању.

Шесто поглавље говори о посебним, односно механизмима ванпарламентарне контроле сектора безбедности. У овом поглављу дефинисана је и објашњена улога Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државне ревизорске институције и Агенције за борбу против корупције у остваривању контроле над сектором безбедности. Посебна пажња поклоњена је и односу Народне скупштине према независним државним органима.

У седмом поглављу приказани су и објашњени резултати истраживања обављеног у Народној скупштини. На основу анализе упитника приказана је оцена остварености парламентарне контроле сектора безбедности од стране посланика, а на основу анализа извештаја и интервјуа представљени су резултати, односно оцена инструмената за контролу сектора безбедности, условâ за спровођење парламентарне контроле, као и оцена постигнуте родне равноправности у сектору безбедности.

У осмом поглављу су презентовани и објашњени резултати истраживања механизма ванпарламентарне контроле сектора безбедности у Републици Србији. На основу анализе извештаја о раду независних државних органа и анализе интервјуа обављених са професионално ангажованим и одговорним лицима који се баве проблематиком сектора безбедности и његове контроле, изложене су оцене остварености улоге независних државних органа у процесу контроле сектора безбедности, као и суд о реализацији парламентарне контроле од стране представника институција безбедности.

1. СЕКТОР БЕЗБЕДНОСТИ

Појам *сектор безбедности* први пут је употребљен током осамдесетих година 20. века, када је Никол Бол [Nicole Ball], у својој књизи *Безбедност и економија у земљама Трећег света* (1998),¹⁴ овим термином означила проширену листу институција које су задужене за пружање безбедности у једној земљи. Након овог периода интензивирају се истраживања из области сектора безбедности, реформе сектора безбедности, као и родне перспективе реформе сектора безбедности.

У овом поглављу теоријском анализом ћемо сагледати и представити питања теоријског приступа дефинисању и схватању појма сектора безбедности, његовог прилагођавања новим околностима (реформа сектора безбедности) и однос реформе сектора безбедности и родног питања.

1.1. Појмовно одређење сектора безбедности

Аутори Дилан Хендриксон [Dylan Hendricson] и Андреј Карошка [Andrzej Karkoszka]¹⁵ наводе четири групе елемената које сачињавају сектор безбедности. Прва група се састоји од државних институција које имају овлашћења за примену силе. У њих спадају оружане снаге, полиција, паравојне јединице, обавештајне службе, пограничне патроле и обалска стража, царинске власти, структуре цивилне заштите и све остале међудржавне безбедносне агенције.

Другу групу чине институције које поседују овлашћења да управљају и врше надзор над првом групом. У ову групу спадају највиши уставни званичници и њихови кабинети, државни координациони савети за безбедност, посебни парламентарни комитети или одбори, одређена министарства и сва остала релевантна државна тела. Трећа група се састоји од судова и правосудних тела. У њих спадају правосудни систем, систем јавног тужилаштва и систем за спровођење истрага, као и канцеларија омбудсмана, а коначно и сва остала тела успостављена са циљем заштите људских и

¹⁴ Ball, N., *Security and Economy in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988.

¹⁵ Видети шире: Hendricson, D., Karkoszka, A., *The Challenges of Security Sector Reform*. In: *SIPRI Yearbook*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, 2002, <http://www.sipri.org/yearbook/2002/files/SIPRIYB0204.pdf>

грађанских права. Четврту групу чине сервиси приватне безбедности, побуњенички покрети или недржавне милиције.

Заправо, под појмом *сектор безбедности* подразумевамо оне организације унутар друштва које су одговорне за заштиту државе и њених грађана, али и тела одговорна за управљање и контролу над снагама безбедности. У ужем смислу сектор безбедности обухвата милитаризоване формације које имају одобрење државе за примену силе у циљу заштите како државе тако и њених грађана. Ово одређење ограничава сектор безбедности на оружане снаге као што су редовна војска, паравојне снаге, полицијске снаге и обавештајне службе. У ширем смислу, сектор безбедности укључује и друге организације које се баве пословима безбедности попут приватног обезбеђења, па све до правосуђа и цивилног друштва.¹⁶

Овакав шири приступ дефинисању сектора безбедности назива се холистичким приступом, према којем је Дејвид Ло [David Law]¹⁷ начинио генеричку мапу сектора безбедности, који чине: статутарне безбедносне снаге – имају капацитет и овлашћење за примену силе; законодавна власт – надлежна за контролу сектора безбедности; извршна власт – надлежна за усмеравање и управљање; правосуђе – интерпретирање и придржавање закона; организације цивилног друштва – надлежне за едукацију, мониторинг, информисање и саветовање; ванстатутарне безбедносне снаге, које имају капацитет, али не и овлашћење за употребу силе; и спољни чиниоци – сва страна законодавства која имају одређену улогу у сектору безбедности.

У овом раду применили смо холистички приступ дефинисању сектора безбедности, будући да сектор безбедности у Републици Србији обухвата организације унутар друштва које су одговорне за заштиту државе и њених грађана, али и оне институције које су одговорне за управљање и контролу над снагама безбедности.

¹⁶ Snoep, B., *Transparency and Accountability in the Security Sector*, семинар „Democratic Control of Armed Forces“, RACVIAC, Загреб, октобар 2007.

¹⁷ David Law, *Увод у реформу сектора безбедности*, 2008, доступно на: se2.dcaf.ch/.../Files/...file/.../Presentation_David_Law_SRB.pdf

1.2. Прилагођавање сектора безбедности новим безбедносним околностима – формирање концепта реформе сектора безбедности

Догађаји који су означили крај XX века довели су до многобројних промена на међународној сцени, пре свега промена у безбедносном окружењу и до идентификовања нових изазова, ризика и претњи безбедности, као што су ескалација тероризма, верског и националног екстремизма, организованог криминала, глобалних еколошких проблема и проблема енергетске безбедности. Према речима Теодора Винклера [Theodor Winkler], „од краја Хладног рата безбедност просечног грађанина света опада, док се савремени свет неоспорно суочава са новим врстама опасности које попримају глобалне размере“.¹⁸ Како би државе ефикасно одговориле на новонастале ризике и претње, од њих се захтева да целокупан систем безбедности прилагоде како глобалним тако и регионалним безбедносним околностима, што је једном ознаком названо *реформа сектора безбедности*.

Реформа сектора безбедности може се схватити као трансформисање области безбедности и одбране у држави на ефикасан и ефикасан начин, усклађен са демократским принципима и у оквиру демократске цивилне контроле.¹⁹ Ефикасност реформе сектора безбедности подразумева склад између остварених резултата и употребљених средстава, док се ефикасност може одредити као склад између постављених циљева и остварених резултата.²⁰ Реформа сектора безбедности један је од основних предуслова за постојање добре управе, безбедности, људских права и за постизање трајног мира. Она је, такође, и кључна компонента сваког процеса демократизације.²¹

Поред нових ризика и претњи, који су поставили основе за креирање концепта реформе сектора безбедности (прилагођавање сектора безбедности на новонастале безбедносне околности), постоје и други фактори који су имали значајну улогу у овом

¹⁸ Winkler, T., *Managing change – The reform and democratic control of the security sector and international order*, DCAF, Geneva, 2002, p. 1.

¹⁹ Шире: Станаревић С., Ејдус Ф. (уредници), *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2009, стр. 109–110.

²⁰ Ејдус, Ф., Концепт реформа сектора безбедности, у: Хацић М., Милосављевић, М., Ејдус, Ф., Стојановић, С., *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Центар за цивилно-војне односе/Дан Граф, Београд, 2009, стр. 65.

²¹ Шире: Станаревић, С., Ејдус, Ф. (ур.), *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2009, стр. 109–110.

процесу.²² Ти фактори су: промене у схватању безбедности, зависност између развојне помоћи земљама Трећег света и стања њихових институција безбедности, транзиција посткомунистичких земаља Централне и Источне Европе, као и безбедносни изазови са којима су се суочиле и развијене земље након 11. септембра 2001. године.

У складу са глобалним променама, дошло је и до промена у схватању безбедности, односно превазилажењу традиционалног концепта националне безбедности, по којем је безбедност везивана искључиво за државну функцију, која је била усмерена на одбрану територије од напада споља. Иако националне државе и даље остају најзначајнији субјекти међународних односа, а национални интереси у њиховом средишту, у први план, међутим, долазе општеприхваћене вредности западних демократија, као што су демократски систем власти, тржишна економија, поштовање људских права итд, а своју безбедност националне државе више не могу остварити у националним оквирима, већ искључиво путем безбедносне сарадње.

Штавише, разумевање безбедности се помера од безбедности државе ка безбедности појединца, односно од националне ка људској безбедности.²³ Појам безбедности је дуго тумачен преуско: као безбедност територије од спољашње агресије, или као заштита националних интереса у спољној политици, или као глобална безбедност у односу на претњу нуклеарним холокаустом. Људска безбедност се не односи на оружје, већ на људски живот и достојанство. Људска безбедност је усредсређена на људе...²⁴ Усвајање концепта људске безбедности значајно је и за проблематику реформе сектора безбедности, будући да се под реформисаним сектором

²² Korba, M., *Security Sector Reform*, cena.org/wp/wp.../SECURITY_SECTOR_REFORM_- _M.Korba1_1.doc, pp. 3–4.

²³ Извештај о људском развоју UNDP-а из 1994. године дефинисао је главне компоненте људске безбедности: економска безбедност (која осигурава сваком појединцу минималан потребни приход); безбедност исхране (којом је омогућено да сви људи, у физичком и економском смислу, имају приступ храни); здравствена безбедност (која гарантује минималну здравствену заштиту); безбедност животне средине (заштита од природних непогода изазваних деградацијом животне средине); лична безбедност (заштита од свих видова насиља, од стране државе, појединаца, насиља у породици, до самодеструктивног деловања); безбедност друштвене заједнице (кроз заштиту традиционалних вредности, заштиту од етничког и верског насиља); политичка безбедност (која ствара услове да „људи живе у друштву које поштује њихова основна људска права“). Извор: UNDP (1994): *Human Development Report*, pp. 25–33.

²⁴ Шире: МекКормик, Т., Поновно промишљање људске безбедности, *Људска безбедност*, Факултет цивилне одбране, Центар за истраживање људске безбедности, III/1, Београд, 2005, стр. 7–31.

безбедности може подразумевати само онај сектор безбедности који „ефикасно и ефективно пружа људску и државну безбедност у оквирима демократске владавине“²⁵

Према схватању Ивице Ђорђевића, концепт људске безбедности, између осталог, подразумева „усклађивање економског развоја са друштвеном правдом, обезбеђење здравог животног окружења, поштовање демократских принципа уређења друштва и владавину права. Концепт људске безбедности потенцира демократску контролу над државним институцијама, а у склопу тога посебан акценат је на друштвеној контроли над војним и полицијским апаратом.“²⁶

Поред промена у схватању безбедности, поставља се и питање значаја доброг управљања као основног принципа демократије и његовог дефицита у земљама у развоју и транзицијским земљама. Управљање сектором безбедности подразумева концепт у којем сектор безбедности није само одговоран и под директном контролом легитимно изабраних цивилних власти у чијем оквиру сваки сегмент има законски прецизирану улогу. Управљање сектором безбедности подразумева и концепт у којем су сви инструменти сектора безбедности оријентисани ка интересу људи, који је непристрастан, одговоран, транспарентан, субјект владавине права, у којем је ангажовано како експертско тако и јавно учешће и консултације у планирању и доношењу одлука, усвојене су релевантне међународне норме и омогућено учествовање цивилног друштва и медија у питањима безбедности.²⁷

Управљање сектором безбедности се односи на структуре, процесе, вредности и ставове који обликују одлуке о безбедности и њеном спровођењу.²⁸ *Добро управљање* се односи на механизме којима се грађанима обезбеђују јавна добра на ефикасан, транспарентан и одговоран начин, а основно јавно добро јесте безбедност. *Добро управљање* карактерише предвидиво, отворено и посвећено вођење политике, администрацију која поседује професионалну етику и чије су активности усмерене ка унапређивању јавног добра, владавини права, транспарентности и снажном цивилном

²⁵ Hänggi, H., *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction*, DCAF, Geneva, 2004, p. 275.

²⁶ Шире: Ђорђевић, И., *Безбедносна архитектура у условима глобализације*, Факултет безбедности и Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2007, стр. 155–163.

²⁷ Шире: *Democratising Security in Transition States, Findings and Resources* from the UNDP/DCAF Roundtable for CIS Parliamentarians, Prague, October 2005, pp. 113–114.

²⁸ Law, D., *Увод у реформу сектора безбедности*, 2008, доступно на: se2.dcaf.ch/.../Files/...file/.../Presentation_David_Law_SRB.pdf

друштву, које учествује у јавном животу.²⁹ Основни принципи *доброг управљања* у сектору одбране и безбедности јесу: транспарентност, одговорност, ефикасност и ефективност. Добро управљање одражава правила, институције и начине рада који доприносе ефикасној владавини, укључујући и поштовање људских права, док су карактеристике лошег управљања „произвољно обликовање политике, неодговоран систем управљања, неспровођење или неправедност правног система, злоупотреба власти, грађанско друштво које није укључено у јавни живот и раширена корупција“.³⁰

Следећи фактор, који је допринео развоју концепта реформе сектора безбедности, представља међузависност између развојне помоћи земљама Трећег света и стања њихових институција безбедности.³¹ Наиме, искуства из разних афричких и азијских земаља указала су да је успешну развојна помоћ поткопавала нестабилна безбедносна ситуација, што је довело до тога да се сектор безбедности посматра као значајан услов за остваривање даљег економског и целокупног напретка земаља у развоју.

Формирању концепта реформе сектора безбедности допринела је и транзиција посткомунистичких земаља Централне и Источне Европе. Могли бисмо рећи да сама проблематика, као и дискусије о реформи сектора безбедности и демократској контроли, добијају на значају крајем Хладног рата, нарочито у земљама у транзицији. Наиме, након уједињења Немачке 1989. године и распада СССР-а 1991. године земље Централне и Источне Европе суочиле су се са огромним изазовима транзиције од комунизма ка неизвесној будућности, са врло мало или без демократских искустава, тржишне економије и чврстих веза са суседним земљама. А један од елемената транзиције чини и проблем реформе сектора безбедности.³²

Последњи фактор јесу изазови са којима су се суочиле и развијене земље и који су довели до потребе реформе сектора безбедности. Одговори на нове захтеве безбедности, подстакнуте догађајима од 11. септембра и њиховим последицама, или

²⁹ Edmunds, T., *The Process of Security Sector Reform*, *Антологија текстова са Школе реформе сектора безбедности*, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007, стр. 19–37.

³⁰ *Understanding the Concept of Governance*, <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-understand.html>

³¹ Појам развојне помоћи односи се на средства којима међународна заједница настоји да пружи подршку државама за поновно успостављање економских и друштвених токова.

³² Према: Cottey, A., Edmunds, T., Forster, A., *Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: A Framework for Understanding Civil-Military Relations in Post-Communist Europe*, ESCR “One Europe or Several?” Programme, Working Paper 1/99, стр. 1.

пак недостаци управљања међународном безбедношћу, у смислу ефеката глобализације, довели су до потребе да и развијене земље реформишу своје секторе безбедности. Све државе су суочене са изазовом ове нове агенде безбедности, без обзира на то да ли су у питању развијене или земље у развоју, постконфликтна друштва, земље у транзицији или консолидоване демократије. Широко је прихваћено гледиште да је контекст реформе значајан и да се реформа сектора безбедности разликује од државе до државе у смислу да, поред специфичних историјских услова, велики утицај на реформски процес имају ниво привредног развоја, природа политичког система и безбедносно окружење.

Ако се ниво привредног развоја, природа политичког система и специфична безбедносна ситуација користе као полазне тачке, могуће је разликовати три одвојена контекста реформе сектора безбедности, што је допринело својеврсном обликовању дебате о реформи сектора безбедности:

- развојни контекст,
- постауторитарни (превасходно посткомунистички) контекст и
- постконфликтни контекст.³³

Табела 1. *Контексти реформе сектора безбедности*

	Развојни контекст	Постауторитарни контекст	Постконфликтни контекст
Кључни критеријум	Ниво привредног развоја	Природа политичког система	Специфична безбедносна ситуација
Кључни проблем	Развојни дефицит	Демократски дефицит	Дефицит безбедности и демократизације
Кључни циљ реформе	Развој	Демократизација	Изградња мира / изградња нације
Општи процес реформе	Прелазак са недовољно развијене на развијену привреду	Прелазак са ауторитарног на демократски систем	Прелазак са насилног сукоба на мир
Природа екстерне укључености	Развојна подршка са политичким условљавањем	Приступ мултилатералним институцијама као подстицај за реформу	Војна интервенција/ окупација: превасходно операције подршке миру под вођством УН
Кључни екстерни актери	Развојни/финансијски актери: мултилатерални донатори (нпр. ОЕЦД, UNDP, Светска банка), билатерални донатори, не-државни актери	Безбедносни актери: међународни (нпр. ЕУ, НАТО, ОЕБС), владе, не-државни актери (нпр. међународне НВО, ПМЦ)	Безбедносни актери: интервентне снаге, мировне снаге, под међународном контролом, недржавни актери (нпр. ПМЦ)

³³ Hänggi, H., Conceptualising Security Sector Reform, in: Alan Bryden, Heiner Hänggi (eds), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, DCAF, Geneva, 2004, p. 11.

	Развојни контекст	Постауторитарни контекст	Постконфликтни контекст
Специфични проблеми сектора безбедности	Претерани војни трошкови, лоше вођење/ управљање сектором безбедности доводи до неефективног пружања безбедности, чиме се оскудни ресурси усмеравају на штету развоја	Превелики војноиндустријски комплекс са превише ресурса, снажне државне, али слабе институције цивилног друштва, мањкавости у спровођењу реформе сектора безбедности	Урушене институције управљања и цивилног друштва, расељено становништво, приватизација безбедности, могући цепови оружаног отпора, обиље ситног наоружања и пешадијских мина
Могућности за реформу сектора безбедности	Мешовите (у зависности од политичке посвећености реформи, снаге државних институција, улоге и стања оружаних снага, регионалног безбедносног окружења, донаторског приступа реформи сектора безбедности итд.)	Релативно добре (снажне државне институције, професионалне снаге безбедности, шири процес демократизације), још боље ако су екстерни подстицаји присутни (нпр. приступање ЕУ или НАТО-у)	Релативно лоше (слабе и оспораване државне институције, приватизација безбедности, зависност од мировних / интервентних снага)

Извор: Hänggi, H., Conceptualising Security Sector Reform, in: Bryden, A., Hänggi, H. (eds), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, DCAF, Geneva, 2004, p. 10.

Овај троструки концептуални фокус узима у обзир три најбитнија циља, која треба постићи овом реформом:

- учинак пружања безбедности и правде (ефикасност);
- остваривање демократске контроле и владавине права (демократска реформа); и
- изградња државности кроз пружање основне безбедности и реда (изградња државе).³⁴

За разлику од споменутог концептуалног оквира, постоји приступ реформи који се базира пре на контекстуалним критеријумима него на категоријама земаља. При томе нуде седам садржајних категорија: политички контекст, психо-социјални контекст, нормативни, економски, институционални, друштвени и геополитички контекст.³⁵

³⁴ Исто.

³⁵ Ball, N., *Dilemmas of Security Sector Reform: Response to "Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries"*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin, 2004, p. 4.

1.2.1. Дефинисање концепта реформе сектора безбедности

Концепт реформе сектора безбедности добија на популарности од тренутка када је Клер Шорт [Clare Short], у Лондону 1998. године у свом јавном излагању указала на значај проширења политике помоћи мање развијеним земљама, као и оним у транзицији, како би им се помогло да реформишу своју државну управу и политику безбедности. Привлачност овог концепта лежи у визионарској интеграцији већег броја циљева под јединственом идејом: смањење војних трошкова и њихово преусмеравање на развојне потребе; донаторске активности у превенцији конфликта и постконфликтним ситуацијама и унапређење ефикасности и ефективности у институцијама које су задужене за пружање безбедности, као и оних задужених за њихову контролу.³⁶

Иако је реформа сектора безбедности релативно нов појам, већина међународних тела и држава прихвата га као холистички концепт који садржи разноврсне дисциплине и обухвата већи број различитих сектора и који се, у циљу успеха, мора третирати као такав. Међутим, још није дата универзално прихватљива дефиниција реформе сектора безбедности.

Многобројна литература о реформи сектора безбедности дефинише овај концепт на неколико начина. На пример, Хајнер Хенги [Heiner Hänggi] дефинише реформу сектора безбедности као: суштински усмерену ка ефикасном и ефективном пружању државне и људске безбедности у оквиру демократског управљања.³⁷

Мајкл Брзоска [Michael Brzoska] реформу сектора безбедности дефинише као стварање: наоружаних, униформисаних снага, које су функционално диференциране, професионалне снаге под објективном и субјективном цивилном контролом, уз најнижи ниво коришћења ресурса неопходних за функционисање.³⁸ Никол Бол, као прихваћени експерт за реформу сектора безбедности, сматра да она садржи такве мере

³⁶ Шире у: Short, C., Foreword to *The Future of Security Sector Reform*, <http://www.clareshort.co.uk/articles/Foreword%20to%20The%20Future%20of%20Security%20Sector%20Reform.%20Aug%2009.pdf>

³⁷ Hänggi, H., Conceptualising Security Sector Reform. In Alan Bryden, Heiner Hänggi (eds), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, DCAF, Geneva, 2004, p. 5.

³⁸ Brzoska, M., The Concept of Security Sector Reform, *Security Sector Reform, Brief 15*, Bonn International Center for Conversion, 2000, p. 7.

које „успостављају добро управљање у сектору безбедности и унапређују капацитет државе да убира економске и политичке користи доброг управљања“.³⁹

Према схватању Тимотија Едмундса [Timothy Edmunds], реформа сектора безбедности представља значајне промене у оружаним снагама и институцијама њихове контроле и надзора у циљу гарантовања безбедности на ефикасан начин, примерен претњама и могућностима друштва, уз поштовање људских права и функционалну демократску контролу оружаних снага. У свом раду Тимоти Едмундс користи радну дефиницију реформе сектора безбедности према којој се под реформом сектора безбедности подразумева „пружање безбедности у држави на ефикасан и ефективан начин и у оквирима демократске цивилне контроле“.⁴⁰ Из наведене дефиниције произлазе два кључна елемента реформе сектора безбедности. Први елемент је значај демократизације и цивилне контроле у било којем процесу реформе сектора безбедности. Други елемент је значај развоја ефективности и ефикасности у оквиру реформе сектора безбедности.⁴¹

Влада Велике Британије, која је била зачетник у развоју концепта реформе сектора безбедности, дефинише га као концепт који обухвата широк спектар дисциплина, актера и активности. У свом најједноставнијем облику, реформа сектора безбедности разматра безбедност и одговарајућу политику, законску регулативу, структурална и питања контроле, а све у оквиру прихваћених демократских норми и стандарда. Влада Велике Британије користи колаборативни приступ реформи сектора безбедности, којим покушава да обједини знање, експертизу и искуство министарстава одбране, спољних послова, унутрашњих послова и агенције задужене за помоћ неразвијеним земљама.⁴²

Проблематика реформе сектора безбедности постала је временом и део расправа у главном форуму за координацију помоћи великих донатора Одбору за развојну помоћ унутар Организације за економију и развој (OECD DAC). У оквиру OECD DAC-а реформа сектора безбедности дефинисана је као тежња ка повећању

³⁹ Ball, N., Good Practice in Security Sector Reform, Security Sector Reform, *Brief 15*, Bonn International Center for Conversion, 2000, p. 14.

⁴⁰ Шире у: Edmunds, T., The process of security sector reform, *Антологија текстова са Школа реформе сектора безбедности*, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007, стр. 20.

⁴¹ Исто, стр. 20–21.

⁴² Видети: *A Beginner Guide to Security Sector Reform (SSR)*, Global facilitation network for security sector reform, 2007, pp. 5–8.

способности партнерских држава да испуне широк дијапазон безбедносних потреба у друштву на начин који је у складу са демократским принципима, добрим управљањем, транспарентношћу и владавином права.

Имајући у виду значај реформе сектора безбедности, државе чланице OECD DAC-а одлучиле су 2004. године да у листу званичне развојне помоћи уврсте активности намењене реформи сектора безбедности, као што су: превенција конфликта, финансијски менаџмент у сектору безбедности, демобилизација, помоћ у развоју капацитета за активно учешће цивилног друштва у контроли сектора безбедност итд. У оквиру OECD DAC-а израђен је и усвојен *Приручник за реформу система безбедности: подршка безбедности и правди*,⁴³ где су представљене смернице и инструменти којима би требало да се руководе чланови Одбора за развојну помоћ OECD, приликом пружања помоћи реформи сектора безбедности земљама које примају њихову помоћ. Овим приручником се настоји да се пружи основа за управљање програмима реформе сектора безбедности и умањење јаза између политике реформе сектора безбедности и праксе његовог остварења.

Принципи OECD-а за реформу сектора безбедности гласе:

- „Реформа мора бити партиципативан процес који воде домаће политичке елите ради јачања добре управе, демократије, владавине права и поштовања и промоције људских права у складу са прихваћеним међународним нормама.
- Реформа мора да задовољава основне стандарде функционалног система безбедности, као што су развој националног концепта/стратегије безбедности, добро дефинисане мере практичне политике и ефикасно управљање безбедносним институцијама.
- Реформа мора да задовољава различите безбедносне потребе државе и њеног становништва, укључујући у то и мултисекторску политику која омогућава родно осетљиво поступање државних органа задужених за пружање безбедности и правде, као и одговор на специфичне приоритете реформе у различитим деловима сектора безбедности. Ово подразумева јасну поделу надлежности различитих државних органа и препознавање улоге грађанског друштва и других не-државних актера.
- Принципи одговорног и транспарентног деловања треба да буду исти у сектору безбедности као и у осталом делу јавне управе, а посебну пажњу

⁴³ *OECD DAC Handbook on Security System Reform*, OECD, 2007.

ваља посветити развоју цивилне и парламентарне контроле безбедносних политика.

- Политички дијалог са сваком партнерском земљом треба да обухвати и питања заштите људских права, развоја и безбедности, и треба да буде коришћен у синергији са другим инструментима.⁴⁴

Слично томе, Уједињене нације (УН) посматрају реформу сектора безбедности као интегрални део свог приступа превенцији конфликта и сачиниле су више радова на тему одређених активности у оквиру реформе сектора безбедности, као што су род и реформа сектора безбедности и реструктурирање оружаних снага у постконфликтном окружењу. Савет безбедности УН верује да је реформа сектора безбедности „од кључног значаја за консолидовање мира и стабилности, подстицање смањења сиромаштва, владавину права и добро управљање, спровођење легитимне државне власти и спречавања да се државе поново врате у конфликт“.⁴⁵

У том смислу, овај орган „наглашава да реформа сектора безбедности мора бити усклађена са контекстом и да ће потребе зависити од ситуације. Савет безбедности подстиче државе да формулишу сопствене програме реформе сектора безбедности на холистички начин, који садрже стратешко планирање, институционалне структуре, управљање ресурсима, операционе капацитете, цивилни надзор и добро управљање. Савет безбедности подвлачи потребу за балансираном реализацијом свих аспеката реформе сектора безбедности, укључујући и институционалне капацитете, доступност и одрживост његових програма. Савет безбедности препознаје међусобне везе између реформе сектора безбедности и других битних фактора стабилизације и реконструкције, као што су транзициона правда, разоружавање, демобилизација, репатријација, реинтеграција и рехабилитација бивших борбених снага, контрола ситног и лаког наоружања, као и родна равноправност, деца и оружани сукоб и питања људских права.“⁴⁶

⁴⁴ Исто, стр. 21.

⁴⁵ *A Beginner Guide to Security Sector Reform (SSR)*, Global facilitation network for security sector reform, 2007, p. 5.

⁴⁶ Видети: *Security sector reform in post-conflict states critical to consolidating peace*, <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc8958.doc.htm>

Поједини аутори сматрају да се реформа сектора безбедности у земљама Централне и Источне Европе одвија у оквиру две блиске и међусобно повезане фазе: реформе „прве генерације“ и реформе „друге генерације“.⁴⁷

Кључни елементи реформе сектора безбедности прве генерације обухватају успостављање цивилне контроле над сектором безбедности, са јасним раздвајањем одговорности свих релевантних актера. Ово се најчешће остварује израдом и спровођењем уставних и законских одредби које јасно дефинишу улоге и одговорности.

Реформа сектора безбедности прве генерације успоставља принципе и структуре за надзор и транспарентност питања у оквиру сектора безбедности. У земљама Централне и Источне Европе ово је остварено овлашћивањем парламента за надзор и усвајање буџета за сектор безбедности, успостављања система парламентарних одбора и разматрање политика сектора безбедности (одбор за одбрану, одбор за полицију итд).

У оквиру прве генерације реформе сектора безбедности пружају се основе за реформисање и професионализацију снага сектора безбедности. Ово обухвата дефинисање мисија, задатака и структура за снаге сектора безбедности, у складу са приоритетима наведеним у релевантним документима, пре свега у стратегији националне безбедности. Међутим, реформа прве генерације је неопходан, али не и довољан елемент реформе сектора безбедности.

Друга генерација реформе сектора безбедности односи се на даљу консолидацију демократских процедура надзора и транспарентности, начина на који структуре и институције спроводе политику безбедности, побољшање ефективности и ефикасности, као и шире укључивање цивилног друштва. Наиме, иако су механизми цивилне контроле над сектором безбедности већ успостављени, питања реформе друге генерације у пракси значе да у кључним областима и даље постоје потешкоће. Ово је често последица одсуства цивилне експертизе у области безбедности. Експертиза у новим областима не развија се преко ноћи, па је ово јасно дугорочни елемент реформе сектора безбедности. Међутим, ово је од кључног значаја за адекватно функционисање контроле над сектором безбедности.

⁴⁷ Edmunds, T., *The process of security sector reform, Антологија текстова са Школа реформе сектора безбедности*, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007, стр. 25–27.

Реформе у оквиру сектора безбедности не могу бити успешне уколико се не изгради уверење или схватање разлога за процес реформи од стране запослених у овом сектору. У оваквим околностима програми реформе се можда неће спроводити у пракси, због неприхватања или простог игнорисања. Ови проблеми могу постати озбиљнији ако реформа сектора безбедности обухвата трансформацију улоге и структура конкретних елемената сектора безбедности, која може довести до губитка посла или је на штету личних интереса. Развој програма обуке и тренинга у сектору безбедности може донекле решити ове проблеме, али ће у многим случајевима само промена генерација у сектору безбедности бити у стању да их у потпуности уклони.

Још једно значајно питање друге генерације реформе сектора безбедности односи се на капацитет администрације сектора безбедности како да имплементира политику и тако адекватно подржи функције контроле. Проблеми капацитета се манифестују на више начина: одсуством детаљних информација о трошковима у сектору безбедности, нереалистичним проценама односа између циљева и ресурса, неспособношћу административних структура да имплементирају политику безбедности. Проблеми капацитета се могу интензивирати мањком цивилне експертизе међу новим службеницима, чиме се ствара перцепција цивилне неспособности у сектору безбедности.

Укључивање цивилног друштва у питања сектора безбедности један је од проблема друге генерације реформи. Цивилно друштво игра три улоге у остваривању демократске контроле над сектором безбедности. Прво, путем медија, невладиних организација, академских кругова и других канала, цивилно друштво представља невладин извор информисања о питањима безбедности. Друго, цивилно друштво пружа могућност за општу дебату, разматрање и критику питања безбедности. Међутим, у највећем делу посткомунистичке Европе учешће цивилног друштва у контроли сектора безбедности ограничено је. Треће, цивилно друштво може представљати значајан механизам за контролу субјеката сектора безбедности обелодањивањем незаконитих радњи, малверзација, корупције итд.

Имајући у виду све елементе и фазе реформи, могли бисмо рећи да реформа сектора безбедности има четири димензије:⁴⁸

- *Политичку*, која је заснована на принципима демократске и цивилне контроле војске и других снага и институција безбедности; основни задатак реформе у овој области јесте добро управљање, успостављање цивилне контроле над снагама безбедности, као и укључивање цивилног друштва у остваривање контроле.
- *Институционалну*, која се односи на физичку и техничку трансформацију у смислу броја војника, структуре особља, опреме итд; подразумева структуру сектора безбедности, као и институционално одвајање одређених снага и институција, различите снаге могу бити ефикасне и могу се држати одговорним једино уколико су институционални циљеви јасно дефинисани. Институционално преклапање између домаће јавне безбедности и спољашње одбране може довести до повећања опасности од војне интервенције у унутрашњу политику. Концепт реформе сектора безбедности не сме постати изговор за милитаризацију полицијских снага, као ни за већу улогу војске у унутрашњим питањима државе.
- *Економску*, повезану са финансирањем и буџетом оружаних снага; алокацијом ресурса – рационална алокација људских, финансијских и материјалних ресурса за сектор безбедности један је од основних предуслова за ефикасно функционисање овог сектора. Реформа у овој области подразумева идентификовање потреба и циљева, као и тога шта је доступно, и обезбеђивање ефикасне и ефективне употребе ресурса.
- *Друштвену*, која подразумева обезбеђење физичке безбедности за цивилно становништво. Основни циљ сектора безбедности и његових актера јесте гарантовање унутрашње и спољашње безбедности за становништво. У друштвеној сфери пажња се посвећује безбедности грађанина као појединца. Реформа сектора безбедности би требало да буде оријентисана ка пружању заштите појединцу од било каквих ризичних догађаја који прете његовом животу, здрављу или имовини. Ова улога је еквивалентна осигуравању државне безбедности у односу на војне претње.

1.2.2. Предуслови за реформу сектора безбедности

Велики број експерата који се бави питањем реформе сектора безбедности покушао је да формулише предуслове за реформу сектора безбедности. Као прво, дефинисани су предуслови неопходни за покретање реформе сектора безбедности.

⁴⁸ Wulf, H., *Security sector reform in developing and transitional countries*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin, 2004, p. 5.

Трансформација размишљања која се односе на питања безбедности и глобална перцепција појма безбедности у војној, политичкој, економској, социјалној, друштвеној и еколошкој димензији представља први предуслов. Други предуслов значи легитимна политичка власт која иницира и извршава реформу у складу са демократским принципима и потребама друштва и државе. Трећи предуслов јесте универзалност реформе и њена примена на све државне инструменте моћи, почевши од оружаних снага, полиције и обавештајних служби, па све до међудржавних безбедносних агенција.

Четврти и пети предуслов реформе сектора безбедности односе се на њен континуитет и имплементацију. Реформа не може бити једнократан чин, већ мора бити дугорочан и интерактиван процес. У овим оквирима је реорганизација и професионализација система државне безбедности само делимичан циљ. Коначни циљ реформе сектора безбедности састоји се у индивидуалном пружању безбедности појединачним грађанима, као и држави у целини.⁴⁹

Поред предуслова који се тичу сектора безбедности, формулисани су и фундаментални принципи. Реформу би требало извршавати искључиво у оквиру демократског, уставног система, уз придржавање унутрашњих и међународних закона и очување људских и грађанских права. У области демократске управе, одговорност парламента (који би требало да доноси буџет за сектор безбедности и одбране, контролише набавку опреме и било којих војних материјала) и концептуална питања која се односе на политику безбедности и одбране требало би да буду кључни елементи реформе. У сфери јавне контроле реформа сектора безбедности требало би да обезбеди учешће цивилног друштва, а евентуално и свих независних истраживачких центара, невладиних организација и медија у стварању предуслова за перманентну друштвену дискусију у вези са питањима одбране и безбедности. Ефективна правосудна власт, ефективно спровођење закона, независни медији и слобода говора представљају глобалне принципе ове реформе.⁵⁰

У операционалном смислу реформа сектора безбедности обухвата широк спектар активности, које могу бити груписане у четири категорије: 1) јачање демократске контроле над институцијама безбедности од стране државе, али и

⁴⁹ Korba, M., *Security Sector Reform*, p. 9, cena.org/wp/wp.../SECURITY_SECTOR_REFORM_-_M.Korba1_1.doc

⁵⁰ Исто, стр. 11.

цивилног друштва; 2) професионализација снага безбедности; 3) демилитаризација и изградња мира; и 4) јачање владавине права.

Реформа сектора безбедности може да се сматра кључним елементом било којег процеса постауторитарне или постконфликтне транзиције и има значајну улогу у следећим областима:

- демократизација – ефективна и демократска цивилна контрола над сектором безбедности чини кључну компоненту сваког процеса демократизације;
- добро управљање – односи се на механизме којима се грађанима обезбеђују јавна добра на ефективан и ефикасан начин, а основно јавно добро јесте безбедност;
- економски развој – стварањем безбедног окружења, елиминисањем нестабилности и непредвидивости стварају се услови за инострана инвестирања и економски развој државе;
- професионализација – подразумева јасно дефинисану улогу и структуру оружаних снага која ће омогућити да ту улогу остварују на најприкладнији начин;
- превенција конфликта – успешна реформа сектора безбедности, у смислу пружања безбедности на ефективан и ефикасан начин, и у оквирима демократске цивилне контроле, може допринети стабилности како на унутрашњем, тако и на регионалном плану (према мировном концепту демократије са демократским цивилно–војним односима ређе улазе у међусобне сукобе);
- интеграција са западним институцијама – реформа сектора безбедности је битан критеријум за приступање западним институцијама, пре свега ЕУ и НАТО-у, нарочито за земље Централне и Источне Европе.⁵¹

Колики је значај реформе сектора безбедности, може се увидети и ако погледамо основна обележја неререформисаних сектора безбедности и њихово поређење са реформисаним секторима. Према схватању Борна неререформисани сектори безбедности се одликују:

- недостатком транспарентности и појачаном корупцијом, нарочито у сфери набавке војне опреме и наоружања;
- високим издацима, који оптерећују и премашују националну економију;
- недостатком владавине права и непостојањем законског основа;
- недостатком професионализма, односно недовољно обученим јединицама, аматерством, селекцијом и промоцијом војника на основу непотизма уместо заслуга;

⁵¹ Edmunds, T., *The Process of Security Sector Reform, Антологија текстова са Школе реформе сектора безбедности*, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007, стр. 19–37.

- непостојањем организационе структуре која је у стању да одговори на савремене изазове, ризике и претње безбедности;
- политичком злоупотребом служби безбедности, пре свега обавештајних служби, за потребе шпијунаже у циљу манипулисања политичким противницима; као и употребом паравојних снага за застрашивање и неутралисање политичких противника;
- немотивисаним и фрустрираним војницима, што је последица непрофесионализма, ниских зарада, немогућности напредовања у каријери и непоштовања од стране друштва;
- схватањем регрутâ да је служење војске само губљење времена, злоупотреба и малтретирање регрутâ.⁵²

Специфични циљеви реформе разликују се од земље до земље, али заједничко свим овим процесима јесте то што тeже да у оквирима демократске владавине ефикасно и делотворно пружају људску и националну безбедност. Заправо, основни циљ реформе сектора безбедности представља реформа институција у оквиру сектору безбедности како би биле транспарентне, поштовале људска права и законе, и биле под контролом цивилних власти.

1.3. Реформа сектора безбедности и родно питање

Интегрисање родног питања у реформу сектора безбедности и парламентарну контролу сектора безбедности неопходно је са становишта поступања према међународним нормама које се тичу безбедности и родног питања, и достизања нивоа демократски уређених друштава. Основно обележје демократски уређених друштава огледа се у остваривању једнакости свих његових чланова, а најважнији аспект равноправности јесте равноправност по полу. „Равноправност по полу не значи једноставно укључивање подједнаког броја жена и мушкараца у све друштвене активности нити третирање жена и мушкараца на истоветан начин. Она подразумева стратегију укључивања женских и мушких интереса и искустава у развојне програме у свим политичким, економским и друштвеним сферама тако да је добробит и за мушкарце и жене подједнака, а неједнакост није обновљена.“⁵³

⁵² Born, H., Fluri, P., Lunn, S., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector Reform*, DCAF Document No. 4, Brussels/Geneva, 2003, p. 3–4.

⁵³ Шире у: Петрушић, Н., *Путеви остваривања родне равноправности и једнаких могућности – од идеје до праксе*, Савет за равноправност полова Владе РС и ОЕБС, Београд, 2007, стр. 23–24.

1.3.1. Остваривање родне равноправности

Идеја о формирању тела које ће се бавити родном равноправности промовисана је на Првој УН конференцији о женама у Сиудад Мексику 1975. године, када је наглашено да је неопходно развити механизме за убрзање остварења једнаких могућности жена и њихову потпуну интеграцију у живот нације.⁵⁴ Међутим, тек је на Четвртој светској конференцији УН о женама, у Пекингу 1995. године, донет документ под називом Пекиншка декларација и платформа за акцију, којим су се земље чланице УН обавезале да ће основати институције за напредак жена и спровођење политике родне равноправности и једнаких могућности.⁵⁵

Платформом за акцију подржан је и концепт *gender mainstreaming*⁵⁶, који је први пут поменут на Трећој УН конференцији о женама (Најроби, 1985). Према извештају Савета Европе, под појмом *gender mainstreaming*-а подразумева се „(ре)организација, унапређење и евалуација процеса политика, тако да перспектива родне равноправности буде инкорпорирана у све политике и у свим фазама, од стране актера који су уобичајено укључени у доношење одлука“.⁵⁷ Према виђењу УН овим појмом означава се „процес утврђивања последица које било каква планирана акција може имати на жене и мушкарце, укључујући законодавство, политике или програме деловања у свим областима и на свим нивоима“.⁵⁸ То је стратегија која омогућава да се захтеви и искуства жена и мушкараца уграде у процесе стварања, спровођења, праћења и процена политика и програма деловања у свим областима политике, економије и друштва, тако да од тога једнако профитирају и жене и мушкарци, односно да не одржава неједнакост.⁵⁹

⁵⁴ Шире: Шијачки, З., *Механизми за родну равноправност и њихова улога*, доступно на: http://www.e-jednakost.org.rs/kurs/kurs/download/mehanizam_za_rodnu_ravnopravnost.pdf

⁵⁵ Више о Четвртој конференцији видети у: *Fourth World Conference on Women Official Documents*, <http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/reports/>

⁵⁶ Не постоји адекватан превод за српски језик, већ се овај појам преводи само описно. Један од покушаја превода био је *уродњавање*, који није прихваћен. Шире: Мршевић, З., *Ка демократском друштву – родна равноправност*, Институт друштвених наука, Београд, 2011, стр. 64.

⁵⁷ *Gender Mainstreaming – Conceptual framework, methodology, and presentation of good practices*, Council of Europe, Strasbourg, 2004, p. 12; http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG_S_MS_98_2_rev_en.pdf

⁵⁸ *Directory of UN Resources on Gender and Women's Issues*, Gender Mainstreaming, http://www.un.org/womenwatch/directory/gender_mainstreaming_10314.htm

⁵⁹ Исто.

Једна од најзначајнијих конвенција у вези са родном равноправношћу и забраном дискриминације жена свакако је Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW) из 1979. године, која у јединствен, свеобухватан споразум о људским правима спаја одредбе претходних инструмената Уједињених нација што се односе на елиминисање свих облика дискриминације жена. Конвенција афирмише принципе једнакости између полова, са захтевима упућеним државама потписницама да предузму одговарајуће мере, укључујући и законодавне, како би обезбедиле поштовање и примену људских права и основних слобода. Према Конвенцији, основни задатак државе је да уставом, законима и подзаконским актима призна и у свим случајевима заштити права жена.

Универзална декларација о демократији Интерпарламентарне уније из 1997. године у свом првом делу, „Основи демократије“, наводи основне принципе демократије, међу којима и следећи: „постизање демократије претпоставља стварно партнерство између жена и мушкараца у вођењу послова друштва у којем раде у условима једнакости и комплементарности, узајамно се обогаћујући својим разликама“.⁶⁰

Како је питање једнакости полова постало значајно и са становишта безбедности, у оквиру Пекиншке декларације и платформе за акцију дефинисано је следеће: „Схватајући да су постизање и одржавање мира предуслови за економски и друштвени напредак, жене се све више постављају као централни протагонисти, у различитим својствима, у оквиру покрета човечанства за мир. Њихово пуно учешће у одлучивању, спречавању и решавању сукоба, као и у другим иницијативама за мир, од основне је важности за остварење трајног мира.“⁶¹

Забринути због мале партиципације жена у званичним мировним и преговарачким процесима, и на страни владе и снага безбедности, алармирани повећаним бројем цивилних жртава као последице рата, пре свега деце и жена, на конференцији у Хагу

⁶⁰ Universal Declaration on Democracy, Declaration adopted without a vote by the Inter-Parliamentary Council at its 161st session (Cairo, 16 September 1997), доступна на: <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>

⁶¹ Пекиншка декларација и Платформа за акцију, Министарство за људска права и избјеглице БиХ, Агенција за равноправност полова, стр. 20.

2003. године, представници 130 земаља донели су закључке и препоруке за решавање овог проблема, односно Хашку декларацију о женама и изградњи мира.⁶²

О овом питању говори и Препорука 1713 Савета Европе, која указује на то да би државе требале да осигурају постојање одређеног броја жена у разним секторима безбедности на свим нивоима,⁶³ док је НАТО у септембру 2009. године донео Директиву (D-40-1) којом се све чланице НАТО-а и програма Партнерство за мир упућују на уградњу препорука из резолуције 1325 СБ УН, у смислу успостављања родне равноправности у командној структури НАТО-а, укључујући и неке мере за заштиту жена током оружаних сукоба.

1.3.1. Резолуција 1325 СБ УН

О значају родног питања и безбедности говори и резолуција 1325 Савета безбедности УН, под називом *Жене, мир, безбедност*, (31. октобра 2000. године), која између осталог апелује и на повећање броја учешћа жена на свим нивоима доношења одлука, али и на спречавање, управљање и решавање сукоба. У резолуцији су наглашене четири области којима треба посветити пажњу: (1) учешће жена у доношењу одлука и мировним процесима; (2) родна перспектива и обучавање у изградњи мира; (3) заштита жена; и (4) увођење родне перспективе у извештаје УН и спровођење њихових програма. Резолуција 1325 УН правно је обавезујућа за све земље чланице УН, без потребе за додатном ратификацијом. Ради спровођења резолуције 1325 СБ УН, из 2002. године, СБ је подстакао земље чланице, цивилно друштво и друге релевантне актере да развију стратегије и акционе планове, са јасним циљевима и временским одредницама за уградњу родне перспективе у мировне операције и програме опоравка и реконструкције. Ова је једна од најважнијих резолуција УН у области мира и безбедносне политике, а у сагласности је са претходно донетим конвенцијама које се односе на жене, мир и безбедност (видети Прилог 1).

Међутим, поставља се питање: зашто би родна равноправност требало да буде предмет разматрања са становишта реформе сектора безбедности?

Бавећи се наведеним питањем, студија *Компилација о родном питању у реформама сектора безбедности* доноси следеће закључке, којима настоји да прикаже значај родне равноправности за реформу сектора безбедности:

⁶² The Hague Declaration on Women and Peace-building, Conference “The Role of Women in Peace-Building and Reconciliation”, Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands, June 12, 2003.

⁶³ Recommendation 1713 (2005) on Democratic Oversight of the Security Sector in Member States adopted by the Venice Commission at its 64th Plenary Session, (Venice, 21–22 October 2005), Venice Commission, [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-DEM\(2006\)004syn-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-DEM(2006)004syn-e.asp)

- реформом сектора безбедности морају се узети у обзир безбедносне потребе и приоритети у консултацијама са мушкарцима и женама из различитих социјалних група;
- женске организације цивилног друштва могу послужити као веза између локалне заједнице и креатора политике безбедности;
- родно осетљива реформа сектора безбедности јача пружање услуга стварањем репрезентативних институција, тј. институција са разноликим особљем таквим да одражава састав становништва којем треба пружати услуге;
- повећано ангажовање, задржавање и напредовање жена у службама безбедности и телима за контролу сматра се неопходним да би институције уживале поверење, да би биле одговорне и ефикасне;
- интегрисањем родног питања у реформу сектора безбедности унапређују се мере превенције и реаговање на родно засновано насиље (породично насиље, сексуално злостављање, трговина људима, антигеј насиље).⁶⁴

У оквиру реформе сектора безбедности родно питање је од изузетног значаја, будући да оснажује целокупни реформски процес све већим учешћем жена експерата за родна питања и женских организација у званичним телима за контролу; као и кроз родно осетљиве иницијативе за превенцију, реаговање и санкционисање кршења људских права која су починили запослени у сектору безбедности.

За родно осетљиву реформу сектора безбедности, и равноправност полова уопште, од значаја је постало и питање родно осетљивог буџетирања. Овај појам је релативно нов и под њим се подразумева буџет који идентификује и подржава потребе и интересе свих својих грађана и грађанки. У изради оваквог буџета значајну улогу би играле жене, које су најкомпетентније да идентификују проблеме са којима се сусрећу у разним сегментима друштвеног живота, да дају одговоре о својим правима, обавезама и интересима. При изради родно осетљивог буџета битно је водити рачуна да у цео процес буду укључене жене из различитих маргинализованих група. Основни циљеви израде оваквог буџета јесу: смањење сиромаштва, повећање степена демократизације друштва, јавности и транспарентности; као и смањење дискриминације по основу пола и имплементација принципа једнакости и равноправности полова и његова интеграција у фискални систем државе.⁶⁵

⁶⁴ Шире у: *Компилација о родном питању у реформама сектора безбедности, одабране вежбе из сета алата о родном питању у реформама сектора безбедности*, Мисија ОЕБС у Србији, 2008, Београд, стр. 6–8.

⁶⁵ Шире у: Кузмановић Ђурић, Т., *Ка родном буџетирању – водич*, Женске студије и истраживања, и Футура публикације, Нови Сад, 2007.

2. ДЕМОКРАТСКА И ЦИВИЛНА КОНТРОЛА СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ

Да би се реформа сектора безбедности извршила на ефикасан и ефективан начин, и у складу како са домаћим законодавством тако и међународним стандардима, неопходно је у процес одлучивања о проблематици безбедности, поред професионалних безбедносних елита, укључити и демократски изабране власти, контролна и надзорна тела, али и не-државне актере које грађани препознају као легитимне (посебно оне који се баве контролом трошења буџетских средстава).⁶⁶ Заправо, неопходно је успоставити систем демократске и цивилне контроле над сектором безбедности.

Стога се у овом поглављу бавимо појмовним одређењем појма демократске и цивилне контроле сектора безбедности, у чијем су оквиру образложене врсте демократске и цивилне контроле, принципи и предуслови за демократску и цивилну контролу, као и међународне норме и стандарди за демократску и цивилну контролу сектора безбедности. Међутим, да бисмо дефинисали појам демократске цивилне контроле, потребно је истаћи шта значи појам контрола уопште.

2.1. Појмовно одређење контроле сектора безбедности

Етимолошко значење речи контрола потиче од англо-француске речи *contreroller*, што значи чување копије званичног документа у увијеној форми (ролни),⁶⁷ док се у *Лексикону страних речи и израза* под појмом контроле (фр. *contrôle*) подразумева двоструки регистар, двоструко рачуноводство у канцеларијама да би се избегле грешке, злоупотребе и сл.⁶⁸

Према мишљењу проф. Зорана Томића, контрола обухвата три релативно одвојене фазе. У првој фази врши се упоређивање предвиђеног и оствареног, након чега следи фаза оцене, односно потврђивање или негирање контролисаног рада. Трећа фаза

⁶⁶ Према: Ball, N., *Good Practices in Security Sector Reform*, Security Sector Reform, *Brief 15*, Bonn International Center for Conversion, 2000, pp. 14–15.

⁶⁷ *Longman Advanced American Dictionary*, Pearson Longman, London, 2007, pp. 346–347.

⁶⁸ Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1996/97, стр. 447.

састоји се у одговарајућој интервенцији, која је неопходна онда када је потребно отклонити утврђено одступање од постављеног мерила, чиме се показује да је контрола, у ствари, акција накнадног карактера.⁶⁹

Појам контроле често се изједначава са појмом надзора. Зоран Томић сматра да оба појма имају заједничке елементе који се састоје у субординацији вршилаца, односно утицају органа који врши надзор/контролу, на онога над којим се надзор/контрола обавља. Међутим, разлика је у томе што је код надзора тежиште на сталности, континуитету. То је трајнији процес, чији је саставни део контрола. Контрола представља најјачи и најзначајнији облик утицаја вршиоца надзора у односу на субјекта подвргнутог надзору. Сваки контролни однос може се посматрати са становишта пет повезаних елемената: вршилац контроле – контролор; контролисани субјект – подвргнут контроли; предмет контроле; контролна овлашћења – средства контроле; и сврха, односно циљ контроле. Надзор је без контроле могућ и остварив, али не и довољно ефикасан.⁷⁰

У студији Европског парламента о парламентарној контроли безбедносних и обавештајних агенција у Европској Унији наглашено је да појам *надзора* треба разликовати од појмова *управљање* и *контрола* који подразумевају директно учешће у процесу доношења одлука које се односе на политику и праксу организације. Са друге стране, појам надзора се односи на евалуацију рада организације у односу на утврђене критеријуме и на основу тога давање одређених препорука и налога у циљу побољшања рада организације.⁷¹

Појам надзора може се дефинисати и као мониторинг активности извршне власти ради ефикасности, исправности и транспарентности, како би се уверили да се средства одобрена од парламента користе легално, ефикасно и у сврхе за која су намењена.⁷²

⁶⁹ Шире: Томић, З., *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2011, стр. 236.

⁷⁰ Према: Томић, З., *Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и полиције*, у: Хацић, М. (уред.), *Демократска контрола војске и полиције у СРЈ*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 11; доступно на: http://www.ccmr-bg.org/upload/document/demokratska_kontrola_vojske_i_.pdf

⁷¹ Видети: Wills, A. et al., *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union*, European Parliament, Brussels, 2011, p. 41.

⁷² Johnston, N., Nakamura, R., *Orientation handbook for members of parliaments*, The World Bank Institute, 2006, p. 23.

У свом раду *Правна држава* из 1939. године Миливоје Марковић класификовао је контролу на правну и моралну. Под правном контролом подразумевао је судску контролу чији је основни циљ био обезбеђење начела законитости управе, док је под моралном контролом подразумевао контролу од стране јавног мњења путем слободе мишљења и слободе дискусије.⁷³

Према схватању Зорана Томића, основни видови контроле данас јесу: техничка, политичка, друштвена и правна контрола. *Техничка контрола* подразумева упоређивање извесне активности с прецизним прорачунима, математичким стандардима или другим техничким упутствима. *Политичка контрола* се односи на испитивања да ли је неки посао обављен у складу са одређеном политичком одлуком. *Друштвена контрола* се односи на одређене стандарде о јавности рада, праведности, и сл. Док се под *правном контролом* подразумева проверавање да ли је нечије поступање у складу са правним нормама.⁷⁴

Полазећи од два основна критеријума, основно мерило и предмет контроле, можемо разликовати *ванправну* и *правну* контролу. *Ванправна контрола* односи се на политичке, стручно-техничке и друштвене вредности, док је *правна контрола* она контрола која као контролни узор у први план ставља правну норму. У оквиру ванправне контроле налазе се парламентарна контрола, владина контрола и контрола од стране Заштитника грађана.⁷⁵ Према схватању Драгана Милкова у ванправну контролу, поред наведених, спада и контрола коју врши јавно мњење.⁷⁶

Контрола се може сагледати и становишта овлашћења која контролор има у односу на субјекта контроле, па се у том смислу разликују *контрола процесним овлашћењима* и *мериторна контрола*.⁷⁷ Под контролом која се врши процесним овлашћењима подразумева се контрола у којој контролор није овлашћен да сам одлучује о евентуалним недостацима контролисаног субјекта, док се под мериторном

⁷³ Шире: Марковић, М., *Правна држава (1939.)*, у: Тасић, Ђ., Јовановић, С., Спекторски, Е., Тарановски, Ф., Марковић, Б., Марковић, М., *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1991, стр. 128-146

⁷⁴ Томић, З., *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2011, стр. 238.

⁷⁵ Видети шире: Томић, З., *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2011, стр. 238 - 234

⁷⁶ Миликов, Д., *Управно право – контрола управе*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2010, стр. 12.

⁷⁷ *Исто*.

контролом подразумева да контролор има одговарајућа овлашћења да непосредно оцени рад контролисаног органа и предузме одговарајуће мере. У мериторну контролу спадају судска, правна и политичка контрола (парламентарна контрола).⁷⁸

Под контролом сектора безбедности подразумева се *политичка контрола* од стране легитимно изабраних органа власти на демократским изборима.⁷⁹ Полазећи од основног демократског начела поделе власти,⁸⁰ неопходно је да контролу сектора безбедности спроводе све три гране власти: законодавна, извршна и судска, јер се тиме онемогућава „злоупотреба инструмената силе зарад остварења парцијалних интереса појединаца или група у политичком животу“.⁸¹ Јер, као што је писао Монтескје [Montesquieu], „све би било изгубљено ако би исти човек или тело првака, било племића било људи из народа, вршили те три власти, наиме власт доношења закона, власт извршавања јавних одлука и власт суђења за злочине или у споровма појединаца“.⁸² Усвајањем и поштовањем начела поделе власти и демократске контроле онемогућава се и „да институције сектора безбедности, војска пре свих, злоупотреби монопол над применом насиља и преузме власт у држави“.⁸³

2.2. Појмовно одређење демократске и цивилне контроле сектора безбедности

Бавећи се проблематиком демократске контроле, Ханс Борн [Hans Born] наводи да се у литератури која се бави проблематиком демократске контроле сектора безбедности могу уочити различити концепти дефинисања демократске контроле. Први од њих је „надзор“, који се односи на надзирање и успостављање правила за извршну

⁷⁸ Исто.

⁷⁹ Cottey, A., Edmunds, T., Forster, A., *Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: A Understanding Civil-Military Relations in Post-Communist Europe*, ESCR “One Europe or Several?” Programme, Working Paper 1/99.

⁸⁰ Начело поделе власти први је увео Шарл Монтескје у свом делу *О духу закона*, у коме пише да „у свакој држави има три гране власти: законодавна власт, извршна власт у стварима које спадају у међународно право и извршна власт у стварима које спадају у грађанско право“, извор: Монтескје, Ш., *О духу закона*, Завод за уџбенике, Београд, 2011, стр. 128

⁸¹ И цивилна и демократска контрола војске, *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Дан Граф и ЦЦВО, Београд, 2009, доступно на:

http://www.danas.rs/vesti/feljton/i_civilna_i_demokratska_kontrola_vojske.24.html?news_id=172702

⁸² Монтескје, Ш., *О духу закона*, Завод за уџбенике, Београд, 2011, стр. 128

⁸³ И цивилна и демократска контрола војске, *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Дан Граф и ЦЦВО, Београд, 2009, доступно на:

http://www.danas.rs/vesti/feljton/i_civilna_i_demokratska_kontrola_vojske.24.html?news_id=172702

власт и њене агенције. Други концепт је „добро управљање“, под којим се подразумева цео систем демократског менаџмента сектора безбедности и у којем парламент и влада играју значајну улогу. Трећи концепт је „контрола“, који у енглеском језику значи управљати или вршити проверу. Борн наглашава да у другим језицима „контрола“ нема толико широко значење као у енглеском језику, те је стога у енглеском говорном подручју прихватљивији концепт демократског „надзора“ над сектором безбедности.⁸⁴

Према мишљењу Ханса Борна појам демократске контроле (демократског надзора) може се објаснити постављањем низа питања и дајући одговоре на њих. Међу тим питањима најзначајнија су следећа:

- Зашто је демократска контрола (надзор) постало питање од политичког значаја?
- Над киме се врши демократска контрола (надзор)?
- Ко спроводи демократску контролу (надзор)?
- Како демократска контрола (надзор) може бити остварена?⁸⁵

Као одговор на питање зашто је демократска контрола (надзор) питање од политичког значаја Ханс Борн наводи више разлога. Прво, укидање регрутовања (службења војног рока) у неколико европских земаља (Холандија, Белгија, Француска, Италија, Шпанија, Португал) иницирало је значајну дебату о демократској контроли (надзору) оружаних снага. Многи коментатори били су забринути питањем да ли је снаге на добровољној бази много теже надзирати него оне на обавезној.

Друго, с једне стране, током последње деценије све европске земље смањиле су број припадника оружаних снага, док су, са друге стране, ове исте земље прошириле задатке и мисије војске на мировне мисије. Ови процеси реструктурирања и смањења оружаних снага резултовали су смањењем буџета и већим бројем задатака за војску, и ставиле политичко-војне односе под значајан притисак.

Треће, како војне активности значајно заузимају место на међународном нивоу, питање парламентарног надзора међународне војне кооперације и институција постаје исто тако значајно. Четврто, дати су многобројни захтеви међународних организација као што су НАТО и ОЕБС, које посткомунистичке земље треба да усвоје у циљу преуређења цивилно-војних односа у складу са демократским принципима. Без

⁸⁴ Born, H., *Democratic oversight of the security sector. What does it mean?*, DCAF, Working Paper No. 9, Geneva, 2002.

⁸⁵ Исто.

демократског надзора над војском овим земљама није допуштен пријем, тј. да постану чланови западних међународних организација.

Штавише, у многим друштвима у транзицији политичке демократске реформе претходе реформи сектора безбедности. Пре реформе сектора безбедности земље у транзицији усвајају нове уставе, дају моћ законодавству и успостављају цивилни надзор над војском. Ово је важно, будући да се сектор безбедности мора реформисати у складу са демократским принципима, не само испуњавајући функционалне војне захтеве, већ и захтеве друштва, као што су економска одрживост војске и интеграција војске у друштво. Једино овако може бити гарантовано да организације сектора безбедности, а нарочито војска, неће нарушавати будући економски и друштвени развој земље.

На питање над киме се врши контрола (надзор) Борн наглашава да је доскора војска била једина организација која је поседовала монопол за примену силе за заштиту државе и друштва, и да су се појмови одбране и безбедности користили као синоними. Скорији развојни токови у безбедности нагласили су потребу ширег разумевања безбедности, и то из два разлога. Први разлог је тај што су границе између унутрашње и спољне безбедности постале нејасне. Наиме, терористички напади 11. септембра показали су како спољашње претње безбедности могу имати последице за унутрашњу безбедност. Али и обратно, проблеми у унутрашњој безбедности могу се рефлектовати на безбедност у целом региону. Други разлог је тај што се на нове безбедносне претње не може одговорити само војно. Многе претње захтевају одговор и од других организација сектора безбедности, као што су полиција или службе безбедности.

Према мишљењу Борна, у складу са уставима већине земаља три гране власти су надлежне за контролу (надзор) сектора безбедности: законодавство, извршна власт и судство. Главна функција законодавства или парламента укључује следеће активности: доношење буџета, усвајање нових закона, надзор над набавкама за сектор безбедности и усвајање/дискусију о политици безбедности и институцијама безбедности. Извршна власт је одговорна за ефективно, ефикасно и транспарентно управљање институцијама безбедности. Судство игра другачију, али исто тако значајну улогу. У већини земаља судство интерпретира уставност нових закона из домена безбедности, законитост безбедносних процедура као и понашања војног особља. У многим земљама овим органима, нарочито законодавству и извршној власти, потпомаже рад независних институција, као што су омбудсман или ревизорске институције. Такође, у остваривању

демократског надзора укључене су и организације цивилног друштва, као што су медији, невладине организације, истраживачке установе и универзитети.

Питање како демократска контрола (надзор) може бити остварена према Борну уједно се односи и на проблем цивилно–војног парадокса. Овај парадокс може се објаснити питањем „*Како демократије могу бити одбрањене једном не-демократском институцијом?*“ Постоји неколико модела и одговора на ово питање, почевши од Хантингтоновог [Samuel Huntington], објашњења субјективне и објективне контроле, интегративног модела Мориса Јановица [Morris Janowitz], па до модерних послехладноратовских теорија.

Разматрајући питање цивилне контроле над војском, Хантингтон наводи да је „основни проблем у вези са дефинисањем цивилне контроле: како може војна моћ да буде умањена?“⁸⁶ Он при том наводи два могућа одговора – кроз субјективну и објективну контролу. Субјективна цивилна контрола претпоставља успостављање максималне цивилне моћи, а објективна цивилна контрола максимизовање војног професионализма. „Субјективна цивилна контрола постиже свој циљ тако што даје припадницима војске цивилна обележја, чинећи да се у њима рефлектује држава. Објективна цивилна контрола постиже свој циљ милитаризацијом припадника војске чинећи их оруђем државе.“⁸⁷ Аутор потом наглашава да је најбитнија ствар за било који систем цивилне контроле умањивање војне моћи.⁸⁸ Са друге стране, Морис Јановиц сматра да цивилна контрола може бити остварена једино интеграцијом војника у друштво јер је „официр субјект цивилне контроле не само због владавине права и традиције већ и због сопствених професионалних стандарда и интеграције са цивилним вредностима“.⁸⁹

Многобројне су и послехладноратовске теорије цивилно-војних односа које су покушале да одговоре на постављено питање, попут теорије сагласности, агенцијске теорије, јединствене теорије (теорије подељене одговорности) и структуралне теорије.

Према схватању Ребеке Шиф [Rebecca Schiff], цивилно-војни односи успостављају се између три главна субјекта: војске, политичких елита и грађанства.

⁸⁶ Хантингтон, С., *Војник и држава – теорија и политика цивилно-војних односа*, Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 89.

⁸⁷ *Исто*, стр. 92.

⁸⁸ *Исто*, стр. 93.

⁸⁹ *Исто*, р. 420.

Војска, односно њен професионални део, активно учествује у формирању војне политике. Политичке елите, као други партнер, дефинисане су функцијом коју обављају. Оне представљају Владу и имају директан утицај на величину, састав и намену оружаних снага. У ову групу спадају најутицајнији чланови владе, парламента и политичких партија. Трећи партнер овог односа је грађанство, социјално вишеслојно. Његов утицај на цивилно-војне односе испољава се углавном посредно, на изборима, путем средстава информисања и јавног мњења. Цивилно-војни односи успостављени између ова три субјекта у пракси се могу појавити у облику поделе надлежности, контроле једног над другим или у облику сарадње, сагласности (*concordance*), стога се ова теорија назива *теорија сагласности*. Други вид односа је пожељнији и повољнији јер обезбеђује већу ефикасност система одбране али је веома тешко остварљив у пракси.⁹⁰

У свом делу *јединствена теорија цивилно-војних односа* ("unified theory"), Даглас Бленд [Douglas Bland] сматра да се цивилна контрола војске најбоље схвата и одржава кроз режиме тзв. *заједничке одговорности* ("theory of shared responsibility") између цивилних лидера и војних старешина.⁹¹ Бленд дефинише модел по којем се цивилна контрола спроводи и одржава путем одговорности за контролу у којој заједнички учествују цивилно руководство и официри (партнерски однос). Тачније, цивилне власти су одговорне и задужене за неке аспекте контроле, док је војно руководство одговорно и задужено за друге аспекте контроле. Премда се неке одговорности за контролу могу прожимати, оне нису исте. Однос и оквир за одговорности условљен је утврђеним националним поретком „принципа, норми, правила и процедура доношења одлука око којих се усмеравају очекивања актера у питањима цивилно-војних односа”.⁹² Схватање цивилно-војног као партнерског односа, у склопу којег "свака страна поуздано зна како ће друга реаговати у већини ситуација", одређује цивилну контролу као "усмеравање и вођење војске ка социјално прихватљивим циљевима",⁹³ па Бланд предлаже термилошку замену "цивилне

⁹⁰ Shiff, R., *Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance*, *Armed Forces & Society*, Vol. 22, Issue 1, 1995, pp. 7-24.

⁹¹ Bland, D., *A Unified Theory of Civil-Military Relations*, *Armed Forces and Society*, Vol. 26, Issue 1, Fall 1999.

⁹² Исто, стр. 21.

⁹³ Исто, стр. 19.

контроле" (*civilian control*) "цивилним усмеравањем" (*civilian direction*) оружаних снага.⁹⁴

Мајкл Деш [Michael Desch] у делу *Цивилна контрола војске* говори о постојању промењивог односа између снаге цивилне контроле оружаних снага и нивоа унутрашњих и спољашњих претњи, односно он разматра утицај структуралних промена у друштву и међународној сцени на карактер цивилно-војних односа. Стога се ова теорија назива и *структуралном теоријом цивилно-војних односа*.⁹⁵ Основна претпоставка ове теорије јесте да ће војска која је суочена са спољашњим претњама и оријентисана на спољне задатке бити склонија сарадњи са цивилним властима и цивилној контроли од оне суочене са унутрашњим претњама и оријентисане на решавање унутрашњих државних проблема. Деш наводи да је најбољи индикатор степена цивилне контроле одговор на питање ко преовладава када се мишљења цивила и војске разликују. Уколико преимућство има став оружаних снага, ситуација је проблематична, уколико је цивилно мишљење надмоћније, све је у реду.

У свом делу о цивилно-војним односима Питер Фивер [Peter Feaver] уводи нову теорију познату као *агенцијска теорија*.⁹⁶ Фивер гради модел који се заснива на оквиру широко примењивом у економији и политичким анализама – принципал-агент теорија. Као што јој и само име каже, ова теорија има за циљ да идентификује проблеме агенције, нарочито између актера који имају позицију ауторитета (принципал) и њихових потчињених (агената). У основи ове теорије лежи идеја да су цивилно-војни односи „суштинска форма стратегијске интеракције између господара и њихових војних слуга“.⁹⁷ У овој стратегијској интеракцији цивили бирају методе којима ће надzirати војску. Фивер тврди да политичари који су уједно и цивили, издају наређења професионалном војном особљу које та наређења треба да изврше. Међутим, Фивер тврди да цивили имају задњу реч али и да „имају право да погреше“.⁹⁸

⁹⁴ Исто.

⁹⁵ Desch, M., *Civilian Control of the Military*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 2001.

⁹⁶ Feaver, P., *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2003.

⁹⁷ Feaver, P., *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2003, p. 2.

⁹⁸ Исто, стр. 65.

У односу на западну теорију и праксу, где се користи или појам цивилне или појам демократске контроле, у Републици Србији уставним и законским оквиром овај елемент цивилно–војних односа дефинисан је као *демократска и цивилна контрола* војске. Стога се може поставити питање шта се то подразумева под цивилном, а шта под демократском контролом и какве су разлике.

Појам цивилне контроле произлази из појма демократске контроле и углавном се своди на контролу оружаних снага од стране цивилâ, како појединаца у улози врховног команданта или министра одбране, тако и на различита државна тела која се баве одбраном, а у којима доминирају цивили. Демократска контрола аутоматски је цивилна, док цивилна не мора бити и демократска, нпр. у ауторитарним режимима, деспотијама, олигархијама, у којима цивили контролишу војску и стављају је у функцију тоталитарне владавине људима.⁹⁹ Према схватању Роберта Дала [Robert Dahl] неопходно је да буду задовољена два услова да би се државом управљало демократски: 1) да војна и полицијска организација буду подвргнуте цивилној контроли; и 2) да цивили који контролишу војску и полицију буду и сами подвргнути демократском процесу.¹⁰⁰ Цивилна контрола војске је могућа без демократије, али демократија није могућа без цивилне контроле војске.¹⁰¹ Супротан однос, када нема цивилне контроле над војском или када је она неефективна, назива се *преторијанизам*.¹⁰²

Битно је нагласити да се у западној литератури разликују појмови *civil control* и *civilian control*. Под појмом *civil control* подразумева се контрола буџета, администрације и операција, не само војске већ целокупног сектора безбедности, од стране политичких институција (владае, парламента итд), док се под појмом *civilian control* подразумева да су већину одлука у вези са функционисањем сектора безбедности донели цивили.¹⁰³

⁹⁹ Стојковић, Б., Демократска контрола војске – од појма до праксе, *Војно дело*, бр. 3/2005, ВИЗ, Београд, стр. 93–107.

¹⁰⁰ Видети: Дал, Р., *Демократија и њени критичари*, CID, Подгорица, 1999, стр. 332.

¹⁰¹ Фостер, Г., *Цивилно-војни односи: Изазови постмодерних демократија*, Универзитет за националну безбедност, Вашингтон, март 2004, www.sac.org.yu/sac/novosti/N040j_FosterGD_040311/Prezentacija?stdlang=gb

¹⁰² Преторијанство (лат. praetorianus) владавина војника, владавина војске; уп. „Преторијанци“, извор: Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1996/97, стр. 718.

¹⁰³ Chuter, D., Understanding Security Sector Reform, *Journal of Security Sector Management*, Volume 4, No. 2, 2006, p. 19.

2.3. Принципи и предуслови за демократску и цивилну контролу сектора безбедности

Демократска и цивилна контрола над сектором безбедности схваћена је као подређеност безбедносних организација демократски изабраним политичким телима. То значи да се доношење одлука о питањима националне безбедности и одбране делегира онима који управљају безбедносном и одбрамбеном политиком земље.

У свом раду Армин Штајнкам [Armin Steinkamm] принципе и стандарде за демократску контролу разврстава у три групе:

Прво, неопходно је да устав гарантује цивилним органима апсолутну власт у следећим областима: одлучивање о рату и миру – демократија егзистира само у случају када је оне који доносе одлуке везане за опстанак и очување друштва изабрао народ; управљање и контрола над војском, полицијом, обавештајним службама и другим безбедносним организацијама; надлежност за одређивање врсте, структуре и величине безбедносних организација мора бити резервисана за цивилне носиоце власти, а не за професионалце.

Друго, демократска контрола такође мора имати и ограничења. У сва три поменута поља цивилни носиоци власти ће бити субјекти оправдане критике уколико одлуке доносе без саветовања са војним официрима-професионалцима. То се, пре свега, односи на оне ситуације када цивилна страна има врло мало професионалног војног знања. Стога су савети искусних официра значајни за ефективну безбедност и политику одбране, али то не значи и да су увек добри и да их треба послушати. Мисија војске и служби безбедности јесте одбрана друштва и демократије, а не њихово уређивање.

Треће, ефикасност демократске контроле треба да осигурају државне политичке структуре и да буде у правном/уставном оквиру. То подразумева следеће: надлежност над војском мора бити подељена између законодавне и извршне власти. Ни извршној ни законодавној власти не сме се дозволити комплетна контрола над војском. Војска се мора повиновати и једном и другом телу, која морају сарађивати на безбедносно-одбрамбеним питањима. А то се мора обезбедити доношењем адекватних закона; војска и полиција су део извршне власти. Влада предлаже политику одбране и буџет преко ресорног министра и цивилног особља које поседује знања о војним питањима, што је неопходно за добијање поверења од стране војног руководства;

образовано и добро информисано цивилно особље незаобилазно је. Влада треба да оснује институције где би официри и цивилно особље заједно студирали. Многе земље имале су бројне истакнуте војне теоретичаре, али нимало академски образованих цивилних експерата; компетентно особље и стручњаци потребни су и законодавној власти при доношењу одлука о војним питањима.¹⁰⁴

У дефинисању неопходних предуслова за успешну демократску и цивилну контролу Мирослав Хацић говори о општим и посебним предусловима. Као најзначајније опште предуслове овај аутор идентификује демократску владу, правну државу, устаљене и опште усвојене поступке за смену политичких партија на власти, као уставом дефинисана и заштићена људска права и слободе грађана. Поред ових, општих предуслова, од посебног значаја је постојање и посебних које Мирослав Хацић сврстава у пет група:

- јасна подела овлашћења између председника владе и министра одбране, дефинисана уставом и законима (што подразумева да закон треба јасно да одреди ко командује и руководи војском и унапређује официра у мирно време, ко је овлашћен да предузима мере у кризним ситуацијама, а ко је надлежан да проглашава стање непосредне ратне опасности и ратно стање);
- парламентарна контрола војске путем контроле одбрамбеног буџета;
- контрола коју спроводе мирнодопске владе над генералштабима и војним командантима преко министарстава одбране која на свом челу имају цивила (овакав вид контроле треба да укључи припрему буџета за одбрану, приступ обавештајним подацима, учешће у дугорочном планирању одбране, основне пропорције структуре и развоја оружаних снага, развој наоружања и опреме те њихово увођење у употребу, политику унапређивања и главних постављења официра);
- војни професионализам на високом нивоу и ефикасност која ће заслуживати народно поштовање, војнички углед, верност и одговорност, као и квалитетна обука и васпитање од суштинског су значаја за ефикасност војске. Дисциплинован и професионалан официрски састав, који се заклиње на верност уставу, а не појединцу, политичкој партији или некој елитној групи, верно ће извршавати наређења својих цивилних вођа. Моћ војске треба да буде контролисана првенствено оданошћу официрског састава идеалу државе како је то изражено у Уставу и законима. Оданост официрског састава једној особи или уској групи, а не систему основних

¹⁰⁴ Steinkamm, A., *The Civil Control of the Military and Officers in Democratic Societies – Civil Control of the Military in Democratic Societies Status and Ways of Development*, Lecture given on 1 May 1998 in Prague, <http://www.resdal.org/Archivo/pr-armin.htm>

закона и принципа на којима почива држава, угрожава демократију и представља опасност за демократску цивилну контролу војске и добробит друштва.

- последњи услов је да демократска и цивилна контрола буде искрено прихваћена од припадника оружаних снага. Политичко вођство и становништво треба да схвате значај демократске цивилне контроле, у чему цивилно друштво (медији, НВО, академска заједница и слични субјекти) треба да им пружи пуну помоћ.¹⁰⁵

Осим државних органа одговорних за демократску и цивилну контролу сектора безбедности неопходно је предузети и одговарајуће политичке и друштвене мере за подршку демократске цивилне контроле. Најзначајније су следеће:

- Најважнији елемент за одржавање реда у држави јесте уставност и владавина закона. То не значи да држава искључиво својим уставом гарантује правни поредак. Наиме, ово обухвата и одређене принципе који су развијани кроз историју у западним демократијама, као што су подела власти, гарантовање основних права и слобода, повезивање законодавства и уставног поретка, као и повезивање извршне власти и судства. Међутим, није довољно само то да законодавна власт доноси законе, а извршна их примењује. Уставност и правни поредак морају подржати становништво, образовне институције, медији и бројне друге организације. Уставна и законска држава одвраћа војску од мешања у политику.
- Другу битну демократску институцију демократске контроле војних снага представља и „цивилна снага“. Овај појам обухвата чланове милиције или резервисте.
- Трећу компоненту чини сама војска, која може и мора спроводити контролу над самом собом, а то се најлакше остварује када се војска придржава правних норми, своје улоге и дужности, као и дисциплине. Цивилна контрола постоји тамо где војска сарађује са медијима, невладиним и другим организацијама.¹⁰⁶

У настојању да наброји све индикаторе за оцену стања демократске контроле у било којој земљи, Александер Ламберт [Alexander Lambert] конструисао је модел за оцену стања демократске цивилне контроле који садржи 139 критеријума сврстаних у 15 категорија. Те категорије су:

¹⁰⁵ Хаџић, М., *Цивилна контрола војске и полиције*, Медија центар, Београд, 2000, стр. 12–14.

¹⁰⁶ Pantev, P., Ratchev, V., Tagarev, T., Zaprianova, V., *Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector*, G.S. Rakovsky Defense and Staff College, Sofia, 2005, p. 10.

- *циљеви*: транспарентност, одговорност, ефикасност, надзор, управљање, усмеравање, заштита, легалитет и легитимност;
- *основи*: цивилна супрематија, парламентарна контрола и интеграција војске у цивилно друштво;
- *културолошки предуслови*: влада, политика, историја и култура;
- *демократски предуслови*: интегрисано министарство одбране; надмоћ цивилне политике, транспарентност, одговорност, закон и владавина права, подела власти, независно судство, слободни избори, независни медији, вишестраначки систем, људска права и слободе, предавања и јавне дебате, систем образовања, савесно (зрело) цивилно друштво;
- *актери*: парламент и одбори за одбрану и безбедност, влада, председник, савет одбране (и националне безбедности), министарства (нарочито одбране, унутрашњих послова, спољних послова и финансија), генералштаб, администрација, судство, медији, интересне групе, омбудсман, невладине организације, академске институције и истраживачки центри;
- *објекти*: званичници, сви нивои цивилно–војних односа, структуре и врсте снага (укључујући војску, паравојне снаге, снаге унутрашње безбедности, обавештајне и безбедносне службе и полицију), систем образовања, унапређења, технологије и пројекти (укључујући војну индустрију), буџет и систем планирања, издаци и имплементација планова и средстава одбране, регрутовање и позивање војних обвезника, структура и величина оружаних снага, командна структура и ланац команди, унутрашњи прописи;
- *субјекти*: интеграција војске у друштво, политичка неутралност, одлуке о рату и миру, политика (одбране и безбедности), доктринарни аспекти и војна стратегија, наоружање и доношење одлука о његовој набавци, приправност и способност, транспарентност, информисање јавности, потреба и размештај војске у унутрашњим и иностраним мисијама, начела командовања, планови деловање, поштовање и заштита људских права;
- *инструменти*: уставни суд, судски систем, правни поредак, гласање, избори, ауторитет и компетентност изабраних тела, основна и људска права, омбудсман, домаћи политички притисак кроз медије, јавно мњење и интересне групе, финансијски притисак и санкције од стране међународних институција, уговори и остали међународни споразуми, управљање преко министра одбране који је цивилно лице, водич за дугорочно планирање, развој и управљање министарства одбране, годишњи буџетски закон и ревизија, комисија за испитивање, стручно особље за подршку парламентарних институција;
- *време за обављање контроле*: *ex post*, или реактивна контрола, *ex ante*, или проактивна контрола, и *dumque*, или истовремена контрола;
- *врсте контроле*: објективна контрола, субјективна контрола, хоризонтална, вертикална контрола и интерна контрола;

- *основе моћи за контролу*: симетрична и асиметрична контрола;
- *нови изазови*: реформа војних снага, управљање процесом реформе одбране, очување мира и регулација силе, асиметрични односи моћи и питања субординације;
- *ограничења контроле*: законски оквир и законитост уопште, употреба права на контролу и начин на који се спроводи, ресурси и начин на који су смештени, аспекти ефикасности, национални интереси, време ратног и ванредног стања, криза и тензија, поверавање контроле, команде и одговорности, међународне мировне активности, професионализам, легалитет и морал;
- *унутрашњи ред: уставни принципи* као основни водич; сваки војник је професионалац, али и одговоран грађанин и слободан појединац; војник има иста права као и сваки други грађанин, рестрикција права и дужности заснива се на основним уставним принципима; кршење права и обавеза су предмет кривичног гоњења и санкција; одбрана од незаконитих и недопуштених акција обраћањем војном омбудсману итд;
- *економски аспекти контроле*: буџет за одбрану мора бити објављен; одобрење буџета од стране парламента кључни је елемент парламентарне контроле, припрема и извршење буџета (контрола) од стране министра одбране у сарадњи са генералштабом, дугорочно планирање...¹⁰⁷

Дефинисањем критеријума за успешну демократску контролу бавили су се и други аутори. Према мишљењу Рудолфа Џоа (Rudolf Joo),¹⁰⁸ основни предуслови за демократску контролу јесу: недвосмислен и легалан уставни оквир; значајна улога парламента у законском регулисању и финансирању потреба у области одбране и безбедности; транспарентност одбрамбене и безбедносне политике; хијерархијска одговорност војске парламенту преко цивилног органа државне управе, тј. министра одбране; професионални официрски кадар који уважава власт цивилâ; подела посла, тј. цивилно и војно руководство међусобно уважавају одговорност; цивилно друштво са демократским институцијама у којима влада консензус у погледу војске; невладина безбедносна заједница, која се састоји од независних научника, експерата за медије и саветника политичких партија.

Успешно установљавање и функционисање цивилно–војних односа и демократске контроле војске захтева и поштовање општих принципа и добре праксе,

¹⁰⁷ Видети шире у: Lambert, A., *Categorization of Democratic Civilian Control (DCC)*, DCAF, Working Paper No. 164, Geneva, 2005, pp. 6–38.

¹⁰⁸ Joo, R., *The Democratic Control of Armed Forces*, Institute for Security Studies of WEU, Paris, February 1996.

које наводи Хајнер Хенги,¹⁰⁹ а у опште принципе сврстава следеће: снаге безбедности су подређене и одговорне уставно успостављеним властима; снаге безбедности следе цивилно политичко вођство и политички су неутралне; мисије и задаци снага безбедности уставно су дефинисани; снаге безбедности немају друге финансијске изворе изузев буџета одобреног од стране парламента; снаге безбедности су дужне да поштују владавину права (укључујући и одредбе међународног хуманитарног права и правилâ у оружаним сукобима); снаге безбедности треба да се интегришу у цивилно друштво (а не да формирају „државу у држави“).

С друге стране, према мишљењу Хајнер Хенги, најбоља пракса подразумева: уставни и законски оквир којим је извршена подела власти (између парламента, владе и правосуђа) и јасно су дефинисани задаци, права и обавезе сектора безбедности у складу са институционалном поделом власти; цивилну контролу и управљање сектором безбедности (цивилна контрола од стране министарства одбране, и других релевантних министарстава); парламентарну контролу и надзор над сектором безбедности (одобравање буџета за одбрану, закона из области одбране и безбедности, стратегије безбедности, реконструкције сектора безбедности, набавке оружја и војне опреме, слање трупа ван националних граница, ратификација међународних уговора из области одбране и безбедности, инструменти попут одбора за одбрану и безбедност, саслушања, истраге итд); судску контролу сектора безбедности у смислу да је сектор безбедности субјект цивилног судства и да не постоје специјални судови (војни судови) ван цивилних; „јавну контролу“ сектора безбедности од стране цивилног друштва (политичких партија, невладиних организација, медија, академских установа, истраживачких установа итд), као и неговање јавних дебата о питањима безбедности и одбране (у блиској сарадњи са парламентом, који обезбеђује најзначајнију везу између цивилног друштва и сектора безбедности, кроз своју представничку улогу).

2.4. Међународне норме и стандарди за демократску и цивилну контролу сектора безбедности

Међународне норме и стандарди за демократску контролу произлазе из малобројних докумената који се баве проблематиком доброг управљања у сектору

¹⁰⁹ Hänggi, H., *Good Governance of the Security Sector: Its Relevance for Confidence-Building*, DCAF, Conference Paper, Geneva, 2003, pp. 7–8.

безбедности. Наиме, од краја Хладног рата право на демократију или демократско управљање постепено је еволуирало, као део обичајног међународног права, иако његова универзална примењивост није општеприхваћена на међународном нивоу, као друга људска права.

Након одржавања Светске конференције о људским правима у Бечу 1993. године донети су Бечка декларација и Акциони програм, који дефинишу демократију као критични аспект људских права и позива међународну заједницу да „одржи јачање и унапређење демократије ... у читавом свету“.¹¹⁰ Током 1999. године је усвојена резолуција 1999/57 о „Промовисању права на демократију“,¹¹¹ која говори о „праву на демократско управљање“ и наводи више његових аспеката, између осталог и „транспарентне и одговорне владине институције“. Ову резолуцију је 2000. године следила резолуција 2000/47,¹¹² под насловом „Промовисање и консолидација демократије“, која од држава тражи „да ојачају демократију кроз добро управљање“, између осталог „унапређењем транспарентности јавних институција и процедура доношења политика и повећањем одговорности јавних званичника“.

Резолуција Комисије УН за људска права бр. 2000/47 даје основе за резолуцију 55/96, под насловом „Промовисање и консолидација демократије“, коју је усвојила Генерална скупштина УН у децембру 2000. године и која позива на „обезбеђивање да војска остане одговорна демократски изабраној цивилној власти“ у контексту јачања владавине права.¹¹³

У UNDP-овом (United Nation Development Program) Извештају о људском развоју за 2002. годину,¹¹⁴ свесрдно се заговара „демократизација безбедности у циљу спречавања сукоба и изградње мира“, као и „ефективна цивилна контрола над војском и осталим снагама безбедности“. Позивајући се на тезу демократског мира, која тврди да демократије не ратују међусобно, овај извештај наглашава кључну улогу демократске

¹¹⁰ Vienna Declaration and Programme of Action, World Conference on Human Rights, Vienna, 14–25 June 1993, [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.en](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en)

¹¹¹ Promoting and consolidating democracy, Commission on Human Rights Resolution 1999/57, [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/e.cn.4.res.1999.57.en?opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/e.cn.4.res.1999.57.en?opendocument)

¹¹² Promoting and consolidating democracy, Commission on Human Rights Resolution 2000/47 [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2000.47.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2000.47.En?Opendocument)

¹¹³ Resolution adopted by the General Assembly, 55/96. Promoting and consolidating democracy. http://www.demcoalition.org/pdf/un_resolutionpromotiondem.pdf

¹¹⁴ UNDP HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2002, Deepening democracy in a fragmented world http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2002_EN_Complete.pdf

контроле над војском, полицијом и другим безбедносним снагама у циљу развоја људске безбедности. Овај извештај, такође, наводи принципе за демократско управљање сектором безбедности.

Стандарди демократског управљања сектором безбедности дефинисани су изван система УН, од стране других међународних организација.

На првој Министарској конференцији *Друштва демократија* (Community of Democracies) у Варшави, Пољска, одржаној у јуну 2000. године, преко 110 влада, односно држава, прихватило је Варшавску декларацију, преузимајући обавезу примене основних демократских принципа и пракси као међусобну подршку у постизању демократских циљева. Успостављање и очување „цивилне, демократске контроле над војском“ наводи се као један од „кључних принципа и пракси“.¹¹⁵

На инаугурационој конференцији, одржаној у октобру 2001. године, *Мадридски клуб* који, поред Шпаније, сачињавају новонастале демократије Африке, Латинске Америке и Источне Европе, издата је завршна изјава, која, између осталог, наглашава потребу за „цивилном контролом над војном и одбрамбеном политиком и јасно разграничење између оружаних снага и полицијских тела и функција“.¹¹⁶

Принцип демократског управљања сектором безбедности је формулисан као политички стандард од стране великог броја регионалних организација, као што су ОЕБС, НАТО, ЕУ, Савет Европе и Савез држава Северне и Јужне Европе.

Одређене норме које ЕУ и НАТО наводе као критеријуме земљама југоисточне Европе за интегрисање у њихове структуре односе се на свеукупност политичких, економских и социјалних димензија друштва, па самим тим и на сектор безбедности. Неке организације, као што су НАТО и ОЕБС, даље су развиле специфичне норме за демократску контролу сектора безбедности, нарочито оружаних снага, које се заснивају на процесу опште демократизације у Европи после Хладног рата.

ОЕБС је отишао најдаље, са усвајањем *Кодекса понашања у вези са војно-политичким аспектима безбедности* 1994. године, који у одељцима VII и VIII¹¹⁷

¹¹⁵ Warsaw Declaration Toward a Community of Democracies, Warsaw, Poland, June 27, 2000 http://community-democracies.org/images/stories/Ministerial_Conferences/Warsaw_Declaration.pdf

¹¹⁶ Closing Statement of the Organizers of the Conference on Democratic Transition and Consolidation, Madrid, (27 October 2001), доступно на: www.gfna.net/DTCclosingstatement.pdf

¹¹⁷ Видети шире у: Кодекс понашања за политичко-војне аспекте безбедности, Демократска контрола војске: зборник радова са саветовања, Саветовање „Демократска контрола војске“, Београд, април 2001, стр. 162–166.

разматра суштинске карактеристике демократске контроле оружаних снага, што обухвата:

- трајни примат демократске уставне цивилне моћи над војном моћи;
- потчињавање оружаних снага нормама и прописима међународног хуманитарног права;
- поштовање људских права и фундаменталних слобода кадра оружаних снага; и
- усклађивање примене силе на унутрашњем плану са потребама извршења и забраном примене силе усмерене на ограничавање мирног и законитог коришћења људских права или лишавања људи њиховог индивидуалног или колективног идентитета.

Како се може применити на ширу дефиницију оружаних снага, које обухватају војску, паравојне формације, снаге унутрашње безбедности, обавештајне службе и полицију, Кодекс успоставља контролу уставним и политичким средствима, обезбеђује правну основу за права и дужности припадника оружаних снага, даје основу за ограничење војних издатака, обезбеђење транспарентности и јавни приступ информацијама које се тичу оружаних снага, као и услове за политичку неутралност оружаних снага, али и ограничавање унутрашњих безбедносних мисија.¹¹⁸

Програм Партнерства за мир НАТО-а дефинисао је демократску контролу над оружаним снагама као неопходни услов за чланство, док је Европски парламент, поводом усвајања „Копенхагенских критеријума“ за приступање,¹¹⁹ у „Агенди 2000“ спецификовао да се од држава кандидата захтева да успоставе „законску одговорност полиције, војске и тајних служби ... и прихватање принципа приговора савести за војну службу“.¹²⁰

Током 1999. године Парламентарна скупштина Савета Европе доноси Препоруку за „контролу служби унутрашње безбедности у државама чланицама Савета Европе“, а у фебруару 2005. године¹²¹ Препоруку 1713 у вези са „демократским надзором над сектором безбедности у државама чланицама“.¹²² Препоруком 1713

¹¹⁸ Исто, стр. 164.

¹¹⁹ На састанку у Копенхагену, 21–22. јуна 1993, Европски савет је поставио политичке критеријуме које треба да испуне земље Централне и Источне Европе како би постале чланице ЕУ. Најзначајнији критеријум са становишта демократске контроле јесте онај који захтева „стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина“. Извор: German, W., Edmunds, T., *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*, DCAF/BICC, 2003, стр. 145.

¹²⁰ Исто, стр. 146.

¹²¹ Recommendation 1402 (1999) Control of internal security services in the Council of Europe member states, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>

¹²² Recommendation 1713 (2005)—Democratic oversight of the security sector in member states, <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1713.htm>

регулисана су нека од најзначајнијих питања безбедности међу којима и питање демократске контроле над сектором безбедности. Неки од ставова Савета Европе који се односе на демократску контролу гласе: демократска контрола подразумева серију специфичних инструмената који имају циљ да осигурају политичку одговорност и транспарентност безбедносног сектора. Ови инструменти обухватају уставне принципе, законска правила и институционалне одредбе усмерене ка стварању добрих односа између различитих делова безбедносног сектора, са једне стране, и политичке моћи (извршне, законодавне и судске), као и представника цивилног друштва, са друге; неопходно је да постоји надзор демократских институција над сектором безбедности.¹²³

Коначно, изван Европе, Самит Северне и Јужне Америке дефинисао је да је „уставна подређеност оружаних снага и безбедносних снага законито изабраним властима наших држава од кључног значаја за демократију“.¹²⁴

Табела 2: Међународне норме и стандарди за демократску цивилну контролу

ОРГАНИЗАЦИЈА	НОРМА/СТАНДАРД	ИЗВОР
УНХЦР	Осигурати да војска остане одговорна демократски изабраној цивилној власти	Резолуција 2000/47 (2000)
Генерална скупштина УН	Осигурати да војска остане одговорна демократски изабраној цивилној власти	Резолуција 55/96 (2000)
ОЕБС	Демократска политичка контрола војске, паравојних и снага унутрашње безбедности, као и обавештајних служби и полиције	Кодекс понашања за политичко-војне аспекте безбедности (1994)
Савет Европе	Демократска контрола над сектором безбедности у државама чланицама	Препорука 1713 (2005)
НАТО, ПзМ	Обезбеђење демократске контроле одбрамбених снага (један од пет циљева одређених у програму ПзМ)	Оквирни документ (1994)
ЕУ (Европски парламент)	дефинисани Критеријуми из Копенхагена	Агенда 2000
Самит Северне и Јужне Америке	Уставна подређеност оружаних снага и снага безбедности легално конституисаним властима у нашим државама, фундаментална је за демократију	Акциони план из Квебека (2001)
Заједнице демократија	Треба да се успостави и сачува цивилна, демократска контрола војске	Варшавска декларација (2000)
Мадридски клуб	Цивилна контрола над оружаним снагама и јасно раздвајање оружаних снага од политичких тела и политичких функција	Закључни извештај (2001)

Извор: Hänggi, H. and Winkler, T. H., *Challenges of Security Sector Governance*, LIT Verlag, Münster, October 2003.

¹²³ Recommendation 1713 (2005) on Democratic Oversight of the Security Sector in the Member States, adopted by the Venice Commission at its 64th Plenary Session, (Venice, 21–22 October 2005), Venice Commission, [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-DEM\(2006\)004syn-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-DEM(2006)004syn-e.asp)

¹²⁴ Видети: Results from the Third Summit of the Americas, Plan of Action, <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/intermediary%20page%20-%20eng.htm>

2.5. Врсте демократске и цивилне контроле сектора безбедности

Једна од првих подела демократске контроле дата је од стране Хантингтона, који у свом делу *Војник и држава* наводи два модела контроле – субјективну и објективну контролу. Хантингтон објективну цивилну контролу види као једини исправан вид демократске контроле.¹²⁵ Циљ овог вида контроле јесте да се, раздвајањем политичког и војног процеса доношења одлука, досегне највиши могући степен професионализма у војсци. Политички лидери формулишу циљеве и неке основне услове за војне операције, док војни команданти извршавају наложене војне операције. Политичко руководство се не меша у војне операције, а војни команданти не утичу на политику. Због таквог раздвајања, овај модел цивилно-војних односа назива се *дивергентним моделом*.

Хантингтон одбацује субјективну контролу оружаних снага, чији је циљ досезање највишег могућег степена моћи политичке партије која је на власти. Стога, политичко руководство настоји да контролише оружане снаге путем именовања највиших генерала који су му политички блиски. Критеријум на основу којег се добија положај у војсци није професионализам, него политичка лојалност. Хантингтон оспорава вредност субјективној контроли због њене тенденције да дерогира професионализам оружаних снага.¹²⁶

Бавећи се питањем услова који могу да допринесу војном професионализму и објективној цивилној контроли, Хантингтон закључују да су од кључног значаја однос моћи и идеологије. На нивоу моћи битно је питање моћи официрског кора у односу на

¹²⁵ Међутим, у својој студији о демократској контроли у Швајцарској Карл Халтинер је показао како се у швајцарском моделу цивилно-војних односа користи субјективна контрола. Швајцарска је федерална држава, међу најстаријим демократијама и цивилним друштвима у Европи, у којој људи по традицији гаје аверзију према централизованом државном моћи и имају дубоко укорено неповерење према професионализму у војсци. У време мира Швајцарска нема врховног команданта. У случају кризе парламент именује једног генерала, а готово је очито да не само војни, него и политички и лингвистичко-културални аспекти имају удела приликом избора врховног команданта од стране парламента. Швајцарски пример цивилно-војних односа показује како субјективна цивилна контрола може бити оправдан начин третирања војске. Извор: Борн, Х., Вишеструка контрола оружаних снага у демократијама: Случај Холандије, у: Хацић, М. (уредник), *Демократска контрола војске и полиције у СРЈ – нормативне претпоставке*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 194.

¹²⁶ Овакав начин размишљања Хантингтон износи и у свом раду *Реформисање цивилно-војних односа*, где указује на то да је демократизација имала за резултат побољшање цивилно-војних односа, ограничење политичког учешћа оружаних снага, реструктурирање оружаних снага ка извођењу војних мисија, смањење величине и повећање професионализма оружаних снага.

цивилне групе у друштву, док је на нивоу идеологије од значаја питање компатибилности професионалне етике са политичким идеологијама које преовлађују у друштву.

И управо, односи између моћи, професионализма и идеологије утичу на обликовање пет *различитих идеалних типова цивилно–војних односа*.¹²⁷ 1) антивојна идеологија која се одликује високом војном моћи и ниским професионализмом. Овакав тип цивилно–војних односа карактеристичан је за земље у којима је војни професионализам заостао, као и у развијеним земљама које се суочавају са интензивним претњама безбедности услед чега војска појачава своју политичку моћ (нпр. у земљама Блиског истока, Азије и Латинске Америке); 2) антивојна идеологија која се одликује ниском војном политичком моћи и ниским војним професионализмом. Овакав тип цивилно–војних односа присутан је у оним друштвима где је политичка идеологија толико утицајна да је војницима немогуће да избегну њен утицај, као што је то случај у тоталитарним државама (нпр. Немачка током Другог светског рата); 3) антивојна идеологија која се одликује ниском војном политичком моћи али високом професионализмом. Цивилно–војни односи овога типа појављују се у друштвима у којима је степен претњи безбедности врло низак (САД од завршетка Грађанског рата до почетка Другог светског рата).

Затим, 4) провојна идеологија која се одликује високом војном политичком моћи и високим војним професионализмом. Овакав тип цивилно–војних односа присутан је у оним друштвима која се стално налазе у ситуацијама у којима им је безбедност угрожена, али које уједно поштује војничке вредности (нпр. у Прусској и Немачкој током епохе Бизмарка); 5) провојна идеологија која се одликује ниским нивоом војне политичке моћи и високим војним професионализмом. Цивилно–војни односи овога типа појављују се у друштвима које су ослобођене од претњи безбедности и у којима доминирају конзервативне идеологије.¹²⁸

Бавећи се проблематиком демократске контроле, Ханс Борн наводи да се у зависности од времена деловања можемо разликовати већ поменуте: реактивну,

¹²⁷ Цивилно–војним односи се могу дефинисати као комплексан сплет односа који се успостављају између војске и осталих друштвених структура. Извор: Хаџић, М., *Цивилна контрола војске и полиције*, ЦЦВО, Београд, 2000, стр. 6.

¹²⁸ Хантингтон, С., *Војник и држава – теорија и политика цивилно–војних односа*, Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 105–106.

проактивну и оперативну демократску контролу. Демократска контрола може бити реактивна, или *ex post*, и односи се на одлуке које су донете и спроведене. Такође, контрола може бити проактивна, или *ex ante*, када политичари настоје да предвиде будуће догађаје и потребе војске (нпр. формулисање стратегијских докумената). И на крају, контрола може бити оперативна, или *dumque*, а спроводи се током војних операција и односи се на интервенисање политичара у војна питања, тј. на доношење одлука о војним операцијама.¹²⁹

Следећу значајну поделу демократске контроле сусрећемо у раду Александра Ламберта, који, поред објективне и субјективне контроле, уводи и поделу на вертикалну контролу, хоризонталну контролу и самоконтролу.¹³⁰

Вертикална контрола подразумева контролу војске од врха наниже. Она произлази из принципа цивилне супрематије демократски изабраних власти и подразумева уставну и законску субординацију војске цивилној власти. У оквиру вертикалне контроле постоји најмање пет аспеката који регулишу хијерархијски однос између цивилних власти и војног руководства, а то су: подела власти на законодавну, извршну и судску; прерасподела моћи; парламентарна контрола; судска контрола и општи законски оквир (Устав, Закон о одбрани, Закон о војсци, унутрашњи војни прописи), и финансијска, или контрола путем буџета.

Да би се успоставила вертикална контрола, а нарочито парламентарна контрола, неопходно је испоштовати и следеће услове: одговорност, транспарентност, ефикасност и законитост. *Одговорност* представља концепт по којем је сектор безбедности одговоран свакој грани власти која врши контролу над њима (извршна, законодавна и судска), али овај концепт исто тако подразумева нужност постојања јасних поступака одређења одговорности политичких функционера и могућности за њихов опозив. У складу са концептом одговорности државна власт, пре свега влада, мора објаснити или оправдати своје акције, оно што су учинили или оно што нису успели да ураде. Одговорност се не може осигурати без транспарентности и владавине права.

Транспарентност је начело којим су државне институције обавезне осигурати јавни карактер свог рада. Зато ове институције морају правовремено и опширно, тачно

¹²⁹ Born, H., Caparini, M., Haltiner, K., *Models of democratic control of the armed forces: A multi-country study comparing 'good practice' of democratic control*, DCAF, Geneva, 2002, p. 3.

¹³⁰ Lambert, A., *Categorization of Democratic Civilian Control (DCC)*, DCAF, Working Paper No. 164., Geneva, 2005, pp. 17–20.

и потпуно информисати јавност о својим активностима. За сектор безбедности ово значи да безбедносне институције делују на отворен и доступан начин, а да цивилне власти имају приступ информацијама и да су периодично информисане о раду безбедносних институција (из разлога поверљивости, са изузетком појединих аспеката државне безбедности).

Ефикасност значи да постоји дужност да се циљеви јавне власти постижу уз што мањи трошак, да постоји склад између остварених резултата и употребљених средстава. За институције безбедности ово значи да морају бити у стању да професионално пруже безбедност, и то по прихватљивим трошковима, на начин који помаже да се оствари испуњење безбедносних потреба свих појединаца и група. *Законитост* подразумева начело које означава обавезу свих субјеката да се при доношењу правних аката и предузимању материјалних радњи придржавају закона.

Вертикална контрола није увек и најбоља, те ју је неопходно комбиновати са хоризонталном контролом.

Хоризонтална контрола је повезана са принципом интеграције војске у друштво и њу спроводе невладине организације, медији, академске институције, истраживачки центри, цивилни експерти итд. Основни разлог за разматрање хоризонталне контроле јесте тај што је у већини западних демократија политичка моћ распоређена на неколико институција друштва. Нпр. парламент и влада имају формалну моћ, медији моћ информисања, а истраживачки институти моћ знања. Иако ова контрола нема надлежност одлуке, њен значај се огледа у: промоцији безбедносне свести, безбедносне културе; мониторингу војске; држању извршне, законодавне и судске власти одговорном и транспарентном.

Трећи вид демократске контроле, али не и мање значајан, јесте самоконтрола. *Демократска самоконтрола* јесте интериоризација друштвених вредности у војној организацији. Војник је професионалац на којег је политичко руководство пренело монопол управљања насиљем. Аутономија и самодисциплина су главни ослонци професи-

оналног војника, а са аспекта демократије важно је проучити у којој су мери друштвене и демократске вредности заступљене у размишљању професионалног војника.¹³¹

Демократска и цивилна контрола може се сагледати и према критеријуму *ко врши контролу*. Према овом критеријуму основни врсте демократске контроле јесу:

- контрола органа власти – законодавна, извршна и судска контрола,
- контрола од стране независних институција и
- контрола јавности

Контрола од стране извршне власти спроводи се на следећи начин: извршна власт формулише и предлаже безбедносну политику и политику одбране, које се, након одобрења од стране законодавне власти, имплементирају. Устав пружа основне правне одредбе којима се дефинишу одговорности и обавезе унутар сектора безбедности. Њима се утврђују овлашћења извршне власти у руковођењу организацијама безбедносног сектора, док се те исте организације позивају на одговорност за своје поступке. Уставним одредбама се дефинишу и основни политички и скупштински инструменти за демократску контролу и надзор над сектором безбедности.

И док одговорност за управљање оружаним снагама и креирање безбедносне политике првенствено зависи од извршне власти, задатак доношења законâ из области безбедности и одбране, ратификовање међународних уговора и изгласавање буџета (*моћ новчаника*)¹³² спада у домен законодавне власти. Инструменти и механизми које законодавна власт користи како би контролисала извршење политике уобичајени су у већини демократских система, обухватајући дебате, посланичка питања, интерпелацију и парламентарне истраге. У оквиру законодавне власти постоје и одбори који се баве питањима безбедности и одбране.

Судска власт, као независна, контролише све органе, институције, па и сектор безбедности, тако што гони и санкционише непоштовање правних норми. Како судови немају овлашћења директне контроле над системом безбедности, судска контрола се

¹³¹ Борн, Х., Вишеструка контрола оружаних снага у демократијама: Случај Холандије, у: М. Хацић (ур.), *Демократска контрола војске и полиције у СРЈ – нормативне претпоставке*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 191–229.

¹³² Појам „моћ новчаника“ произлази из теорије и праксе британског парламентаризма, тачније права Парламента у Великој Британији да даје претходну сагласност извршној власти за прикупљање прихода, одобрења укупних расхода и контроле прикупљања прихода и извршења расхода. Извор: Coombes, D. et al., *The Power of the Purse*, George Allen & Unwin Ltd, London, 1976, стр. 386.

назива још и „секундарном“, односно посредном контролом.¹³³ Судска контрола се односи на заштиту права сваког појединца који је припадник сектора безбедности, или се на било који начин нашао у правном односу са појединим институцијама и органима сектора безбедности. Судска контрола се може одредити као заштита уставности и законитости рада органа и институција сектора безбедности, на начин прописан уставом и законима земље.¹³⁴ У многим земљама постоји и институција омбудсмана, укључујући и војног или омбудсмана за одбрану, намењена за заштиту права грађана и припадника оружаних снага.

Важну улогу у демократској цивилној контроли игра и цивилно друштво, посредством институција, експерата, аналитичара, академица, истраживача итд, који учествују у јавним дебатама о безбедносним питањима. Постојање невладиног сектора који се бави питањима безбедности потпомаже транспарентност и одговорност у овој области. Медији такође играју значајну улогу у демократској контроли и надзору. Са становишта демократије и доброг управљања, медији имају право да прикупљају и дистрибуирају податке о безбедносним питањима у интересу друштва, како би допринели транспарентности и јавном информисању, поштујући етичке принципе и објективност.

Према истраживању Центра за цивилно-војне односе, демократска контрола сектора безбедности има неколико основних модалитета. То су: контрола од стране извршне власти, судска провера, надзор независних установа, унутрашња контрола, контрола јавности и парламентарна контрола.¹³⁵

Имајући у виду тематику рада посебну пажњу ћемо посветити искључиво *парламентарној контроли сектора безбедности*.

¹³³ Рељановић, М., Демократска цивилна контрола система одбране, стр. 180, у: Цвијан, В., Рељановић, М. (уред.), *Преглед законодавства система одбране Републике Србије*, Институт за упоредно право, Београд, 2007.

¹³⁴ *Исто*, стр. 181.

¹³⁵ „Шест модалитета демократске контроле“, доступно на:
<http://www.ccmrbg.org/Godisnjak+reformе+sektora+bezbednosti/3528/%22Sest+modaliteta+demokratske+kontrolе%22.shtml>

3. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ

Кључну улогу у остваривању демократске и цивилне контроле игра парламент. Захваљујући улози парламента у остваривању контроле, цивилна контрола постаје демократска контрола. Као што је рекао Винстон Черчил [Winston Churchill], парламент је радионица демократије и управо у тој радионици треба да се дефинишу неопходна ограничења власти, као и ефикасни и ефективни механизми контроле.¹³⁶ Према схватању Борна, парламент је срце демократије и служи као инструмент борбе против аутократске владавине. Уједно, парламент поседује и моћ новчаника, која се односи и на буџет од којег зависе институције безбедности. Парламент производи легалне параметре за питања безбедности, а остваривање парламентарне контрола над сектором безбедности од суштинског је значаја у обезбеђивању да се политика безбедности и трошкови спроведу транспарентно, одговорно и у складу са потребама националних интереса.¹³⁷

У овом поглављу посебна пажња посвећена је изучавању парламентарне контроле сектора безбедности, укључујући начела и услове парламентарне контроле сектора безбедности, инструменте којима располаже парламент у остваривању своје контролне функције, механизме ванпарламентарне контроле, као и однос парламента и родног питања. Међутим, да бисмо објаснили улогу парламента у контроли сектора безбедности неопходно је указати на појмовно одређење и надлежности парламента, пре свега на контролну функцију парламента.

3.1. Појмовно одређење и надлежности парламента

Појам парламента потиче од латинске речи *parlare* (говорити), односно француске речи *parler*, што значи дискутовати или разговарати и дефинише се као народно представничко законодавно тело, изабрано демократским путем на општим

¹³⁶ Born, H., Democratic Control of Defence Activities, u: Fluri, P. (Ed.), *Defence Institution Building*, DCAF, Geneva, 2006, p. 83.

¹³⁷ Борн, Х., *Приручник за посланике број 5/03 – Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса*, Гораграф, Београд, 2003. стр. 18-19.

парламентарним изборима, од стране свих бирачки способних грађана – гласача.¹³⁸ Као најважнија институција представничке демократије, парламент представља „скуп људи нарочито бираних, одређених и овлашћених од народа, да изражавају народну вољу, да говоре у име народа, и да представљају народ.“¹³⁹

Поред термина *парламент*, користе се и појмови: конгрес, веће, дом, сабор, асамблеја, као и скупштина. Према схватању Јована Ђорђевића појам *скупштина* има два значења:

- према првом то је назив за „организациони скуп, за колектив који у једном покрету или једној организацији, односно систему, непосредно одлучује о најважнијим питањима од заједничког и општег интереса за одговарајуће организације“;
- према другом значењу овај појам се односи на општи назив за највише „представничко тело које по правилу грађани непосредно бирају и у којем доносе одлуке које сматрају најзначајнијим за свој живот и развитак“.¹⁴⁰

Парламенти се међусобно разликују како у зависности од државног уређења, тако и у погледу друштвеног и привредног уређења. Постоје федералне и унитарне државе, председнички и парламентарни системи, једнодомни и дводомни парламенти. Постоје и велике разлике између земаља, не само у погледу њихове величине, већ и њиховог степена привредног развоја, па и ресурса који су на располагању парламентима за њихов рад. Све ово потврђује закључак самита УН из 2005. године који каже да „не постоји само један модел демократије“.¹⁴¹

Међутим, без обзира на наведене разлике, постоје основне функције или надлежности које су заједничке свим парламентима. У најважније надлежности парламента спада избор и разрешење владе, контрола владе, дебатоване, усвајање буџета, доношење закона, политичко представљање, политичко образовање и обезбеђивање легитимитета власти. Поједини аутори дефинишу функције парламента као законодавну, финансијску, делиберативну (дискурзивна, расправљачка), критичку, информативну и репрезентативну (представничку).¹⁴² Према мишљењу Хејвуда

¹³⁸ Крстић, З., *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 13.

¹³⁹ Марковић, Л., *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991, стр. 43.

¹⁴⁰ Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1976, стр. 471.

¹⁴¹ Видети: 2005 World Summit Outcome, <http://daccess-dds-pu.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>

¹⁴² Павловић, В., Орловић, С., *Дилеме и изазови парламентаризма*, Konrad Adenauer Stiftung и ФПН, Београд, 2007, стр. 146.

[Heywood], основна улога скупштине је да усваја законе, делује као представничко тело, надгледа и контролише извршну власт, регрутује и обучава политичаре и доприноси очувању легитимитета политичког система.¹⁴³

Законодавна функција се састоји у разматрању и усвајању закона. Због доминантне законодавне функције, парламенти се често називају и легислативе (*lex* – закон, *legislatio* – доношење закона). Ова надлежност парламента још се назива и нормативном, у коју спада уставотворна власт, законодавна власт, доношење одлука и општих политичких аката (резолуције, декларације). Можемо разликовати позитивну (предлагање закона) и негативну законодавну функцију, односно могућност парламента да одбаци предлоге закона или да на закон поднесе амандмане.

Политичко представљање (репрезентација). Ова функција парламента проистиче из чињенице да је парламент централно представничко тело и да сачињава везу између владе и грађана (народа). Поред тога што репрезентује народ, парламент представља и политичке странке, федералне јединице, националне мањине, бираче одређене регије, водећи рачуна о равномерној заступљености полова. Репрезентацијом се изражава целокупна политичка разноврсност друштва, односно парламент треба да буде *друштво у малом*.¹⁴⁴

Усвајање буџета. Усвајање буџета је једна од најстаријих функција парламента и односи се на овлашћење парламента да одобри неки расход. Према схватању Маријане Пајванчић, буџетско право парламента представља инструмент парламентарне контроле владе, будући да се буџетом обезбеђују средства за рад државних и јавних служби и за остваривање надлежности владе и министарстава.¹⁴⁵

Контрола владе. Основни циљ ове функције чини одговорна влада. Основни инструменти и механизми за остваривање контроле функције јесу: интерпелација, посланичка питања, парламентарне истраге, јавно слушање, право посланика да не изгласају буџет, чиме влада губи подршку.

Политичко регрутовање и образовање. Сматра се да је парламент битна станица у каријери будућих министра, премијера, па чак и председника државе, будући

¹⁴³ Шире: Хејвуд, Е., *Политика*, СЛЮ, Београд, 2004, стр. 587–594.

¹⁴⁴ Иваниш, Ж., Младеновић, М., Драгишић, З., *Политички систем*, ФЦО, Београд, 2006, стр. 155.

¹⁴⁵ Пајванчић, М., *Уставно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 184–185.

да у парламенту стичу искуство у политичким расправама и политичкој анализи. Међутим, поједини аутори сматрају да „скупштине искваре политичаре, јер их приближавају нормама и вредностима које их отуђују од потреба њиховог бирачког тела“.¹⁴⁶ Расправе у парламентима помажу и у обавештавању и едукацији грађана о делатностима владе и актуелним питањима.

Дебатовање и разматрање. Парламент је дебатно тело у којем се отворено расправља о политичким питањима, али је и саветодавно и разматрачко тело. Како то описује Хејвуд, „колико год да су говори у парламенту јасни, страствени и убедљиви, они имају мали или никакав утицај на гласање у скупштинама у којима доминирају партије, што значи да расправа постаје стерилна и уобичајена“, и при томе цитира Ричарда Кобдена [Richard Cobden], који је за доњи дом британског парламента рекао следеће: „У овом дому чуо сам велики број говора који су ме ганули до суза, али ниједан никада није променио исход гласања.“¹⁴⁷ Ова функција парламента назива се још и делиберативна (дискурзивна, расправљачка) функција.

Легитимитет. Под функцијом легитимитета подразумева се да парламент подржава легитимитет режима на тај начин што подстиче јавност да систем владавине доживи као „праведан“.¹⁴⁸

Да би обављао своје основне функције, парламент мора да испуњава следеће услове:

- његов рад, његова власт морају бити у складу са уставом;
- мора бити конституисан тако да представља све области једног друштва;
- мора бити изабран од стране сувереног народа и независан од извршне власти.

Поред наведених услова, неопходно је да парламент поседује и одређене карактеристике:

- пре свега, да обезбеђује адекватну представљеност, односно обезбеђује друштвену и политичку представљеност свих људи, као и једнаке могућности и заштиту свих посланика;
- транспарентност, тј. да буде отворен према својој нацији кроз различите медије, као и да буде транспарентан у свом раду;

¹⁴⁶ Исто, стр. 610.

¹⁴⁷ Исто.

¹⁴⁸ Иваниш, Ж., Младеновић, М., Драгишић, З., *Политички систем*, ФЦО, Београд, 2006, стр. 156.

- доступан, што значи да парламент у рад укључује и јавност, као и удружења и покрете цивилног друштва;
- одговоран, ово подразумева да посланици полажу рачуне свом бирачком телу за обављање своје функције, као и за свој начин понашања;
- и ефикасан, односно да ефикасно организује рад у складу са поменутиим демократским вредностима, као и да врши законодавне и контролне функције парламента на начин који је у служби потреба целог становништва.¹⁴⁹

Будући да се овај рад преваходно бави контролном улогом парламента, нарочито у сектору безбедности, у овом делу биће приказани основни инструменти којима располаже парламент у остваривању контроле над извршном влашћу и посебно над сектором безбедности.

3.2. Контролна функција парламента

Према студији Интерпарламентарне уније (ИПУ) и Светске банке под називом *Механизми парламентарне контроле: Компаративна студија 88 националних парламената*,¹⁵⁰ парламентарна контрола подразумева: ревизију, мониторинг и надзор над радом владе и јавних агенција, укључујући и надзор над имплементацијом политике и законске регулативе.¹⁵¹ На основу ове дефиниције кључне функције парламента у остваривању контроле могу се описати на следећи начин: откривање и превенција злоупотреба, арбитарног понашања или незаконитог и неуставног деловања владе и јавних институција. У сржи ове функције налазе се: заштита права и слобода грађана; позивање владе на одговорност у вези са начином коришћења новца пореских обвезника.

Овим се открива расипање у механизмима владе и јавних институција. Тиме се унапређују ефикасност, економичност и ефективност владиних активности; обезбеђивање да политике које доноси влада и усваја парламент буду заиста и спроведене. Ова функција обухвата праћење постизања циљева које дефинишу

¹⁴⁹ Beetham, D., *Парламент и демократија у 21. веку*, Интерпарламентарна унија/ UNDP Србија/ЕУ, Београд, 2008, стр. 7.

¹⁵⁰ Студија се заснива на одговорима на упитник који су заједнички упутили Интерпарламентарна унија и Светска банка. На упитник је одговорило 88 земаља, међу којима је била и Државна заједница Србија и Црна Гора.

¹⁵¹ Yamamoto, H., *Tools for Parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007, p. 9.

законска регулатива и програми владе; као и унапређивање транспарентности рада владе и повећање поверења јавности у владу, што је само по себи услов за ефективно спровођење политике.¹⁵²

Према схватању Зорана Томића, парламентарна контрола је „мешавина политичких и правних утицаја“,¹⁵³ при чему доминирају политички утицаји. Контролна функција парламента својствена је сваком парламенту, али је најизраженија у парламентарним системима, где се разликују облик чврсте и меке контроле. Меком контролом се настоје добити информације о раду владе, а најпознатији инструмент меке контроле чине посланичка питања. Чврста контрола подразумева оне инструменте који позивају на одговорност владе, тј. оне који за последицу могу имати изгласавање неповерења влади. Стога овај вид контроле има карактер санкција. Најзначајнији инструменти чврсте контроле јесу интерпелација и предлог за изгласавање неповерења влади.¹⁵⁴

Поред поменутих инструмената за контролу владе, познати су још и следећи правни инструменти: активности парламентарних истражних одбора (парламентарне истраге), рад сталних парламентарних одбора, јавна саслушања, буџетска контрола као облик финансијске и политичке контроле, као и посебни механизми контроле, при чему се пре свега мисли на рад независних инстанција (омбудсман, ревизорске институције итсл), као и њихов однос са парламентом.

Влада може да поднесе оставку и самим тим да утиче на рад парламента, да тражи гласање о поверењу, или пак да се парламент распусти. Овај однос законодавне и извршне власти почива на узајамном ограничавању и контроли, односно систему „кочнице и равнотеже“ (*checks and balances*).

¹⁵² Исто, стр. 9–10.

¹⁵³ Томић, З., *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2011, стр. 240.

¹⁵⁴ Према: Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 149.

3.2.1. Посланичка питања

Посланичка питања као механизам контроле владе настала су у Енглеској 1721. године (најпре у Дому лордова, а потом и 1783. у Дому комуна), и данас су општеприхваћена у већини земаља и регулисана пословницима о раду парламента.¹⁵⁵

Будући да постоје разлике у пословницима који регулишу ову материју, није могуће дати једну свеобухватну дефиницију посланичких питања. У покушају да то ипак учини, Владан Петров дефинише посланичка питања као „конкретна питања која посланици постављају, усмено или писмено, влади или поједином министру, са циљем прибављања одређених обавештења о раду владе или појединих министарских ресора, а на која су влада или министри дужни да одговоре у одређеном року“.¹⁵⁶ Из ове дефиниције произлазе четири основна елемента посланичких питања: циљ, форма, садржина и дејство.

Иако је основни циљ посланичких питања прибављање обавештења о раду владе или појединог министарства, у пракси се показало да је заправо циљ посланичких питања указивање на грешке владе или појединих министара.¹⁵⁷

У погледу форме посланичка питања могу бити: у писаној форми, усмена питања са дебатом или без дебате, питања која се постављају у одређеном времену, хитна питања, питања која се постављају у сату за одређену тему, комитетска питања, буџетска питања, питања влади... Међутим, најчешће се ова питања постављају усмено или писмено у одређеном термину.

Тако се нпр. у Великој Британији испитивање премијера практикује једном недељно, а министара једном месечно. Премијер не зна унапред о чему ће га питати, а уобичајено је да ова испитивања преноси телевизија. Премијер и министри имају дужност да одговоре на постављена питања, изузев када би њихов одговор био супротан јавном интересу. Већина европских земаља има недељни термин предвиђен за постављање питања. На постављена питања се мора одговорити у предвиђено време, у периоду од три дана до једног месеца.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Институт посланичких питања није уставна материја, већ се регулише пословником о раду парламента. Устави који уређују посланичка питања јесу устав француске Пете републике из 1958, и устав Шпаније из 1978.

¹⁵⁶ Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 149

¹⁵⁷ Милосављевић, Б., Поповић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду/Службени гласник, Београд, 2011, стр. 263.

¹⁵⁸ Yamamoto, H., *Tools for Parliamentary Oversight: A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007, p. 50.

Када је у питању садржина посланичких питања, најчешће се постављају питања о активностима или догађајима о којима посланик на други начин не би могао добити потпуне информације, при чему се не смеју постављати питања из личног интереса. Будући да не постоји правна санкција за неодговарање на питања, елемент дејства посланичких питања постаје споран. Наиме, са становишта теорије парламентарног права, поставља се питање може ли се обавеза министра да одговори на посланичко питање сматрати правном, или је то обавеза морално-политичког карактера, која произлази из духа парламентарног система. Бавећи се овом проблематиком Владан Петров истиче како је мање важно то је ли обавеза министра да одговори на посланичко питање правна или политичка, колико је важно да се путем посланичких питања обезбеди здрав дијалог између владе и парламента, а нарочито парламентарне опозиције.¹⁵⁹

Према истраживању Интерпарламентарне уније и Светске банке, у 67 од 88 испитаних парламената постоји одређено време за постављање питања, док код 21 не постоји та могућност. У 8 земаља уставом је дефинисана учесталост (фреквентност) постављања питања. У 25 земаља чланови парламента имају уставно право да постављају питања, али уставом није дефинисана учесталост постављања, као ни форма питања. У парламентима су више заступљена питања у писаном облику и сматрају се једним од најзначајнијих механизма парламентарне контроле. Она омогућавају парламентарцима да упуте захтеве за детаљним објашњењима и да захтевају информације од различитих чланова владе.

Од 88 испитаних парламената 80 њих пословником о раду имају дефинисана писана посланичка питања која могу упутити чланови парламента индивидуално, у 5 испитаних парламената то може учинити само група парламентарца, док у 3 парламента не постоји могућност посланичких питања у писаном облику. Посланичка питања у писаном облику морају да испуне одређену норму. Тако нпр. она не смеју изражавати лично мишљење, нити бити увредљивог карактера.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 153

¹⁶⁰ Yamamoto, H., *Tools for Parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007, pp. 49–59.

3.2.2. Јавна (са)слушања

Јавна саслушања (јавна слушања или јавне консултације – *public hearings*) могу се дефинисати као институција парламентарне праксе која омогућава учешће грађана, представника цивилног друштва, експерата и других заинтересованих страна у раду парламентарних одбора. Јавним саслушањем парламентарни одбори прикупљају информације како би што успешније обављали послове из своје надлежности. Основни циљ јавних саслушања јесте надзор и контрола владе, унапређивање рада парламентарних одбора, боља имплементација усвојених закона, као и оснаживање дијалога грађана и власти, информисање јавности, да се парламент учини отвореним, и да се изабрани представници понашају одговорније.¹⁶¹

Јавна саслушања се могу поделити у три основне категорије: законодавна, контролна и истражна.¹⁶² Законодавна јавна саслушања спроводе се у циљу разматрања законског уређења одређене области, утврђивање предложених нацрта закона, као и примене одређених законских решења. На саслушањима се презентују чињенице мишљења, анализирају потребни услови и мере од стране сведока који долазе из разних сфера друштва. То могу бити посланици, представници владе и различитих заинтересованих страна на које се односи одређени закон.

Контролна, или надзорна јавна саслушања разматрају одређени закон фокусирајући се на његову примену и квалитет владиних програма као саму активност и ефикасност владе. Овим се жели постићи, тј. повећати ефикасност, транспарентност и економичност деловања извршне власти. Ова саслушања се односе на контролу, надгледање и мониторинг парламента над спровођењем јавне политике од стране извршне власти.

Истражна јавна саслушања организују се када постоји сумња да су јавни званичници током вршења дужности учинили неки преступ, било да је реч о организацији или појединцу.

Пословник о раду парламента у многим земљама предвиђа институт јавног саслушања у парламентарним одборима. Институт јавног (са)слушања има вишеструко позитивну улогу:

¹⁶¹ Орловић, С., *Парламент и грађани*, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2008, стр. 22.

¹⁶² *Исто*, стр. 17.

- образовну улогу, која омогућава члановима одбора да се додатно информишу о питањима која су на дневном реду;
- квалитет усвојене политике; овим инструментом се унапређује квалитет усвојене политике, нарочито када у јавном слушању, осим експерата учествују и грађани и представници интересних група;
- легитимност усвојене политике, којом се обезбеђује укључивање цивилног друштва у рад парламентарних одбора;
- легитимност политичких институција, чиме јавно (са)слушање представља додатни форум за дијалог између органа законодавне власти и цивилног друштва, а рад парламента постаје транспарентнији и ближи грађанима и самим тим повишава се ниво поверења грађана у политичке институције;
- јавни надзор над радом парламента, што је омогућено нарочито у оним земљама које су институционализовале механизам сарадње са организацијама цивилног друштва; и
- јачање културе грађанског учешћа у јавном животу, при чему јавно саслушање доприноси развоју грађанског учешћа у јавном животу и усклађивању различитих интереса кроз политичке институције.¹⁶³

Према мишљењу Славише Орловића, јавно саслушање треба разликовати од јавних расправа и јавних заговарања. Јавне расправе се могу организовати и ван парламента, оне су неформалне и укључују јавност, док јавно заговарање представља чин подршке неком питању.¹⁶⁴

Према резултатима истраживања ОЕСД-а из 2001. године, институт јавног саслушања у модерним демократијама представља стандардну праксу. У две трећине земаља чланица ОЕСД-а јавно саслушање је основни инструмент за додатно информисање чланова одбора о питањима која се налазе на дневном реду одбора.

3.2.3. Интерпелације

Интерпелација [lat. *Interpellatio* – упадица, приговор] је слична институту посланичких питања, с том разликом што се интерпелација углавном подноси колективно и у писаној форми. Основне разлике између интерпелације и посланичког питања, према схватању Ратка Марковића јесу претрес, односно дебата која прати интерпелацију, значај питања које је садржано у интерпелацији, као и то што се

¹⁶³ Голубовић, Д., *Лобирање у парламенту – упоредна искуства и препоруке за Србију*, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2009, стр. 22.

¹⁶⁴ Орловић, С., *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*, UNDP, Београд, 2007.

интерпелација завршава гласањем.¹⁶⁵ О значају интерпелације говори и њен назив у Немачкој, где се интерпелација назива „велико питање“ (*grosse Anfrage*), за разлику од посланичког питања које се означава као „мало питање“.¹⁶⁶

Према истраживању Интерпарламентарне уније и Светске банке, у 52 од 88 испитаних парламената постоји дефинисана процедура интерпелације, која их разликује од посланичких питања, у 7 парламената интерпелација само прати посланичка питања, док у 23 парламента интерпелација постоји као независна процедура.¹⁶⁷

Интерпелација се може дефинисати као „питање одређеног броја посланика упућено влади у писменој форми са циљем да се од ње затражи објашњење за одређене радње предузете у вођењу политике, а поводом којег се, по правилу, води расправа и на крају гласа“.¹⁶⁸

Као и код посланичких питања, тако и код ове дефиниције разликујемо четири основна елемента:

- форма – интерпелација се подноси у писаној форми од стране групе од најмање 5 до једне трећине укупног броја посланика;
- садржина – интерпелације се подносе поводом питања која су изазвала или која могу изазвати јавни интерес;
- циљ – основни циљ интерпелације јесте да влада објасни и оправда своје поступке;
- дејство – остваривање политичке одговорности владе пред парламентом.

Поступак, односно исход интерпелације може бити двојак. Према првом, по окончању расправе да се гласа о питању које је било предмет интерпелације. Ако се не изгласа владин предлог, влада је дужна да поднесе оставку. Према другом поступку, по окончању расправе, парламент изгласава резолуцију у којој изражава своје мишљење у погледу интерпелације или одговора владе на то питање. У овом случају политичка одговорност владе уопште се не доводи у питање.

¹⁶⁵ Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2009, стр. 280.

¹⁶⁶ Према: Милосављевић, Б., Поповић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду/Службени гласник, Београд, 2011, стр. 263.

¹⁶⁷ Yamamoto, H., *Tools for Parliamentary Oversight: A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007, pp. 59–62.

¹⁶⁸ Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 156.

3.2.4. Буџетска контрола

Као један од значајнијих инструмената у демократској контроли наводи се „снага новчаника“ [*power of purse*], односно одлучивање о буџету и контроли његовог трошења. Према речима бившег министра финансија Мађарске, Чабе Ласла [Csaba László]: „У савременим друштвима најбитније питање представља новац. У демократским друштвима постоји само један важнији појам – новац пореских обвезника.“¹⁶⁹

На семинару ИПУ-а о буџетском процесу и парламенту, закључено је да „државни буџет није само технички инструмент који садржи приходе и (предлаже) расходе. То је најзначајнија политичка изјава извршне власти у току године. У њему се огледају темељне вредности државне политике... Буџет је најважнији документ у обезбеђивању отворености, одговорности, обухватности и добре владавине... Буџет мора да буде одобрен у парламенту пре него што влада може да троши новац или повећа приходе, чиме су министри одговорни парламенту и његовим одборима... отвореност и одговорност би требало да буду уставни захтеви, нарочито у процесу доношења државног буџета. Уз јавност читавог буџетског процеса, одговорност је само срце демократије“.¹⁷⁰

Како се буџетски процес може поделити у четири фазе: припрема предлога буџета; усвајање буџета; извршење буџета и одговорност за остварене резултате¹⁷¹ – тако се и парламентарна контрола буџета може посматрати кроз ове четири фазе.

У фази планирања парламент и посланици могу својим предлозима утицати на коначан предлог буџета, који парламенту доставља влада, док у фази усвајања парламент показује своју праву моћ контроле. Да би парламент заиста имао моћ контроле, неопходно је да поседује право да буџет одобри или не одобри (врати на дораду влади), допуни, скрати или на други начин измени. Буџет сектора безбедности мора одсликавати утврђену политику, утврђену доктринарним и програмским документима, а за то је, будући да га усваја и даје му законску снагу, у крајњој линији

¹⁶⁹ Csaba László према: Zambori, M., *Economically Viable Management and Defence Spending*, у: Fluri, P. (Ed.), *Defence Institution Building*, DCAF, Geneva, 2006, p. 275.

¹⁷⁰ Генерални извештај са семинара ИПУ-а „Парламент и буџетски процеси, укључујући перспективу пола“, Најроби, 2000. године (Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective, 22–24 May 2000, Nairobi, Kenya), доступан на:
http://www.ipu.org/pdf/publications/nairobi_en.pdf

¹⁷¹ Видети: Јовановић, М., *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 197–198.

одговоран парламент. Фаза извршења је момент за контролу на основу упоређивања са планираним извршењем. Фаза ревизије или надзора јавних расхода јесте тренутак када се врши преглед утрошка и остварених резултата и врши њихово упоређивање за задатим циљевима.

Ефикасна парламентарна контрола подразумева следећа питања: да ли се јавна средства троше наменски? Да ли се та средства троше економично? Да ли има доказа о злоупотреби, проневери или другим неправилностима? Односно, неопходно је проверити да ли су примењена два основна правила вредности новца: ефективност – остварење политичких циљева („Учинити праву ствар“) – и ефикасност – остварење политичких циљева најмањом употребом средстава („Учинити праву ствар економично“).¹⁷² Да би се одговорило на ова питања, неопходно је да посланици имају одговарајућа стручна знања, као и да користе спољну експертизу. Та експертиза се најчешће обезбеђује у виду ревизорске институције. У земљама које немају традицију овакве институције парламенти могу користити и овлашћене ревизорске куће.

Најбољи показатељ значаја улоге парламента у процесу доношења буџета јесте обим у којем парламент може утицати на садржај буџета кроз амандмане. У складу са наведеним разликују се три модела парламента:

- парламенти који припремају буџет – ови парламенти могу допунити или одбити предлоге буџета, али и дати сопствене предлоге буџета; нацрт предлога који подноси влада служи само као предлог који не обавезује на прихватање.
- парламенти који утичу на буџет – могу допунити или одбити буџет, али не могу да упућују сопствене предлоге;
- парламенти који немају утицај на буџет – само дају пристанак за износ који тражи влада. У неким државама се чак и сугестије за допуну буџета сматрају једнаким изгласавању неповерења влади (нпр. парламенти вестминстерског типа).¹⁷³

3.2.5. Парламентарне истраге

Контролна функција парламента обухвата и рад парламентарних одбора и комисија које су формиране са циљем да спроведу истрагу о одређеним питањима

¹⁷² Према: Борн, Х., *Приручник за посланике број 5/03 – Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса*, Гораграф, Београд, 2003, стр. 132.

¹⁷³ Шире: Johnston, N., Nakamura, R., *Orientation handbook for members of parliament*, The World Bank Institute, 2006. p. 19.

везаним за рад владе или министарстава, односно одређених активности које спадају у њихов домен. Стога се овај инструмент контроле назива парламентарним истрагама. Питања која могу бити предмет парламентарне истраге дала би се сврстати у четири групе:

- питања која се односе на процену ефикасности и фискалне одговорности у активностима све три гране власти у случају откривања малверзација, злоупотреба, неспособности, корупције, активности које подривају основе морала и јавног реда, проневера, сукоба интереса и злоупотреба средстава из државних фондова од стране владиних органа или функционера;
- питања у вези са чињењем кривичних и других незаконитих радњи у области радних односа или односа између запослених и послодаваца;
- питања која се односе на истраживање организованог криминала; и
- питања која се односе на ефикасност и економску оправданост делатности свих државних органа укључених у надзор и управљање енергетским ресурсима, као и имплементацију федералних програма и стратегија.¹⁷⁴

Основни циљ парламентарних истрага јесте да се успостави директна веза између насталих последица и активности државних органа, али не и да се утврђује кривица појединих функционера.

Парламентарне истраге по правилу спроводи истражни одбор, парламентарни одбор или посебна комисија. У европским земљама парламентарну истрагу врше посебне комисије или парламентарни одбори.¹⁷⁵ Друга могућност је да постоји стално парламентарно радно тело, као што је Стални пододбор за истраге (Permanent Subcommittee on Investigations) Одбора за националну безбедност и Владине послове (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs) Сената САД.

¹⁷⁴ Одсек за информативно-истраживачке послове Народне скупштине, *Парламентарне истраге*, доступно на:

<http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/организација-и-стручна-служба/информативно-истраживачки-послови.294.html>

¹⁷⁵ На пример, у Аустрији је то истражни одбор парламента, у Данској је то парламентарна Комисија за истрагу питања од посебног значаја, у Немачкој парламентарне истраге може да спроводи посебни истражни одбор парламента, као и Одбор за одбрану, који, уколико је надлежан за спровођење истраге, стиче статус истражног одбора. У Пољској, Шведској, и Литванији парламентарне истраге спроводи посебно парламентарно тело – парламентарна истражна комисија, комисија или одбор за истрагу. Парламентарне комисије и одбори за истрагу могу се формирати и у парламентима Грузије и Украјине. У овом случају то је привремено радно тело оформљено на захтев посланика и у циљу истраге.

3.2.6. Изгласавање неповерења Влади

Институт гласања о поверењу Влади у односу на последице и дејство које има (пад владе) сматра се најзначајнијим и најделотворнијим инструментом парламентарне контроле. Овај институт представља уставну категорију и проистекао је из тзв. рационализације парламента, односно потребе да се установи ефективна парламентарна контрола над радом владе, али да се уједно влада учини отпорном у односу на парламент.

Три су битна елемента поступка за изгласавање неповерења влади: број посланика овлашћених да поднесу предлог, рок за подношење и гласање о предлогу, као и већина потребна за изгласавање неповерења. Наведени елементи разликују се од земље до земље, у зависности од уставних одредби које регулишу ову материју.

Постоје два типа изгласавања неповерења влади: просто и конструктивно изгласавање неповерења влади. Последице простог изгласавања неповерења јесу оставка владе и распуштање парламента, док конструктивно изгласавање неповерења значи да парламентарна већина истовремено са изгласавањем неповерења једној влади – бира другу владу или врши реконструкцију.

Поред солидарне (колективне) одговорности владе, постоји и индивидуална одговорност њених чланова, или министарска одговорност. Министарска одговорност може бити политичка, материјална и кривична. Политичка одговорност министра значи губитак поверења према министру у парламенту, тј. она је на делу кад министру парламент изгласа неповерење. Код политичке одговорности министра у питању је целисходност, а не законитост његовог рада. Материјална одговорност министра је одговорност за штету насталу приликом вршења његове службене дужности нанесену његовом незаконитом радњом. Кривична одговорност министра наступа кад он приликом вршења своје службене дужности учини дело кажњиво по кривичном закону.

Поступак изгласавања неповерења влади разликује се од постављања питања поверења влади. Предлог за изгласавање неповерења влади потиче од парламента, а питање поверења поставља сама влада (председник владе). Поводом предлога за изгласавање неповерења влади, расправља се и гласа о неповерењу, и супротно – кад влада постави питање свог поверења у парламенту, он гласа о поверењу влади. У строгом смислу, само је предлог за изгласавање неповерења влади инструмент

парламентарне контроле, односно, предлог за изгласавање неповерења влади представља инструмент непосредне чврсте контроле, док је питање поверења влади инструмент посредне чврсте парламентарне контроле владе.¹⁷⁶

Треба напоменути да у већини случајева, предлог за изгласавање неповерења влади нема успеха уколико је влада стабилна, односно располаже парламентарном већином. Постоји и мишљење да је то зато што „влади није потребна морална подршка опозиције“,¹⁷⁷ односно да влада не сме да зависи од гласова опозиције.

3.2.7. Рад сталних парламентарних одбора

Одбори (комисије) могу се дефинисати као мале групе посланика који су задужени, било на тренутној или сталној основи, да детаљније испитају различита питања него што би то био у могућности цео парламент.¹⁷⁸ Они су помоћна радна тела парламента која треба да обезбеде квалитетнији и ефикаснији рад парламента.¹⁷⁹ У складу са овим одређењем, одборе бисмо могли сврстати у две категорије: стални одбори и *ad hoc* одбори. Стални одбори се оснивају за период трајања представничког тела, специјализовани су за одређене области и често имају одговарајућа тела у извршним органима власти (агенције или министарства), док су *ad hoc* одбори, као што им назив каже, привремени и формирају се како би се испитала одређена појава.

Улоге одбора се разликују од земље до земље, али углавном прате основне функције парламента. Заправо, могло би се рећи како је основна улога парламентарних одбора да својим члановима омогући разматрање предлога закона и других предлога у области јавних политика са више пажње него што то омогућава заседање парламента у пуном саставу. Мишљење надлежног парламентарног одбора о предлогу закона често је саставни део законодавног поступка.

Одбори имају значајну улогу и у контроли извршне власти, као и у поступку доношења буџета. Према схватању Рода Хега [Rod Hague] и Мартина Харопа [Martin Harrop] значај одбора потиче од три фактора: стручности, повезаности и подршке.

¹⁷⁶ Према: Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 164–165.

¹⁷⁷ Пејић, И., *Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2006, стр. 185.

¹⁷⁸ Видети: Одбори у законодавним телима, НДИ, 1996.

¹⁷⁹ Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 107.

Чланове одбора одређују посланичке групе, претежно по критеријумима стручности, па самим тим одбор делује као радно тело стручњака који се стално баве одређеним питањима. Повезаност чланова одбора односи се на то да релативно мала група посланика чини одбор, чиме се обезбеђују сарадња, консензус и превазилажење нетрпељивости, која проистиче из припадности различитим политичким партијама. Подршка се односи на квалификовано особље које експертским истраживањима помаже политичарима у доношењу предлога и препорука.¹⁸⁰

Коментаришући важне контролне функције одбора, бивши конгресмен САД Џејмс Шенон [James Shannon] каже да „одбори могу играти значајну улогу у контроли и евалуацији рада министара владе... Однос између одбора и министарстава не треба да буде антагонистички. У ствари, овај однос је више систем размена информација како о политици тако и административним питањима ... и он је заснован на заједничкој потреби.“¹⁸¹

Одбори, такође, обављају истражну улогу, било као део контролне функције, било да је парламент по хитном поступку створио такав одбор који треба да истражи неку контраверзну појаву или делатност. Колики је значај парламентарних одбора може се увидети у изјави Вудроа Вилсона [Woodrow Wilson] из 1885: „Конгрес у заседању је конгрес на јавној изложби, док је Конгрес у просторијама одбора, Конгрес који ради.“¹⁸²

3.3. Механизми ванпарламентарне контроле

Сазнање да за ефикасну јавну контролу, стабилност демократије и владавине права није довољна класична подела власти у савременим државама довело је и до развоја независних државних органа и тела за јавну контролу. Постоје различита теоријска схватања о разлозима настанка независних државних органа и тела. Па тако према *buffer*-теорији независни државни органи настају како би се одређени послови од јавног интереса заштитили од све већег политичког утицаја корупције, док према

¹⁸⁰ Шире у: Hague, R., Harrop, M., *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 6th edition, Palgrave Macmillan, New York, 2004, p. 252.

¹⁸¹ Видети студију: Одбори у законодавним телима, НДИ, 1996, стр. 9.

¹⁸² Према: Born, H., Fuor, T., *Parliamentary Oversight of the Security Sector in the Euro-Atlantic Area: Trends and Lessons*, in: *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges*, Adedeji Ebo and Boubacar N'Diaye (eds.), DCAF, Geneva, 2008.

escape-теорији ови органи настају као форма којом је могуће отклонити недостатке традиционалне државне управе.¹⁸³

Тим институцијама је заједничка врло мала или баш никаква везаност ни за једну од класичних грана власти. Међу њима је најпознатија институција омбудсмана, а такође и специјализоване државне институције за надзор над трошењем јавних финансијских средства.¹⁸⁴

Да би независна тела ефикасно обављала своју функцију, неопходно је да буду испуњени следећи услови: политичка и финансијска независност од осталих органа власти; овлашћења да може самостално покретати ревизије одређених питања/активности; доступност свим релевантним информацијама; ресурси неопходни за рад; и извештавање о раду.¹⁸⁵

Са једне стране, ове институције морају да буду независне, али, са друге, оне морају да одговарају парламенту за свој рад.

3.3.1. Ревизорске институције

Врховна или државна ревизорска институција јесте јавно тело државе које, како год било осмишљено, конституисано или организовано, законом извршава функцију највише јавне ревизије државе.¹⁸⁶ Државна ревизорска институција је један од независних инструмената којима се контролише истинитост и објективност финансијског извештавања о трошењу средстава буџета државе, тј. једна од њених основних надлежности јесте омогућавање јавности и поузданости извештавања о јавним финансијама. Ревизијом јавног сектора ове институције треба да промовишу: одговарајуће и ефективно коришћење јавних средстава, развој доброг управљања финансијама, одговарајуће спровођење административних активности и пренос информација јавним институцијама и широј јавности путем објављивања објективних

¹⁸³ Лилић, С., Парламент, независни државни органи и тела, и борба против корупције у Србији, у: Чамерник, Б., Манић, Ј., Леденичан, Б., *Народна скупштина РС и независни државни органи/тела*, UNDP, Београд, 2010, стр. 94.

¹⁸⁴ Кос, D., *Je li samostojnost nezavisnih nadzornih institucij res potrebna?* (Да ли је самосталност независних надзорних институција стварно потребна?), *Зборник ИЈУ*, Љубљана, 2007.

¹⁸⁵ Видети: Чамерник, Б., Манић, Ј., Леденичан, Б., *Народна скупштина РС и независни државни органи/тела*, UNDP, Београд, 2010, стр. 28.

¹⁸⁶ Дефиниција дата од стране Међународне организације врховних ревизорских институција (International Organisation of Supreme Audit Institutions); http://www.intosai.org/en/portal/about_us/intosai_glossary/.

извештаја. Основна улога ревизорских институција позната је и као *три Е*: утврдити да ли се јавни новац троши *Економично* (трошити мање), *Ефикасно* (трошити добро) и *Ефективно* (трошити мудро).¹⁸⁷

Свака земља у складу са својим политичким системом, традицијом и искуством, има развијену ревизорску институцију, која припада једном од следећа три модела: вестминстерски модел, правосудни модел или модел одбора (колегијума).¹⁸⁸

Према *вестминстерском моделу* ревизорска институција назива се Врховном ревизорском институцијом и она се може дефинисати као независно тело које за свој рад одговара парламенту. Чине је професионални ревизори и експерти, а ова институција периодично извештава о финансијским одлукама и активностима владе. Ова институција нема судску функцију, али уколико наиђе на неправилности, своје налазе може проследити правосудним органима. Овај модел је доминантан у земљама Комонвелта.

Према *правосудном моделу* ревизорска институција представља интегрални део правосудног система који функционише независно од извршне и законодавне гране власти. Ова институција контролише да ли влада функционише у складу са законима и правилима и да ли се јавне финансије троше на прави начин. Кључни аспект система правосудне одговорности састоји се у томе што релевантни владини званичници носе личну одговорност у случају извршавања неовлашћених или незаконитих исплата. У правосудном систему је ревизорска институција позната под називом Финансијски (или ревизорски) суд и генерално представља самосталан суд који се бави искључиво финансијским питањима. Ређе ова институција може бити део Врховног суда, са уобичајеним називом Финансијска комора. Финансијски суд ужива виши профил и већи степен аутономије од Финансијске коморе. Овај модел је доминантан у „латинским“ земљама Европе (Француска, Италија, Шпанија, Португал итд), у Турској, као и земљама Латинске Америке.

Према *моделу одбора или колегијума* ревизорска институција има извештајни број чланова који формирају колегијум или управни одбор и заједнички доносе одлуке. Ревизорска тела колегијума уобичајено сачињавају део парламентарног система

¹⁸⁷ Yamamoto, H., *Tools for Parliamentary Oversight: A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007, p. 74.

¹⁸⁸ Characteristics of different external audit systems, DFID Briefing, 2004, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfima/pfima-externalaudit-briefing.pdf>

одговорности. Извештаји и мишљења која усвоји колегијум се подносе парламенту, у којем најчешће постоји неки облик Комитета за јавне финансије који делује у складу са њима. Тела колегијума немају правосудне функције. Основна структура модела одговорности слична је вестминстерском моделу, док се кључне разлике могу уочити у интерној структури ревизорске институције. Овај модел је доминантан у земљама Азије.

Однос између ревизорских институција и парламента зависи од модела ове институције и начина на који подноси извештај:

- у вестминстерском моделу главни ревизор директно извештава парламент;
- у моделу одбора овај одбор припрема и шаље годишње извештаје Комитету за финансије, који га прослеђује парламенту;
- у правосудном моделу веза између парламента и ове институције мање је директна, будући да је традиционално судство институционално независно од законодавне и извршне власти. У овом моделу подаци се шаљу одбору за финансије, који уобичајено припрема и шаље извештај парламенту.

3.3.2. Омбудсман

Институцију омбудсмана први пут је успоставио 1809. године шведски парламент [*Sveriges Riksdag*], с циљем контроле извршне власти у поступку спровођења закона.¹⁸⁹ Иако функционисање ове институције најдужу традицију има у скандинавским земљама,¹⁹⁰ термин *омбудсман* се, у данашње време, „конвенционално употребљава за означавање свих институција различитог назива (омбудсман, парламентарни комесар, медијатор, грађански или народни правобранилац итд.) које врше сличну функцију – функцију парламентарног заштитника права грађана од незаконитог, неправилног и неефикасног рада органа управе и јавних служби.“¹⁹¹

¹⁸⁹ Иначе, пре увођења омбудсмана, у Шведској је још од 1713. године постојао канцелар правде (постоји и данас), којег је именовао монарх ради контроле рада државних службеника. Међутим, временом се показало да канцелар правде није у довољној мери независан у односу на извршну власт, што је имало за последицу увођење омбудсмана.

¹⁹⁰ Након Шведске, следећа земља у којој је уведен омбудсман била је Финска (1919), затим следи Данска (1954), а половином прошлог века омбудсмана уводе СР Немачка (1956), Норвешка и Нови Зеланд (1962), Велика Британија (1967), Хаваји и САД (1968) итд.

¹⁹¹ Према: Милосављевић, Б., *Омбудсман – заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001, стр. 13.

Према схватању Саше Јанковића,¹⁹² омбудсман свугде у свету постоји како би, заједно са другим институцијама заштите права, спречио да се суштина подвргне форми, а грађанин самовољној власти. Заправо, могли бисмо рећи како је основна улога омбудсмана „да штити људска права и слободе загарантоване уставом; да ствара амбијент и свест о потреби обезбеђивања принципа владавине права; да јача одговорност демократских институција; да утиче на стварање правне сигурности грађана; да утиче на законитост и непристрасност рада државних органа пред којима грађани остварују своја права, слободе, обавезе и правне интересе“.¹⁹³

Према схватању Миодрага Јовичића, основне карактеристике институције омбудсмана јесу следеће:

- омбудсман је орган парламента, „коме је и иначе дато право надзора над радом егзекутиве, али који тај надзор најчешће не може да врши непосредно, сâм, и не може да улази у разматрање свих, с његовог гледишта 'ситнијих' случајева, који, међутим, с гледишта појединца могу да буду веома крупни. Тај задатак, у име парламента преузима омбудсман...“¹⁹⁴
- он је орган који ни у чему не дира у постојећи систем надзора над радом органа управе и јавних службеника, него га само допуњава. „Омбудсман наине нема овлашћења да мења или укида акте органа управе нити да кажњава због незаконитог или погрешног рада; он може само да критикује акте и поступке управе и указује на њихове недостатке и да тражи кажњавање криваца...“¹⁹⁵
- овлашћења омбудсмана се односе на право вршења надзора над законитошћу рада органа управе и службеника, али је он готово једини (изван егзекутиве) који може да цени и целисходност овог рада, упуштајући се у датом случају и у оцену коришћења дискреционог овлашћења;
- лака доступност, без формалности и трошкова на страни грађана, ефикасност интервенције, уз могућност поступања по сопственој иницијативи.¹⁹⁶

¹⁹² Саша Јанковић, Заштитник грађана, Извештај за 2007. годину, Београд, http://209.85.129.132/search?q=cache:evXP0TT5_dIJ:www.zastitnik.gov.rs/attachments/197_redovan_godi_snji_izvestaj_2007.doc+uloga+nvo+u+reformi+sektora+bezbednosti&hl=sr&ct=clnk&cd=40

¹⁹³ Преузето из: Национална стратегија за приступање Европској унији, стр. 43; <http://www.seio.sr.gov.yu>, 04/01/2008.

¹⁹⁴ Јовичић, М., *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд, 1969., стр. 8

¹⁹⁵ *Исто.* стр. 9.

¹⁹⁶ *Исто.*

3.4. Улога парламента у остваривању контроле сектора безбедности

3.4.1. Начела и услови парламентарне контроле сектора безбедности

Не постоје међународно прихваћени стандарди у области демократске и парламентарне контроле, јер се област безбедности и одбране сматрају деловима националне суверености. Међутим, постоје одређени општеприхваћени стандарди за парламентарну контролу сектора безбедности, као што су следећи: држава је једини чинилац у друштву који има легитиман монопол силе; безбедносне службе су одговорне легитимним демократским властима; парламент је суверен и извршну власт држи одговорном за развој, примену и мењање безбедносне и одбрамбене политике; парламент има јединствену улогу у одобравању и надгледању одбрамбених и безбедносних трошкова; парламент има кључну улогу у проглашавању и укидању ванредног или ратног стања; начела добре владавине и владавине права важе за све органе власти, па тако и за сектор безбедности; припадници сектора безбедности су појединачно одговорни пред судовима за кршење домаћих и међународних закона; организације сектора безбедности су политички неутралне.¹⁹⁷

Међу условима за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности као најзначајнији наводе се следећи: (1) јасно одређена уставна и правна моћ; (2) обичајна пракса; (3) ресурси и стручност; (4) политичка воља.¹⁹⁸

Уставна и правна моћ

Устав даје најважнији правни основ за парламентарну контролу сектора безбедности. Иако се уставни разликују од земље до земље, према њиховим политичким, културним, привредним и друштвеним приликама, већина устава предвиђа да је извршна власт одговорна за сектор безбедности; као и да је извршна власт одговорна законодавној.

Законска овлашћења, или ауторитет за вршење контроле, заснива се на уставном и законском оквиру државе. У односу на сектор безбедности могу се идентификовати следећа *овлашћења* парламента за контролу: општа овлашћења (доношење и мењање закона, постављања питања, парламентарне истраге, саслушања

¹⁹⁷ Борн, Х., *Приручник за посланике број 5/03 – Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса*, Гораграф, Београд, 2003, стр. 22

¹⁹⁸ *Исто*, стр. 75.

итд); буџетска контрола; мировне операције; набавке за сектор безбедности; документи политике безбедности и планирања; војни кадар.

Обичајна пракса

Не може све понашање и узајамно деловање да буде регулисано законом. Стога је једнако важно развити и одржавати навике и праксу парламентарне контроле подржане друштвеним нормама, попут узајамног поштовања и поверења. Нпр. потпуно и благовремено обавештавање и укључивање посланика у нове развојне токове у области безбедности није само питање отворености и правне одговорности, већ и дијалога међу људима.

Ресурси и стручност

Ефикасна парламентарна контрола сектора безбедности захтева експертизу и ресурсе унутар парламента или захтева да му буду на располагању. Међутим, експертиза унутар парламента ретко достиже експертизу владе и снага безбедности. У већини случајева парламенти имају мало истраживачког особља, док се влада може ослонити на особље министарства одбране и других министарстава која се баве сектором безбедности. Како би парламентарна контрола била ефикасна, неопходно је да посланици имају приступ различитим информацијама, али и непристрасном саветовању. Ово се омогућава правилном организацијом служби парламента, као што су парламентарне библиотеке и истраживачке службе, које су задужене да обезбеде непристрасне, релевантне и квалитетне информације и анализе за посланике. Тако нпр. у оквиру доњег дома британског парламента установљена је Јединица за детаљно испитивање [енгл. *Scrutiny Unit*], која пружа специјализовану подршку појединим одборима онда када су оптерећени пословима.

Према истраживању Одељења за истраживачко-информативне послове Народне скупштине Републике Србије, најчешћи организациони модел централних истраживачких организација оличава јединица одвојена од библиотеке, али истраживачка јединица уједно може бити и део веће организације,¹⁹⁹ која може да садржи и парламентарну библиотеку и архив. У организацији истраживачких служби у смислу подршке посланичких активности и рада парламентарног особља користе се

¹⁹⁹ Истраживачке организације основане су у Чешкој и Словачкој 1990, у Мађарској 1991, Литванији и Пољској 1992, у Грузији 1996, у Румунији 1997, у Македонији 1998. и након тога у Бугарској, Албанији, Хрватској, Молдавији и Словенији.

додатне методе, као, на пример: курсеви, библиотечке туре, презентације, састанци са појединачним члановима парламента/особљем и слично.

Парламентарне истраживачке и информативне службе међусобно сарађују преко разних мрежа, а нарочито у Европи путем Европског центра за парламентарна истраживања и документацију (European Centre for Parliamentary Research & Documentation – ECPRD).²⁰⁰ Намена ових мрежа јесте боље разумевање организације парламентарних услуга и постигнутих резултата у пракси европских парламената. Тако је 1990. године доњи дом италијанског парламента [*Camera dei Deputati*] објавио је, у име ECPRD-а, Каталог европских парламентарних библиотека и информативно-истраживачких служби.²⁰¹

Поред приступа библиотекама и истраживачким центрима, за побољшање стручности посланика из области безбедности предлаже се и следеће: успостављање одбора за одбрану и безбедност и његова подела на пододборе (за набавке, буџет, мировне мисије итд); похађање домаћих и међународних семинара, посете службама безбедности; размена искуства и праксе са посланицима из различитих земаља; коришћење услуга експерата са универзитета и института, пензионисаних припадника сектора безбедности; успостављање неформалне стручне групе посланика из свих странака заинтересованих за питања безбедности.²⁰²

Политичка воља

Чак и ако је правни основ за парламентарну контролу беспрекоран, а парламент има довољно ресурса и стручности да га прихвати, ефикасна парламентарна контрола сектора безбедности не може се узети здраво за готово. Последњи чинилац, воља посланика да користе расположива средства и механизме, кључни је услов ефикасне парламентарне контроле. Мањак политичке воље за контролу могу да изазову различити чиниоци, међу којима и: страначка дисциплина – ако је у интересу посланика владајуће странке да одржавају извршну власт, они могу да нагињу уздржавању од јавне критике; заинтересованост или незаинтересованост изборног тела

²⁰⁰ О Европском центру за парламентарна истраживања и документацију (European Centre for Parliamentary Research & Documentation) видети: www.ecprd.org

²⁰¹ Каталог су ажурирали представници из Велике Британије, Чешке, Аустрије и други, а представља практичан и користан водич за парламентарне информационе услуге у Европи.

²⁰² Према: Јанковић, С. Парламентарна контрола сектора безбедности, у: Јанковић, П. (уред.), *Трећа школа реформе сектора безбедности*, Институт Г-17, Београд, 2004, стр. 76.

– у већини земаља јавност је генерално незаинтересована за питања безбедности. Зато многи посланици мисле да се не исплати, у смислу поновног избора, исувише се бавити безбедносним питањима; безбедносни обзири, који приморавају посланике, нпр. чланове одбора за обавештајне службе, да не откривају своје налазе.

Имајући у виду поменуте аспекте (овлашћења, политичку вољу и ресурсе), парламенти се деле на: 1) парламенте без утицаја, овакви парламенти немају овлашћења нити ресурсе да позову владу на одговорност; 2) парламенте у фази развоја, ови парламенти имају овлашћења, али не и ресурсе, нарочито стручно особље или библиотеке, а самим тим ни неопходне информације којима би владу позвале на одговорност (присутни у земљама у транзицији); 3) парламенте са делимичним утицајем – имају ресурсе, али не и овлашћења којима би на ефикасан начин позвале владу на одговорност; 4) утицајне парламенте – имају како овлашћења тако и неопходне ресурсе да позову владу на одговорност.

Ниво до којег је парламент у стању да примени парламентарна средства за потребе утврђивања опција владине политике и утицаја на њих, као и за надзор над политиком безбедности зависи не само од уставних одредби (легални *ауторитет*), већ и од *способности* и *става* парламента, као и од постојања критичког става чланова парламента за позивање владе на одговорност. *Способност* парламента се односи на кадрове парламента, буџет, библиотеку, инфраструктуру, тј. на ресурсе парламента. *Воља* или *став* се односи на дужност парламента да владе сматрају одговорним, упркос партијским/коалиционим политикама.²⁰³

Такође, као основни услов за ефикасно остварење парламентарне контроле сектора безбедности поставља се постојање регуларних и институционализованих односа са институцијама сектора безбедности, организацијама цивилног друштва, истраживачким институцијама и невладиним организацијама (НВО) које су специјализоване за питања одбране и безбедности, медијима, као и другим парламентима и парламентарним групама.

²⁰³ Born, H., Democratic Control of Defence Activities, u: Fluri, P. (Ed.), *Defence Institution Building*, DCAF, Geneva, 2006, pp. 84–86.

3.4.2. Инструменти парламентарне контроле сектора безбедности

Истраживања парламентарне контроле сектора безбедности²⁰⁴ указала су на то како у многим земљама влада настоји да игра надмоћну улогу у безбедносним питањима, те како је од кључног значаја да парламент има моћ и ресурсе ефикасне контроле.²⁰⁵ Другим речима, то значи могућност парламента да мења или одбије предлоге владе, као и могућност контроле примене законâ и одобрених буџетских средстава. Ова овлашћења парламента проистичу како из устава и законâ, тако и из правилâ парламентарних процедура и обичајне праксе. Уз то, временом се развијају друштвене норме и пракса у погледу одговорности и парламентарне контроле.²⁰⁶

Имајући у виду да се сектор безбедности налази под надлежношћу извршне власти, посланицима за ефикасну контролу сектора безбедности стоје на располагању сви они инструменти које парламент користи за контролу и надзор владе, односно право да организују парламентарна саслушања и да постављају посланичка питања, као и разне форме парламентарног истраживања.²⁰⁷ Наведени инструменти омогућавају посланицима да добију податке о одбрамбеној и безбедносној политици коју влада спроводи и уопште о питањима из области одбране и безбедности, помажу парламенту да контролише примену закона, истражују случајеве кршења закона, пропуста у руковођењу и евентуалној злоупотреби снага безбедности или њихових појединих компоненти, али и за усмеравање пажње јавности на одбрамбена и безбедносна питања.

Као један од најзначајнијих инструмената у демократској и цивилној контроли наводи се већ поменуто „снага новчаника“, односно одлучивање о буџету одбране и контроли његовог трошења. У већини земаља буџет за безбедност и одбрану саставни је део целокупног државног буџета, те парламент има утицаја у свим фазама његовог доношења и контроле.

Конкретније, у односу на сектор безбедности можемо идентификовати следећа овлашћења парламента за контролу:

²⁰⁴ Једно од таквих истраживања је урадио Одсек за информативно-истраживачке послове за потребе народних посланика Републике Србије. Доступно на: <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/организација-и-стручна-служба/информативно-истраживачки-послови.294.html>

²⁰⁵ Видети: Борн, Х., *Приручник за посланике број 5/03 – Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса*, Гораграф, Београд, 2003, стр. 22.

²⁰⁶ *Исто*, стр. 75.

²⁰⁷ Парламентарна контрола сектора одбране и безбедности (Контролна улога парламента), Одељење за информативно-истраживачке и библиотеке послове, Одсек за информативно-истраживачке послове, 2008, доступно на: <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/организација-и-стручна-служба/информативно-истраживачки-послови.294.html>

- Општа овлашћења: обухватају овлашћења која су у принципу применљива у свим областима управе. У највећем броју земаља ова овлашћења укључују: право доношења или измене закона, постављања питања, позивања чланова извршне власти и њихових запослених на сведочење, позивања чланова цивилног друштва, приступ поверљивим информацијама, право вршења парламентарних истрага и право одржавања саслушања.
- Буџетска контрола: право да контролише расподелу и измене средстава буџета за сектор безбедности – на нивоу програма, пројеката и засебних ставки; право усвајања или одбијања свих додатних предлога за буџет одбране (током фискалне године) и приступ свим документима од значаја за буџет одбране; право да одобрава завршни рачун; право да врши ревизију.
- Мировне операције: право (не)одобравања слања трупа у иностранство, утврђивање мандата, буџета, ризика војних лица која учествују у операцији, правила ангажовања, ланац командовања и контроле, трајање мисије и право посете трупима у мисији.
- Набавка за одбрану: обавеза владе да потпуно обавештава парламент о одлукама везаним за набавке; право да се уговори одобре или одбију; надгледање следећих фаза набавке: дефинисање потреба за новом опремом, одабиром произвођача и у процени понуда за компензацију и поравнање.
- Општа одбрамбена и безбедносна политика: право да одобри или не одобри стратегијске документе из области безбедности и одбране; концепт управљања кризама; доктрину војске; структуру снага.
- Војни кадар: овлашћење парламента да (не) усвоји план управљања људским ресурсима у одбрани, максималан број кадрова које запошљавају Министарство одбране и војска, потврђивање именовања високих војних команданата и право консултовања са министром одбране у вези са именовањима на високе положаје.²⁰⁸

У парламентарној контроли сектора безбедности значајну улогу играју и парламентарни одбори, који прате рад свих појединачних владиних органа и министарстава. У многим земљама парламенти су реформисали систем одбора како би их прилагодили одговарајућим ресорима владе, а уједно и како би развили одговарајућу стручност за праћење рада владе. Међутим, чак ни специјализовани одбори нису у могућности да сами, у потпуности, покрију рад једног ресора. Са становишта одговорности владе довољно је да министарство зна како би одбори могли да испитају сваки аспект њиховог рада, иако у пракси морају бити селективни. Да би контрола била

²⁰⁸ Према: Борн, Х., *Приручник за посланике*, бр. 5/03- *Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса*, Горограф, Београд, 2003., стр. 76.

могућа и ефикасна, одбори морају имати способност да самостално одлучују које аспекте владе треба испитати.

Најснажнији механизам парламентарне контроле сектора безбедности остварује се формирањем специјализованих одбора за одбрану, унутрашње послове и службе безбедности, чиме се олакшава решавање неких од највећих изазова парламентарне контроле оружаних снага: потреба специјализације и располагања стручним знањима, потреба обезбеђивања легитимности и транспарентности.²⁰⁹

Одбори за одбрану и безбедност могу се дефинисати као специјализована парламентарна тела која се баве питањима везаним за величину, структуру, организацију, финансирање и функционисање државних органа који имају мандат примене силе. Активности одбора односе се на: развој законског оквира из области безбедности и одбране; саветовање при доношењу буџета и контрола његовог трошења; преиспитивање владине политике одбране и стратегије безбедности; одобравање именовања на високе функције; саветовање парламента по питању међународних обавеза и уговора које треба ратификовати; саветовање парламента у вези с употребом силе и слањем војника у иностранство; праћење процеса набавки за сектор безбедности и одбране.²¹⁰

Такође, одбори имају широке контролне надлежности приликом истраживања питања од друштвеног значаја, нефункционалне администрације, оптужби за корупцију и скандале. Те надлежности се односе на: одржавање саслушања или вођење истрага; позивање војног особља, службеника државне администрације или експерата на састанке одбора ради сведочења; испитивање министара и других представника извршне власти; анализирање транспарентности и ефикасности јавне потрошње; захтевање од надлежних институција да изврше ревизију пословања; разматрање петиција и жалби које се тичу сектора одбране и безбедности; посећивање и провера институција безбедности и одбране, укључујући и трупе распоређене у иностранству.²¹¹

²⁰⁹ Видети: Јанковић, С., *Парламентарна контрола сектора безбедности, Антологија текстова са Школе реформе сектора безбедности*, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007, стр. 113.

²¹⁰ *Парламентарни одбори за одбрану и безбједност, Backgrounder*, DCAF, 2005, доступно на: kms1.isn.ethz.ch/.../Files/ISN/.../bg_parliamentary_committees_bcs.pdf

²¹¹ *Исто.*

Парламентарна контрола сектора безбедности остварује се, поред деловања одбора који су надлежни за одбрану и питања безбедности, и деловањем одбора за иностране послове; одбора за буџет или финансије; одбора за привреду или трговину, као и других одбора.

Овом приликом приказаћемо неке од добрих пракси у функционисању одбора који се баве питањима одбране и безбедности.

Организација и надлежности одбора у већини земаља су регулисани правилницима о раду парламента, док је у Немачкој Одбор за одбрану регулисан чланом 45а Основног закона Немачке (Устав).²¹² Најважнији задатак Одбора за одбрану је утврђивање и планирање буџета одбране. Буџет одбрамбених снага земље не може да буде одобрен без сагласности парламентарног Одбора за одбрану, али коначну одлуку о буџету доноси Одбор за буџет немачког парламента. Седнице Одбора за одбрану се одржавају сваке среде током редовног заседања Бундестага и све седнице су затворене за јавност. Присуство седницама Одбора за одбрану немачког Бундестага ограничено је на чланове овог тела, њихове заменике, парламентарног комесара за оружане снаге, шефове посланичких група и председника Бундестага. Одбор за одбрану немачког Бундестага је уједно и једини одбор који може да преузме улогу анкетног одбора (чл. 45б Основног закона). У немачком парламенту успостављена је и функција парламентарног комесара за оружане снаге, чији је задатак да штити основна права и помаже Бундестагу у вршењу парламентарне контроле. Контролом служби безбедности на федералном ниво бави се Парламентарни Контрол Панел, а питањима ограничавања приватности преписке, поште и телекомуникација бави се Комисија Г10.

У складу са регулативом из области заштите података одређени аспекти служби безбедности контролисани су и од стране Федералног повереника за заштиту података и слободан приступ информацијама од јавног значаја (*Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*). Буџетом за потребе служби безбедности бави се посебан одбор који је формиран од чланова Одбора за буџет, а контрола

²¹² Basic Law for the Federal Republic of Germany,
<https://www.btg-bestellservice.de/index.php?navi=1&subnavi=68&anr=80201000>

уtroшка буџетских средства налази се у надлежности посебног тела (*Dreierkollegium*) Федералног ревизорског суда (*Bundesrechnungshof*).²¹³

Могућност ограничења приватности кореспонденције, писама и телекомуникација има и ZFdG Панел који представља царинску истражну службу. Постоји и могућност звучног надзора приватних кућа у ситуацијама који су регулисани амандманима на Основни закон. Овај надзор спроводи Одбор за надзор звучног надзора приватних кућа.²¹⁴ Питања унутрашњих послова и унутрашње безбедности поверена су Одбору за унутрашње послове.²¹⁵

У америчком конгресу оба дома представничког тела имају одборе који се баве питањима војске (Одбор за војну службу) и обавештајне службе (Одбор за обавештајне службе). Значајну улогу у остваривању контроле, пре свега служби безбедности, имају и Одбор за отаџбинску безбедност, као и Одбор за правосуђе. Сваки одбор има свој пословник којим су регулисана следећа питања: надлежности одбора, датум и време одржавања седница, формирање пододбора, кворум, услови за отварање седница за јавност, процедуре за амандмане и гласање, особље одбора, поступање са класификованим информацијама, путовања чланова одбора која су везана за рад одбора, дисциплинске мере за чланове одбора, јавно оглашавање слушања и седница, итд.²¹⁶ Одбори имају и план контроле за једну фискалну годину, а између осталог поседују и моћ судског позива под претњом казне (*subpoena powers*). Под овим се подразумева ауторитет да се одређена особа позове на сведочење пред одбором или да преда документ. Одбијање да се сведочи пред одбором или одбијање да се преда документ сматра се непоштовањем одбора и кажњиво је до 1 године затвора и 1000 долара.

²¹³ Шире: Wills, A. et al., *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union*, European Parliament, Brussels, 2011, pp. 218-228.

²¹⁴ Видети: http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/bodies/scrutiny/index.html

²¹⁵ Видети: http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a12/index.html;
http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a04/index.html

²¹⁶ Видети: Rules of procedure for the permanent Select Committee on Intelligence United States House of Representatives 112th Congress, available at:
<http://intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/documents/112th%20Committee%20Rules%20Chairman%27s%20Mark.pdf>; Rules of the Committee on Armed Services 112th Congress
<http://armedservices.house.gov/index.cfm/committee-rules>;
http://www.senate.gov/pagelayout/committees/d_three_sections_with_teasers/committees_home.htm

Одбор за одбрану румунског парламента сваког месеца унапред добија програм главних централних и територијалних активности Министарства одбране. Седнице одбора се одржавају два пута недељно, а чланови одбора су слободни да индивидуално или групно присуствују активностима Министарства одбране за које су заинтересовани. Неопходно је да унапред о томе обавесте Министарство одбране и уколико је то потребно транспортују се у пратњи припадника министарства одбране.²¹⁷

У неколико земаља значајни уговори набавке за потребе одбране морају бити одобрени од стране одбора. У случају Холандије то су уговори који прелазе преко 2,5 милиона еура, Пољској 28 милиона и Норвешкој 300 милиона еура. У другим земљама где одобрење уговора није у надлежности одбора, Министарство одбране је у обавези да информише одбор и да пружи детаље о свим уговорима који превазилазе одређену вредност (Мађарска, Велика Британија, Швајцарска). Понекад одбори могу бити укључени у одређивање потребе за опремом, у бирању добављача или производа, и процењивању понуда за офсет аранжмане (САД и Чешка).²¹⁸

Значајну улогу у контроли сектора безбедности имају и независне институције. Тако поред општег омбудсмана, чији је задатак да штити права свих грађана и врши надзор органа управе, постоје и омбудсмани који се баве појединим облицима друштвеног живота или појединим категоријама становништва и њих називамо „специјалним“ омбудсманима или омбудсманима са „специјалним мандатом“, или „једноциљним“ омбудсманима.²¹⁹

Најпознатији специјализовани омбудсман је војни омбудсман, који је први пут установљен у Шведској 1915. године.²²⁰ Према DCAF-у војни омбудсман се дефинише као „механизам који функционише независно од војне командне структуре, врши контролу над сектором безбедности помаже да исти гарантовано поштује принципе и деловања војне управе“.²²¹ Успостављањем институције омбудсмана омогућава се да се изврши демократска контрола над сектором одбране, обезбеди поштовање владавине

²¹⁷ Према: Fuior, T., *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, DCAF, Geneva, 2011, p. 22.

²¹⁸ Исто.

²¹⁹ Видети: Дапчевић, Љ., *Контрола полиције и полицијски омбудсман*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008, стр. 122.

²²⁰ Данас војни омбудсмани постоје и у Норвешкој, Финској, Немачкој, Израелу, Канади, Аустралији, Холандији, Ирској, Белгији, док је у многим европским земљама установљена институција парламентарног војног повереника.

²²¹ Војни омбудсман, DCAF Background, Geneva, 2005, se2.isn.ch/serviceengine/Files/.../bg_military-ombudsman_bcs.pdf, p. 1.

права у оружаним снагама, промовишу транспарентност и одговорност у сектору одбране, побољшају ефикасност и одговорност у овом сектору и ојача поверење јавности о војсци.²²²

Поред војних, постоје и полицијски омбудсмани. Надлежност полицијског омбудсмана јесте контрола рада и аката које предузима и доноси полиција при обављању својих послова.²²³ Према схватању Љубице Дапчевић, полицијски омбудсман врши контролу свих облика лошег поступања полиције, као што су: немаран рад, спорост, грешке и пропусти, оспоравање појединих права грађана, неједнак третман и дискриминација грађана, излагање непотребним трошковима и слични пропусти. Полицијски омбудсман се, при томе, не задржава само у домену испитивања законитости рада полиције, већ испитује и повреде које су нанете нецелисходном, неадекватном и неједнаком применом закона.²²⁴

3.5. Парламент и родно питање

Једно од основних политичких права јесте право да се бира и да се буде изабран. Ограничено право гласа женама је од 1867. године било загарантовано у неколико европских држава (Шведска, Финска, Норвешка и Шпанија), док су међу ваневропским земљама то право гарантовале Јужна Аустралија и Нови Зеланд од 1893. године.²²⁵ Иако су данас на снази многобројни документи који регулишу ову област,²²⁶ постоји неколико земаља које негирају ова права женама.

²²² Исто.

²²³ Полицијски омбудсман постоји у Северној Ирској, Бразилу, Перуу, Новом Зеланду. Извор: Радојевић, М., Парламентарна контрола безбедносног сектора, *Ревивија за безбедност*, CBS, Београд, 08/08, стр. 34

²²⁴ Шире у: Дапчевић, Љ., *Контрола полиције и полицијски омбудсман*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008, стр. 145.

²²⁵ Шире: Пајванчић, М., *Правни оквир равноправности полова*, Покрајински завод за равноправност полова, Нови Сад, 2008, стр. 34.

²²⁶ Универзална декларација о људским правима (1948), Резолуција о политичким правима жена (1953), Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Декларација о елиминисању свих облика дискриминација према женама (1967), Декларација о заштити жена и деце у ванредним ситуацијама и оружаним сукобима (1974), Конвенција о елиминисању свих облика дискриминација жена (1979), Декларација о елиминисању насиља над женама (1993), Интерамеричка конвенција о превенцији, кажњавању и елиминацији насиља над женама (1995), Универзална декларација о демократији (1997), Опциони протокол Конвенцији о елиминисању свих облика дискриминација жена (1999), Закључци конференција у Стразбуру (1986), Бечу (1989), Риму (1993), Закључци IV светске конференције о женама (Беч 1994), V светска конференција о женама – Пекиншки документи (1995), Декларација Савета Европе о равноправности жена и мушкараца (Истанбул 1997).

У извештају Програма УН за развој из 1995. године закључено је да је потребно да заступљеност жена буде на нивоу од 30%, како би могле да имају значајнији утицај у законодавним телима. Међутим, истраживања која на ову тему годишње ради ИПУ показују (видети прилог 2) да свега око 13% земаља испуњава овај услов, док у око једанаест парламената жене уопште нису заступљене. Структура заступљености жена у парламентима на светском нивоу јесте следећа: 19,7% жена заступљено је у једнодомним парламентима или доњем дому, 18,7% у горњем дому, 19,5% у оба дома. Гледано по регионима (табела 3) заступљеност жена у парламентима највећа је у нордијским земљама, док је најмања у арапским земљама.²²⁷

Табела 3. *Заступљеност жена у парламентима приказана по регионима закључно са 30. децембром 2011.*

	Једнодомни парламенти или Доњи дом	Горњи дом или Сенат	Оба дома
Нордијске земље	42,0%	–	-
Европа – земље чланице ОЕБС, укључујући нордијске земље	22,6%	21,1%	22,3%
Америка	22,6%	23,4%	22,7%
Азија	18,2%	15,2%	17,9%
Европа – земље чланице ОЕБС, без нордијских земаља	20,8%	21,1%	20,8%
Подсахарска Африка	20,4%	19,4%	20,2%
Азија	18,3%	14,3%	17,9%
Пацифик	12,4%	34,8%	14,9%
Арапске земље	11,3%	7,3%	10,7%

Извор: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Врло је мали број земаља које за председавајућег парламентом имају жену (свега 13,0% земаља). Аустрија је била једина земља која је изабрала жену за председника скупштине пре Другог светског рата. Док је ситуација закључно са 30. новембром 2010. следећа: 41 жена председава једним од домова од 188 постојећих парламената, од којих су 77 дводомни. Те земље су: Албанија, Аустрија, Боливија, Антигва и Барбуда, Бахами, Белизе, БиХ, Боцвана, Бугарска, Чиле, Чешка, Доминиканска Република, Естонија, Габон, Немачка, Гана, Лесото, Литванија, Мозамбик, Холандија, Пакистан, Румунија, Руанда, Света Луција, Србија, Суринам,

²²⁷ Women in national parliaments: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

Свазиленд, Танзанија, Туркменистан, Велика Британија (Дом лордова), САД (Представнички дом), Уругвај, Узбекистан, Венецуела, Зимбабве.²²⁸

Према подацима истраживања ИПУ за 2010. годину у свега 6,0% држава жене су председници држава, 5,6% премијери, док у свега 11 од 188 земаља обухваћених истраживањем жене обављају значајне функције у министарствима одбране. Истраживања о женама у политици у последњих 25 година показују да су жене врло мало заступљене или их уопште нема у скупштинским одборима који се баве питањима одбране и безбедности.²²⁹

На специјалној конференцији ИПУ „У сусрет партнерству између мушкараца и жена на пољу политике“, одржаној у Њу Делхију [New Delhi], 1997. године, донет је следећи закључак: „Како је политика дубоко укорењена у друштво и одржава доминантне вредности, наше дискусије су јасно истакле да развој партнерства на пољу политике неминовно зависи од степена партнерства као друштвеног модела уопште... У модерним демократским заједницама треба да се развија ништа мање до нов друштвени уговор код којег мушкараци и жене раде у условима једнакости и комплементарности, узајамно се обогаћују у својим разликама... Оно о чему се заправо ради јесте сама демократија.“²³⁰

Такође, ИПУ је 2000. године спровела анкету о посланицима у свету да би установила њихова мишљења и искуства о раду парламента. У њеној публикацији *Политика: Поглед жена* дају се следећи одговори на постављено питање о учешћу жена у политици:

1) То је питање равноправности и правде. „Демократија у којој су жене заступљене само маргинално није права демократија... Учешће жена у креирању политике јесте питање равноправности и правде. Све што је мање од равноправности, представља дефицит демократије.“

2) Присуство жена мења политичке процесе и културу. „Све у свему, жене се постављају мање супарнички и спремније су на компромис, изналазе решења за

²²⁸ Women in Politics: 2010 http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmmap10_en.pdf

²²⁹ Исто.

²³⁰ Specialized Inter-parliamentary Conference “Towards partnership between men and women in politics” Organized by the Inter-Parliamentary Union, New Delhi (India), 14–18 February 1997, <http://www.ipu.org/splz-e/Ndelhi97.htm>

проблеме више него што сакупљају политичке поене.“ „Жене чине политички свет хуманијим... њихово присуство преображава.“ „Захваљујући женама јавност опет почиње да верује у политику.“

3) Жене мењају мушку пристрасност у погледу политичких приоритета. „Жене су много осетљивије према друштвеним и социјалним проблемима... Прве постају свесне проблема у привреди, образовању и здравству.“²³¹

Такође, наведене су и основне сметње које женама онемогућавају веће учешће у политици, као и препоруке за превазилажење овакве ситуације. Као главне препреке набрајају се: негативна аутоселекција – такмичарски карактер политике, супарништво и жртвовање приватног живота; ненаклоњеност мушкараца; време одржавања састанака; трошкови изласка на изборе; доминантни „мушки модел“ политичког живота; недостатак партијске подршке, ограничена финансијска подршка за женске кандидате, постојање двоструких стандарда; недостатак контакта и сарадње са другим организацијама цивилног друштва, пре свега женских удружења; непостојање добро развијеног образовног система и тренинга за лидерство жена и за оријентисање младих жена према политици; социо-економске препреке, као што су: сиромаштво и незапосленост, недостатак адекватних финансијских ресурса, неписменост и ограничен приступ образовању и избору професије.

Као основне мере за превазилажење овакве ситуације наводе се: резервисана места у парламенту за жене, која се пропорционално распоређују на основу укупно освојених места неке партије у парламенту; зајамчена пропорционалност на страначким листама, укључујући и највиша места; листе ужег избора само за жене – за избор кандидата у изборном систему који се заснива на изборним јединицама.

Овакве мере се могу оправдати позивањем на члан 4.1 Конвенције УН о забрани свих облика дискриминације жена: „усвајање посебних привремених мера предвиђених за брже постизање *de facto* равноправности између жена и мушкараца од стране земаља потписница неће се сматрати дискриминацијом ... јер се по остваривању циљева једнаких могућности и третмана, ове мере се неће даље примењивати“.

Међутим, овакве мере тек су потребан, али не и довољан услов да се повећа учешће жена у политици.

²³¹ IPU survey: Politics: Women's insight, доступно на: http://www.ipu.org/pdf/publications/womeninsight_en.pdf

4. СЕКТОР БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Заштита националне безбедности Републике Србије остварује се посредством система националне безбедности који је Стратегијом националне безбедности (2009) дефинисан као структурно и функционално уређена целина елемената чијом се делатношћу остварује заштита националних интереса Републике Србије.²³² Сходно Стратегији, систем националне безбедности Републике Србије може се посматрати у ужем и ширем смислу. У ширем смислу овај систем чине највиши органи законодавне, извршне и судске власти: Народна скупштина Републике Србије, председник Републике Србије, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва. У ужем смислу овај систем чине: систем одбране, снаге МУП-а, безбедносно-обавештајни систем и привремено формирано органи и координациона тела за поједине кризе.

Стратегијом националне безбедности дефинисано је и да послове из области националне безбедности обављају и органи државне управе, институције надлежне за правосуђе, образовање и научну делатност и заштиту животне средине, Заштитник грађана, органи јединица локалне самоуправе, субјекти из области приватног обезбеђења, организације цивилног друштва, медији, правна лица и грађани који доприносе остваривању циљева националне безбедности.

Бавећи се проблематиком националне безбедности, Саша Мијалковић систем безбедности посматра са становишта неконвенционалних, конвенционалних и суплементарних субјеката безбедности.²³³ Неконвенционални субјекти безбедности према овом аутору јесу: Народна скупштина, Влада и председник Републике Србије. Конвенционалне субјекте безбедности чине: безбедносно-обавештајни систем, сектор унутрашњих послова, сектор спољне политике, систем царинске безбедности, правосудни систем, инспекцијски органи, систем безбедности државне границе, систем супротстављања организованом криминалу и другим посебно тешким делима, систем супротстављања високотехнолошком криминалу, систем сузбијања ратних злочина, финансијско-обавештајна служба, Агенција за борбу против корупције, комунална полиција и систем одбране; док су суплементарни субјекти безбедности следећи:

²³² Стратегија Националне безбедности, стр. 29; <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/usvojene/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf>

²³³ Мијалковић, С., *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 307.

локална заједница, јавне службе, предузећа и друге организације, невладине организације, научно-образовни систем, црква и грађани.

Према истраживањима Центра за цивилно-војне односе (ЦЦВО), сектор безбедности у Републици Србији чине државни и не-државни актери који користе силу и они који немају овлашћења за употребу силе.²³⁴ По овим истраживањима, државни актери који користе силу јесу: Министарство одбране, Војска Србије и наменска индустрија; Министарство унутрашњих послова, полиција и специјалне јединице полиције; Службе безбедности: Безбедносно-информативна агенција, Војнообавештајна агенција и Војнобезбедносна агенција; затвори. Државни актери који не користе силу јесу ови: Председник Србије; премијер; Министарство спољних послова; Министарство за економске односе са иностранством; правосуђе; Министарство финансија (Управа царина, Пореска управа, Управа за спречавање прања новца); Цивилна заштита; Савет за борбу против корупције.

Са друге стране, не-државни субјекти који користе силу јесу: предузећа за физичко-техничко обезбеђење; криминалне групе. Академске институције – факултети и институти – организације грађанског друштва, медији и бизнис сектор, чине не-државне актере који не користе силу.

Имајући у виду да систем безбедности Републике Србије обухвата и не-државне актере, као и то да су у његовој реформи (о којој ће бити касније речи), учествовале међународне организације, као и то да се сама реформа спроводи у складу са међународним нормама и стандардима, а у складу са наведеним дефиницијама сектора безбедности, у наставку рада користимо појам *сектор безбедности Републике Србије*.

Како су проблематика сектора безбедности и питање његове реформе доста сложени, да не бисмо излазили из оквира теме рада, у овом поглављу обрадићемо само оне субјекте сектора безбедности над којима Народна скупштина, односно Одбор за одбрану и безбедност, у складу са постојећом нормативноправном регулативом врши надзор и контролу: систем одбране, односно војске, МУП-а и службе безбедности. Такође, у овом делу рада бавићемо се реформом основних субјеката безбедности,

²³⁴ Извор: Атанасовић, З., Појмовник „Јавни надзор политике безбедности“, стр. 3, доступан на: http://www.ccmr-bg.org/upload/document/backgroundunder_javni_nadzor_poli.pdf

питањем реформе сектора безбедности и родне равноправности у Републици Србији, као и нормативним претпоставкама за остварење демократске и цивилне контроле. Као основа за овај део рада служила је анализа нормативноправне регулативе, одговори на Упитник Европске комисије о кандидатури Србије за чланство у Европској унији, као и извештаји Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину.

4.1. Војска Србије

Стратегијом одбране систем одбране Републике Србије дефинише се као део система националне безбедности и представља јединствен облик организовања припрема за извршавање задатка одбране, спровођење мера и радњи за рад грађана, државних органа, привредних друштава и других правних лица за употребу Војске Србије и других снага одбране у ратном и ванредном стању.²³⁵ Односно, систем одбране представља структурно уређену целину снага и субјеката одбране чији је основни циљ заштита интереса Републике Србије од оружаног угрожавања споља. Субјекти система одбране јесу: грађани, државни органи, привредна друштва, друга правна лица, предузетници и Војска Србије; док су снаге одбране људски и материјални ресурси Републике Србије, односно организоване структуре субјеката система одбране. У овом делу посебну пажњу ћемо посветити Војсци Србије, као основном субјекту система одбране.

Према Уставу Републике Србије, Војска Србије брани земљу од угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу силу.²³⁶ Ова одредба је разрађена Законом о одбрани и Законом о војсци, према којима је Војска Србије организована оружана снага која брани Републику Србију од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу силу.²³⁷

²³⁵ Стратегија одбране, стр. 14; <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/usvojene/Strategija%20odbrane%20Republike%20Srbije.pdf>

²³⁶ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 139.

²³⁷ Чл. 30 Закона о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116/07; и чл. 2 Закона о војсци, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.

Основе организационе структуре и бројну величину Војске Србије утврђују надлежни државни органи, на предлог Министарства одбране, зависно од степена угрожености, ресурса, мисија, задатака и међународних стандарда. Функционалну организацију Војске Србије чине Генералштаб Војске Србије и мирнодопске и ратне команде, јединице и установе. Генералштаб је највиши стручни и организациони део за припрему и употребу Војске Србије у миру и у рату.

Војска Србије организована је на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу и у команде, јединице и установе. Начелно је чине видови, родови и службе. Поједини родови Војске Србије групишу се у видове, односно у Копнену војску и Ваздухопловство и противваздухопловну одбрану. Војска Србије састоји се од сталног и резервног састава. Стални састав чине професионални припадници Војске Србије и војници на служењу војног рока,²³⁸ док резервни састав чине резервни официри, резервни подофицири и војници у резерви. Попуњава се професионалним, рочним и резервним саставом, са тежњом ка потпуној професионализацији. Мисије и задатке Војске дефинише Народна скупштина Републике Србије у складу са Уставом и на основу неотуђивог права Републике Србије на индивидуалну и колективну одбрану, сагласно члану 51 Повеље УН и основним принципима међународног права који регулишу употребу силе.

Основни задаци Војске су: одвраћање од оружаног угрожавања и других војних изазова, ризика и претњи безбедности; одбрана територије, ваздушног простора; оспособљавање војника, старешина, команди, јединица и установа за реализацију мисија и задатака; учешће у међународној војној сарадњи и мировним операцијама под

²³⁸ Министарство одбране припремило је нацрт Одлуке о обустави служења војног рока, који је достављен Народној скупштини и усвојен 15. децембра 2010, а почеће да се примењује од 1. јануара 2011. године, када је предвиђено и да се упућивање на служење војног рока у Војску Србије обавља по принципу добровољности, у складу са законом. Усвојене су и измене Закона о војној, радној и материјалној обавези, што ће обезбедити правни оквир за добровољно служење војног рока после ступања на снагу Одлуке о обустави служења војног рока. Добровољно служење војног рока са оружјем биће омогућено и женама и особама у резервном саставу које су извршиле цивилну службу или одслужиле војни рок без оружја. Након обуставе обавезе служења војног рока војни обвезник постаје и особа која се пријавила за добровољно служење војног рока. Председник Србије, на предлог министра одбране, може скратити трајање служења војног рока, док ће обавезу служења у резервном саставу имати обвезници који су рок одслужили са оружјем, без оружја или добровољно. Министар одбране предлагаће за сваку календарску годину број и структуру људи (по чину, роду, служби, специјалности и по јединицама) с којима се може закључити уговор о ангажовању у активној резерви. Усвојеним решењима, како се очекује, биће обезбеђена рационализација трошкова одбране који се усмеравају на развој у складу са реалним могућностима Србије, односно реалним ризицима и претњама безбедности земље. Извор: Министарство одбране Републике Србије, <http://www.mod.gov.rs/novi.php?action=fullnews&id=2530>

окриљем УН и система колективне безбедности; пружање помоћи у случају природних непогода и катастрофа већих размера, у којима су угрожени људски животи, животна средина и материјална добра. Мисије Војске Србије дефинисане су као: одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља, учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету, и подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.²³⁹

Опредељење Србије за очување међународног мира и безбедности кроз учешће у мировним операцијама представља наставак традиције учешћа Југославије у мировним операцијама УН од 1956. године (1956–1993. године). Након деценијског одсуства слањем војних посматрача²⁴⁰ у Источни Тимор, у јуну 2002. године, Србија се још једном придружила групи земаља које активно учествују у очувању мира и стабилности у свету. У складу са многобројним променама у безбедносном окружењу, променама природе конфликта превазилажењем традиционалног концепта мировних операција, али и реформским процесима система одбране Србије, Народна скупштина је у децембру 2009. године усвојила Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије.²⁴¹

Упућивање Војске Србије и других снага одбране²⁴² у мултинационалне операције²⁴³ заснива се на следећим принципима: да је учешће припадника Војске

²³⁹ Одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља реализује се кроз одвраћање од оружаног угрожавања, одбрану територије и одбрану ваздушног простора. Учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету врши се учешћем у међународној војној сарадњи и учешћем у мултинационалним операцијама, док се подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности остварује кроз помоћ цивилним властима у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу и кроз помоћ цивилним властима у случају природних непогода и техничких и технолошких и других несрећа.

²⁴⁰ Поред војних посматрача, допринос Србије у мировним операцијама укључује и медицинске и полицијске тимове.

²⁴¹ Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 88/09. До децембра 2009. године на снази је био Закон о учешћу професионалних припадника Војске Србије и Црне Горе, особља цивилне заштите и запослених у управи Савета министара у мировним операцијама и другим активностима у иностранству, усвојен 2004. године.

²⁴² Друге снаге одбране по овом закону сачињавају: запослени у Министарству одбране, Министарству унутрашњих послова и другим органима државне управе, особље цивилне заштите и лица која се могу ангажовати на пословима пружања помоћи у оквиру мултинационалних операција, односно пружању хуманитарне помоћи угроженим државама у кризним ситуацијама, као и материјални потенцијал Републике Србије.

²⁴³ Под мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, у смислу овог закона, подразумевају се мисије и задаци у очувању националне, регионалне и глобалне безбедности и мира у свету, и то: операције очувања, одржавања и изградње мира у свету; операције спречавања сукоба и успостављања мира; заједничке одбрамбене операције у складу са прописима о одбрани; операције пружања помоћи у отклањању последица међународног тероризма и терористичких напада већих размера; учествовање у хуманитарним операцијама у случају природних, техничко-технолошких и еколошких несрећа већих размера и пружање помоћи у кризним ситуацијама.

Србије и других снага одбране у конкретној операцији у складу са Уставом Републике Србије и међународним правом; да је учешће припадника Војске Србије и других снага одбране у складу са националним безбедносним и одбрамбеним интересима Републике Србије; да се активности Војске Србије и других снага одбране у вези са учешћем у мултинационалним операцијама у јавности објективно представљају; да је обезбеђена адекватна правна заштита учесника у мултинационалним операцијама и поштовање уговорних обавеза у погледу процена безбедносних ризика.²⁴⁴

4.2. Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Послови чијим обављањем надлежни органи остварују безбедност Републике Србије и њених грађана и обезбеђују остваривање Уставом и законом утврђених других права грађана, називају се унутрашњим пословима. Послови безбедности (унутрашњи послови) налазе се у надлежности Министарства унутрашњих послова (МУП). МУП чине: Дирекција полиције, Сектор финансија, људских ресурса и заједничких послова, Сектор унутрашње контроле полиције, Сектор за ванредне ситуације и Сектор за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије. Основна снага МУП-а јесте полиција.

Положај, надлежности и послови полиције регулисани су Законом о полицији, који се заснива на концепту према којем полицију Републике Србије чине организационе јединице МУП-а које имају својство јавне службе Министарства.²⁴⁵

У складу са овим законом полицију чини заокружена област рада Министарства унутрашњих послова, за коју се образује Дирекција полиције. Полиција обавља законом утврђене полицијске послове, пружа подршку владавини права у демократском друштву и одговорна је за остваривање безбедности, у складу са законом. Обављањем полицијских послова полиција свима пружа заштиту њихових права и слобода. У току обављања полицијских послова полиција поједина права и слободе може ограничити, али само под условима и на начин утврђен Уставом и законом.²⁴⁶

Полицијске послове обављају полицијски службеници, и то: 1) униформисани и неуниформисани запослени који примењују полицијска овлашћења; и 2) запослени на

²⁴⁴ Чл. 3 Закона о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије.

²⁴⁵ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

²⁴⁶ Чл. 1 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

посебним или одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези са полицијским пословима – противпожарна заштита, издавање оружја, посебне регистрације и издавање дозвола, издавање и евиденције поверљивих идентификационих докумената, кривичних евиденција, као и друге послове који имају безбедносни и поверљиви карактер, а које министар унутрашњих послова може овластити да обављају одређене полицијске послове.²⁴⁷

Дирекција полиције²⁴⁸ је темељ полицијске службе у Републици Србији. Овај државни орган обавља законом утврђене полицијске и друге послове, пружа подршку владавини права у демократском друштву и одговоран је за остваривање безбедности. Дирекција полиције на територији Републике прати и анализира стање безбедности, а нарочито појаве које погодују настајању и развоју криминала; усклађује, усмерава и контролише рад подручних полицијских управа; непосредно учествује у обављању одређених сложенијих послова из делокруга подручних полицијских управа; обезбеђује спровођење међународних уговора о полицијској сарадњи и других међународних аката за које је надлежна; организује и спроводи криминалистичка вештачења; ствара потребне услове за одржавање и подизање оспособљености и спремности полиције за деловање у ванредним условима; у полицијским пословима доприноси безбедносно-полицијској и наставно-научној активности.²⁴⁹

Полицијски послови²⁵⁰ су у целини у функцији остваривања безбедности и заштите грађана. Полицијски послови, са формалноправног становишта, могу се

²⁴⁷ Чл. 4 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

²⁴⁸ У оквиру Дирекције полиције функционише више управа: Управа криминалистичке полиције, Управа полиције, Управа за обезбеђење, Јединица за заштиту учесника у кривичном поступку, Управа саобраћајне полиције, Управа граничне полиције, Управа за управне послове, Оперативни центар, Управа за аналитику, Управа за информационе технологије, Управа за везу и криптозаштиту, Жандармерија, Специјална антитерористичка јединица и Хеликоптерска јединица. Извор: http://www.mup.rs/cms_cir/direkcija.nsf/direkcija-policije.html

²⁴⁹ Чл. 21 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

²⁵⁰ Област полицијских послова уређена је великим бројем закона и подзаконских аката: Закон о државној управи, Закон о министарствима, Закон о унутрашњим пословима, Закон о чиновима припадника Министарства унутрашњих послова, Закоником о кривичном поступку, Основни кривични закон, Кривични закон, Закон о прекршајима, Закон о јавном реду и миру, Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, Закон о радним односима у државним органима, Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова, Правилник о унутрашњој организацији МУП-а, Правилник о систематизацији радних места МУП-а, Правилник о начину вршења послова Службе јавне безбедности, Правилник о условима и начину употребе средстава принуде, Правилник о утврђивању послова који су неспојиви са службеном дужношћу, Правилник о понашању и међусобним односима припадника органа унутрашњих послова, Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције, Упутство о начину рада организационих јединица на сузбијању организованог криминала.

сврстати у три групе: кривичноправни, прекршајноправни и уставноправни послови.²⁵¹ Полицијски послови дефинисани су чл. 10 Закона о полицији као послови чији је циљ: безбедносна заштита живота, права, слобода и личног интегритета лица, као и подршка владавини права; безбедносна заштита имовине; спречавање, откривање и расветљавање кривичних дела, прекршаја и других деликта; откривање и хватање извршилаца кривичних дела и прекршаја; одржавање јавног реда, пружање помоћи у случају опасности и пружање друге безбедносне помоћи онима којима је неопходна; регулисање, контрола, пружање помоћи и надзор у саобраћају на путевима; обезбеђивање јавних скупова, личности, органа, објеката и простора; надзор и обезбеђивање државне границе, контрола прелажења државне границе, спровођење режима у граничном појасу и утврђивање и решавање граничних инцидената и других повреда државне границе; извршавање задатака утврђених прописима о странцима; као и извршавање других задатака утврђених законом и подзаконским актом донетим на основу овлашћења из закона.

У обављању полицијских послова полиција се придржава националних стандарда полицијског поступања, захтева утврђених законима и другим прописима и актима Републике Србије, као и међународним уговорима и конвенцијама које је усвојила Република Србија.

Приликом вршења законом дефинисаних послова, полиција се мора придржавати и међународних стандарда полицијског поступања, а нарочито оних који се односе на: дужност служења људима; поштовање законитости и сузбијање незаконитости; остваривање људских права; недискриминацију; забрану мучења, као и нечовечног и понижавајућег поступања; уздржаност у употреби средстава принуде; пружање помоћи настрадалим лицима; обавезу заштите поверљивих података; обавезу одбијања незаконитих наређења као и отпор подмићивању и корупцији.

Полицијска овлашћења²⁵² заснована су на стандардима постављеним Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, Основним принципима УН о употреби силе и ватреног оружја од стране службеника који

²⁵¹ Милетић, С., *Коментар Закона о полицији*, ЈП Службени гласник, Београд, 2009, стр. 21.

²⁵² Врсте полицијских овлашћења дефинисане су чланом 30 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

спроводе закон, Европским кодексом полицијске етике и другим међународним актима који се односе на полицију.

Приликом примене полицијских овлашћења мора се поступати непристрасно, хумано, поштујући достојанство, углед и част сваког лица и друга основна права и слободе човека, дајући предност правима угроженог у односу на иста права лица које та права угрожава. Применом полицијских овлашћења мора се поштовати принцип сразмерности, односно, та примена не сме изазвати веће штетне последице од оних које би наступиле да полицијско овлашћење није примењено.

Дефинисање полицијских послова и овлашћења Законом о полицији, представља реформско опредељење Републике Србије за област унутрашњих послова – да полиција треба да постане истински сервис грађана.²⁵³

4.3. Безбедносно-обавештајни систем

Безбедносно-обавештајни систем Републике Србије дефинисан је и регулисан Законом о основама уређења служби и безбедности и чине га: Безбедносно-информативна агенција, као посебна организација, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција, као органи управе у саставу Министарства одбране.

4.3.1. Безбедносно-информативна агенција

Законом о Безбедносно-информативној агенцији Безбедносно-информативна агенција (БИА) дефинисана је као цивилна, безбедносно-обавештајна служба Републике Србије, односно, као посебна, специјализована организација у систему владиних организација, са статусом правног лица.²⁵⁴ У складу са наведеним законом, Агенција обавља послове који се односе на: заштиту безбедности Републике Србије и откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење уставног уређења Републике Србије; истраживање, прикупљање, обраду и процену безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних државних органа о тим подацима, као и друге послове одређене законом.

²⁵³ Видети: Никач, Ж., *Полиција у заједници*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 26.

²⁵⁴ Закон о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02 и 111/09.

Припадници Безбедносно-информативне агенције распоређени су у посебне организационе јединице – у откривању, праћењу, документовању, спречавању, сузбијању и пресецању делатности организација и лица усмерених на вршење организованог криминала и кривичних дела са елементом иностраности, унутрашњег и међународног тероризма и најтежих облика кривичних дела против човечности и међународног права и против уставног уређења и безбедности Републике – примењују овлашћења утврђена законом и другим прописима које примењују овлашћена службена лица и радници на одређеним дужностима министарства надлежног за унутрашње послове, у складу са прописима о унутрашњим пословима. У складу са законом и споразумом министра унутрашњих послова и директора Агенције, БИА може, када то захтевају посебни интереси Републике Србије, да преузме обављање послова који су у надлежности Министарства унутрашњих послова.

4.3.2. Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција

Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији (ВБА и ВОА) дефинисао је ВБА и ВОА као органе управе у саставу Министарства одбране који обављају послове од значаја за одбрану и део јединственог-обавештајног система Републике Србије.²⁵⁵

Сходно чл. 5 овог закона, ВБА је надлежна за безбедносну и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије, у оквиру које обавља контраобавештајне и остале послове и задатке од значаја за одбрану Републике Србије, у складу са законом и прописима донетим на основу закона. Послови и задаци ВБА дефинисани су чл. 6 овог закона и односе се на: процену безбедносних ризика који могу угрозити њихово функционисање; планирање, организовање и контрола безбедносне заштите снага, објеката и средстава; планирање, организовање и контрола мера безбедности у реализацији задатака, послова и активности: примењивање и контрола примене заштите тајности података; вршење безбедносних провера; издавање безбедносних сертификата (дозвола и одобрења); вршење послова из индустријске безбедности; вршење послова у подручју безбедности информационих система и рачунарских мрежа, система веза и криптозаштите; учествовање у безбедносној заштити других субјеката система одбране; откривање, праћење и онемогућавање

²⁵⁵ Чл. 2 Закона о ВБА и ВОА, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

обавештајног деловања, субверзивних и других активности страних држава, организација, група или лица усмерених против Министарства одбране и Војске Србије; откривање, праћење и онемогућавање унутрашњег и међународног тероризма, екстремизма и других облика организованог насиља; откривање, истраживање и документација кривичних дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, кривичних дела организованог криминала, кривичних дела прања новца, као и корупције; откривање, истраживање и документација кривичних дела одавања пословне тајне од интереса за одбрану, неовлашћеног приступа заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској бази података, одавања службене и војне тајне; планирање, организовање и спровођење контраобавештајне заштите тајних података Министарства одбране и Војске Србије; планирање, организовање и спровођење контраобавештајне заштите Министарства одбране и Војске Србије; прикупљање, анализирање, обрађивање и процењивање контраобавештајних података из своје надлежности; као и обављање других послова и задатака у складу са овим законом.

Војнообавештајна агенција (ВОА) надлежна је за обављање обавештајних послова од значаја за одбрану који се односе на прикупљање, анализу, процену, заштиту и достављање података и информација о потенцијалним и реалним опасностима, активностима, плановима или намерама страних држава и њихових оружаних снага, међународних организација, група и појединаца.²⁵⁶ У складу са чл. 25, надлежности ВОА јесу да: прикупља и проверава податке и информације, обрађује их, анализира, процењује и доставља надлежним органима; сарађује и размењује информације и податке са службама, организацијама и институцијама Републике Србије које се баве безбедносно-обавештајним пословима, као и са службама других земаља и организација у складу са утврђеном безбедносно-обавештајном политиком, међународним уговорима и преузетим обавезама; чува прикупљене податке и информације у складу са законом и подзаконским актима, и штити их од неовлашћеног откривања, давања, коришћења, губитка или уништавања; планира, организује и спроводи безбедносну заштиту својих активности, лица, објеката и докумената; организује безбедносну заштиту објеката Министарства одбране и Војске Србије у иностранству и лица која су од стране Министарства одбране и Војске Србије службено

²⁵⁶ Чл. 24 Закона о ВБА и ВОА, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

упућена у иностранство; штити опрему и средства која користи у раду од неовлашћеног приступа; прибавља, развија и користи информационе системе, системе веза и системе за пренос података, као и средства за заштиту информација; организује обуку припадника ВОА, организује специјалистичке курсеве, врши истраживања, формира архиве и објављује сопствена издања; планира, организује и спроводи унутрашњу контролу рада припадника ВОА; захтева од надлежних служби безбедности безбедносне провере правних и физичких лица када је то неопходно за обављање послова из надлежности ВОА утврђених овим законом; планира опремање и врши набавку ствари за своје потребе; обавља и друге послове из своје надлежности.

4.4. Реформа сектора безбедности у Републици Србији

Питање реформе сектора безбедности у Србији постало је актуелно тек након октобарских промена 2000. године. Наиме, негативно наслеђе прошлости, етничка нетрпељивост, грађански ратови и распад Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ), а потом и Савезне Републике Југославије (СРЈ) довели су до тога да се тек са почетком новог миленијума наша земља суочила са проблемом реформе сектора безбедности, као и питањем демократске и цивилне контроле. Имајући у виду да смо у претходном делу навели само оне институције сектора безбедности над којима Народна скупштина врши контролу и надзор, стога ћемо се и у овом делу ограничити на реформу поменутих институција.

4.4.1. Реформа система одбране

Иако се 2000. година узима као полазна за реформу сектора безбедности, почетни кораци ка успостављању демократских цивилно–војних односа, односно стављање војске под демократску цивилну контролу, остварени су формирањем Државне заједнице Србија и Црна Гора (2003. године), увођењем у Уставну повељу одредбе о демократској и цивилној контроли над Војском (члан 54).²⁵⁷ У наредном периоду учињени су значајни кораци у смеру реформе сектора одбране: извршена је реорганизација Министарства одбране и дефинисано је да је министар одбране цивилно лице; дошло је до функционалног обједињавања Генералштаба и Министарства

²⁵⁷ Србија и Црна Гора има Војску која је под демократском и цивилном контролом – чл. 54 Уставне повеље СЦГ.

одбране²⁵⁸ и преузимања, од Војске, функција и задатака који не припадају војној организацији (организација, школовање,²⁵⁹ финансије, здравство, ремонт, инфраструктура итд), а под окриљем Министарства одбране нашле су се и службе безбедности које су директно одговорне министру одбране. Начелник Генералштаба потчињен је министру одбране; пренесене су надлежности војних правосудних органа на цивилне судове; војним обвезницима је омогућено да користе право приговора савести и да своју војну обавезу изврше у цивилним установама; започето је организацијско-формацијско преуређење Војске по стандардима НАТО-а; а усвојен је пакет закона који су битни за успостављање стабилних цивилно-војних односа и демократске контроле над оружаним снагама.²⁶⁰

Важно је напоменути да је у погледу реформе учињен и веома битан корак Републике Србије у приближавању евро-атлантским структурама и вредностима западних демократија (од којих је једна и демократска и цивилна контрола) кроз приступање програму Партнерство за мир.²⁶¹ Самим тим, Република Србија се обавезала на демократску и цивилну контролу система одбране што је и потврђено у Презентационом документу.²⁶² Такође, у фебруару 2006. године формирана је Група Србија–НАТО за реформу одбране која представља механизам за усмеравање свих

²⁵⁸ Генералштаб Војске Србије је у саставу Министарства одбране и врши послове из своје надлежности, у складу са законом и овлашћењима председника Републике и министра одбране. Генералштаб Војске Србије обавља послове који се односе на: израду функционалних доктрина и других правила за употребу Војске Србије; израду Плана употребе Војске Србије; израду Плана мобилизације Војске Србије; израду смерница за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије; припрему аката о организацији команди, јединица и установа Војске Србије; организовање мера приправности на основу аката председника Републике или министра одбране; друге послове одређене законом и актима председника Републике и министра одбране – чл. 15 Закона о одбрани.

²⁵⁹ Влада РС је на седници одржаној 24. фебруара 2011. године донела Одлуку о оснивању Универзитета одбране у Београду. Универзитет одбране чине: Медицински факултет Војномедицинске академије са студијским програмом из области медицине и Војна академија са студијским програмом на пољима друштвено-хуманистичких и техничко-технолошких наука.

Видети на: <http://www.va.mod.gov.rs/cms/view.php?id=17982>

²⁶⁰ Усвојена је Стратегија одбране (2004), објављена је Бела књига одбране (2005), којом је домаћој и иностраној јавности представљена стратегија одбране СЦГ, као и улога војске у њој; Законом о контроли промета наоружања и војне опреме, којим су створени услови за демократску и цивилну контролу и надзор над прометом наоружања и војне опреме; Законом о преузимању надлежности војних судова, војних тужилаштава и војних правобранилаштава, којим су војни судови прешли у надлежност цивилних судова; донет је Закон о службама безбедности (2002), којим су утврђене процедуре и инструменти за њихово стављање под парламентарну контролу и надзор; Законом о учествовању професионалних припадника Војске СЦГ, особља цивилне заштите и запослених у органима управе Савета министара у мировним операцијама и другим активностима у иностранству (2004), уређене су процедуре за укључење Војске СЦГ и њених припадника у међународне мировне и хуманитарне мисије.

²⁶¹ Србија је постала члан Партнерства за мир децембра 2006. године.

²⁶² Презентациони документ РС доступан на: <http://www.mfa.gov.yu/Foreinframe.htm>

реформских процеса система одбране и чији се рад реализовао у оквиру 16 радних столова који разматрају најзначајније аспекте одбране. Одлуком Владе у Србији је у децембру 2006. године отворена Војна канцеларија за везу са НАТО-ом.

Такође, 27. септембра 2010. године је успостављено Војно представништво Републике Србије при НАТО са основним задатком да представља Министарство одбране и Војску Србије у седишту НАТО у Бриселу.

Влада Републике Србије и НАТО потписали су 1. октобра 2008. године Споразум о безбедности информација и Кодекса о поступању, који је Народна скупштина потврдила 5. јула 2011. године доношењем Закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Организације северноатлантског пакта о безбедности информација и Кодекса о поступању.

У оквиру НАТО-програма Партнерство за мир Републике Србије испуњава преузете обавезе и активно учествује у механизму Процеса планирања и ревизије (PARP – Planning and Review Process) овог програма, у оквиру којег је декларисала снаге за учешће у мултинационалним операцијама. Такође, појачане су активности Војске Србије у оквиру Индивидуалног програма партнерства (Individual Partnership Plan – IPP) Републике Србије са НАТО-ом, као и учешће у мултинационалним војним вежбама на територији Републике Србије и територијама држава чланица Партнерства за мир и НАТО-а. Влада Републике Србије је у фебруару 2011. године усвојила Закључке о покретању процедуре за израду Индивидуалног акционог плана партнерства (Individual Partnership Action Plan – IPAP) између Републике Србије и НАТО-а.

Нова организациона структура Министарства одбране²⁶³ успостављена је крајем 2007. године у складу са усвојеним системским законима Републике Србије и она се огледа у: успостављању функционалне структуре Министарства одбране, рационализацији броја радних места и уравнотежења односа броја војних и цивилних лица, обједињавању функције цивилне заштите и војне, радне и материјалне обавезе, а све у сврху обезбеђења рационалнијег функционисања Министарства одбране. У складу са нормативном регулативом из области одбране, пре свега демократске и цивилне контроле војске, у оквиру Министарства одбране предузете су следеће мере: формиран је Инспекторат одбране, као облик контроле од стране извршне власти са

²⁶³ Видети: http://www.mod.gov.rs/cir/organizacija/index_cir.php

законом прописаним надлежностима и задацима; успостављена је Управа за буџет и финансије, која је покренула формирање унутрашње контроле утрошка буџетских средстава; основана је Управа за односе са јавношћу и састављене Смернице за стратегију комуникације Министарства одбране и Војске Србије; одређена су лица за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја и израђен Информатор о раду Министарства одбране у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Такође, значајно је напоменути и обавезе Министарства одбране о обавештавању јавности које произлазе из Закона о државној управи, и то пре свега: обавеза Министарства одбране да обавештава јавност о свом раду преко средстава јавног информисања; обавеза јавне расправе у припреми закона; дужност обавештавања странака и грађана; дужност давања мишљења; обавеза поступања по притужбама; изrada прописа од стране министра одбране којима ће се уредити цивилно-војни односи.

Усвајањем нових закона из области војске и одбране,²⁶⁴ као и стратегијско-доктринарних²⁶⁵ докумената створени су услови за стварање модерне, професионалне и ефикасне Војске Србије, адекватно организоване, наоружане и опремљене, интероперабилне, економски одрживе и оспособљене за реализовање додељених мисија и задатака, која је под демократском и цивилном контролом. Сачињен је *Програм управљања кадром* којим се дугорочно дефинишу правци развоја у кадровској области и утврђују оквири „предвидиве каријере“ у функцији квалитетног вођења кадра. Учињене су значајне промене у систему обуке у јединицама, командама и штабовима Војске Србије, интензивирано је школовање припадника Војске Србије у земљи и иностранству, што је допринело да она буде ефикаснија, функционалнија и прилагођена дефинисаним мисијама и задацима.

Основни циљ реформе Војске Србије јесте потпуна професионализација. У складу са овим циљем Влада Србије донела је одлуку о обустави обавезе служења војног рока коју је Народна скупштина усвојила 15. децембра 2010.²⁶⁶ Упућивање на

²⁶⁴ Закон о војсци, Закон о одбрани, мултинационалним операцијама...

²⁶⁵ Усвојена је Доктрина Војске Србије (25. 2. 2010), као основни доктринарни документ за организовање, припреме, употребу и обезбеђење Војске Србије и као основа за израду доктринарних докумената нижег хијерархијског нивоа. Реализоване су организацијско-мобилизацијске промене ради усклађивања организације Војске Србије са стандардима и решењима примењеним у другим модерним државама, а постојећа структура ће се и даље дограђивати.

²⁶⁶ Одлука о обустави обавезе служења војног рока, *Службени гласник РС*, бр. 95/10.

служење војног рока од 2011. године врши се на принципу добровољности, а сматра се да се оваквим решењем обезбеђује рационализација трошкова одбране, који се усмеравају на развој у складу са реалним могућностима и потребама Републике Србије.

Такође, у току је и модернизација постојећих и набавка нових средстава наоружања и војне опреме, са приоритетом набавке средстава наоружања и војне опреме за јединице које ће учествовати у мултинационалним операцијама. Да би се припадници Војске Србије адекватно припремили и оспособили за учешће у овим операцијама, оформљен је Центар за мировне операције, чија је делатност тежишно усмерена ка организовању и спровођењу посебних припрема за ангажовање у мултинационалним операцијама. У склопу реформе Војске Србије интензивирани су билатерална и мултилатерална војна сарадња са државама у региону, најзначајнијим државама међународне заједнице и међународним безбедносним организацијама. У циљу реализације учешћа Војске Србије и других снага одбране у одбрамбеним и безбедносним операцијама Европске уније, 8. јуна 2011. године потписан је Оквирни споразум у учешћу Србије у овим мисијама.

Према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, у делу под називом *Цивилна контрола снага безбедности*, наводи се да је „Народна скупштина у октобру 2009. године усвојила шест нових законских аката, чиме је заокружен оквир за реформу сектора одбране (Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране, закон којим се уређују војна обавештајна и војна безбедносна агенција, Закон о војној, радној и материјалној обавези, Закон о цивилној служби и Закон о употреби војске и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије)“.²⁶⁷

4.4.2. Реформа полиције

Процес реформе полиције започет је у септембру 2001. године доношењем два извештаја која су саставила двојица међународних полицијских експерата.²⁶⁸ У извештајима је изнето више од стотину препорука о томе шта је потребно учинити да

²⁶⁷ Извештај о напретку Србије за 2010. годину, Комисија Европских заједница, стр. 9; доступан на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izvestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

²⁶⁸ „Студија о раду полиције“ од Ричарда Монка [Richard Monk], познатији као Монков извештај (од ОЕБС-а), и „Заједнички завршни извештај ОЕБС-а и Савета Европе о полицијској одговорности у Србији“ од Џона Слејтера [John Slater] и Харма Трипа [Harm Trip], познатији као Слејтеров извештај. Извештаји су доступни на: <http://polis.osce.org/library/f/2928/1165/OSCE-SRB-RPT-2928-EN-CoE%20and%20OSCE%20Joint%20Final%20Report%20on%20Police%20Accountability%20in%20Serbia.pdf>; <http://www.osce.org/spmu/17676>

би се започело са реформама. Полазећи од поменутих извештаја и искустава других земаља у организацији министарства унутрашњих послова и унапређивању полицијске службе, међународних конвенција и кодекса, пре свега кодекса полицијске етике УН и Савета Европе, урађен је стратешки план развоја МУП-а Републике Србије *Документ визије за реформу МУП-а* у априлу 2003. године у сарадњи са Данским институтом за људска права и Лигом експерата. У Документу је дефинисан петогодишњи план реформе за 14 кључних области рада: кабинет министра, оперативни центар, контрола и надзор, полиција, борба против организованог криминала, специјалне јединице, државна граница и странци, ванредне ситуације, управни послови, кадровска питања и образовање, информациони и телекомуникациони системи и технологија, финансијско-административни послови и техничка подршка, аналитика, хеликоптерска јединица.

У овом документу истиче се да је Министарство унутрашњих послова државни орган који се стара о безбедности Србије и свих лица под њеном јурисдикцијом, те да тежи успостављању друштва у којем се појединац осећа сигурно и несметано остварује своја права, дужности и интересе, а на основу владавине права и поштовања људских права гарантованих Уставом. Као неопходни услови за остваривање ових циљева наводе се квалитетно руководство и укупан кадровски састав и материјално-техничка опремљеност и оспособљеност, одговарајућа сарадња са грађанима и њиховим заједницама и удружењима, ефикасан механизам надзора над поступањем припадника Министарства и адекватан правни оквир.

Ово је уско повезано са реформом школовања и обуке полицијских кадрова, али и успостављањем добрих односа са грађанима. Основне вредности на којима треба да се заснива рад Министарства чине поштовање и заштита људских права, поштовање правног поретка, политичка неутралност, професионализам и непристрасност (недискриминација), репрезентативост састава полиције у односу на становништво; употреба, у складу са законом, пропорционалне силе када је то апсолутно нужно, уз забрану мучења и сурових поступака; сарадња са грађанима и њиховим удружењима; транспарентност и одговорност у раду, уз ефикасну унутрашњу и спољашњу контролу;

остваривање међународне полицијске сарадње и хармонизација полицијског законодавства са европским и светским стандардима.²⁶⁹

Велики допринос процесу реформе полиције дао је ОЕБС (Организација за европску безбедност и сарадњу). У Споразуму о разумевању између ОЕБС-а и МУП-а одређени су приоритети даљег развоја полиције – борба против организованог криминала, преузимање послова обезбеђења државне границе, јачање унутрашње контроле и успостављање спољног надзора, јачање капацитета потребних за криминалистичке истраге модернизацијом криминалистичке технике, осавремењивање информатичке и комуникационе опреме ради бржег остваривања права грађана, развој полицијског образовања, стратешко развијање и унапређивање МУП-а. У процесу реформе полиције извршене су многобројне организационе промене,²⁷⁰ успостављена унутрашња контрола, реформисан систем полицијског образовања, формиран тимови за борбу против корупције и организованог криминала.

Са циљем усклађивања домаћег са европским законодавством, донети су Закон о полицији и већи број подзаконских аката, као и Кодекс полицијске етике. Законом о полицији су редефинисани и реформисани полицијски послови и овлашћења, имплементиран Европски кодекс о полицијској етици, створене претпоставке за успостављање унутрашње и спољне контроле рада полиције и обезбеђена нормативна претпоставка за деполитизацију и професионализацију полицијске организације.²⁷¹ А у

²⁶⁹ Кешетовић, Ж., Реформа МУП-а Србије – од полиције поретка ка сервису грађана, *Политичка ревија*, 2/1, Београд, 2003, стр. 6.

²⁷⁰ Једна од најзначајнијих структуралних промена збила се усвајањем Закона о Безбедносно-информативној агенцији (2002), којим је ова агенција издвојена из структуре МУП-а и стављена под директну контролу владе, такође, формирана је посебна Управа за борбу против организованог криминала, као и посебне униформисане формације – жандармерије.

²⁷¹ Поред новог Закона о полицији, Министарство унутрашњих послова је иницирало и доношење низа подзаконских аката, којима се додатно уређују поједине области, али и штите права и слободе свих грађана, по највишим међународним стандардима: Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције; Правилник о начину обављања полицијских послова; Правилник о полицијским овлашћењима; Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде; Упутство о поступању полицијских службеника према малолетним лицима; Уредба о дисциплинској одговорности у МУП-у; Правилник о поступку решавања притужби.

складу са преузетим обавезама за усклађивање са прописима ЕУ, усвојен је велики број закона из области безбедности²⁷² и стратешких докумената.²⁷³

Интензивирана је регионална и међународна полицијска сарадња, као један од најважнијих претпоставки реализације свих реформских процеса и развоја полиције Србије. Република Србија је чланица Регионалног центра за борбу против прекограничног криминала (South-East European Cooperative Initiative – SECI Center),²⁷⁴ који је основан је у оквиру Иницијативе за сарадњу у југоисточној Европи, потписивањем Споразума о сарадњи у циљу спречавања и борбе против прекограничног криминала 1999. године, а званично је почео са радом 2000. године.²⁷⁵ Основну карактеристику, која Центар SECI разликује од других тела задужених за спровођење прописа, представља заједнички, оперативни рад царине и полиције и непосредна размена информација и докумената између официра за везу, које су земље-

²⁷² Закон о личној карти (14. 7. 2006, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/06), Закон о путним исправама (24. 9. 2007, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 90/07, 116/08, 104/09, 76/10), Закон о азилу (24. 11. 2007, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 109/07), Закон о заштити државне границе (23. 10. 2008., *Службени гласник Републике Србије*, бр. 97/08), Закон о странцима (23. 10. 2008, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 97/08), Закон о ванредним ситуацијама (29. 12. 2009, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/09), Закон о заштити од пожара (29. 12. 2009, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/09) и други, а у припреми је још један број значајних закона, као што су: Закон о физичко-техничком обезбеђењу, Закон о оружју и муницији и други прописи.

²⁷³ Усвојене су: Национална стратегија за борбу против организованог криминала; Стратегија за борбу против трговине људима у РС (*Сл. гласник РС*, бр. 111/06) и Национални план акције за борбу против трговине људима за период од 2009. до 2011. године (усвојен је 30. 4. 2009. године); Стратегија интегрисаног управљања границом у РС (*Сл. гласник РС*, бр. 11/06) и Акциони план за имплементацију Стратегије интегрисаног управљања границом (јун 2006. године); Стратегија реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији (*Сл. гласник РС*, бр. 25/09) и Акциони план за спровођење стратегије реинтеграције повратника по основу Споразума о редмисији (2009–2010); Национална стратегија контроле лаког и стрељачког оружја Стратегија контроле стрељачког и лаког оружја у Републици Србији за период 2010–2015 (13. 5. 2010); Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма (*Сл. гласник РС*, бр. 55/08); Национална стратегија за младе (*Сл. гласник РС*, бр. 55/08) и Акциони план за спровођење Националне стратегије за младе (22. 1. 2009); Национална стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља (*Сл. гласник РС*, бр. 122/08) и Акциони план за спровођење Националне стратегије за превенцију и заштиту деце од насиља за период 2010–2012 (ВРС усвојила 11. 3. 2010); Стратегија за управљање миграцијама (*Сл. гласник РС*, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 61/08); Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији (*Службени гласник РС*, број 27/09) и Акциони план за спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома у Републици Србији (2. 7. 2009); Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009–2014 године (*Службени гласник РС*, бр. 25/09) и Акциони план за спровођење Стратегије супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009–2014 године (усвојен је у 9. 12. 2010. године); Национална стратегија за борбу против корупције (*Сл. гласник РС*, бр. 23/05) и Акциони план за спровођење Национална стратегија за борбу против корупције (децембар 2006); Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период од 2009. до 2013, 26. 2. 2009. и Акциони план за спровођење Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период од 2009. до 2013. (2. 4. 2009).

²⁷⁴ Србија (СРЈ) је постала чланица Центра SECI одлуком Савезне владе 23. августа 2001. године.

²⁷⁵ Тренутно у Центру SECI има 13 чланица: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Грчка, Мађарска, Молдавија, Македонија, Румунија, Србија, Словенија, Турска и Црна Гора. У раду SECI центра учествује још петнаестак земаља у статусу посматрача – <http://www.secicenter.org/>

чланице делегирале у Центар SECI, и особа за контакт на националном нивоу. Девог децембра 2010. године потписана је Конвенција о оснивању Центра у југоисточној Европи за спровођење прописа (Convention for the Establishment of the South European Law Enforcement Center – SELEC). Када све земље потписнице буду ратификовале овај документ, Центар SECI ће постати SELEC. Тиме ће бити створен правни основ за савременији начин рада.²⁷⁶

Од значаја је Конвенција о полицијској сарадњи у Југоисточној Европи, која је потписана 2006. године на Министарској конференцији у Бечу, а ратификована у Народној скупштини 2007. године. Конвенција о полицијској сарадњи у Југоисточној Европи односи се на јачање сарадње између земаља потписница у борби против претњи по јавну безбедност и/или мир и у превенцији, откривању и полицијској истрази кривичних дела.²⁷⁷

МУП Републике Србије остварује сарадњу са Европском агенцијом за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX),²⁷⁸ која се одвија кроз учешће припадника МУП-а на међународним семинарима, обукама и тренинзима у организацији FRONTEX-а. Радни аранжман о успостављању оперативне сарадње између МУП-а Републике Србије и Европске агенције за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније потписан је 17. фебруара 2009.

Поред сарадње са FRONTEX-ом, остварује се сарадња са Европском полицијском канцеларијом (European Police Office – EUROPOL) и Међународном организацијом криминалистичке полиције (International Police Organization – INTERPOL) Стратешки документ о сарадњи са Европском полицијском канцеларијом²⁷⁹ потписан је у септембру 2008. године, док су у мају 2010. године

²⁷⁶ Извор: http://www.msp.gov.rs/Srpski/spopol/Prioriteti/seki/seki2_s.html

²⁷⁷ Чл. 1 Конвенције о полицијској сарадњи у Југоисточној Европи, доступна на: www.propisi.com/konvencija-o-policijskoj-saradnji-u-jugoistocnoj-evropi...

²⁷⁸ Основна улога Европске агенције за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније је да координира оперативну сарадњу држава чланица у управљању спољним границама и да помаже у обуци припадника граничне полиције. Седиште FRONTEX-а је у Варшави, а свој оперативни рад ова агенција је започела 2005. године. О FRONTEX-у видети више на: <http://www.frontex.europa.eu/>

²⁷⁹ Видети: <http://www.europol.europa.eu/>

потписана три документа (Мапа пута сарадње између EUROPOL-а и Србије, Меморандум о разумевању о успостављању безбедне комуникационе линије и билатерални споразум о повезивању рачунарских мрежа), чиме је завршена припремна фаза за потписивање Споразума о оперативној сарадњи.

Основу сарадње Републике Србије са INTERPOL-ом представља потписан споразум SECI (Споразум о сарадњи у циљу спречавања и борбе против прекограничног криминала). Наиме, Центар SECI остварује блиску сарадњу са Светском царинском организацијом и INTERPOL-ом, по чијим препорукама организује свој рад (ове организације имају статус сталног саветника Центра). Уједно, Национални координатор Републике Србије за Центар SECI јесте директор INTERPOL-а за Србију.

Потписан је Меморандум о разумевању у оквиру пројекта ILECUs (International Law Enforcement Co-ordination Units),²⁸⁰ а октобра 2010. године отворена је канцеларија ILECUs у Београду – Заједничког тела за унапређење међународне сарадње у области сузбијања криминала.

Законом о полицији предвиђено је и да на захтев међународних организација или на основу међудржавних споразума чија је чланица или потписница Република Србија, полиција може у иностранству да учествује у извршавању полицијских или других мирнодопских задатака.²⁸¹ Полиција Србије учествује у две мисије под мандатом УН: у Либерiji од 2004. и на Хаитију од 2008. године. Координирање ових активности спроводи Биро за међународну сарадњу и европске интеграције МУП-а Републике Србије, а радници МУП-а су константно укључени у процес обуке за учешће у мировним мисијама УН, која се спроводи у Центру за обуку полицијских јединица за учешће у мировним стабилизационим операцијама који се налази у Вићенци (Италија).

У оквиру реформских процеса полиције неопходно је сагледати и аспекте реформе полицијског образовања, полицијске праксе и транспарентности у раду полиције. У оквиру образовања извршено је обједињавање свих јединица – институција које се баве образовањем и обуком за потребе полиције. Спајањем Више школе

²⁸⁰ ILECUs (International Law Enforcement Coordination Units) представља регионални пројект Европске уније о оснивању националних јединица за координацију међународне сарадње у области спровођења закона, за земље западног Балкана: Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Црна Гора, Србија и Македонија. Све чланице поменутог региона кроз овај пројект удружено ће радити на сузбијању свих форми организованог криминала, и то кроз ефикасне процедуре, добру организацију и кроз представљање квалитетних међународних стандарда.

²⁸¹ Чл. 19 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

унутрашњих послова и Полицијске академије, основана је Криминалистичко-полицијска академија, а Средња школа унутрашњих послова трансформисана је у Центар за основну полицијску обуку.

Реформа полицијске праксе превасходно се односи на остваривање безбедности државне границе имплементацијом интегрисаног управљања државном границом, у циљу стварања неопходних претпоставки за ефикасну борбу против организованог криминала и корупције, илегалних миграција итд. Тако је Влада Републике Србије у јануару 2006. године усвојила Стратегију интегрисаног управљања границама Републике Србије, као и Акциони план спровођења стратегије. У октобру 2008. донет је нови Закон о контроли државних граница којим је остварен значајан напредак, будући да је основу правног регулисања контроле преласка и обезбеђења граница чинио закон из 1979. године, према којем је Србија штитила и контролисала своје границе по моделу који је превазиђен и застарео. Један од сегмената интегрисаног управљања границама јесте безбедност докумената, који је остварен доношењем Закона о личној карти (2006), Закона о путним исправама (2007), као и Закона о држављанству (2007), који је од битног значаја за издавање путних исправа.

Једна од фаза реформи јесте и примена модела проблемски оријентисаног рада полиције у заједници и концепта заштите грађана у ванредним ситуацијама. Стога је 2009. године формиран Сектор за ванредне ситуације, који је објединио постојеће ресурсе у заштити, спасавању и реаговању у ванредним ситуацијама (укључујући и Управу за ванредне ситуације Министарства одбране), са циљем да ојача институционалну структуру и капацитет за превентивно деловање у случају природних катастрофа и ванредних ситуација.

Отвореност (транспарентност) и јавност рада полиције и МУП-а остварује се кроз информисање јавности о текућим активностима и оствареним резултатима, кроз рад Бироа за сарадњу са медијима и Бироа за информације од јавног значаја, објављивањем информатора, као и имплементацијом Стратегије комуникације усвојене 2009. године.

Следећи значајан корак у реформи представља текст Стратегије развоја МУП-а 2011–2016, којим су дефинисане визије, мисије, циљеви и вредности МУП-а. У складу са овом стратегијом, МУП представља јавну службу која стално стреми савременој, демократској, одговорној и ефикасној полицијској служби, гарантујући безбедност,

делујући као сервис грађана и доприносећи одрживом развоју и европским интеграцијама.²⁸² Овај документ дефинисао је четири области рада које су од стратегијског значаја за будући развој: организација и управљање; безбедност појединца, заједнице и државе; партнерски односи на националном, регионалном и међународном нивоу; систем унутрашње контроле и транспарентност у раду.

Иако је у процесу реформе полиције доста урађено, што је и наведено у одговорима на Упитник Европске комисије о кандидатури Србије за чланство у Европској унији, али се са друге стране, према извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину сматра да: „На нивоу Министарства за унутрашње послове не постоји ефикасно стратешко планирање, а управљање људским ресурсима је и даље слабо. Ово негативно утиче на утврђивање приоритета и утврђивање буџета. Неопходно је унапредити рад полиције заснован на обавештајном раду и систем за криминалистички обавештајни рад. Недостатак отворености и транспарентности поступака запошљавања кадрова и развоја каријере у оквиру службе полиције и даље представљају разлог за забринутост. Неопходно је позабавити се питањем недовољног броја запослених и неадекватних услова рада неких служби полиције. Слабо се напредује у развоју ефикасног система контроле, којим се обезбеђују проактивне истраге и праћење законитости и усклађености са стандардима понашања полиције. Рад великог броја агенција за приватно обезбеђење и даље није регулисан, и то представља озбиљан изазов за безбедност. И даље је широко распрострањена употреба нелегалног оружја и експлозива и њихово кријумчарење у региону. *Уопштено говорећи*, остварен је умерен напредак када је реч о полицијском систему. Српска полиција је показала да поседује капацитете за спровођење истраге, али је неопходно стално улагање напора у том смислу.“²⁸³

4.4.3. Реформа служби безбедности

У одговорима на Упитник Европске комисије о кандидатури Србије за чланство у Европској унији наводи се је најзначајнији корак у процесу реформе БИА учињен њеним издвајањем из Министарства унутрашњих послова, 2002. године, и

²⁸² Стратегија развоја МУП-а 2011 – 2016, доступна на: www.mup.rs/.../Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf

²⁸³ Европска комисија, Извештај о напретку Србије за 2010. годину стр. 47–48, доступан на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izvestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

регулисањем њеног рада посебним законом којим је она формирана као посебна, специјализована организација у систему владиних организација. На овај начин је цивилни безбедносно-обавештајни сектор први пут издвојен из састава МУП-а и обезбеђене су политичка и друга непристрасност и неутралност у раду. Даљи процес реформе Агенције одвијао се у правцу обезбеђивања институционалног и функционалног оквира за остваривање безбедносно-обавештајних интереса Републике Србије и достизања професионалних и демократских стандарда прихваћених у савременим друштвима, са акцентом на јачању механизма демократске и цивилне контроле рада.

Са циљем обезбеђивања услова за ефикаснији рад, промењена је и поједностављена унутрашња организација Агенције. Смањен је број организационих јединица, које су сада формиране по принципу проблемске опредељености, повећан је број извршилаца, углавном у делу оперативе. Функционално су повезани послови и на нов начин обједињени материјални и технички ресурси. Извршена је и значајна кадровска обнова у периоду од формирања агенције, односно од 2002. године до данас.

Учињен је велики помак у правцу отварања према јавности, кроз институционалну (преко овлашћеног лица у Агенцији за контакте са медијима), организовану и неселективну сарадњу са средствима информисања. Доследно се поштују одредбе Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Завршена је реформа Војнобезбедносне агенције (ВБА) и Војнообавештајне агенције (ВОА), а одвијала се у склопу целовите реформе система одбране Републике Србије. Општи циљ реформе је било стварање модерних, професионалних и ефикасних војних служби безбедности по највишим европским и светским стандардима.

У нормативноправној области доношењем Закона о службама безбедности Савезне Републике Југославије створени су услови за почетак суштинских реформи војних служби безбедности. Нарочито значајан реформски подухват било је издвајање војних служби безбедности из Генералштаба у Министарство одбране и њихово формирање као самосталних организационих јединица Министарства одбране потчињених министру одбране. Поред Закона о одбрани и Закона о Војсци Србије, за реформу ВБА и ВОА било је веома значајно доношење Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, којим је Закон о службама безбедности Савезне Републике

Југославије стављен ван снаге. У току 2010. године донети су сви подзаконски прописи за спровођење Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији.

У организационо-функционалној области успостављена је нова организациона структура и основане су нове формације ВБА и ВОА. Адекватно су уређене надлежности, овлашћења и одговорности и постигнута је функционалност у извршавању наменских послова и задатака. Унапређени су оперативни и аналитички капацитети, стратешко планирање, начин евалуације рада, примена савремене информационе технологије, као и безбедносна и контраобавештајна заштита Министарства одбране и Војске Србије. Исто тако, унапређена је сарадња са службама безбедности других држава и међународних организација, а достигнут је висок ниво интероперабилности са службама безбедности других држава укључених у европске интеграције.

У области унапређења способности кадра остварени су значајни резултати. Уведени су модерни системи вођења кадра, смањен је број формацијских места и остварен је напредак у уравнотежењу односа броја професионалних војних лица и цивила. Унапређење способности кадра реализује се кроз њихово перманентно усавршавање у земљи и иностранству, при чему посебан значај имају специјалистички курсеви у области борбе против тероризма, организованог криминала, корупције, као и на подручју обавештајних активности и војне дипломатије.

Међутим, са друге стране, према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину истиче се: „Скупштински надзор над безбедносним снагама и даље је слаб, јер законодавство у овој области не делује проактивно и нема довољно капацитета. Председник скупштинског одбора за безбедност и одбрану разрешен је у марту 2010. године због злоупотребе службеног положаја. Овај одбор нема довољно ресурса да изађе на крај са великим обимом посла који обухвата унутрашње послове, одбрану и безбедност. *Уопштено говорећи*, учињен је даљи напредак у заокруживању законске регулативе којом се обезбеђује цивилни надзор над безбедносним снагама и остваривање уставом загарантованих права. Међутим, треба појачати цивилну контролу, укључујући ту и рад релевантног скупштинског одбора.“²⁸⁴

²⁸⁴ Европска комисија, Извештај о напретку Србије за 2010. годину, стр. 9; доступан на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

4.5. Реформа сектора безбедности у Републици Србији и родно питање

Питање родне равноправности и веће заступљености жена у сектору безбедности постало је актуелно последњих неколико година. Република Србија је и потписница скоро свих међународних конвенција у области људских права, права жена и деце и међународног хуманитарног права, усвојених под окриљем Уједињених нација, од којих је најважнија *Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена*.

У циљу побољшања положаја жена у сектору безбедности Република Србија је усвојила Национални акциони план за примену резолуције 1325 СБ УН. Националном стратегијом за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности дефинисано је да се применом резолуције 1325 СБ УН у Републици Србији стварају могућности да улога жена у сектору безбедности постане значајнија и уочљивија, да се њоме ојачава улога жена у реформским процесима и подржава се ангажовање жена у безбедносним структурама на локалном, националном и регионалном нивоу и уједно се стварају услови за уважавање принципа родне равноправности, дефинисаних Законом о равноправности полова у пракси.²⁸⁵

У овом делу рада приказаћемо податке прузете из Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности.

Законом о избору народних посланика дефинисано да на изборним листама мора бити 30% жена, што је далеко испод реалне квоте њихове популационе заступљености, а у Републици Србији ни та минимална квота није поштована. Подаци говоре да је након парламентарних избора маја 2008. године заступљеност жена мања од дефинисаног минимума, тј. оне представљају 22,4% свих народних посланика Народне скупштине Републике Србије, а у погледу заступљености жена у извршној власти ситуација је следећа: на 2 од 17 министарских позиција, односно 11,76%, налазе се жене, али ниједна није у сектору безбедности. Најбоља ситуација је у правосуђу, где више од две трећине запослених чине жене – од 2.400 судија у Републици Србији, 1.700 су жене, а 700 мушкарци.

²⁸⁵ Национална стратегија за побољшање жена и унапређење родне равноправности, Стратегија је доступна на: www.zenskavlada.org.rs/downloads/nacionalna_strategija.doc

Према подацима из Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности, закључно са септембром 2010. године, од укупног броја запослених у Министарству одбране и Војсци Србије 19,5% су жене. У професионалној војној служби у Министарству одбране и Војсци Србије 2,6% од укупног броја су жене, и то: 0,5% жена официра, 0,4% жена подофицира и 7,2% жена професионалних војника.

У Министарству унутрашњих послова, према показатељима из септембра 2010. године, од укупног броја запослених 20,96% су жене. Од тог броја статус униформисаног овлашћеног службеног лица има 7,76% запослених жена, а 21,5% има статус овлашћеног службеног лица (оперативни састав). Преостале две трећине жена углавном обављају управне и образовне послове у Министарству унутрашњих послова.

У Безбедносно-информативној агенцији, у односу на укупан број припадника, жене су процентуално заступљене са 30,74%. На руководећим местима у тој агенцији од укупног броја припадника 10,95% чине жене. Такође, успостављена је и ажурирана база података о броју заступљених жена, а посебно о онима које су на руководећим радним местима. У Безбедносно-информативној агенцији ни у другим безбедносним службама не постоји институционални механизам за равноправност полова.

Жене су недовољно заступљене и у мултинационалним операцијама УН. Војни контингент Републике Србије у мултинационалним операцијама има 17,6% жена. Као један од основних разлога недовољног учешћа жена у оперативном саставу мултинационалних операција (војним и полицијским јединицама) наводи се чињеница да жене чине мали удео оперативног састава полиције и војске, што ограничава њихов број у оперативном саставу мултинационалних операција. Међутим, постоје и други разлози, као што су предрасуде о томе да жене не поседују све потребне квалитете, физичке и психичке, који би им омогућавали да ефикасно обављају полицијске и војне дужности, али и недовољна мотивисаност жена да учествују у мултинационалним операцијама, најчешће због дуготрајног одсуства од куће и раздвојености од породице. Досадашње искуство показује да су жене у мултинационалним операцијама ангажоване само у санитарским тимовима, као медицински техничари, али не и у војнопосматрачким мисијама у којима учествују официри Војске Србије.

У овом делу приказаћемо и учешће жена у образовању у области безбедности. Поред Војне академије и Криминалистичко-полицијске академије, приказаћемо и

податке за Факултет безбедности, који није обухваћен Националном стратегијом за побољшање жена и унапређење родне равноправности.

Према подацима Националне стратегије, на Војној академији у просеку, на све четири године студија, има укупно 19,4% кадеткиња од укупног броја кадета Војне академије. На Високој школи Војномедицинске академије у 2010. години уписана је друга генерација студената. Укупан број кадеткиња на две године студија износи 56% од укупног броја уписаних кадета на Високој школи Војномедицинске академије. На основу исказаних података произлази да се у наведеним високошколским установама на школовању налази 21,53% кадеткиња од укупног броја кадета.

Квоте за обуку жена професионалних војника не постоје, већ се на конкурс жене јављају, у складу са интересовањем и потребама јединица, заједно са мушкарцима и тај проценат варира од циклуса до циклуса и износи 3% од укупног броја обучених у првом циклусу до 15% у последњем – седмом. У 2010. години кроз четири циклуса обуке кандидата за професионалне војнике, на обуку је примљено 15% кандидата женског пола.

Из система одбране на последипломском усавршавању налази се 15% жена од укупног броја лица из система одбране на усавршавању, а на школовању или усавршавању у иностранству ниједна жена.

На Криминалистичко-полицијској академији и у Центру за основну полицијску обуку од укупног броја полазника 25% чине жене. Реч је о истој квоти (25%) за студенткиње које се финансирају из буџета, док за самофинансирајуће нема квота (уписује се по ранг-листи). У Министарству унутрашњих послова реализују се сви нивои обуке за полицијске службенике. Обука се реализује како на стратегијском, тако и на оперативном нивоу. На неким курсевима које је током протеклих година организовао Министарство унутрашњих послова (нпр. за потребе граничне полиције) родна пропорција полазника била је и 50 : 50%.

За разлику од Војне и Криминалистичко-полицијске академије, где је заступљен систем квота за упис жена, на цивилним факултетима ситуација је у потпуности другачија. Као пример узели смо Факултет безбедности, на којем, према подацима за 2010. годину добијених од стране Студентске службе, на све четири

године студија има укупно 49,88% студенткиња, док је само на прву годину академских студија у школској 2010/2011. години уписано 64,90% студенткиња.

4.6. Претпоставке за демократску и цивилну контролу сектора безбедности у Републици Србији

Као што смо истакли у првом поглављу рада, да би се реформа сектора безбедности извршила на ефикасан и ефективан начин, и у складу како са домаћим законодавством тако и међународним стандардима, неопходно је у процес одлучивања о проблематици безбедности, поред професионалних безбедносних елита, укључити и демократски изабране власти, контролна и надзорна тела, али и не-државне актере које грађани признају као легитимне (посебно тела која се баве контролом трошења буџетских средстава).²⁸⁶ Односно, потребно је успоставити систем демократске и цивилне контроле над сектором безбедности.

4.6.1. Демократска и цивилна контрола Војске Србије

Усвајањем Устава Републике Србије потврђена је опредељеност државе за успостављање демократске и цивилне контроле над оружаним снагама (Чл. 141 Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06).²⁸⁷ Развијене су институције и механизми демократске и цивилне контроле над оружаним снагама, што је уједно регулисано и Законом о одбрани (2007) и Законом о војсци (2007), а њен значај потврђен је Стратегијом националне безбедности и Стратегијом одбране (2009).

Као највиши правни акт, Устав Републике Србије дефинише положај, надлежности војске, као и њену употребу ван граница земље. Поред Устава законодавни оквир у области одбране сачињавају и следећи документи: Закон о одбрани, Закон о Војсци Србије, Закон о основама уређења служби безбедности, Закон о министарствима, Закон о војној, радној и материјалној обавези, Закон о цивилној служби, Закон о Војно-безбедносној и Војно-обавештајној агенцији, Закон о употреби

²⁸⁶ Видети: Ball, N., Good Practices in Security Sector Reform, Security Sector Reform, *Brief 15*, Bonn International Center for Conversion, 2000, pp. 14–15.

²⁸⁷ Међутим, Устав не регулише ко и на који начин остварује контролу над Војском Србије, а међу надлежностима Народне скупштине, ова надлежност није изричито наведена. Извор: Пајванчић, М., *Коментар Устава Републике Србије*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2009, стр. 182.

Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, као и други прописи.

Закон о одбрани не дефинише посебно демократску и цивилну контролу, али се у четвртом члану, који садржи списак основних појмова наглашава да је демократска и цивилна контрола она контрола која посебно обухвата: контролу употребе и развоја Војске Србије, интерну и екстерну контролу трошкова за војне потребе, праћење стања и обавештавања јавности о стању припрема Војске Србије, обезбеђење слободног приступа информацијама од јавног значаја и утврђивање одговорности за вршење војних дужности у складу са законом.²⁸⁸

Са становишта демократске и цивилне контроле значајне су и одредбе Закона о одбрани, којима су дефинисане надлежности државних институција у области одбране. Тако је члановима 9 и 10 овог закона дефинисано да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте и остварује демократску и цивилну контролу Војске Србије, а чл. 11 надлежност Председника Републике, који у складу са законом, командује Војском. Надлежности Владе у области одбране дефинисане су чл. 12 и 13, према којима Влада утврђује и води политику одбране, предлаже и извршава законе и опште акте Народне скупштине која се односе на војску. Надлежност Министарства одбране дефинисана је чл. 14, којим је регулисано да Министарство одбране, у оквиру свог делокруга, предлаже и спроводи политику одбране, извршава законе и међународне уговоре, општа акта Народне скупштине, Владе и акте Председника Републике из области одбране.

Чланом 15. прецизирано је да је: Генералштаб Војске Србије је у саставу Министарства одбране и да врши послове из своје надлежности, у складу са законом и овлашћењима Председника Републике и министра одбране.

У погледу демократске и цивилне контроле значајан је и чл. 104 Закона о одбрани чиме је регулисан начин финансирања Војске, где се, поред буџета, наводе и други могући извори финансирања: „Средства за функционисање Војске Србије обезбеђује Министарство одбране у оквиру буџета Републике Србије. Министарство одбране може да остварује допунска средства пружањем услуга у складу са законом и другим прописима.“

²⁸⁸ Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.

Поред основних одређења о демократској и цивилној контроли, која су садржана у Закону о одбрани, Законом о војсци је регулисано и да демократску и цивилну контролу Војске Србије врше Народна скупштина, Заштитник грађана и други државни органи у складу са надлежностима, грађани и јавност. Прописи о Заштитнику грађана примењују се и на професионалне припаднике Војске Србије.²⁸⁹ Овом одредбом Закона о војсци у систем контроле увршћена је и хоризонтална контрола, у чему се огледа и значај демократске цивилне контроле.

Законом о Војсци Србије дефинисан је и начин командовања и руковођења Војском Србије, пре свега улога Председника Републике Србије (чл. 17), Министра одбране (чл. 18), као и начелника Генералштаба и војних старешина (чл. 19). Такође, веома су значајне и одредбе Закона о војсци којима је регулисана политичка и идеолошка неутралност припадника војске. Тако је чл. 12 дефинисано да је Војска Србије идеолошки, интересно и политички неутрална, а чл. 13 да је припадник Војске Србије у вршењу службе дужан да не истиче страначка или друга политичка обележја и не изражава своја политичка уверења. Одредбом чл. 14 Закона о војсци дефинисано је да је војном лицу забрањено присуствовање скуповима политичких странака у униформи и свака политичка активност изузев активног бирачког права. Професионални припадници Војске Србије имају право на синдикално организовање,²⁹⁰ у складу са прописима Владе, али им није допуштено право на штрајк.

Законом о изменама и допунама Закона о војсци (чланом 4) регулисано је да се после члана 14 додаје и чл. 14а, који дефинише и то да „професионалном припаднику Војске Србије није допуштено учешће у активностима удружења којима се остварују следећи циљеви: реформа система одбране и Војске Србије, усклађивање прописâ са општеприхваћеним стандардима и прописима Европске уније, изградња стратегије одбране и Доктрине Војске Србије, којом се утврђују састав, организација и формација Војске Србије; оперативна и функционална способност; употреба и попуна Војске Србије; приправност и мобилизација; опремљеност наоружањем и војном опремом; командовање и руковођење у Војсци Србије и управљање системом одбране; учешће у мултинационалним операцијама и унутрашњи односи у Војсци Србије“.

²⁸⁹ Чл. 29 Закона о војсци, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.

²⁹⁰ Прва Уредба о синдикалном организовању донета је у априлу 2011.

Законом о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије уређују се употреба и припрема Војске Србије и других снага одбране за учешће у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, права и обавезе надлежних органа и учесника у тим операцијама, финансирање трошкова учешћа и друга питања за извршавање мисија и задатака у очувању безбедности и мира у свету и пружању хуманитарне помоћи другим државама у кризним ситуацијама.²⁹¹

Такође, значајни су и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који у првом члану дефинише да се тим законом уређују права на приступ информацијама од јавног значаја којим располажу органи јавне власти, ради остварења слободног демократског поретка отвореног друштва,²⁹² али и Закон о тајности података, којим се уређује јединствен систем одређивања и заштите тајних података који су од интереса за националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње и спољне послове Републике Србије, заштите страних тајних података, приступ тајним подацима и престанак њихове тајности, надлежност органа и надзор над спровођењем овог закона, као и одговорност за неизвршавање обавеза из овог закона и друга питања од значаја за заштиту података,²⁹³ Закон о заштитнику грађана, којим је створен додатни механизам за заштиту права грађана, а самим тим и припадника војске, као и за контролу рада органа државне управе²⁹⁴, као и друге многобројне законске и подзаконске акте.²⁹⁵

Да би се заокружио законодавни оквир којим би се уредио систем одбране и уједно регулисала област цивилно-војних односа и демократске контроле, неопходно је и постојање основних стратегијско-доктринарних докумената, као што су: Стратегија националне безбедности Републике Србије, Стратегија одбране Републике Србије, Стратегијски преглед одбране и Доктрина Војске Србије.

Стратегијом националне безбедности Републике Србије, поред дефинисања основних елемената националне безбедности, указано је и на значај демократске и

²⁹¹ Чл. 1 Закона о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

²⁹² Чл. 1 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04.

²⁹³ Чл. 1 Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010.

²⁹⁴ Чл. 1 Закона о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05.

²⁹⁵ Видети шире: *Информација о законским променама у области одбране и Војске РС*, http://www.mod.gov.rs/cir/aktuelno/informacija/Informacija_o_donetim_zakonima.pdf

цивилне контроле. Тако се у делу „Политика одбране“ наводи да је демократска и цивилна контрола Војске Србије и других снага одбране и транспарентност одбрамбених послова основа за развој савременог система одбране.²⁹⁶

Овакво становиште потврђено је и Стратегијом одбране, у којој се наводи да је Република Србија одлучна да израђује и јача механизме демократске и цивилне контроле Војске Србије, као важне претпоставке демократски уређеног друштва. Јачањем механизма демократске и цивилне контроле, Војска и систем одбране у целини постају ослонац целокупном демократском развоју Републике Србије.²⁹⁷

Доктрином Војске Србије потврђено је да се основни циљеви војне делатности, под којима се подразумева: достизање оптималне организационе структуре, система командовања, опремљености и оспособљености Војске Србије ради одбране Републике Србије од изазова, ризика и претњи безбедности; развој способности Војске Србије за учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету; развијање и унапређење односа са међународним институцијама колективне безбедности, као и партнерских односа и сарадње с оружаним снагама суседних и других држава и оспособљавање Војске Србије да пружи подршку цивилним властима у супротстављању претњама безбедности, остварују под демократском и цивилном контролом.²⁹⁸

Током 2011. године донета је Бела књига одбране, у којој је истакнут значај демократске и цивилне контроле. Белом књигом одбране дефинисано је да демократска и цивилна контрола система одбране подразумева да све одлуке које се доносе о развоју и употреби елемената система одбране буду у надлежности демократски изабраних цивилних власти. Циљ демократске и цивилне контроле јесте да се утврди је ли деловање система одбране у складу са позицијом утврђеном Уставом, као и са политиком коју представнички и извршни органи власти утврђују својим актима.²⁹⁹

²⁹⁶ Стратегија националне безбедности, Београд, 2009, стр. 23, <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/usvojene/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf>

²⁹⁷ Стратегија одбране, Београд, 2009, стр. 11, <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/usvojene/Strategija%20odbrane%20Republike%20Srbije.pdf>

²⁹⁸ Доктрина Војске Србије, доступна на: <http://www.vba.mod.gov.rs/Doktrina-Vojske-Srbije-kraj.pdf>

²⁹⁹ Бела књига одбране, доступна на: http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/bela_knjiga/Bela_Knjiga-Srpski.pdf

4.6.2. Демократска и цивилна контрола полиције

У складу са Законом о полицији, спољашњу контролу рада полиције врши Народна скупштина, тако што министар унутрашњих послова подноси једанпут годишње извештај о раду Министарства и стању безбедности у Републици Србији.³⁰⁰ Извештај се по захтеву Народне скупштине или указаној потреби може подносити и чешће. Поред Народне скупштине, спољашњу контролу рада полиције врши и Влада, надлежни правосудни органи, органи државне управе надлежни за одређене послове надзора и други законом овлашћени органи и тела.³⁰¹

У Коментару Закона о полицији наглашено је да је поглавље о контроли рада полиције новина у нашем позитивном праву и "да само полиција која је изложена вишеструкој и делотворној контроли може заузимати одговарајуће место у друштву коме служи"³⁰² и посебно истиче значај парламентарне контроле полиције. Будући да је МУП део државне управе, оно је за свој рад одговорно Влади, а министри су за свој рад и стање у области из делокруга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини. Контролу општих аката МУП-а врши Уставни суд у поступку за оцену уставности и законитости, док контролу појединачних аката врше редовни судови у различитим поступцима. Извесна контролна овлашћења у складу са Законом о кривичном поступку има и јавно тужилаштво при вршењу функције гоњења учинилаца кривичног дела. Спољашњу контролу полиције врше и независни државни органи, пре свега Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.³⁰³

Унутрашњу контролу рада полиције врши Сектор унутрашње контроле полиције, нарочито у погледу контроле законитости рада полиције, поштовања и заштите људских права при извршавању полицијских задатака и примени полицијских овлашћења, на начин који ближе прописује министар.³⁰⁴ Контрола коју врши Сектор може бити претходна уколико су њен предмет услови за отпочињање законитог рада (обученост, припремљеност, и сл.), и накнадна ако је предмет контроле провера законитости већ спроведених мера и предузетих радњи. Такође, ова контрола може

³⁰⁰ Чл. 9 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

³⁰¹ Чл. 170 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

³⁰² Милетић, С., *Коментар Закона о полицији*, ЈП Службени гласник, Београд, 2009, стр. 330.

³⁰³ *Исто*, стр 330-332.

³⁰⁴ Чл. 172 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

бити редовна и ванредна, у зависности да ли се врши по плану рада Сектора или због разлога које није било могуће предвидети.³⁰⁵ Сектор је самостална организациона јединица МУП-а која врши контролу законитости рада полиције, нарочито у погледу поштовања и заштите људских права при извршењу полицијских задатака и примени полицијских овлашћења. Сектор посебну пажњу поклања поштовању међународних конвенција које је ратификовала наша земља а односе се на област људских права, Кодекса полицијске етике и других усвојених стандарда професионалног поступања полицијских службеника.

Поступање по притужбама у МУП-у врши се на основу одредби Закона о полицији и Правилника о поступку решавања притужби. Закон о полицији у члану 180 наводи да свако има право да Министарству поднесе притужбу против полицијског службеника ако сматра да су му незаконитом или неправилном радњом полицијског службеника повређена права или слободе, с тим што је рок ограничен на 30 дана од дана кад је до повреде дошло. Када су у притужбама изнета сазнања која указују на постојање основа сумње да је извршено неко од кривичних дела која се гоне по службеној дужности, представка се прослеђује организационој јединици која се бави сузбијањем криминала, тј. криминалистичкој полицији. У таквом случају укључују се и полицијски службеници Сектора унутрашње контроле полиције. Након извршених провера и утврђеног чињеничног стања, као и након консултација са надлежним тужиоцем, подноси се кривична пријава.

Документом стратегијског развоја МУП-а дефинисано је да је успостављање вишеструке и ефикасне контроле над радом полиције предуслов за заштиту људских права и владавину права, а да би се оваква контрола остварила, неопходно је развијати институционалне механизме сарадње са Народном скупштином, Заштитником грађана, Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, као и са другим институцијама.³⁰⁶

³⁰⁵ Милетић, С., *Коментар Закона о полицији*, ЈП Службени гласник, Београд, 2009, стр. 335.

³⁰⁶ Стратегија развоја МУП-а 2011–2016, www.mup.rs/.../Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf

4.6.3. Демократска и цивилна контрола служби безбедности

Правни оквир за контролу служби безбедности чине Устав, Закон о основама уређења служби безбедности, Закон о БИА, Закон о ВБА и ВОА, као и Пословник Народне скупштине. Устав Републике Србије у члану 99, ст. 1, предвиђа да Народна скупштина „надзире рад служби безбедности“. Законом о основама уређења служби безбедности, којим се уређују основе безбедносно-обавештајног система Републике Србије, усмерава и усклађује рад служби безбедности и врши надзор над њиховим радом, дефинисано је да је рад служби безбедности под демократском и цивилном контролом Народне скупштине Републике Србије, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, других државних органа и јавности.³⁰⁷

Овим законом дефинисана су и начела надзора над радом служби безбедности, и то: подређеност и одговорност служби безбедности изабраним властима Републике Србије; политичка, идеолошка и интересна неутралност служби безбедности; обавеза служби безбедности да информишу јавност о извршавању својих задатака, у складу са законом; дужност носилаца надзора над радом служби безбедности да обавештавају јавност о резултатима надзора; професионална одговорност и оперативна самосталност припадника служби безбедности у извршавању добијених задатака и одговорност руководиоца служби за рад служби.³⁰⁸

Законом о Војно-безбедносној и Војно-обавештајној агенцији између осталог, дефинисан је надзор и контрола ВБА и ВОА. Народна скупштина врши надзор над радом ВБА и ВОА, у складу са одредбама Закона о основама уређења служби безбедности и Закона о ВБА и ВОА (чл. 52), док Влада остварује контролу преко Министарства одбране (чл. 53). Овим законом уведена је и институција Генералног инспектора, који, у складу са законом: надзире примену начела политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду ВБА и ВОА; надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података; надзире законитост трошења буџетских и других средстава; даје мишљење на нацрте закона, друге прописе и опште акте из надлежности ВБА и ВОА; утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду ВБА, ВОА и њихових припадника; подноси извештај министру одбране о резултатима надзора, са предлогом мера (чл. 54). Такође, чл. 57

³⁰⁷ Чл. 3 Закона о основама уређења служби безбедности, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.

³⁰⁸ Чл. 15 Закона о основама уређења служби безбедности, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.

овог закона дефинисана је и унутрашња контрола ВБА и ВОА, која врши контролу законитости рада и примене овлашћења њихових припадника.

Законитост рада ВБА и ВОА и примене овлашћења њихових припадника врши унутрашња контрола. Руководилац унутрашње контроле потчињен је директору ВБА, односно ВОА, и редовно подноси извештаје о раду и о евентуалним злоупотребама у раду ових агенција. У случају да руководилац унутрашње контроле дође до сазнања да директори агенција нису отклонили уочене неправилности или незаконитости у раду, дужан је да о томе обавести генералног инспектора, а, по потреби, и Одбор за одбрану и безбедност Народне скупштине.³⁰⁹

Законом о БИА регулисано је да је Директор Агенције дужан да два пута годишње поднесе извештај о раду Агенције и о стању безбедности Републике Србије, Народној скупштини и Влади Републике Србије (чл. 17). У одговору на Упитник Европске комисије наглашено је да се у складу са законом у оквиру БИА-е организује унутрашња контрола законитости рада и контрола трошења финансијских средстава.³¹⁰ У оквиру унутрашње контроле законитости рада надзире се и контролише поштовање начела законитости у обављању послова из надлежности БИА, нарочито у погледу поштовања и заштите људских права при извршењу задатака и примени посебних поступака и мера, а нарочито: испитује законитост предузетих радњи, мера и метода БИА; испитује притужбе, петиције, представке и предлоге физичких и правних лица или припадника БИА, упућене директору или Влади и другим органима у вези са радом БИА и поступањем њених припадника и о томе доставља извештај органу којем су упућени.

Остваривање унутрашње финансијске контроле у БИА регулисано је одредбама акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и интерним општим актима који прописују поступак интерне контроле и интерне ревизије у БИА. На основу Закона о буџетском систему, у БИА је организована интерна ревизија, која се састоји у давању стручног мишљења и савета на усвојене планове и програме рада, а у првом реду се обавља у материјално-финансијском пословању БИА ревизијом система,

³⁰⁹ Одговори на Упитник Европске комисије о кандидатури Србије за чланство у Европској унији, доступни на: www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html

³¹⁰ Начин вршења унутрашње контроле уређује се актом који доноси директор, који носи ознаку тајности. Такође, директор БИА, кроз годишње планове рада, издаје смернице и одређује приоритете рада унутрашње контроле и система финансијског управљања, контроле и интерне ревизије.

усаглашеношћу и финансијском ревизијом. Ближи начин вршења интерне ревизије у БИА, у погледу облика, сврхе, циља, улога, овлашћења и дужности интерних ревизора, уређује се актом који доноси директор и који носи ознаку тајности, којим је – између осталог – предвиђено подношење месечног и годишњег извештаја о резултатима интерне ревизије, чији су саставни део и препоруке.³¹¹

Извештаји које директор Агенције подноси Влади и Народној скупштини управо садрже резултате рада свих аспеката Агенције, укључујући и резултате унутрашње контроле и интерне ревизије.

³¹¹ Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 9/02 и 85/06.

5. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – НОРМАТИВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ

Према одредбама Устава Републике Србије уређење власти у Републици Србији почива на начелу подели власти на законодавну, извршну и судску.³¹² Уставом Републике Србије није одређена садржина ових грана власти, већ њихов носилац.³¹³ Међутим, поред тога што се вршење различитих функција поверава различитим органима неопходно је и да се установи и врши извесна контрола над радом појединих органа.³¹⁴ Као што је писао Норберто Бобио „старо питање које се провлачи кроз целкупну историју политичке мисли: 'Ко чува чуваре?',³¹⁵ данас може бити формулисано 'Ко контролише контролоре?'. Уколико се не пружи одговарајући одговор на ово питање, демократија, као израз видљиве моћи, изгубљена је.³¹⁶ У системима поделе власти носилац законодавне власти јесте парламент, али је он уједно и „тело које контролише рад извршних органа власти, првенствено владе.“³¹⁷

У овом поглављу анализирали смо положај и надлежности Народне скупштине Републике Србије као носиоца законодавне власти, при чему је акценат стављен на анализу контролне функције Народне скупштине. Анализирани су и нормативноправни оквир за контролу сектора безбедности, инструменти којима располаже Народна скупштина у остваривању контролне функције, као и однос Народне скупштине према родном питању.

³¹² Чл. 4. Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

³¹³ Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2009, стр. 175.

³¹⁴ Марковић, М., *Правна држава (1939.)*, у: Тасић, Ђ., Јовановић, С., Спекторски, Е., Тарановски, Ф., Марковић, Б., Марковић, М., *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1991, стр. 128.

³¹⁵ Питање да ли засебно оружано тело створено да штити интересе друштва може представљати претњу по само то друштво, датира још из античког доба. Главна тема Платонових дијалога у *Републици*, написаној пре 2500 година, као и основна дилема са којом су се суочавали Античка Грчка и Римско Царство била је *sed quis custodiet ipsos custodes* (ко чува чуваре). Извор: Роквић, В., Теоријске поставке цивилно-војних односа, *Војно дело*, бр. 4/2009, ВИЗ, Београд, стр. 204.

³¹⁶ Bobbio, N., *The future of democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1987. p. 34.

³¹⁷ Пајванчић, М., *Уставно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 180.

5.1. Положај и надлежности Народне скупштине

Уставом Републике Србије и Законом о Народној скупштини³¹⁸ Народна скупштина дефинисана је као једнодомно представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. Народну скупштину сачињава 250 посланика, који се бирају на непосредним изборима тајним гласањем. Организација и рад Народне скупштине, као и начин остваривања права и дужности народних посланика, уређени су Пословником Народне скупштине.³¹⁹ У оквиру својих надлежности Народна скупштина врши четири функције: представничку, законодавну, изборну и контролну.

Као носилац уставотворне и законодавне власти Народна скупштина: доноси и мења Устав; одлучује о промени граница Републике Србије; расписује републички референдум; потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања; одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање; надзире рад служби безбедности; доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије; даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине; усваја стратегију одбране; усваја план развоја и просторни план; усваја буџет и завршни рачун Републике Србије на предлог Владе; даје амнестију за кривична дела.

У остваривању изборне функције Народна скупштина: бира Владу; бира судије Уставног суда и одлучује о њиховом разрешењу и престанку мандата; бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце, и одлучује о престанку мандата; бира судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом и законом; бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и Савет гувернера; бира и разрешава Заштитника грађана; бира и разрешава и друге функционере одређене законом.

У остваривању контролне функције Народна скупштина врши надзор над радом: Владе (и одлучује о престанку мандата Владе и министара); служби безбедности; гувернера Народне банке Србије; Заштитника грађана; других органа и тела у складу са законом. У остваривању представничке функције Народна скупштина, односно народни посланици: разматрају представке и предлоге грађана; одржавају

³¹⁸ Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/10.

³¹⁹ Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

састанке са грађанима како у Народној скупштини, тако и ван седишта Народне скупштине.

Имајући у виду тематику овог рада, посебну пажњу ћемо посвети контролној функцији Народне скупштине.

5.2. Контролна функција Народне скупштине

Надлежност парламента да контролише владу представља „супстанцијално језгро односа који обликују природу парламентарног система“.³²⁰ У складу са чл. 229 Пословника Народне скупштине и чл. 7 Закона о Влади, Влада је дужна да информише Народну скупштину о свом раду, а нарочито о вођењу политике, о извршавању закона и других општих аката, о остваривању плана развоја и просторног плана и о трошењу буџета Републике. Влада подноси извештај Народној скупштини кад то Народна скупштина затражи или по сопственој иницијативи, а најмање једанпут годишње. Народна скупштина може, на предлог појединог одбора, без претреса, закључити да од Владе затражи извештај о раду Владе, односно извештај којим ће Влада обавестити Народну скупштину о питањима вођења политике, извршавања закона и других општих аката у одређеној области.

Извештај Владе председник Народне скупштине, одмах по пријему, доставља народним посланицима, ради упознавања. Народна скупштина може да одлучи, на предлог одбора који је размотрио извештај Владе, да се разматрање извештаја обави и на седници Народне скупштине. Такође, министри су дужни да информишу надлежне одборе Народне скупштине о раду министарства једном у три месеца. На седници одбора питања министру о поднетој информацији могу да постављају чланови надлежног одбора и овлашћени представник посланичке групе која нема члана у том одбору. О закључцима одбора поводом поднете информације одбор подноси извештај Народној скупштини.³²¹

У остваривању своје контролне функције, у складу са Уставом, Законом о Народној скупштини и Пословником Народне скупштине, Народна скупштина има на располагању и следеће инструменте: постављање посланичког питања, подношење

³²⁰ Пајванчић, М., *Парламентарно право*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2008, стр. 124.

³²¹ Чл. 229 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

интерпелације, јавна слушања, гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе и образовање анкетног одбора. Такође, значајан механизам у раду и остваривању контролне над извршном влашћу представља и доношење закона, као и рад одбора Народне скупштине. Иако Законом о Народној скупштини буџетска функција није дефинисана као посебна функција Народне скупштине, то не оспорава њен значај у процесу контроле како Владе, тако и сектора безбедности.

5.2.1. Посланичка питања

Посланичка питања представљају инструмент парламентарне контроле којим се остварује право посланика да затражи објашњења и информације о раду владе или појединих министарстава у времену које је предвиђено за питања [*question time*].

Пословником Народне скупштине Републике Србије регулисано је посланичко питање. Чл. 204 актуелног пословника дефинисано је да „народни посланик има право да постави посланичко питање поједином министру или Влади, из њихове надлежности“.

Посланичка питања се могу поставити у усменом или писаном облику, при чему морају бити јасно формулисана. На усмено питање министар или Влада могу одговорити одмах, а најкасније у року од осам дана, уколико је потребно припремити одговор у писаној форми.

Посланичка питања постављају се Влади, у присуству чланова Владе, сваког последњег четвртка у месецу, на седници која је у току, од 16.00 до 19.00 часова, када се прекида рад по дневном реду.³²² Уколико поједини чланови Владе нису у могућности да присуствују седници Народне скупштине на којој се постављају посланичка питања, Влада је дужна да о томе писмено обавести Народну скупштину. После датог одговора на посланичко питање, народни посланик који је поставио питање има право да коментарише одговор, али не дуже од три минута. Такође, посланик има право да постави и допунско питање. У случају да одговор на посланичко питање садржи податке који су оквалификовани као тајни, Влада може предложити да се одговор саслуша без присуства јавности.

³²² Чл. 205 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

Посланичка питања могу се организовати у вези са неком актуелном темом, најмање једном у току месеца. Предлог теме упућују посланичке групе председнику Народне скупштине у писаном облику, при чему се прецизира и име и презиме министра, или функција другог одговорног лица које ће одговарати на питања.

Пословником је дефинисано и време предвиђено за одговарање на посланичка питања, а које не може трајати дуже од 180 минута. Уколико се у предвиђеном времену не одговори на сва посланичка питања, председник Народне скупштине може одредити и други дан када ће министар одговарати на та питања. Чланом 213 Пословника дефинисан је редослед постављања питања и то: право да први постави питање има представник предлагача, затим пријављени представници, односно овлашћени представници посланичких група, почевши од представника бројчано најмање посланичке групе, па до бројчано највеће посланичке групе и народни посланици према пријавама, а до истека укупног времена за постављање питања и давање одговора.

Народни посланици подносе председнику Народне скупштине пријаве за постављање питања у писаном облику, до почетка одговарања министра на постављена питања, а усмено, у току трајања одговарања. Један посланик може да постави највише три питања. Такође, Пословником је уређено да се данима када министри одговарају на посланичка питања обезбеђује директан телевизијски пренос.³²³

5.2.2. Интерпелација

Институт интерпелације сличан је институту посланичких питања с тим што је испитивање код интерпелације праћено дебатом у парламенту и може се завршити гласањем о поверењу влади.³²⁴ Интерпелација је дефинисана чланом 129 Устава Републике Србије и детаљно разрађена одредбама Пословника Народне скупштине. Интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе може поднети најмање 50 народних посланика. Интерпелација се подноси у писаном облику председнику Народне скупштине.

Интерпелација мора да садржи: јасно и сажето формулисано питање које треба да се размотри, образложење на највише две странице, име овлашћеног представника подносиоца интерпелације, као и потписе свих народних посланика који су је поднели.

³²³ Чл. 215 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

³²⁴ Пајванчић, М., *Парламентарно право*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2008, стр. 125.

Влада или члан Владе доставља председнику Народне скупштине свој одговор на интерпелацију најкасније у року од 30 дана од дана пријема интерпелације. Председник Народне скупштине одговор Владе или члана Владе на интерпелацију одмах доставља народним посланицима. Одговор који је достављен Народној скупштини ставља се на дневни ред прве наредне седнице Народне скупштине, која се мора одржати најкасније 15 дана од дана достављања одговора Владе. Представник подносиоца интерпелације има право да на седници Народне скупштине образложи интерпелацију, док председник Владе, односно члан Владе на којег се интерпелација односи, може на седници Народне скупштине да образложи одговор на интерпелацију.³²⁵

Уколико Народна скупштина гласањем прихвати одговор на интерпелацију, наставља да ради по усвојеном дневном реду. У супротном, ако Народна скупштина гласањем не прихвати одговор на интерпелацију, приступиће се гласању о неповерењу Влади или члану Владе, ако претходно, по неприхватању одговора на интерпелацију, председник Владе, односно члан Владе не поднесе оставку. Претрес поводом одговора на интерпелацију мора да се заврши на седници на којој је започет. Поднета интерпелација може да се повуче до гласања о одговору на интерпелацију. О питању које је било предмет интерпелације не може се поново расправљати пре истека рока од 90 дана од дана гласања.

5.2.3. Гласање о неповерењу Влади

Уставом Републике Србије, као и Пословником Народне скупштине, регулисано је питање гласања неповерења Влади. Гласање о неповерењу Влади или поједином њеном члану, може да затражи најмање 60 народних посланика. Предлог се подноси председнику Народне скупштине у писаном облику. У предлогу мора бити наведен разлог због којег се предлаже гласање о неповерењу. Такође се мора назначити представник предлагача. Ако то није учињено, сматра се да је представник предлагача први потписани народни посланик. Председник Народне скупштине овај предлог одмах доставља председнику Владе, односно њеном члану и народним посланицима. У складу са чл. 218 Пословника, Народна скупштина разматра предлог за гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе на првој наредној седници, а најраније пет дана од дана подношења предлога.

³²⁵ Чл. 225 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

Одмах по завршетку расправе о неповерењу Влади, или поједином њеном члану, приступа се гласању о предлогу. Уколико је за предлог за изгласавање неповерења влади гласало више од половине свих народних посланика (126), Народна скупштина прихвата предлог за изгласавање неповерења. Међутим, ако Влади или члану Владе не буде изгласано неповерење, потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана од дана гласања о неповерењу.

Кад Народна скупштина изгласа неповерење Влади, председник Народне скупштине о томе одмах обавештава председника Републике. Председник Републике је у том случају дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Уколико Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.

Кад Народна скупштина изгласа неповерење члану Владе, председник Народне скупштине о томе одмах обавештава председника Владе. У овом случају председник Владе је дужан да покрене поступак за избор новог члана Владе, у складу са законом.

Влада, такође, може затражити гласање о свом поверењу. Захтев подноси председник Владе у писаном облику. Народна скупштина прихвата предлог за изгласавање поверења Влади ако је за овај предлог гласало више од половине свих народних посланика. Кад Народна скупштина не изгласа поверење Влади, председник Народне скупштине о томе одмах обавештава председника Републике. Председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Уколико Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана неизгласавања поверења, председник Републике је дужан да распусти скупштину и распише изборе.

5.2.4. Парламентарне истраге

Парламентарне истраге јесу „право парламента да прикупи обавештења и чињенице о неком питању везаном за рад владе“.³²⁶ Ради сагледања стања у одређеној области и утврђивања чињеница о појединим појавама или догађајима Народна скупштина може да формира анкетни одбор или комисију.³²⁷ О формирању анкетног одбора доноси се Одлука, којом се утврђују састав и задатак одбора, као и рок за његово извршење. Анкетни одбор се формира из реда народних посланика, а комисија

³²⁶ Пајванчић, М., *Парламентарно право*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2008, стр. 126.

³²⁷ Члан 68 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

из реда народних посланика, представника органа и организација, научника и стручњака. У оквиру свог рада анкетни одбор (комисија) има право да тражи од државних органа и организација податке, исправе и обавештења, као и да узима изјаве од појединаца које су му потребне. Међутим, анкетни одбор (комисија) не може да врши истражне и друге судске радње. Представници државних органа и организација дужни су да се одазову позиву анкетног одбора, односно комисије, и да дају истините изјаве, податке, исправе и обавештења.

Након завршеног рада, односно истраге, анкетни одбор (комисија) подноси Народној скупштини извештај, са предлогом мера. Рад анкетног одбора (комисије) престаје са радом даном одлучивања о његовом извештају на седници Народне скупштине.

5.2.5. Јавна (са)слушања

Пословник Народне скупштине регулисао је и институт јавних слушања, „ради прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу акта који је у скупштинској процедури, разјашњења појединих решења из предложеног или важећег акта, разјашњења питања значајних за припрему предлога акта или другог питања које је у надлежности одбора, као и ради праћења спровођења и примене закона, односно остваривања контролне функције Народне скупштине“.³²⁸

Одлуку о организовању јавних слушања доносе одбори Народне скупштине. Председник одбора на јавно слушање позива чланове одбора, народне посланике и друга лица чије је присуство од значаја за тему јавног слушања. Након завршетка јавног слушања, председник одбора је дужан да о јавном слушању обавести председника НС, односно да му достави информације о учесницима јавног слушања, сажетак излагања, ставова и предлога изнетих на јавном слушању.

5.2.6. Одбори Народне скупштине

Пословником Народне скупштине одбори су дефинисани као стална радна тела скупштине. Поред сталних радних тела могу се оснивати и привремена, односно, анкетни одбори и комисије.³²⁹

³²⁸ Чл. 83 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

³²⁹ Чл. 41 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

Кандидате за чланове одбора и заменике чланова одбора предлаже посланичка група сразмерно броју народних посланика посланичке групе у односу на укупан број народних посланика у Народној скупштини, чиме се у саставу одбора обезбеђује већина оних странака које чине парламентарну већину.³³⁰ На првој седници одбора, из редова чланова, бирају се председник и заменик председника одбора.

Надлежност одбора регулисана је чланом 44 Пословника, према којем одбор у оквиру свог делокруга: разматра предлоге закона и других аката; прати спровођење политике коју води Влада; прати извршавање закона и других аката; разматра план рада и извештај надлежног министарства и другог државног органа, организације и тела; разматра годишњи програм рада Народне скупштине; даје сагласност на акте државних органа, организација и тела који ове акте, у складу са законом, подносе Народној скупштини на сагласност; покреће иницијативе и подноси предлоге Народној скупштини, у складу са законом и овим пословником; разматра иницијативе, петиције, представке и предлоге из свог делокруга и разматра друга питања из надлежности Народне скупштине.

У оквиру одбора може се формирати и подбор за разматрање појединих питања из свог делокруга и припрему предлога о тим питањима, а председник одбора може образовати посебну радну групу. Ради ефикаснијег функционисања и разматрања појединих питања из надлежности Народне скупштине, председник Народне скупштине на предлог одбора може да ангажује научне или стручне институције, као и научнике и стручњаке.³³¹

У оквиру Народне скупштине формиран су следећи одбори: Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за одбрану и унутрашње послове, Одбор за спољне послове, Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова, Одбор за дијаспору и Србе у региону, Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду, Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације, Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво, Одбор за Косово и Метохију, Одбор за културу и

³³⁰ Чл. 23 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

³³¹ Чл. 43 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

информисање, Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва, Одбор за здравље и породицу, Одбор за заштиту животне средине, Одбор за европске интеграције, Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, Одбор за контролу служби безбедности.

Као посебно стално радно тело формиран је Одбор за права детета.³³²

5.3. Нормативноправни оквир за контролу сектора безбедности

Сходно Уставу, Закону о Народној скупштини, и Пословнику Народне скупштине, Народна скупштина остварује контролу над: Војском Србије, полицијом и службама безбедности. Стога ће бити разматрана она законска регулатива која се односи на ове организације сектора безбедности.

Парламентарни надзор над сектором одбране остварује се вршењем одређених овлашћења која су дефинисана Уставом Републике Србије, Законом о одбрани и Пословником Народне скупштине. Надлежности Народне скупштине Републике Србије дефинисане су чланом 99 Устава Републике Србије, а њене надлежности у погледу система одбране и војске детаљно су разрађене Законом о одбрани. Сходно члану 9 Закона о одбрани:

- Народна скупштина доноси законе и друге опште акте у области одбране и остварује демократску и цивилну контролу Војске Србије;
- Народна скупштина у области одбране: одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање;
- усваја Стратегију националне безбедности Републике Србије;
- усваја Стратегију одбране Републике Србије;
- усваја Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије;
- доноси законе о потврђивању међународних уговора у области одбране и војне сарадње;
- прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању;
- усваја годишњи извештај Владе о стању припрема за одбрану;

³³² Чл. 47 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

- одлучује о употреби Војске Србије ван граница Републике Србије; одлучује о учешћу особља цивилне заштите и запослених у органима државне управе у хуманитарним и другим активностима у иностранству;
- одлучује о висини средстава за финансирање потреба одбране;
- разматра остваривање Плана одбране Републике Србије;
- надзире рад служби безбедности;
- врши и друге послове одређене законом.

Поред основних одређења о демократској и цивилној контроли која су садржана у Закону о одбрани, Законом о војсци је регулисано и да демократску и цивилну контролу Војске Србије врше Народна скупштина, Заштитник грађана и други државни органи у складу са надлежностима, грађани и јавност.

Народна скупштина, сходно одредбама Закона о учешћу Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница наше земље, разматра и усваја Годишњи план употребе за извршавање планираних операција, а министри одбране и унутрашњих послова Народној скупштини представљају делове Годишњег плана употребе из свог делокруга. Народна скупштина одлучује о учешћу припадника Војске Србије у мултинационалним операцијама, као и продужетку времена њиховог ангажовања и повлачењу из мултинационалне операције.³³³

Контрола рада полиције у Републици Србији, регулисана је Законом о полицији. У глави VI овог закона, у одредбама чланова 170–187, изложена су законска решења контроле рада полиције, која може бити спољашња и унутрашња (контрола од стране Сектора унутрашње контроле полиције и контрола рада полиције решавањем притужби).

Спољашњу контролу рада полиције врши Народна скупштина. У складу са одредбама члана 9 Закона о полицији, министар унутрашњих послова подноси једанпут годишње извештај о раду Министарства и стању безбедности у Републици Србији. Извештај се по захтеву Народне скупштине или указаној потреби може подносити и чешће.

³³³ Чл. 8 Закона о учешћу Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница наше земље, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

Народна скупштина врши и надзор над радом служби безбедности. У складу са чл. 52 Закона о ВОА и ВБА, НС врши надзор над овим службама у складу са одредбама закона којим се уређују основе уређења служби безбедности.

Законом о основама уређења служби безбедности дефинисана су начела надзора, и то: подређености и одговорности служби безбедности изабраним властима Републике Србије; политичке, идеолошке и интересне неутралности служби безбедности; обавезе служби безбедности да информишу јавност о извршавању својих задатака, у складу са законом; дужности носилаца надзора над радом служби безбедности да обавештавају јавност о резултатима надзора; професионалне одговорности и оперативне самосталности припадника служби безбедности у извршавању добијених задатака и одговорности руководиоца служби за рад служби.³³⁴

У складу са одредбама овог закона, Народна скупштина обавља надзор над радом служби безбедности преко надлежног одбора који: надзире уставност и законитост рада служби безбедности; надзире усклађеност рада служби безбедности са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике Србије; надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду служби безбедности; надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података; надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад.³³⁵

У складу са Законом о основама уређења служби безбедности, директор службе безбедности је дужан да се одазове позиву за седницу Одбора. Уколико није у могућности да присуствује седници, дужан је да на седницу упути овлашћеног представника (чл. 17). Директор службе најмање једном у току редовног заседања Народне скупштине, подноси надлежном одбору редовни извештај о раду службе. А по потреби, или на захтев Одбора може се поднети и ванредни извештај.

На захтев надлежног Одбора, директор службе је дужан да омогући члановима Одбора приступ у просторије служби, дозволи им увид у документацију, пружи податке и информације о раду службе и одговори на њихова питања у вези са радом службе. Чланови Одбора не могу од служби безбедности тражити податке о: идентитету садашњих и бивших сарадника службе; припадницима службе са

³³⁴ Чл. 15 Закона о основама уређења служби безбедности, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.

³³⁵ Чл. 16 Закона о основама уређења служби безбедности, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.

прикривеним идентитетом; трећим лицима којима би откривање тих података могло да штети; методима прибављања обавештајних и безбедносних података; акцијама које су у току; начину примене посебних поступака и мера; подацима и информацијама које су прибављене разменом са иностраним службама и међународним организацијама; тајним подацима и информацијама других државних органа у поседу службе.³³⁶

Чланови Одбора и лица која учествују у његовом раду дужни су да штите и чувају поверљиве информације до којих дођу у раду Одбора и након престанка рада у Одбору. Чланови Одбора потписују изјаву о обавези чувања тајне после избора у Одбор, а лица која учествују у раду одбора потписују ову изјаву пре почетка ангажовања у Одбору.³³⁷ Такође, у складу са Законом о ВБА и ВОА, Генерални инспектор подноси извештај о спроведеној контроли најмање једном годишње надлежном одбору Народне скупштине.³³⁸

По Закону о БИА, Директор Агенције дужан је да два пута годишње поднесе извештај о раду Агенције и о стању безбедности у Републици Србији, Народној скупштини и Влади Републике Србије.³³⁹ Док су лица која учествују у вршењу контроле рада Агенције обавезна да штите и чувају поверљивост података и информација до којих долазе у вршењу послова контроле и по престанку функција.³⁴⁰

Према Стратегији националне безбедности, Народна скупштина Републике Србије остварује свој утицај на све делове система националне безбедности уставотворном и законодавном активношћу. „Народна скупштина одлучује о рату и миру, доноси законе и друге опште акте у области националне безбедности и надзире рад Владе и других органа одговорних Народној скупштини, у складу са Уставом и законом. Народна скупштина, преко Одбора за одбрану и безбедност, остварује надзор и демократску и цивилну контролу над системом националне безбедности.“³⁴¹

Сходно Стратегији одбране, „Народна скупштина Републике Србије доноси законе и друге опште акте у области одбране, остварује демократску и цивилну

³³⁶ Чл. 19 Закона о основама уређења служби безбедности, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.

³³⁷ Чл. 20 Закона о основама уређења служби безбедности, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.

³³⁸ Чл. 54 Закона о ВБА и ВОА, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

³³⁹ Чл. 17 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02 и 111/09.

³⁴⁰ Чл. 19 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02 и 111/09.

³⁴¹ Стратегија Националне безбедности, стр. 30, доступна на: <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/usvojene/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf>

контролу Војске Србије и система одбране у целини и одлучује о висини средстава за финансирање потреба одбране.³⁴²

Пословником Народне скупштине дефинисани су делокруг одбора који се бави питањима одбране и безбедности, као и поступци контроле над радом служби безбедности.³⁴³ Одбор за одбрану и безбедност Народне скупштине у оквиру својих надлежности врши парламентарну контролу:

- Војске Србије и одбрамбеног система у складу са чланом 49 Пословника Народне скупштине, став 4 Закона о Одбрани и чланом 29 Закона о Војсци Србије, укључујући извештаје којима Влада најмање једном годишње обавештава Народну скупштину о стању припрема за одбрану у Републици Србији;
- контролу рада Министарства унутрашњих послова у складу са чланом 49 Пословника Народне скупштине и члановима 9 и 170 Закона о полицији, што подразумева извештавање Народне скупштине од стране министра унутрашњих послова (једном годишње, а по указаној потреби и чешће), о раду тог министарства и стању безбедности у Републици Србији, односно извештавање Одбора за одбрану и безбедност, на његов захтев, о питањима из његовог делокруга;
- над радом служби безбедности, у складу са чланом 66 Пословника Народне скупштине, чл. 3 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије и чл. 17 Закона о Безбедносно-информативној агенцији. На основу Закона о основама уређења служби безбедности, односно Закона о Војсци Србије, уведени су механизми према којима Народна скупштина може да врши и контролу рада две војне обавештајне службе безбедности, што је потврђено и чланом 52 Закона о ВБА и ВОА.

Пословником је утврђен и надзор над радом служби безбедности. Народна скупштина врши надзор над радом служби безбедности непосредно и преко надлежног одбора разматрањем годишњег извештаја надлежног одбора о извршеном надзору над радом служби безбедности. Извештај о извршеном надзору, са закључцима и евентуалним предлогом мера, надлежни одбор подноси Народној скупштини до краја марта текуће године. Седнице одбора могу бити затворене за јавност и тим седницама могу присуствовати чланови одбора, односно њихови заменици, који су потписали

³⁴² Стратегија одбране, стр. 17, доступна на: <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/usvojene/Strategija%20odbrane%20Republike%20Srbije.pdf>

³⁴³ Чл. 230–233 Пословника Народне скупштине, доступан на: http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/poslovnik/poslovnik_1.asp

изјаву о обавези чувања тајне после избора за члана Одбора, односно заменика члана Одбора. Такође, седницама затвореним за јавност могу присуствовати секретар одбора и запослени у Служби Народне скупштине које одреди генерални секретар Народне скупштине, а који су потписали изјаву о обавези чувања тајне. Образац изјаве о обавези чувања тајне прописује генерални секретар Народне скупштине.

5.4. Инструменти за контролу сектора безбедности

Када говоримо о улози Народне скупштине у демократској и цивилној контроли, односно о парламентарној контроли сектора безбедности, морамо истаћи да се она пре свега остварује усвајањем одговарајућег правног оквира, почевши од Устава Републике Србије, а потом и одговарајућих закона и стратегијских докумената. Поред законодавне активности, постоје и други инструменти парламентарне контроле. То су, као што је раније изложено, посланичка питања, интерпелација, формирање анкетног одбора уколико жели да истражи неко конкретно питање, као и буџетска контрола, односно одлучивање о буџету за сектор безбедности и контроли његовог трошења. Међутим, у оквиру Народне скупштине најзначајнију улогу у демократској и цивилној контроли сектора безбедности игра парламентарни Одбор за одбрану и безбедност.

Пословником Народне скупштине дефинисана је надлежност Одбора: да разматра предлоге закона, другог прописа и општег акта, као и друга питања која се односе на Војску Србије; одбрану Републике Србије; интегрисано управљање пограничним пословима; производњу, промет и превоз оружја; разматра стратегију одбране, питања у вези са остваривањем цивилне и демократске контроле Војске Србије и одбрамбеног система, као и питања из области јавне и државне безбедности; извештај о раду Министарства унутрашњих послова о стању безбедности у Републици Србији, достављен Народној скупштини на њен захтев; врши контролу над радом служби безбедности, као и друга питања из области безбедности, у складу са законом.³⁴⁴

На снази је нови пословник, према којем постоје два одбора посвећена питањима безбедности, али ће се она формирати тек са новим сазивом скупштине.

³⁴⁴ Извештаји о раду одбора 2004–2006: Извештај о раду одбор за одбрану и безбедност, http://www.skupstinskamreza.org.rs/upload/documents/Sektor%20radna%20tela%20izvestaji_lat_pdf.pdf

Наиме, прелазним решењима новог Пословника предвиђено је да постојећи одбори настављају рад у складу с досадашњим делокругом, односно да одбори раде у складу са одредбама старог пословника Народне скупштине Републике Србије („Службени гласник РС“, број 14/09 – пречишћени текст), који је у том делу, од чл. 46 до 67, остао на снази до наредног скупштинског сазива.

Ти одбори су: Одбор за одбрану и унутрашње послове и Одбор за службе безбедности.

Сходно члану 49 Пословника, Одбор за одбрану и унутрашње послове разматра: предлог закона и другог општег акта из области војне, радне и материјалне обавезе, мобилизације, ванредног и ратног стања, статусних и других питања професионалних припадника Војске Србије, војног школства, међународне сарадње у области одбране и војне сарадње; одржавања јавног реда и мира, окупљања грађана; безбедности саобраћаја на путевима; безбедности државне границе и контроле преласка границе и кретања и боравка у граничном појасу; боравка странаца; промета и превоза оружја, муниције, експлозивних и других опасних материја из делокруга министарства надлежног за унутрашње послове; заштите од пожара; држављанства; јединственог матичног броја грађана; пребивалишта и боравишта грађана; личне карте; путне исправе; међународне помоћи и других облика међународне сарадње у области унутрашњих послова, укључујући и реадмисију, илегалне миграције и азиланте; као и друга питања која се односе на: Војску Србије, одбрану Републике Србије, производњу, промет и превоз наоружања и војне опреме и упућивање припадника Војске Србије и других снага одбране у мултинационалне операције ван граница Републике Србије; стратегију националне безбедности и стратегију одбране; питања у вези с остваривањем парламентарне контроле Војске Србије и одбрамбеног система; предлог буџетских средстава потребних за деловање Војске Србије и врши контролу трошења тих средстава; извештај Министарства одбране, који министар одбране тромесечно подноси Одбору, у току заседања Народне скупштине; питања из области јавне и државне безбедности; извештај о раду министарства надлежног за унутрашње послове о стању безбедности у Републици Србији, достављен Народној скупштини на њен захтев; као и друга питања из области одбране и унутрашњих послова. Одбор ће имати 17 чланова.

Надлежности Одбора за контролу служби безбедности дефинисане су чланом 66 Пословника. У оквиру својих надлежности овај одбор: надзире уставност и законитост рада служби безбедности; надзире усклађеност рада служби безбедности са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике Србије; надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду служби безбедности; надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података; разматра предлог буџетских средстава потребних за рад служби безбедности и надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад; разматра и усваја извештаје о раду служби безбедности; разматра предлоге закона, других прописа и општих аката из надлежности служби; покреће иницијативе и подноси предлоге закона из надлежности служби; разматра предлоге, петиције и представке грађана који су упућени Народној скупштини у вези са радом служби безбедности и предлаже мере за њихово решавање те о томе обавештава подносиоца; утврђује чињенице о констатованим незаконитостима или неправилностима у раду служби безбедности и њихових припадника и о томе доноси закључке; извештава Народну скупштину о својим закључцима и предлозима. Одбор ће имати 9 чланова.

5.5. Народна скупштина и родно питање

Као што смо напоменули у претходним поглављима интегрисање родног питања у парламентарну контролу³⁴⁵ сектора безбедности је неопходно са становишта поступања са међународним нормама и достизања нивоа демократски уређених друштава. Да би (родно осетљива) реформа сектора безбедности на ефикасан начин била остварена и да би се испоштовале међународне норме, неопходно је да одређен број жена буде заступљен у парламентима.

Први устав у коме се јавља одредба о праву гласа жена био је Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године, у коме је дефинисано да ће се право гласа жена законски регулисати.³⁴⁶ У свом делу *Држава* из 1936. године Слободан Јовановић

³⁴⁵ Парламентарни контрола над извршном влашћу подразумева и проверу како влада интерно примењује своје обавезе на основу конвенције CEDAW. Све више парламената успоставља једну или више комисија, или сличних тела, специјализованих за родну равноправност.

³⁴⁶ Чл. 70 Устава Краљевине СХС: „закон ће решити о женском праву гласа“, доступан на: scc.digital.nb.rs/document/RA-ustav-1921

износи аргументе против и у корист омогућавања права гласа женама. Међу аргументима против наведени су следећи: 1) навикавана вековима да се креће у уском породичном кругу жена нема оних способности које захтевају за управљање државом; 2) код жене су осећаји јачи од разума, зато она не би била на свом месту у државној управи, која се води на строго интелектуалан начин; 3) будући да је држава у суштини једна војна установа она не лежи на жени него на човеку, жена која није војник не може бити бирач; 4) женско право гласа не би одговарало никаквој практичној потреби; 5) ако би се омогућило женама право гласа, могло би се десити да влада остане без потребног ауторитета. Са друге стране, Јовановић навод и разлоге који иду у корист женског права гласа, међу којима су следећи: 1) политичка потчињеност жене која смета њеном потпуном и хармоничном развоју; 2) закони донети од стране мушкараца не признају жени иста права као и човеку (жена је у браку потчињена човеку, жена није довољно заштићена од сексуалне необузданости човека, итд.); 3) у демократском друштву не сме се повлачити разлика између човека и жене у погледу њихових политичких права, будући да је жена исто тако свесно створење као човеку; 4) у индустријском друштву све је више жена које саме себе издржавају и које мушкарци виде као своје такмаце у привредном животу и потискују их користећи се својим политичким повластицама; и 5) модерна држава све више се бави добротворствима (заштита малолетника, старих..) па стога има и више разлога да уврсти и жене у своје органе.³⁴⁷

Међутим, право гласа жена било је законски признато 1939. године, али се до Другог светског рата није реализовало. Први пут се у Србији женама даје право гласа на изборима одржаним 11. новембра 1945. године, а потом је ово право регулисано и Уставом ФНРЈ из 1946. године. Овим уставом је дефинисано да „сви грађани, без разлике пола, народности, расе, вероисповести, ступња образованости и места становања, који су навршили 18 година старости, имају право да бирају и да буду бирани у све органе државне власти“,³⁴⁸ као и то да су „жене равноправне с

³⁴⁷ Шире: Јовановић, С., *О држави – Основи једне правне теорије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 368 – 370.

³⁴⁸ Чл. 23 Устава Федеративне Народне Републике Југославије, 31. јануар 1946. године, доступан на: http://www.arhivyu.gov.rs/active/srlatin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_fnrj.html

мушкарцима у свим областима државног, привредног и друштвено-политичког живота“.³⁴⁹

У Уставотворној скупштини Србије 1946. године било је 9 жена народних посланика. У 1958. години удео жена у скупштинама био је низак: у савезној скупштини 7,0%, а у републичким 10,3% жена. До повећања броја жена у скупштини долази 1963. године, па је за народне посланике изабрана је 71 жена, односно, у Савезној скупштини било 19,6% жена, а у републичким 20,8%.³⁵⁰

У периоду од 1978. године до избора 1989/1990. године заступљеност жена у Савезној скупштини кретала се у просеку око 17%, а у републичким скупштинама изнад 18%. Међутим, након избора 1990. године у Народној скупштини Србије било је свега 1,6% жена, а након савезних избора 1992. године у Савезној скупштини од 178 посланика било је 7 или 3,9% жена.³⁵¹

После избора 2000. године, у Народној Скупштини Републике Србије међу народним посланицима било је 12,4% жена, а прописивањем обавезе за мање заступљен пол у Закону о избору народних посланика, од 2007. године учешће жена међу посланицима повећало се на 21,2%. На челу Народне скупштине налази се жена, а процент жена међу потпредседницима јесте 50%.³⁵²

Право на равноправно учешће жена и мушкараца у процесима одлучивања о јавним пословима гарантовано је Уставом Републике Србије из 2006. године, а према чл. 100 Устава (став 2) у Народној скупштини у складу са законом обезбеђује се равноправност и заступљеност полова. Према Закону о равноправности полова, равноправност полова подразумева равноправно учешће жена и мушкараца у свим областима јавног и приватног сектора.³⁵³ Чланом 3 загарантована је политика једнаких могућности, односно, органи јавне власти су дужни да омогуће равноправно учешће полова у свим фазама планирања, доношења и спровођења одлука које су од утицаја на

³⁴⁹ Чл. 24 Устава Федеративне Народне Републике Југославије, 31. јануар 1946. године, доступан на: http://www.arhivyu.gov.rs/active/srlatin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_ju_goslavije/ustav_fnrj.html

³⁵⁰ Видети више: Константиновић Вилић, С., Петрушић, Н., Жумић, Н., Ђорић, Г., *Људска права за жене*, Одбор за грађанску иницијативу, Ниш, 2004, стр. 17.

³⁵¹ Исто. стр. 18.

³⁵² Подаци преузети из Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности www.zenskavlada.org.rs/downloads/nacionalna_strategija.doc

³⁵³ Чл. 2 Закона о равноправности полова, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

положај жена и мушкараца. Законом је, такође, дефинисано и да је приликом именована чланова управних и надзорних органа у јавним службама, овлашћени предлагач обавезан да предлаже најмање 30% представника мање заступљеног пола.³⁵⁴ Приликом избора или именована делегација које представљају Републику Србију, у саставу делегације мора да се нађе најмање 30% лица мање заступљеног пола, у складу са међународним стандардима.³⁵⁵

Данас је у Народној скупштини од 250 посланика заступљено 21,6% жена, а структура заступљености мушкараца и жена по посланичким групама је следећа:

Табела 4. *Заступљености мушкараца и жена по посланичким групама, 2011.*

ПОСЛАНИЧКА ГРУПА	Број народних посланика	ЖЕНА	%
ЗА ЕВРОПСКУ СРБИЈУ	78	21	26,92
СРПСКА РАДИКАЛНА СТРАНКА	57	11	19,30
УЈЕДИЊЕНИ РЕГИОНИ СРБИЈЕ (Г-17 ПЛУС и ЗАЈЕДНО ЗА ШУМАДИЈУ)	24	6	25
ДЕМОКРАТСКА СТРАНКА СРБИЈЕ – ВОЈИСЛАВ КОШТУНИЦА	20	4	25
НАПРЕД СРБИЈО	21	3	14,28
СОЦИЈАЛИСТИЧКА ПАРТИЈА СРБИЈЕ – ЈЕДИНСТВЕНА СРБИЈА	15	1	6,67
ЛИБЕРАЛНО ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА	12	3	25
НОВА СРБИЈА	9	3	50
ГРУПА МАЋИНА	7	1	14,29
ПАРТИЈА УЈЕДИЊЕНИХ ПЕНЗИОНЕРА СРБИЈЕ – ПУПС	5	0	0
САМОСТАЛНИ ПОСЛАНИК	2	1	50
УКУПНО:	250	54	21,6

Извор: *Информатор о раду Народне скупштине Републике Србије*, доступан на: <http://www.parlament.gov.rs/активности/информатор/садржај-информатора.110.html>

³⁵⁴ Чл. 32 Закона о равноправности полова, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

³⁵⁵ Чл. 38 Закона о равноправности полова, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

Заступљеност пак мушкараца и жена у сталним радним телима Народне скупштине у Осмом сазиву Народне скупштине Републике Србије јесте следећа:

Табела 5. Заступљеност мушкараца и жена у сталним радним телима Народне скупштине

СТАЛНА РАДНА ТЕЛА	Број чланова	од тога	
		Жена	%
Одбор за уставна питања	24	5	20,83
Одбор за финансије	17	4	23,30
Одбор за одбрану и безбедност	17	1	5,88
Одбор за иностране послове	17	6	35,30
Одбор за правосуђе и управу	17	4	23,30
Одбор за просвету	17	4	23,30
Одбор за здравље и породицу	16	3	18,75
Одбор за саобраћај и везе	15	2	13,33
Одбор за међунационалне односе	21	4	19,04
Одбор за заштиту животне средине	17	6	35,29
Одбор за науку и технолошки развој	17	3	17,65
Одбор за омладину и спорт	15	3	20
Одбор за рад, борачка и социјална питања	16	4	25
Одбор за урбанизам и грађевинарство	16	2	12,5
Административни одбор	17	3	17,65
Одбор за развој и економске односе са иностранством	17	5	29,41
Одбор за индустрију	17	2	11,76
Одбор за пољопривреду	17	2	11,76
Одбор за односе са Србима ван Србије	25	2	8
Одбор за трговину и туризам	17	3	17,65
Одбор за културу и информисање	17	7	41,17
Одбор за представке и предлоге	17	6	35,29
Одбор за привредне реформе	9	0	0
Законодавни одбор	21	5	23,80
Одбор за приватизацију	17	2	11,76
Одбор за Косово и Метохију	17	3	17,65
Одбор за европске интеграције	17	8	47,05
Одбор за смањење сиромаштва	17	6	35,29
Одбор за равноправност полова	17	14	82,35
Одбор за локалну самоуправу	17	3	17,65

Извор: Информатор о раду Народне скупштине Републике Србије, доступан на: <http://www.parlament.gov.rs/активности/информатор/садржај-информатора.110.html>

Препорука 1713 Савета Европе³⁵⁶ указује на то да би државе требало да осигурају постојање одређеног броја жена у разним секторима безбедности на свим нивоима, али се у Одбору за одбрану и безбедност од 17 чланова налази само једна жена.

Како би се обезбедило да буду заступљене у представничким телима са најмање 30%, извршене су измене Закона о избору народних посланика, којима је дефинисано да „на изборној листи међу свака три кандидата по редоследу на листи (прва три места, друга три места и тако до краја листе) мора бити најмање по један кандидат – припадник оног пола који је мање заступљен на листи.“³⁵⁷

³⁵⁶ Recommendation 1713 (2005) on Democratic Oversight of the Security Sector in Member States adopted by the Venice Commission at its 64th Plenary Session, (Venice, 21–22 October 2005), Venice Commission, [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-DEM\(2006\)004syn-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-DEM(2006)004syn-e.asp)

³⁵⁷ Чл. 8 Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 35/2000.

6. МЕХАНИЗМИ ВАНПАРЛАМЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Поред дефинисаних инструмената Народне скупштине за контролу владе, а самим тим и сектора безбедности, од изузетног су значаја и механизми ванпарламентарне контроле. Под механизмима ванпарламентарне контроле подразумевамо рад независних државних органа који предствалају „основ за формирање и оснаживање независног и непристрасног система контроле над радом извршне власти“.³⁵⁸

У овом поглављу представили смо и објаснили улогу Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државне ревизорске институције и Агенције за борбу против корупције у остваривању контроле над сектором безбедности. Посебна пажња посвећена је и односу Народне скупштине према независним државним органима.

6.1. Заштитник грађана

Иако је први омбудсман у свету установљен пре 200 година,³⁵⁹ ова институција је у Србији релативно млада.³⁶⁰ Први Заштитник грађана установљен је 2003. године на покрајинском нивоу,³⁶¹ а увођењем ове институције у уставни поредак Србије 2007. године установљена је институција Заштитника грађана на државном нивоу.³⁶²

³⁵⁸ Чамерник, Б., Парламент – један од начина контроле рада извршне власти, у: Чамерник, Б., Манић, Ј., Леденичан, Б., *Народна скупштина РС и независни државни органи/тела*, UNDP, Београд, 2010, стр. 19.

³⁵⁹ Омбудсман је први пут уведен Уставом Шведске 1809. године, а почео је да функционише од 1. марта 1810.

³⁶⁰ Крајем XX века институција омбудсмана уведена је у више од 100 земаља, док ова институција није била успостављена у следећим државама у Европи: Андора, Бугарска, Белорусија, Југославија Сан Марино, Словачка, Турска и Ватикан. Извор: Радиновић, Д., *Омбудсман и извршна власт*, Службени гласник/Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001, стр. 152.

³⁶¹ Скупштина АП Војводина 2002. године усвојила је Одлуку о покрајинском омбудсману (*Службени лист АПВ*, бр. 23/02), а крајем 2003. године изабрала првог покрајинског омбудсмана.

³⁶² Чл. 138 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Приликом увођења ове институције Република Србија се определила за концепт парламентарног омбудсмана општег типа.³⁶³

Законом о заштитнику грађана установљава се Заштитник грађана као независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе. Заштитник грађана је независан и самосталан у вршењу послова утврђених законом и нико нема право да утиче на његов рад и поступање. Заштитника грађана, сходно одредбама закона и Устава, бира Народна скупштина на предлог одбора надлежног за уставна питања на период од пет година. Исто лице може бити највише два пута изабрано на ту функцију.³⁶⁴ Контрола поштовања права грађана односи се на овлашћење за вршење увида у то како се и да ли се од стране контролисаних органа поштују права грађана, док се контрола рада органа државне управе односи на законитост и правилност рада ових органа.³⁶⁵

У оквиру својих надлежности Заштитник грађана контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако је реч о повреди републичких закона, других прописа и општих аката. Заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и рад органа управе, али не и рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаца.

Заштитник грађана има право законодавне иницијативе, али само за питања која су у његовој надлежности и која су значајна за остваривање и заштиту права грађана. Заштитник грађана је овлашћен да Влади односно Народној скупштини поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа, уколико сматра да због недостатка у законима и прописима долази до повреде права грађана. Такође, Заштитник је овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.

Законом је предвиђено и то да Заштитник грађана има овлашћење да јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, а

³⁶³ Заштитник грађана је парламентарног типа зато што га бира Народна скупштина Републике Србије. Шире: Милосављевић, Б., *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, ЈП Службени гласник, Београд, 2010, стр. 46.

³⁶⁴ Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05.

³⁶⁵ Шире: Милосављевић, Б., *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, ЈП Службени гласник, Београд, 2010, стр. 79-85.

уколико нађе да у радњама функционера или запосленог у органу управе има елемената кривичног или другог кажњивог дела, Заштитник грађана је дужан да надлежном органу поднесе пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог поступка. Приликом остваривања својих надлежности Заштитник грађана има приступ просторијама органа управе, који су уједно имају и обавезу да ставе на увид све податке којима располажу, а који су од значаја за поступак који се води.

Заштитник грађана као независан државни орган помаже грађанима, а самим тим и припадницима војске,³⁶⁶ полиције и служби безбедности, у остваривању њихових права загарантованих уставом, законима и међународним документима. Овај орган такође испитује притужбе које подносе сами припадници ових снага. Заштитник грађана је овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката, а самим тим и закона и прописа који се односе на сектор безбедности. Сходно члану 21 Закона, органи управе имају обавезу да сарађују са Заштитником грађана и да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за поступак који води односно за остварење циља његовог превентивног деловања, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом. Према томе, Заштитник грађана посећује полицијске станице, војне објекте, безбедносне агенције.

Заштитник грађана има право да обави разговор са сваким запосленим у органу управе када је то од значаја за поступак који води, али је дужан да и након престанка функције чува као тајну податке до којих дође у вршењу своје функције. Ова обавеза чувања тајне односи се и на запослене у стручној служби Заштитника грађана.

Такође, Заштитник грађана има право несметаног приступа заводима за извршење санкција и другим местима на којима се налазе лица која су лишена слободе, као и право да са тим лицима разговара насамо.³⁶⁷ Потреба за дефинисањем оваквог

³⁶⁶ Законом о војсци дефинисано је да демократску и цивилну контролу Војске Србије врше Народна скупштина, Заштитник грађана и други државни органи у складу са надлежностима, грађани и јавност, као и то да се прописи о Заштитнику грађана примењују и на професионалне припаднике Војске Србије.

³⁶⁷ Чл. 22 Закона о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05.

овлашћења произилази из чињенице да су лица која су лишена слободе чешће изложена повредама права због изолованости у просторијама под контролом органа власти.³⁶⁸

Заштитник грађана подноси редован годишњи извештај Народној скупштини, али у току године може да подноси и посебне извештаје уколико за тим постоји потреба.

6.2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Питање јавности рада органа власти први пут је законски регулисано у Шведској 1776. године. Данас је право на приступ информацијама које се налазе у поседу органа власти регулисано уставом у више од 30 земаља, док је око 50 земаља ово питање уредила одговарајућом законском регулативом. Устав Републике Србије садржи одредбу којом је дефинисано да свако има право на приступ подацима у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења.³⁶⁹ Питање приступа информацијама од јавног значаја детаљније је регулисано Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којим је у систем организације власти уведено још једно независно тело – Повереник за информације од јавног значаја.³⁷⁰

Према мишљењу Родољуба Шабића, главни разлози за доношење овог закона, између осталог, леже у томе што „савремена демократска друштва почивају на идеји да је информација кисеоник демократије и да јавност има оправдани интерес да зна о државним пословима. Грађанин може да делотворно контролише рад државних органа само ако су му информације којима располажу државни органи стварно доступне. Слободан приступ информацијама којима оперишу државни органи омогућава да грађани буду боље информисани, а државни службеници одговорнији, што умањује ризик од злоупотребе моћи и обезбеђује поштовање људских права и слобода.“³⁷¹

³⁶⁸ Милосављевић, Б., *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, ЈП Службени гласник, Београд, 2010, стр. 93.

³⁶⁹ Чл. 51/2 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

³⁷⁰ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04.

³⁷¹ Шабић, Р., *Повереник за информације од јавног значаја РС, Водич кроз Закон о информацијама од јавног значаја*, Београд, 2010, http://www.poverenik.org.rs/images/stories/Dokumentacija/16_idok.pdf

Усвајањем овог закона, испуњен је један од услова за чланство у Савету Европе. Наиме, Савет Европе је у фебруару 2002. године донео Препоруку државама чланицама о приступу јавним документима и тиме их позвао да својим прописима заштите интерес појединца да делотворно контролише рад државних органа. Овим законом у првом члану уређује се право на приступ информацијама од јавног значаја којим располажу органи јавне власти ради остварења слободног демократског поретка отвореног друштва.

Информације од јавног значаја су оне информације које су садржане у документима у поседу било којег органа јавне власти, настале у њиховом раду или у вези са њиховим радом, а за које јавност има оправдан интерес да зна.³⁷² У надлежности Повереника у области доступности информација јесте да: прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе; даје иницијативу за доношење или измене прописâ ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја; предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада уређеног овим законом; предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја ради делотворне примене овог закона; одлучује по жалби решења органа власти којима су повређена права уређена овим законом; обавештава јавност о садржини овог закона, као и о правима уређеним овим законом; покреће поступак за оцену уставности и законитости закона и других општих аката; издаје и ажурира приручник са практичним упутствима за делотворно остваривање права уређених овим законом, на српском језику и на језицима који су, у складу са законом, одређени као језици у службеној употреби путем штампе, електронских медија, интернета, јавних трибина и на друге начине, упознаје јавност са садржином приручника за примену закона; издаје упутство по којем се објављује информатор о раду државног органа и прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим законом и извештава јавност и обавља и друге послове одређене овим законом.³⁷³

³⁷² Чл. 2 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04.

³⁷³ Према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *„Службени гласник РС*, бр. 120/04 и 54/07.

Према члану 11 Закона о државној управи рад органа управе је јаван.³⁷⁴ Органи државне управе (министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације) дужни су да јавности омогуће увид у свој рад, према закону којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја. Једна од обавеза органа државне управе која проистиче из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја је објављивање информатора о раду на интернет презентацији органа. Циљ објављивања информатора о раду је да државни органи учине доступним најважније информације о раду органа, организацији, надлежностима, средствима рада, платама, јавним набавкама и другим питањима.

Обавештавање јавности од стране Министарства одбране регулисано је Упутством о обавештавању јавности о раду Министарства одбране и активностима Војске Србије које је донето на основу члана 30. Закона о Војсци Србије.³⁷⁵

Према информатору о раду Министарства одбране,³⁷⁶ информације којима располаже Министарство одбране, а које су настале у раду или у вези са радом, Министарство је дужно да у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја достави тражиоцу информације, изузев у случајевима ако би се тиме озбиљно угрозила одбрана земље, национална или јавна безбедност, или међународни односи или учинио доступним документ или информација за коју је прописима, или службеним актом заснованим на закону, одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица, а због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице за интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији. Такође, не саопштавају се ни информације о личним подацима, којима би се угрозило право на приватност, као ни информације које се односе на податке о личности.

Према подацима из Информатора о раду МУП-а,³⁷⁷ у оквиру МУП-а Кабинет министра је надлежан, између осталог, за вођење управног поступка по захтевима физичких и правних лица за приступ информацијама од јавног значаја којима располаже Кабинет министра или више организационих јединица Министарства, у

³⁷⁴ Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005 и 101/2007.

³⁷⁵ Објављено у *Службеном војном листу*, бр. 35/08 и 19/09.

³⁷⁶ Информатор је доступан на: www.mod.gov.rs/cir/aktuelno/informator_2010/INFORMATOR_O_RADU_MO_2010.pdf.

³⁷⁷ Информатор доступан на: www.mup.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/informator.html

складу са важећим прописима; координисање рада и пружање стручне помоћи овлашћеним лицима за поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја у организационим јединицама Министарства; организовање обуке овлашћених лица, руководилаца организационих јединица и запослених у Министарству у области примене прописа којима се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја; израда, објављивање и ажурирање Информатора о раду Министарства, у складу са прописима који то уређују; израда годишњег извештаја Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности о примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја; остваривање сарадње са службом Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, другим органима јавне власти, невладиним организацијама, организацијама стручне јавности и другим субјектима у области остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја; обавља и друге послове по налогу министра и шефа Кабинета.

У оквиру Кабинета се овим пословима бави Биро за информације од јавног значаја.

Према одредбама Закона о полицији, полиција је дужна да објективно информисе јавност о својим активностима, не откривајући поверљиве информације.³⁷⁸ Према члану 170 овог закона, спољашњу контролу рада полиције између осталог врше и овлашћени органи и тела, односно они органи и тела чија су овлашћења утврђена посебним законом који се односе на приступ одговарајућим информацијама, контакт са надлежним полицијским службеницима, право на добијање одговора на питања и друга законом утврђена права.

Како је предвиђено Законом о ВОА и ВБА, ове службе су дужне да тачно, истинито и потпуно пруже обавештења о прикупљеним подацима о личности и о подацима од јавног значаја, у складу са прописима којима се уређује област заштите података о личности, област слободног приступа информацијама од јавног значаја и одредбама овог закона.³⁷⁹ Међутим, право на обавештење и увид у податке не односи се на податке о: овлашћеним службеним лицима ВБА или ВОА који су предузимали мере; идентитету садашњих и бивших сарадника службе; припадницима службе са прикривеним идентитетом; трећим лицима којима би откривање тих података могло да штети; методама прибављања безбедносних и обавештајних података; акцијама које су

³⁷⁸ Чл. 5 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, 101/05.

³⁷⁹ Чл. 35 Закона о ВБА и ВОА, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

у току; начину примене посебних поступака и мера; као и на податке и информације које су прибављене разменом са страним службама и међународним организацијама и тајне податке и информације других државних органа у поседу службе.

Доношењем Закона о заштити података о личности (2008), Повереник за информације од јавног значаја постаје Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Заштита података о личности загарантована је и чланом 42 Устава Републике Србије, којим се утврђује да се прикупљање, држање и коришћење података о личности уређује законом.

Законом о заштити података о личности „уређују се услови за прикупљање и обраду података о личности, права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, ограничења заштите података о личности, поступак пред надлежним органом за заштиту података о личности, обезбеђење података, евиденција, изношење података из Републике Србије и надзор над извршавањем овог закона“.³⁸⁰ Основни циљ овог закона јесте да, у вези са обрадом података о личности, сваком физичком лицу обезбеди остваривање и заштиту права на приватност и осталих права и слобода. Повереник врши надзор над спровођењем Закона о заштити података о личности преко овлашћених лица, инспектора.³⁸¹

6.3. Државна ревизорска институција

У подели на три модела државних ревизорских институција, Република Србија се определила за тзв. вестминстерски модел, који је чини органом парламентарне контроле извршне власти. Република Србија је дуже времена била једина земља у окружењу која није имала Државну ревизорску институцију (ДРИ), а контролу над трошењем јавних средстава обављала је само Служба за буџетску контролу и ревизију у оквиру Министарства финансија. Закон о Државној ревизорској институцији усвојен је 14. новембра 2005. године, према којем је Државна ревизорска институција „највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, који је независан од Владе, и за свој рад одговара искључиво Народној скупштини“.³⁸² Иако је Закон о ДРИ

³⁸⁰ Чл. 1 Закона о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08.

³⁸¹ Чл. 2 Закона о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08.

³⁸² Што је потврђено и чланом 96 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

донет још 2005. године са формирањем ДРИ започело се тек у септембру 2007. године. Правилник о раду ДРИ усвојен је тек почетком 2009. године, док је први извештај поднет Народној скупштини крајем 2009. године.

Основни задатак ДРИ је да утврди и обавести Скупштину и јавност да ли се новац пореских обвезника прикупља и троши по закону, економично и у сврхе за које је намењен. Функције ДРИ одређене су чланом 5 Закона о ДРИ, а односе се на: контролну, саветодавну и регулативну функцију. У погледу надлежности ДРИ обухвата све буџетске кориснике и кориснике свих јавних средстава (директне и индиректне кориснике), као и правне субјекте у чијем капиталу учествују Република, односно јединице локалне самоуправе, као и лица повезана са субјектима ревизије, тј. понуђача као једне од уговорних страна. У надлежност ДРИ (чл. 5–11) спада и ревизија интерних контрола и интерних система контроле, односно контролисање контролора, што се сматра суштином рада ДРИ. Значај улоге ДРИ огледа се и у томе што она обавља ревизију јавних набавки. Ревизија јавних набавки врши се у циљу испитивања, са једне стране, правне ваљаности, а са друге стране, економичности, ефикасности и ефективности у трошењу јавних средстава.

Државна ревизорска институција за обављање послова из своје надлежности одговорна је Народној скупштини. Ова институција извештава Народну скупштину подношењем годишњег извештаја о свом раду; посебних извештаја у току године; извештаја о ревизији завршног рачуна буџета Републике, завршних рачуна финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања и консолидованих финансијских извештаја Републике. ДРИ је једна од најзначајнијих институција које треба да створе услове за сузбијање корупције³⁸³ у области јавних финансија, али и један од услова за прикључивање Србије ЕУ.

У оквиру својих надлежности ДРИ обухвата све буџетске кориснике, па самим тим и институције сектора безбедности. ДРИ обавља и ревизију интерних контрола и интерних система контроле институција сектора безбедности, као и ревизију јавних набавки. Ревизија јавних набавки врши се у циљу испитивања, са једне стране, правне ваљаности, а са друге стране, економичности, ефикасности и ефективности у трошењу јавних средстава. У поступку спровођења ревизије код субјеката ревизије наручилац је

³⁸³ О улози ревизорских институција у борби против корупције видети: Shah, A., *Performance Accountability and Combatting Corruption*, The World Bank, Washington DC, 2007.

дужан да достави ревизорима односно овлашћеним лицима у ДРИ документе који имају поверљиви карактер и представљају пословну тајну како би се омогућило извршење ревизије.³⁸⁴ На овај начин се, у Србији, једној институцији овог карактера први пут даје овлашћење да изврши контролу тзв. „поверљивих набавки“ како код Министарства унутрашњих послова, тако и код Министарства одбране

6.4. Агенција за борбу против корупције

Корупција у Републици Србији дефинисана је као један од изазова, ризика и претњи националној безбедности. Према Стратегији националне безбедности „корупција угрожава темељне вредности друштва и доводи до опадања поверења у институције државе, отежавања спровођења суштинских реформи, успоравања процеса транзиције, економског развоја, прилива страних инвестиција и интеграционих процеса и до дестабилизације прилика у земљи и региону“.³⁸⁵

Стога борба против корупције, реформски процеси и изградња транспарентних и одговорних институција сачињавају услове које земље у транзицији морају да испуне у циљу приступања евро-атлантским интеграцијама. Корупцијом могу бити погођене све сфере друштва, а многобројна истраживања су показала да, поред сектора за нафту и грађевинарство, сектор одбране и безбедности представља сектор који је највише подложен корупцији.

Да би се ефикасно супротставила проблему корупције Народна скупштина Републике Србије је 8. децембра 2005. године донела је Одлуку о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције,³⁸⁶ док је Влада Републике Србије децембра 2006. године усвојила Акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције.

Националном стратегијом предвиђено је оснивање посебног тела које ће се бавити питањима корупције, с обзиром на „сложеност корупције, као појаве која задире у све државне и друштвене системе, као и на број, обим и садржину овлашћења у вези са имплементацијом Стратегије, ову надлежност није било оправдано поверити било

³⁸⁴ Чл. 36 Закона о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

³⁸⁵ Стратегија Националне безбедности стр. 11, <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/usvojene/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf>

³⁸⁶ Одлука је доступна на: http://www.mpravde.gov.rs/images/ns_za_borbu_protiv_korupcije_cir.pdf

ком постојећем субјекту“.³⁸⁷ Тако је 2008. године Законом о Агенцији за борбу корупције установљена Агенција, као самосталан и независан државни орган који је за свој рад одговорна Народној скупштини, али је пуна примена овог закона наступила тек почетком 2010. године.

Органи Агенције су Одбор и директор. Одбор Агенције има девет чланова. За обављање послова из делокруга Агенције за борбу против корупције образоване су стручне службе: Сектор за послове превенције и Сектор за оперативне послове. У секторима се образују уже унутрашње јединице: одељења и групе.

Надлежност Агенције утврђена је одредбом члана 5 Закона о Агенцији за борбу против корупције. У складу с тим, Агенција обавља следеће послове: надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, Акционог плана за примену Националне стратегије и секторских акционих планова; покреће поступак и изриче мере због повреде Закона о Агенцији за борбу против корупције; решава сукоб интереса; спроводи активности у складу са одредбама закона којим је уређено финансирање политичких странака, односно политичких субјеката; даје мишљења и упутства за спровођење Закона о Агенцији за борбу против корупције; даје иницијативе за измену и доношење прописа у области борбе против корупције; даје мишљења у вези са применом Националне стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова; прати и обавља послове који се односе на организовање координације рада државних органа у борби против корупције; води регистар функционера; води регистар имовине и прихода функционера; пружа стручну помоћ у области борбе против корупције; сарађује са другим државним органима у припреми прописа у области борбе против корупције; даје смернице за израду планова интегритета у јавном и приватном сектору; сарађује са научним организацијама и организацијама цивилног друштва и спроводи активности превенције корупције; уводи и спроводи програме обуке о корупцији, у складу са овим законом; води посебне евиденције у складу са Законом о Агенцији за борбу против корупције; поступа по представкама правних и физичких лица; поступа по пријавама државних службеника, односно запослених у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органима јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна

³⁸⁷ Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2010. годину, Београд, 25. март 2011, доступан на: http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/229.html

покрајина или јединица локалне самоуправе, односно органима привредних друштава чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и запослених у државним органима и организацијама; организује истраживања, прати и анализира статистичке и друге податке о стању корупције; прати међународну сарадњу у области борбе против корупције, у сарадњи са надлежним државним органима; обавља и друге послове који су јој законом стављени у надлежност.

Наведене надлежности Агенције се односе и на сектор безбедности, а у циљу ефикаснијег супротстављања овом проблему неопходно је да институције безбедности ураде планове интегритета. У оквиру надлежности Агенција прати и обавља послове који се односе на организовање координације рада државних органа у борби против корупције. Стога је у оквиру Министарства унутрашњих послова одређен један полицијски службеник (Одељења за сузбијање организованог финансијског криминала) који је *контакт-особа* за сарадњу са Агенцијом за борбу против корупције.

У складу са Законом државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа дужна су да израде План интегритета, који садржи мере правне и практичне природе којима се спречавају и отклањају могућности за настанак и развој корупције, а пре свега: оцену изложености институције корупцији; податке о лицу одговорном за план интегритета; опис процеса рада, начина одлучивања и утврђивање послова који су нарочито подложни корупцији; превентивне мере за смањење корупције; као и друге делове плана дефинисане у смерницама (чл. 58 и 59). У смерницама за израду плана интегритета прописано је да су сви субјекти, који су обавезни да имају планове, дужни да их и израде у року од 13 месеци од усвајања нацрта плана интегритета за систем којем припадају.

Заправо, План интегритета представља документ који је резултат поступка самоконтроле институције у циљу одржања и побољшања њеног интегритета, транспарентности рада и професионалне етике запослених. Под интегритетом институције подразумева се „индивидуална честитост, професионализам, етичност, институционална целовитост и усклађеност, као и начин поступања у складу са моралним вредностима у циљу смањења ризика да се јавна овлашћења обављају

супротно сврси због којих су установљена, што доприноси побољшању квалитета рада институције, а тиме и повећању поверења јавности“.³⁸⁸

Да би се постигао интегритет институције, неопходно је „идентификовање процеса у кључним областима функционисања институције који су највише изложени ризицима за настанак и развој корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака и других неправилности, а затим дефинисање и предузимање мера за њихово спречавање, умањење и отклањање, као што су: подизање нивоа свести запослених о штетности корупције, јачање етике и подстицање на морално понашање, јавност рада, ограничавање дискреционих овлашћења, постојање правила поступка и њихово поштовање, постојање санкција за кршење правила поступка и њихово брзо и доследно спровођење, интерни и екстерни надзор, као и периодично праћење постигнутих резултата“.³⁸⁹

6.5. Однос Народне скупштине са независним државним органима

Све наведене државне органе, у складу са законском регулативом, бира Народна скупштина, којој су и одговорни за свој рад. У складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Народна скупштина бира Повереника на предлог одбора надлежног за информисање.³⁹⁰ Повереник је дужан да у року од три месеца од окончања фискалне године поднесе Народној скупштини годишњи извештај. Народна скупштина бира и Заштитника грађана, већином гласова свих народних посланика, а на предлог одбора надлежног за уставна питања.³⁹¹ Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини и, најкасније до 15. марта наредне године, заштитник подноси Скупштини годишњи извештај о свом раду (чл. 33 Закона о Заштитнику грађана).

Према Закону о агенцији за борбу против корупције, Народна скупштина бира чланове Одбора Агенције (на предлог: Административног одбора Народне скупштине, председника Републике, Владе, Врховног касационог суда, ДРИ, Заштитника грађана и

³⁸⁸ Исто.

³⁸⁹ Исто.

³⁹⁰ Чл. 30 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04.

³⁹¹ Чл. 4 Закона о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05.

Повереника, Социјално-економског савета, Адвокатске коморе Србије, удружења новинара у Републици Србији). Агенција подноси Народној скупштини редовни годишњи извештај о раду.

Према Закону о ДРИ, Народна скупштина бира председника, потпредседника и чланове Савета ДРИ, већином гласова на седници којој присуствује већина од укупног броја народних посланика, а на предлог надлежног тела Народне скупштине.³⁹² За обављање послова из своје надлежности ДРИ је одговорна Народној скупштини, којој подноси годишње извештаје о свом раду.

Поступак за вршење надзора над радом државних органа, организација и тела од стране Народне скупштине регулисан је Пословником Народне скупштине (чл. 237–240). Народна скупштина усвојила је у току 2010. године измене Пословника којима је била створена могућност политичке контроле независних контролних органа кроз механизам усвајања/неусвајања њиховог извештаја и покретања поступка одговорности у случају да извештај не буде усвојен.

Независни државни органи указивали су на мањкавост таквог поступка, пре свега на могућан директни утицај парламента на независне државне органе, и чињеницу да ће се о њиховим извештајима на крају и гласати. У том смислу истакнуто је да „извештаји независних регулаторних тела спадају у ону категорију извештаја која се не усвајају, него ’примају к знању’“, те да је „главни задатак независних регулаторних тела да указују на пропусте и неправилности у раду власти и није логично очекивати да таквим извештајима буде ’одушевљена’ парламентарна већина која стоји иза власти, што је у потпуној супротности са логиком постојања независних тела“.³⁹³

Међутим, тек је после критика из међународне заједнице, пре свега Европске комисије и Европског парламента, Пословник поново измењен и новим правилима створен основ за постизање равнотеже између Уставом утврђених принципа независности контролних органа, с једне, и скупштинског надзора над њиховим радом као одраза демократског принципа одговорности свих на јавној функцији, с друге стране.

³⁹² Чл. 19 Закона о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

³⁹³ Изјава Повереника за информације од јавног значаја Р. Шабића, август 2010. године.

Изменом Пословника регулисано је да извештаје који се од стране независних државних органа достављају Народној скупштини, Председник Народне скупштине доставља надлежном одбору, који, након њиховог разматрања, подноси извештај Народној скупштини, с предлогом закључка, односно препоруке. Надлежни одбор може да предложи Народној скупштини да: прихвати извештај државног органа, организације, односно тела, када сматра да је извештај у формалном и суштинском смислу целовит и да су државни орган, организација односно тело поступали у складу са законом; обавезе Владу и друге државне органе на предузимање одговарајућих мера и активности из њихове надлежности; затражи допуну извештаја државног органа; предузме одговарајуће друге мере у складу са законом; не прихвати извештај и покрене поступак за утврђивање одговорности функционера у државном органу, организацији односно телу.

Приликом разматрања извештаја на седницу Народне скупштине позива се представник државног органа чији се извештај разматра. По закључењу расправе Народна скупштина доноси закључак, односно препоруку, и то већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика. Уколико државни орган не поднесе извештај у року предвиђеном законом, надлежни одбор о томе обавештава Народну скупштину, ради предузимања мера из њене надлежности, а у циљу утврђивања одговорности функционера тог државног органа.

7. ОСТВАРЕНОСТ ПАРЛАМЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

Приказаним теоријским оквиром истраживања, анализом литературе и нормативноправне регулативе, постављени су основи за истраживачки део, којим се настоји утврдити да ли уставно и законски дефинисани оквири, надлежности и инструменти који су на располагању Народној скупштини Републике Србије функционишу у пракси.

Малобројна истраживања на ову тему указала су да постоје извесни проблеми у остварењу контролне функције, нарочито када је у питању сектор безбедности. Стога смо у истраживачком делу настојали да утврдимо колико је остварена парламентарна контрола над сектором безбедности у пракси, као и да идентификујемо основне препреке за остваривање контроле. Заправо, основни циљ истраживачког дела рада јесте да потврди основну хипотезу рада да је парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији нормативно и институционално устројена, али у функционалном смислу није остварила ниво демократске праксе.

Основ истраживачког дела рада представља истраживање спроведено у Народној скупштини Републике Србије. Истраживачки инструмент који је примењен у овом делу чини *анкетни упитник* (видети прилог 3), док је у квалитативном сегменту истраживања примењен и други истраживачки инструмент – *експертски интервју* (видети прилоге 5–7). Истраживање је спроведено у периоду од децембра 2010. до августа 2011. године.

Упитник који је примењен у истраживању састављен је из три дела. Први део јесте идентификациони и чине га социо-демографска питања: пол, старост и стручна спрема. Други део се односи на постављена питања у виду скале ставова са утврђеном категоријом, док је трећи део отвореног типа, односно, испитаницима је понуђена могућност да наведу препоруке за унапређење контролне функције Народне скупштине Републике Србије.

Одговори на питања у упитнику понуђени су у два формата: скала процена (Ликертова скала) и дихотомна скала. Већина ставки третирана је Ликертовом скалом са пет утврђених категорија (1 – нимало, 2 – у малој мери, 3 – средње, 4 – у великој мери, 5 – изузетно), док је на једно питање одговор понуђен у форми дихотомне скале (у форми ДА/НЕ).

У истраживању је примењен стратификовани узорак, будући да су народни посланици подељени у посланичке групе. Стога смо се определили да упитници у циљу што веће репрезентативности, буду дистрибуирани по посланичким групама.

Администрација упитника спроведена је као самоадминистрација, односно, упитник је достављен испитаницима који су самостално одговарали на питања.

Да би се извршило истраживање у Народној скупштини Републике Србије, неопходно је одобрење од стране Генералног секретара Народне скупштине, који није дозволио дистрибуцију упитника без претходног увида у његов садржај. Генерални секретар Народне скупштине по пријему упитника одлучио је да дистрибуцију упитника по посланичким групама Народне скупштине изврши Одбор за одбрану и безбедност Народне скупштине. Упитник је дистрибуиран свим посланичким групама у децембру 2010. године. Одговори на упитник били су готови у јануару наредне године, али је до тада одговорио свега 31 посланик, при чему се четири посланичке групе уопште нису одазвале. Потом је уследила поновна дистрибуција упитника.

Реализовани узорак је на крају обухватио 71 посланика, или 28,4% од укупне популације (број од 250). Овај узорак се може оценити као репрезентативан будући да обухвата готово једну трећину посланика Народне скупштине, формиране након избора у 2008. години.

Међутим, реализовани узорак се не поклапа са планираним, будући да је истраживањем настојало да се обухвате представници свих посланичких група у истом проценту. Иако су упитници достављени свим посланичким групама, а некима и више пута, две посланичке групе уопште нису одговориле, док остале посланичке групе нису одговориле у истом сразмеру. Тако да је на крају одговорило 9 посланичких група, и то: Српска радикална странка са 35 одговора или 61,40%; За европску Србију са 18, или 23,07%; Напред Србија са 5, или 23,8%; ЛДП са 2, или 16,67%; СПС–Јединствена Србија са 2, или 13,33%; Г-17са 5, или 20,83; самостални посланик са 1, или 50%;

ПУПС са 1, или 20%, и ДСС са 2, или 10%. На упитник нису одговориле посланичка група мањина и посланичка група Нова Србија (табела 6).

Табела 6. Однос посланичких група према упитнику

Ред. бр.	Посланичка група	Број посланика који су одговорили на упитник	Укупно
1	СРС	35	61,4%
2	ЗЕС	18	33,7%
3	Напред Србија	5	23,8%
4	ЛДП	2	16,67%
5	СПС – Јединствена Србија	2	13,33%
6	Г-17	5	20,83%
7	ДСС	2	10%
8	ПУПС	1	20%
9	Самостални посланик	1	50%
10	Нова Србија	0	0
11	Посланичка група мањина	0	0

Поред упитника, други значајан инструмент у овом делу био је структурирани интервју. Интервју је обављен са професионално ангажованим и одговорним лицима који се баве наведеном проблематиком, чиме је омогућено да се оствари увид у садржај њихових ставова о различитим димензијама истраживаног феномена. Интервју је обављен са члановима Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине, Одбора за финансије Народне скупштине, Одбора за равноправност полова Народне скупштине, Одељења за информативно-истраживачке послове Народне скупштине, независним државним органима, као и одговорним лицима из Министарства одбране и служби безбедности. Интервјуи у Народној скупштини изведени су након званичног одобрења Генералног секретара Народне скупштине.

На званичан допис који је послат за разговор/интервју у циљу реализације докторског рада нису одговориле три институције: Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Заштитник грађана и Државна ревизорска институција.

Поред наведених истраживачких инструмената (упитник и интервју), у истраживачком делу примењен је и метод анализе садржаја, пре свега за анализу

посланичких питања, анализу седница Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине, анализу информатора о раду државних органа, као и на анализу извештаја независних државних органа.

Да бисмо у потпуности дали одговор на питање је ли парламентарна контрола сектора безбедности остварена у пракси, анализирани су и приказани сви инструменти за контролу којима располаже Народна скупштина Републике Србије.

Подаци добијени истраживањем обрађени су стандардним статистичким методама.

7.1. Оцена остварености парламентарне контроле сектора безбедности – анализа упитника

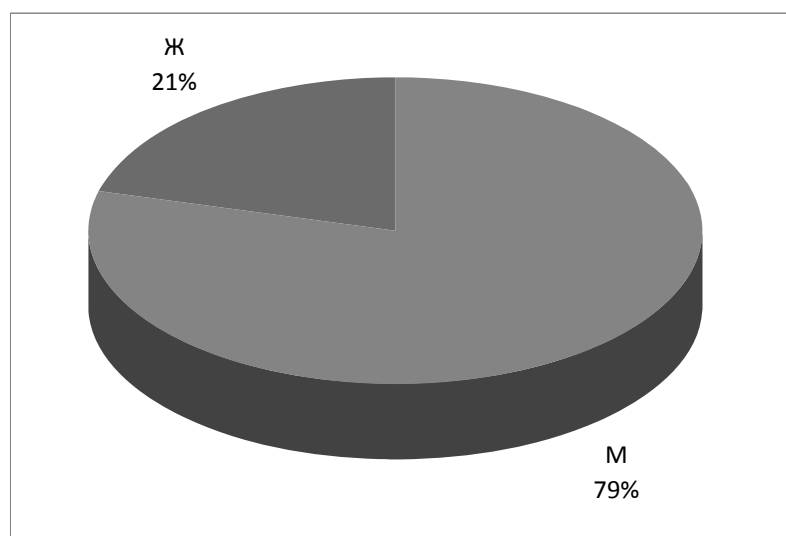
Будући да је упитник који је примењен у истраживању састављен из три дела, прво смо анализирали социо-демографске податке, а потом и ставове/перцепцију посланика о значају одређених услова за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности и инструмената за контролу. Анализирани су и оцена остварености контроле над одређеним субјектима сектора безбедности, оцена улоге независних државних органа у остваривању контроле, оцена значаја резолуције 1325 за реформу сектора безбедности и остваривање парламентарне контроле, оцена рада Одбора за одбрану и безбедност, оцена значаја улоге представника цивилног друштва, али и увид у остварену едукацију народних посланика из области безбедности. Посебно су приказане и препоруке посланика за унапређење контролне функције Народне скупштине Републике Србије.

7.1.1. Социо-демографски подаци

У оквиру питања о социо-демографским подацима утврђени су и систематизовани следећи идентификациони подаци о испитаницима: пол, старост и стручна спрема.

Дистрибуција одговора на питање о полу приказана је на графикону 1.

Графикон 1. Заступљеност испитаника по полу



Табела 7. Заступљеност испитаника по полу

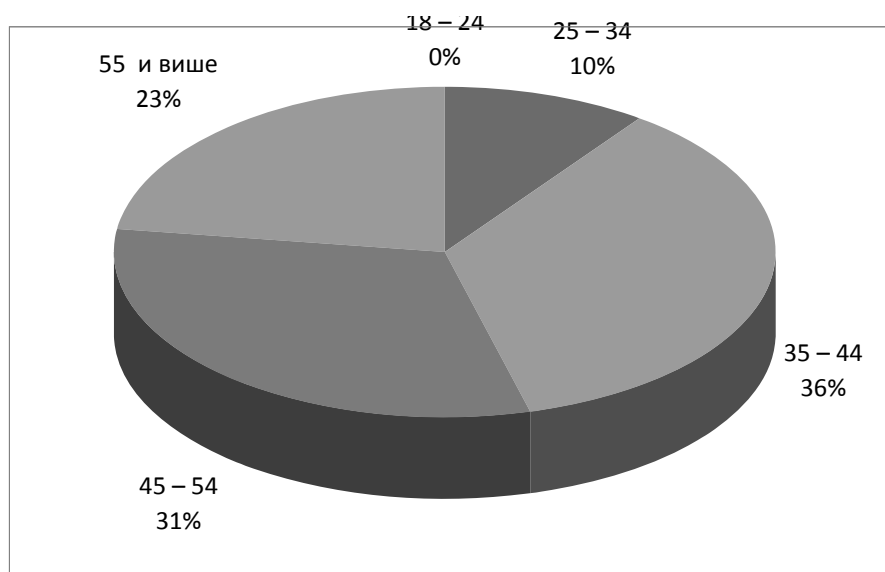
Пол	Број испитаника	Заступљеност
Мушки	53	79,1%
Женски	14	20,9%
Укупно	67	100%

Реализовани узорак је обухватио 71 посланика, од којих су 53, или 79,1%, испитаника мушког пола, док је 14, или 20,9%, испитаница женског пола. На питање о полу одговор нису дала 4 анкетирана посланика.

Резултати показују полно неравномерну структуру испитаника, која се подудара са полном структуром састава Народне скупштине, будући да је у тренутном сазиву Народне скупштине од 250 посланика заступљено 21,6% жена.

На питање о узрасту одговоре је дало 70 (или 98,59%) анкетираних посланика, чија је дистрибуција приказана на графикону 2.

Графикон 2. Заступљеност испитаника по годинама старости



Табела 8. Заступљеност испитаника по годинама старости

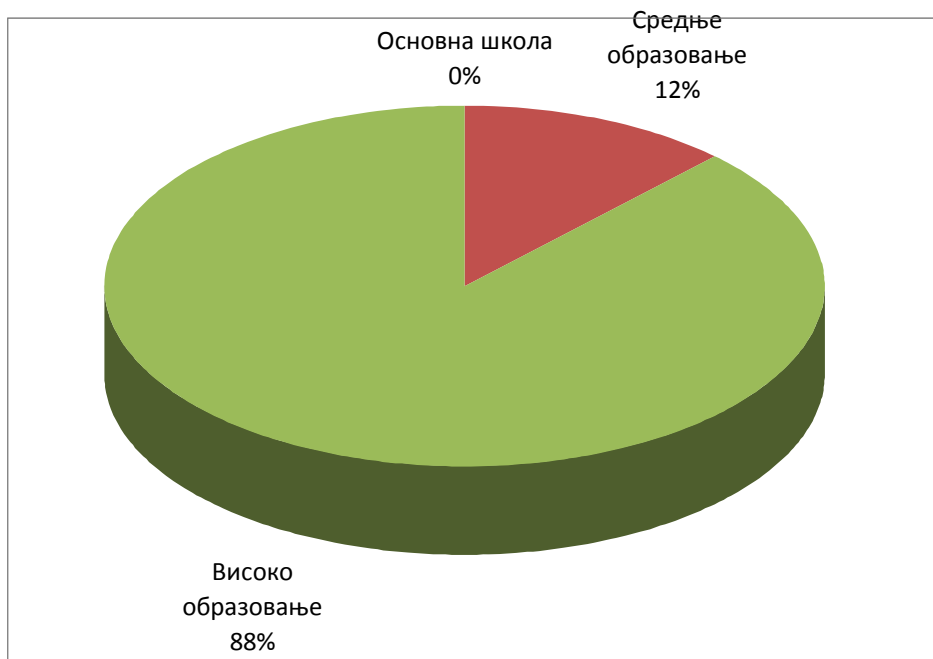
Узрасна група	Број испитаника	Заступљеност/процент
18–24	0	0%
25–34	7	10%
35–44	25	35,71%
45–54	22	31,43%
55 и више	16	22,86%
Укупно	70	100%

Највећи број посланика који су попунили упитник био је између 35 и 44 године старости (35,71% посланика), 31,43% посланика припада узрасту од 45 до 55 година, док 22,86% анкетираних посланика припада узрасној групи од 55 и више година. Најмањи број посланика припада узрасту од 25 – 34 године (10%).

Резултати показују старосно неравномерну структуру испитаника, која је приближно иста старосној структури састава Народне скупштине, будући да је у тренутном сазиву Народне скупштине од 250 посланика заступљено 26% посланика старости од 55 и више година, 38,8% посланика старости од 45 – 54 године, 24% посланика старости од 35 – 44 године и 10% посланика старости од 25 – 34 године.

Одговор на питање о степену образовања дало је 66 (или 92,96%) анкетираних посланика. Дистрибуција одговора на питање о степену образовања приказана је на графикону 3.

Графикон 3. Заступљеност испитаника по степену образовања



Табела 9. Заступљеност испитаника по степену образовања

Степен образовања	Број испитаника	Заступљеност
Основна школа	0	0%
Средње образовање	8	12,12%
Високо образовање	56	87,88%
Укупно	66	100%

Са графикона се може видети да је по образовању структура посланика који су одговорили на упитник различита, почевши од средњег образовања па до високог образовања. Највећи број испитаника има високо образовање (87,88%), док средње образовање има 12,12% анкетираних посланика.

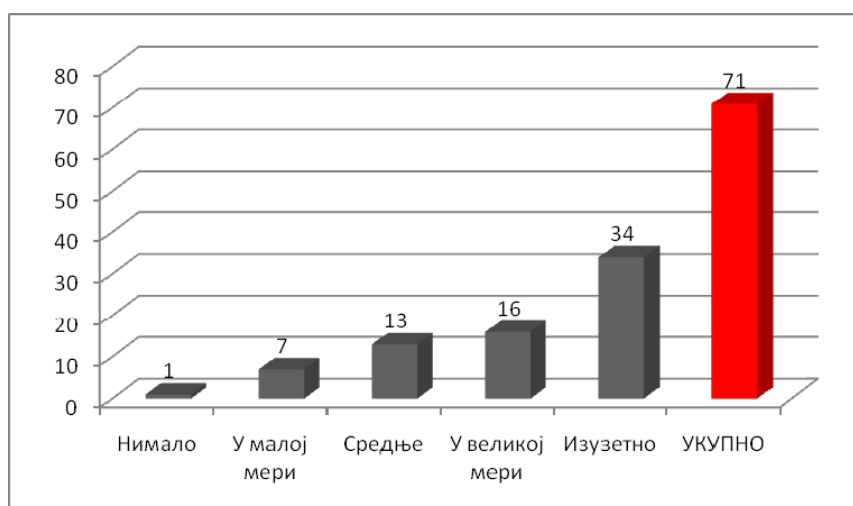
Резултати одговора на питање о степену образовања у складу су са образовном структуром народних посланика. Од 250 народних посланика високо образовање има 86,4%, док средње образовање има 13,6% посланика.

7.1.2. Оцена услова̂ за ефикасну контролу сектора безбедности

Како се међу условима за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности као најзначајнији наводе јасно одређена уставна и правна моћ, обичајна пракса, ресурси и стручност и политичка воља, прво питање у упитнику односило се на оцену значаја ових услова.

Дистрибуција одговора на питање значаја јасно одређене уставне и правне моћи за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности приказана је на графикону 4.

Графикон 4. *Значај јасно одређене уставне и правне моћи за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности*



На питање о оцени значаја јасно одређене уставне и правне моћи за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности одговорили су сви испитаници (71).

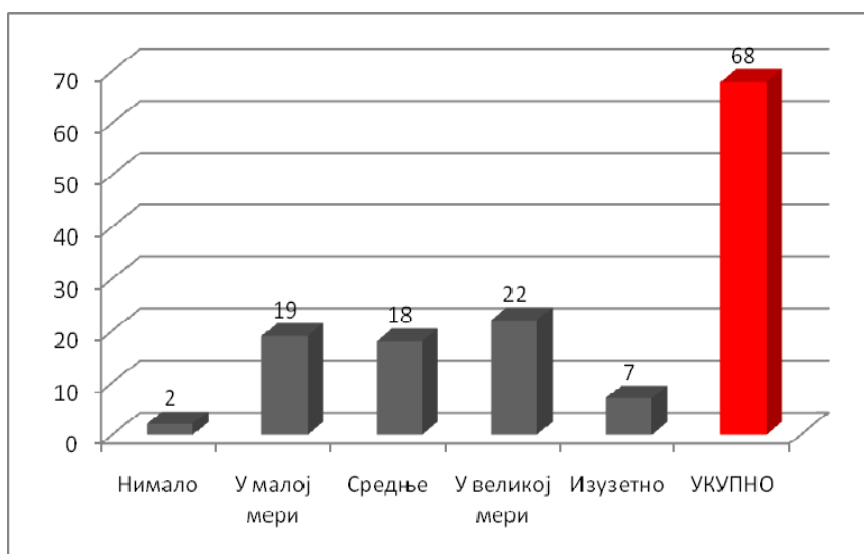
Са графикона се може видети да највећи број испитаника (47,89%) овај услов сматра изузетно значајним за остварење контроле сектора безбедности, док 22,53% испитаника сматра да је овај услов значајан у великој мери. Укупно 18,31% испитаника овај услов је оценило као средње значајан. Мањи број испитаника (9,86%) сматра да јасно одређена уставна и правна моћ значајна у малој мери, док свега 1 испитаник (1,41%) уопште не сматра овај услов значајним.

Из приложеног графикона може се закључити да доминирају одговори којима се исказује став о великом односно изузетном значају процењиваног услова. Већина

одговора групише се око изразито позитивних оцена, уз занемарљив број оних испитаника који овом услову придају мали, односно никакав значај.

У поређењу са одговором на питање јасно одређене уставне и правне моћи, дистрибуција одговора на питање обичајне праксе за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности указује на изразито негативан став о значају процењиваног услова, што је приказано на графикону 5.

Графикон 5. *Значај обичајне праксе за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности*



На питање о оцени значаја обичајне праксе за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности одговорило је 68, или 95,77% испитаника.

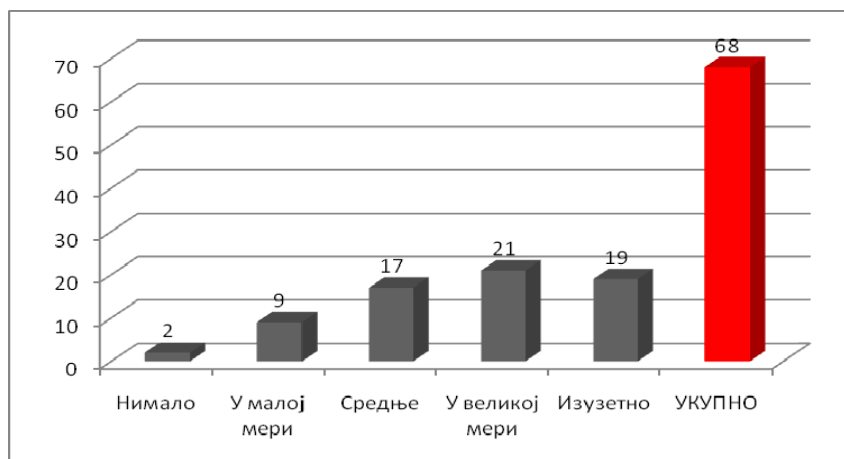
Највећи број испитаника (32,35%) овај услов је оценио као значајан у великој мери, док 26,47% испитаника сматра да је обичајна пракса средње значајна. Велики број испитаника (27,94%) просуђује да је овај услов значајан у малој мери, а 2,94% посланика не сматра овај услов нимало значајним. Само 7 (или 10,29%) испитаника верује да је овај услов изузетно значајан.

Са графикона се може закључити да је изражена тенденција давању позитивних оцена значају овог услова, али уз приметно већу заступљеност одговора којима се исказује негативан став о значају обичајне праксе за остварење парламентарне контроле сектора безбедности.

Као и у случају оцене значаја уставне и правне моћи за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности и дистрибуција одговора на питање

значаја ресурса за остваривање контроле показује тенденцију приписивања позитивних оцена значају овог услова (графикон 6).

Графикон 6. *Значај ресурса за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности*



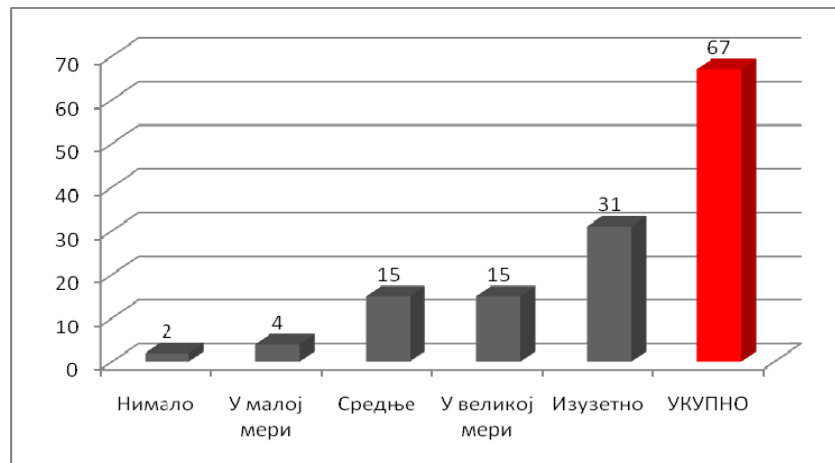
Ставовe и оцене о значају ресурса за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности изнело је 68 (или 95,77%) анкетираних посланика.

Оцену изузетно значајног услова дало је 27,94% испитаних посланика, а 30,88% сматра да је овај услов значајан у великој мери. Оцену средње значајности дало је 25% анкетираних посланика, док је 13,23% оценило овај услов као мало значајан. Само мали процент испитаника (2,94%) не сматра овај услов нимало значајним за остваривање контроле над сектором безбедности.

Подаци са графикана указују на то да велики број испитаних посланика приписује велики и изузетан значај ресурсима као услову за остваривање парламентарне контроле. Овакви резултати иду у прилог истраживањима која указују на то да је за функционисање парламента и остваривање контролне функције неопходно постојање стручног особља и служби унутар парламента.

Сличну дистрибуцију одговора добили смо и на питање значаја стручности за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности, који су приказани на графикону 7.

Графикон 7. Значај стручности за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности

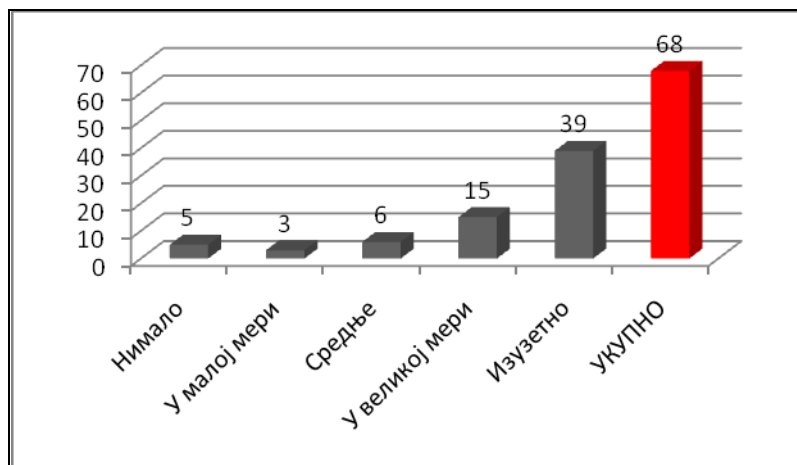


Када је у питању услов стручности за обављање контроле над сектором безбедности, од 67 (или 94,37%) анкетираних посланика који су исказали свој став, 46,25% верује да је стручност изузетно значајан услов, 22,39% држи да овај услов у великој мери значајан за остваривање контроле, 22,39% оценило је овај фактор средње значајним, док 8,95% посланика не сматра овај чинилац значајним (5,97% у малој мери, 2,98% нимало).

Подаци са графикана указују на то да највећи број одговора групише око позитивних вредности, односно да претежан број испитаника приписује велики и изузетан значај стручности као услову за остваривање парламентарне контроле. Може се закључити да велики број испитаника схвата значај стручности за остварење контролне функције парламента, пре свега контроле сектора безбедности. Овакви одговори иду у прилог тези да ефикасна парламентарна контрола сектора безбедности захтева експертизу унутар самог парламента.

Као што се могло и очекивати, дистрибуција одговора на питање значаја политичке воље за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности показује висок степен сагласности, односно једнозначности одговора, који су представљени на графикону 8.

Графикон 8. *Значај политичке воље за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности*



Од 68 (или 95,77%) анкетираних посланика који су исказали свој став о значају политичке воље за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности 57,35% сматра овај услов као изузетно значајан, 22,05% верује да политичка воља има велики значај у остваривању контролне функције. Мали број испитаника (8,82%), тј. анкетираних посланика, овај услов оценио је као средње значајан, док 11,76% испитаника не сматра овај услов значајним (4,41% у малој мери, 7,35% нимало).

Из приложеног графикона може се закључити да доминира изразито позитиван став о значају процењиваног услова, уз занемарљив број оних испитаника који овом услову не придају никакав или му придају мали значај.

Овакви резултати истраживања су веома повољни, будући да највећи број анкетираних посланика схвата како је воља посланика да користе расположива средства и механизме значајан услов ефикасне парламентарне контроле сектора безбедности. Наиме, чак и тамо где постоје дефинисана уставна и законска овлашћења за вршење контроле, ресурси и стручност, може се десити да се услед недостатка политичке воље парламентарна контрола сектора безбедности не оствари у пракси.

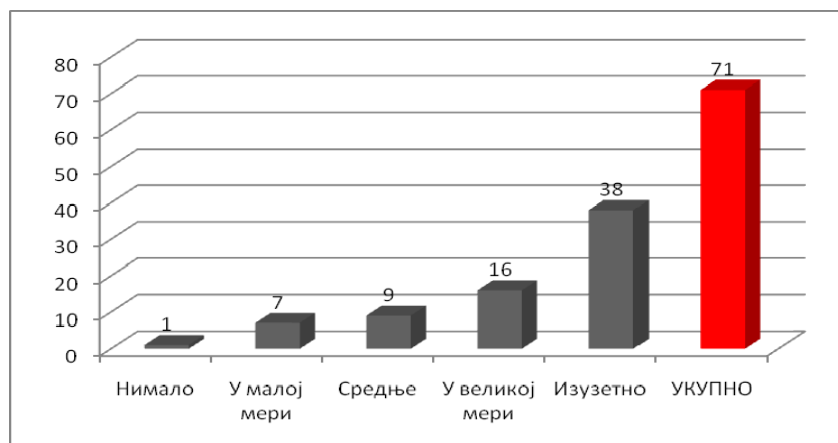
7.1.3. Оцена инструмената за остваривање контроле

Имајући у виду да се сектор безбедности налази под надлежношћу извршне власти, посланицима за ефикасну контролу сектора безбедности стоје на располагању сви они инструменти које парламент користи за контролу и надзор владе. Овим упитником обухватили смо следеће инструменте: доношење законске регулативе из

области безбедности, рад Одбора за одбрану и безбедност, доношење и контрола буџета, као и посланичка питања.

Дистрибуција одговора на питање значаја доношења законске регулативе из области безбедности за контролу сектора безбедности приказана је на графикаону 9.

Графикон 9. *Значај доношења законске регулативе из области безбедности за контролу сектора безбедности*

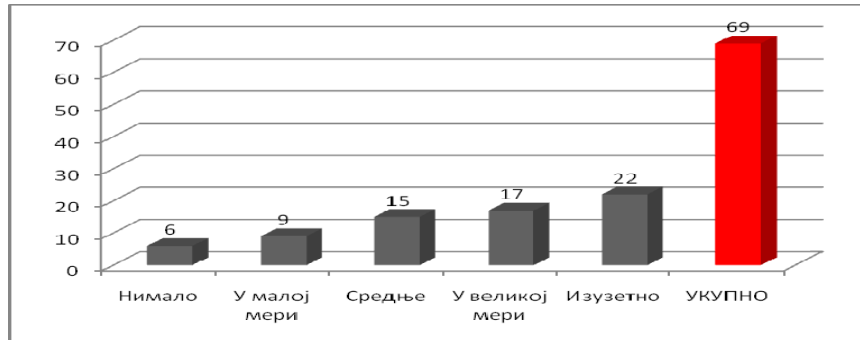


О оцени значаја доношења законске регулативе из области безбедности за контролу сектора безбедности изјаснили су се сви испитани посланици (71), од којих је 53,52% овај инструмент оценило као изузетно значајан, а 22,53% сматра овај инструмент значајним у великој мери. Оцену о средњем значају дало је 12,68% анкетираних посланика, док 11,27% анкетираних посланика овај инструмент не сматра значајним за остваривање контролне функције (9,86% у малој мери, 1,41% нимало).

Из приложеног графикаона може се закључити да преовладавају одговори којима се исказује став о позитивном значају процењиваног инструмента. Укупно 76,05% одговора групише се око изразито позитивних оцена, уз занемарљив број испитаника који овом инструменту не придају никакав односно мали значај.

У парламентарној контроли сектора безбедности значајну улогу играју и парламентарни одбори, који прате рад свих појединачних владиних органа и министарстава. Међутим, у одговорима на питање оцене значаја рада Одбора за одбрану и безбедности за контролу сектора безбедности не може уочити јасан, доминантан став о значају овог инструмента. Дистрибуција одговора приказана је на графикаону 10.

Графикон 10. *Значај рада Одбора за одбрану и безбедности за контролу сектора безбедности*

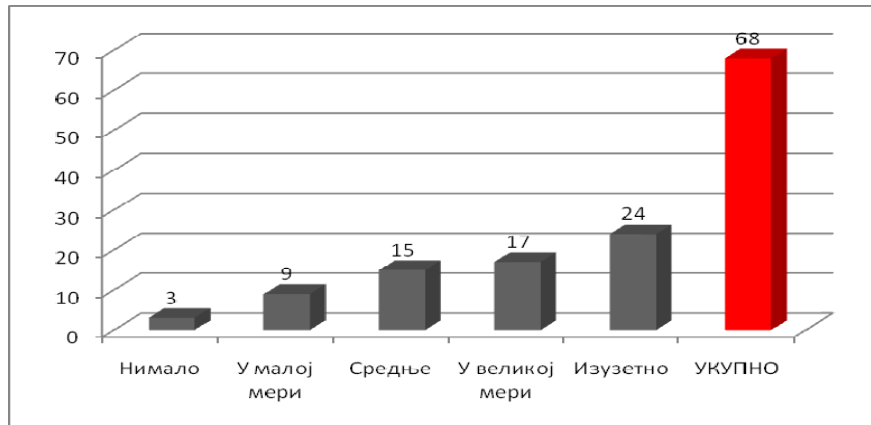


Оцену о значају рада одбора за одбрану и безбедност дало је 69, или 97,18% анкетираних посланика. Укупно 31,89% испитаника сматра овај инструмент изузетно значајним, 22,64% значајним у великој мери, а оцену средњег значаја дало је 21,74% испитаника. Чак 21,70% анкетираних посланика анкетираних посланика овај инструмент не просуђује као значајан за остваривање контролне функције (13,04%, у малој мери, 8,66% нимало).

Иако и у овом случају доминирају позитивне оцене, приметно је већи број оних који су изнели негативан став о значају овог услова. Може се закључити да не постоји јасно изражен став, односно не постоји једнозначна оцена о овом питању. Стога се намеће потреба тестирања постојања разлика између мишљења и ставова појединих категорија испитаника (видети графикон 41).

Имајући у виду да се буџет сматра једним од најзначајнијих инструмената за контролу извршне власти, а самим тим и сектора безбедности, упитником је било обухваћено и питање оцене значаја доношења и контроле буџета за контролу сектора безбедности. Дистрибуција одговора на питање значаја доношења и контроле буџета за контролу сектора безбедности приказана је на графикону 11.

Графикон 11. Значај доношења и контроле буџета за контролу сектора безбедности

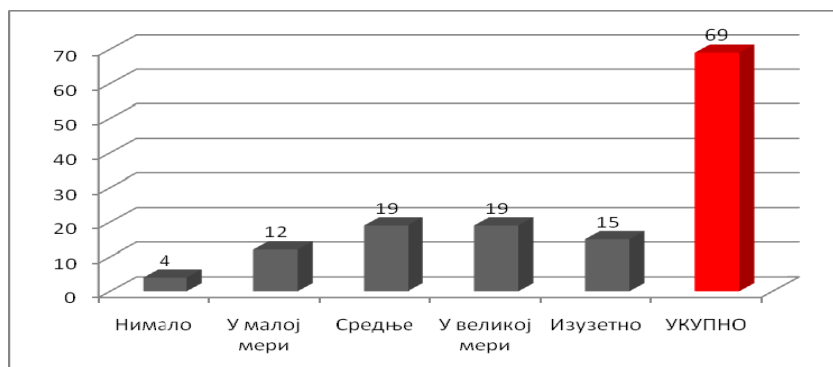


О оцени значаја буџета изјаснило се 68, или 95,77% анкетираних посланика, од којих 35,29% овај инструмент сматра изузетно значајним, 25% верује да је доношење и контрола буџета у великој мери значајна за контролу сектора безбедности. Оцену о средњем значају дало је 22,06% анкетираних посланика, док 17,65% испитаника буџет не сматра значајним за остваривање контролне функције (13,24% у малој мери, 4,41% нимало).

Из графикона се може уочити тенденција приписивања позитивних оцена значају овог инструмента. Равномерна дистрибуција води ка недвосмисленом позитивном вредновању овог инструмента, али је уочљива и извесна уздржаност од приписивања изузетно високог значаја.

Када је реч о одговорима на питање значаја посланичких питања за контролу сектора безбедности, на графикону 12 може се уочити да дистрибуција у извесној мери следи закон нормалне дистрибуције одговора.

Графикон 12. Значај посланичких питања за контролу сектора безбедности



На питање оцене значаја посланичких питања за остваривање контроле над сектором безбедности, одговоре је дало 69 (или 97,18%) анкетираних посланика. Изузетно значајним овај инструмент сматра 21,74% испитаника, 27,54% испитаника оценило је посланичка питања као значајан у великој мери, а суд о средњем значају дало је 27,54% анкетираних посланика. Овај инструмент 23,19% анкетираних посланика не сматра значајним за остваривање контроле над сектором безбедности (17,39% у малој мери, 5,80% нимало).

Иако је на графикону 12 приказана релативно нормална дистрибуција одговора, може се закључити да постоји приметна већа заступљеност одговора којима се овом инструменту приписују повољни вредносни атрибути, без доминантног позитивног става. Не постоји једнозначан одговор на постављено питање, уз уочљиво велику уздржаност испитаника да наведени инструмент не оцењују недвосмислено позитивно или негативно.

У сваком случају, одговори на питање значаја посланичких питања за остваривање парламентарне контроле заслужују пажњу, јер представљају својеврсно упозорење, будући да 23,19% испитаника сматра како овај инструмент има мали или никакав значај за остваривање контроле. Може се закључити да институт посланичких питања у пракси не даје очекиване резултате, па стога ово питање заслужује додатну анализу, којом би се утврдило да ли су одговори производ разлике у перцепцији посланичких питања као инструмента за остваривање контроле различитих категорија посланика (видети оцену примене механизма посланичког питања).

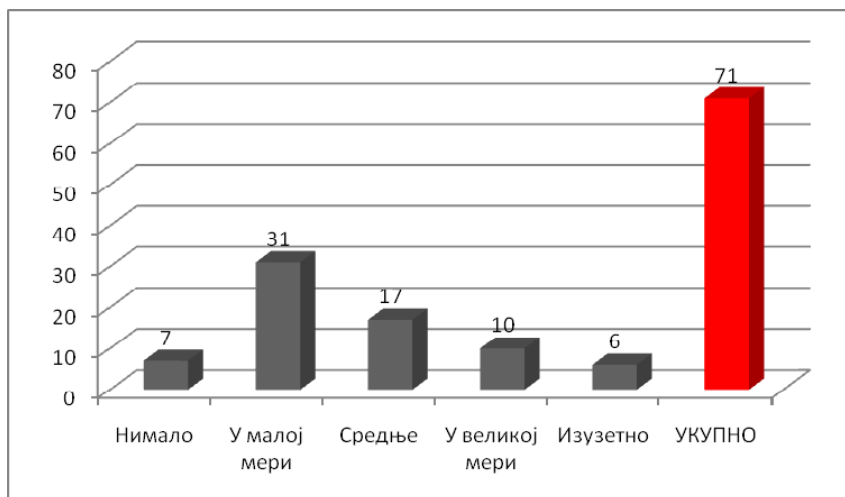
7.1.4. Оцена остварености контроле сектора безбедности

Питање о остварености контроле над сектором безбедности обухватило је оне субјекте сектора безбедности над којима Народна скупштина у складу са постојећом нормативноправном регулативом врши надзор и контролу: систем одбране, односно војске, МУП-а и службе безбедности, али и не-државне актере који користе силу, као и институције које су дефинисане као институције са одређеним полицијским овлашћењима (Управа царина, Управа за спречавање прања новца Министарства финансија Републике Србије и Пореска полиција).

Приметна је разлика између дистрибуције одговора којима се процењивао значај инструмената контроле и дистрибуција одговора којима је исказивана

перцепција степена остварености парламентарне контроле, што се може уочити и на графикону 13. На овом графикону приказана је дистрибуција одговора на питање остварености парламентарне контроле војске.

Графикон 13. *Оствареност парламентарне контроле војске*



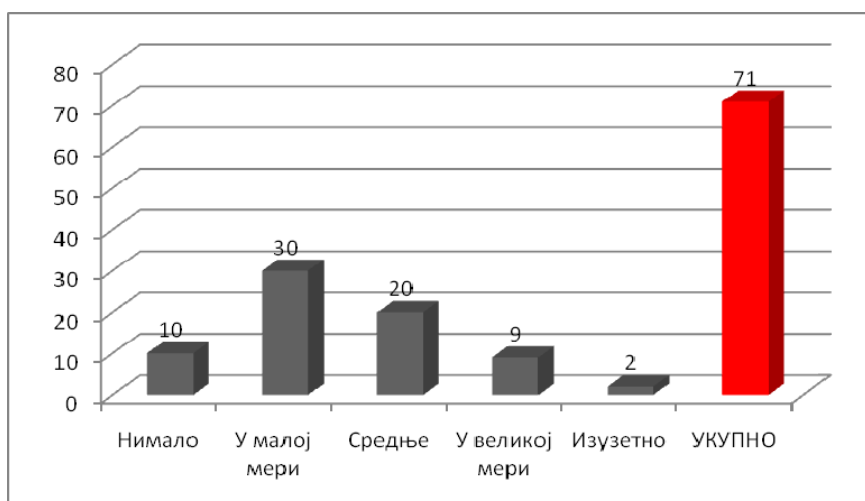
Велики број анкетираних посланика (53,52%) сматра да парламентарна контрола над војском није остварена, док је 14,08% испитаника оценило да је ова контрола остварена у великој мери, па чак и изузетно (8,45%). Суд о средњој остварености дало је 23,95% анкетираних посланика.

У одговорима на питање остварености парламентарне контроле војске преовладава оцена да је достигнути степен остварености никакав или врло мало изражен, уз занемарљив или релативно мали број испитаника који сматрају да је остварени степен контроле изузетан.

Иако и у овом случају доминирају негативне оцене, приметан је и број оних који су изнели позитиван став о остварености контроле војске. Може се закључити да не постоји јасно изражен став, односно не постоји једнозначан оцена о овом питању. Стога се намеће потреба тестирања изражености разлика између мишљења и ставова појединих категорија испитаника (видети графикон 32).

Сличну дистрибуцију одговора добили смо и на питање остварености парламентарне контроле полиције. Дистрибуција ових одговора приказана је на графикону 14.

Графикон 14. *Оствареност парламентарне контроле полиције*

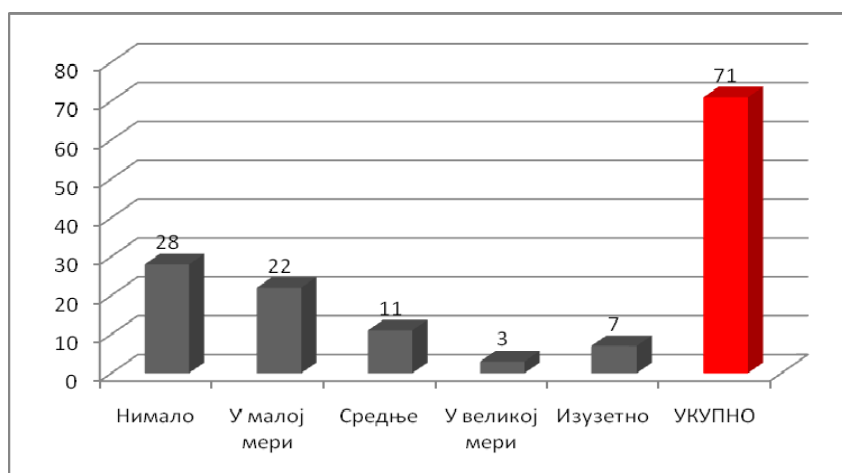


На графикону 14 приказана је оцена остварености парламентарне контроле полиције, према којем већи број посланика сматра да је она остварена у малој мери (42,25%) или да уопште није остварена (14,08%). Са друге стране, 12,68% анкетираних посланика оценило је да је контрола полиције остварена у великој мери, док мали број испитаника (2,82%) верује да је она изузетно остварена. Оцену средње остварености изрекло је 28,17% испитаника.

И у одговорима на питање остварености парламентарне контроле полиције претеже оцена да је достигнути степен остварености никакав или врло мало изражен, уз занемарљив или релативно мали број испитаника који сматрају да је остварени степен контроле изузетан. Као и у претходном случају, намеће се потреба тестирања степена разлика између мишљења и ставова појединих категорија испитаника (видети графикон 33).

У дистрибуцији одговора на питање остварености парламентарне контроле служби безбедности може се уочити изразито негативан став о степену остварености контроле над службама безбедности (графикон 15).

Графикон 15. *Оствареност парламентарне контроле служби безбедности*

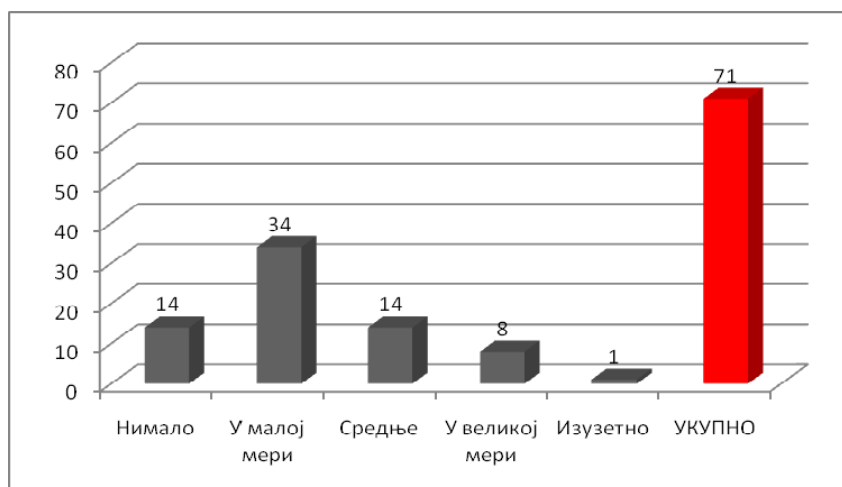


Највећи број анкетираних посланика (39,94%) сматра да контрола служби безбедности уопште није остварена или да је достигнута у малој мери (30,99%). Оцену средње остварености дало је 15,49% испитаника, док мали број сматра да је контрола служби безбедности реализована у великој мери (4,22%) или изузетно остварена (9,86%).

Равномерна дистрибуција одговора води ка недвосмислено негативном вредновању остварености парламентарне контроле служби безбедности, уз мали број испитаника који сматрају да је остварени степен контроле изузетан. Може се закључити да не постоји јасно изражен став, односно, нема једнозначног става о овом питању. Стога се намеће потреба тестирања нивоа разлика између мишљења и ставова појединих категорија испитаника (видети графикон 34).

Дистрибуција одговора на питање остварености парламентарне контроле Управе царина (УЦ), Управе за спречавање прања новца (УСПН) Министарства финансија Републике Србије и Пореске полиције, приказана је на графикону 16.

Графикон 16. *Оствареност парламентарне контроле Управе царина, УСПН Министарства финансија...*

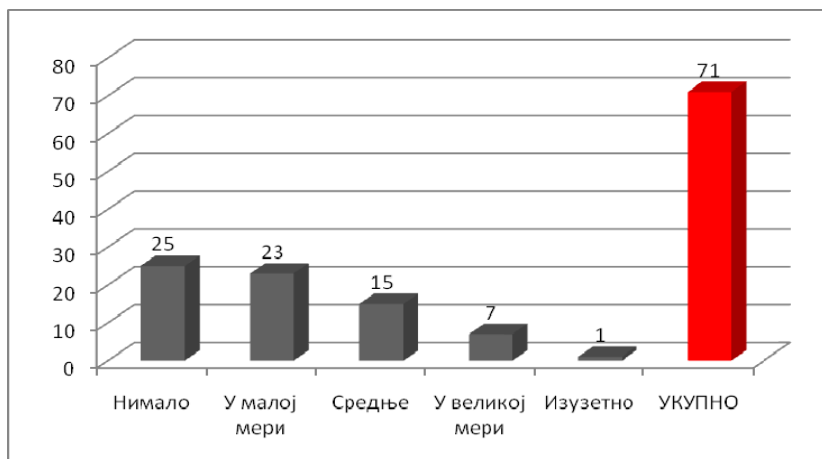


Управа царина (УЦ), Управа за спречавање прања новца (УСПН) Министарства финансија Републике Србије и Пореска полиција дефинисане су као институције са одређеним полицијским овлашћењима. Истраживања спроведена од стране НВО указала су на то да, изузев контроле од стварне извршне власти, контрола од стране парламента у великој мери изостаје или је потпуно непостојећа. Овакво мишљење дели и већина анкетираних посланика (67,60%), док 12,68% посланика ипак сматра да је ова контрола остварена у великој мери и изузетно. Оцену о средњој остварености дало је 19,72% испитаника.

Може се закључити да преовладавају негативне оцене уз чињеницу да су тек симболично заступљене позитивне оцене. Овакви одговори потврђују досадашња истраживања, према којима контрола ових институција од стране парламента у великој мери изостаје или се уопште не спроводи.

На питање остварености парламентарне контроле физичко-техничког обезбеђења уочава се висок степен сагласности у дистрибуцији одговора, који су приказани на графикону 17.

Графикон 17. *Оствареност парламентарне контроле физичко-техничког обезбеђења*



Одговоре на питање остварености парламентарне контроле физичко-техничког обезбеђења дали су сви испитаници (71), од којих већина (67,60%) заступа став да овај вид контроле не постоји, уз мањи број испитаника (11,27%) који сматрају да је ова контрола увелико остварена (1,41% изузетно, 9,86% у великој мери). Оцену о средњој остварености дало је 21,13% испитаника.

Таква дистрибуција одговора на ово питање могла се и очекивати имајући у виду да је Република Србија једина земља на подручју Југоисточне Европе која није законски уредила приватни сектор безбедности, па самим тим нема ни законских оквира за његову контролу. Може се закључити да постоји усаглашен негативан став о остварености контроле физичко-техничког обезбеђења, из којег проистиче потреба се овом аспекту контроле посвети више пажње.

7.1.5. Оцена значаја улоге представника цивилног друштва у процесу контроле сектора безбедности

Иако је парламентарна контрола сектора безбедности уставно и законски јасно дефинисана, мора се имати у виду да она представља знатно више од постојања легалног оквира и институционалних промена. Она се тиче успостављања транспарентности и јавности информација о делотворности и учинку у свакодневном раду институција безбедности, као и развијања одговарајућег нивоа стручности у области одбране и безбедности те учешћу цивилног друштва у решавању ових питања.

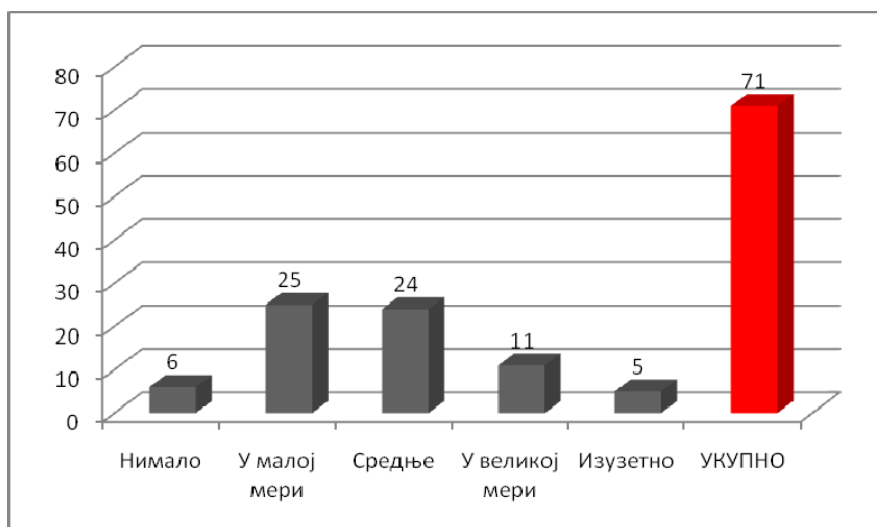
Према схватању Марине Капарини [Marina Caparini], цивилно друштво се може дефинисати као она сфера у којој се људи удружују да би остварили заједнички интерес

– не зарад профита или политичке моћи, већ зато што им је до нечега стало довољно да у вези с тим предузму колективну акцију. Улога цивилног друштва у контроли сектора безбедности дефинисана је као праћење дешавања у овом сектору и давање аргумената за политичку дебату о безбедносној политици.³⁹⁴

Улога цивилног друштва у јавној политици назива се партиципативном демократијом, која, заједно са представничком демократијом, представља основу модерног демократског друштва. Стога је упитником обухваћено и питање оцене значаја улоге представника цивилног друштва (медија, невладиних организација, академских институција и експерата из области безбедности) у процесу контроле сектора безбедности.

Дистрибуција одговора на питање оцене значаја улоге медија у процесу контроле сектора безбедности приказана је на графикону 18.

Графикон 18. *Оцена значаја улоге медија*



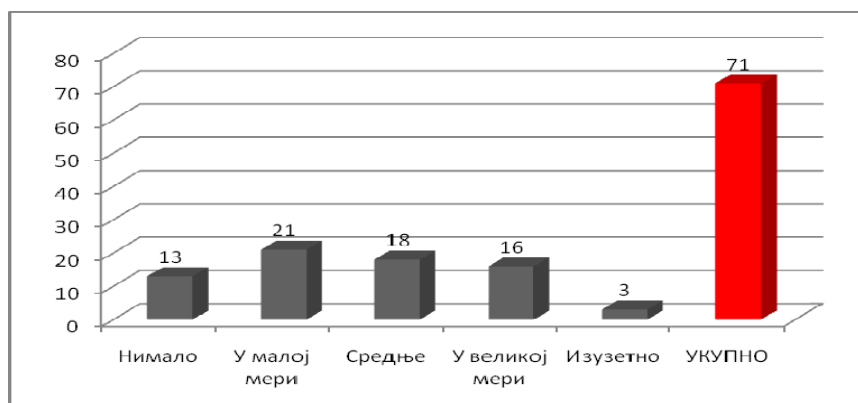
Оцену значаја улоге медија у процесу контроле сектора безбедности дали су сви испитани посланици (71). Само 7,04% испитаника сматра да је улога медија изузетно значајна и квалитетна, 15,49% испитаника улогу медија оценило је као значајну у великој мери, а оцену о средњем значају дало је 33,81% испитаника. Велики број анкетираних посланика (43,66%) сматра да улога медија у процесу контроле сектора безбедности није значајна (35,21 у малој мери, 8,45% нимало).

³⁹⁴ Шире у: Caparini, M., *Civil Society Actors in Defence and Security Affairs*, доступно на: http://www.ssrnetwork.net/document_library/detail/3429/civil-society-actors-in-defence-and-security-affairs

Изражена је тенденција приписивања негативних оцена улоге медија у процесу контроле сектора безбедности, уз приметан број оних испитаника који су улогу медија у процесу контроле сектора безбедности оценили као значајну у великој мери. Уочљива је знатна уздржаност испитаника (33,81%), тј. склоност да испитивану појаву не оцењују недвосмислено позитивно или негативно. Изразито негативне оцене у супротности су са тезом да медији играју велику улогу у процесу демократизације друштва. Медији, заједно са другим актерима цивилног друштва, имају значајну функцију у вршењу контроле над сектором безбедности, па самим тим осигуравају ефикасност и одговорност овог сектора. Медији врше битну улогу у едуковању шире јавности о питањима безбедности и омогућавају лакше праћење збивања у овој области.³⁹⁵ За највећи део јавности у Србији медији су основни извор информација о томе шта се у друштву збива, па самим тим и у сектору безбедности.³⁹⁶

Сличну дистрибуцију одговора добили смо и на питање оцене значаја улоге невладиних организација у процесу контроле сектора безбедности (графикон 19).

Графикон 19. *Оцена значаја улоге невладиних организација*



Оцену значаја улоге невладиних организација у процесу контроле сектора безбедности дали су сви испитани посланици (71). Само је мали број посланика, свега 4,23% оценило улогу НВО као изузетно значајну, а 22,53% испитаника одредило је улогу медија као значајну у великој мери. Оцену о средњем значају дало је 25,35%

³⁹⁵ Caparini, M., *Media and the security sector: oversight and accountability*, доступно на: se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/18967/.../ee958973.../ch.1.pdf

³⁹⁵ Исто.

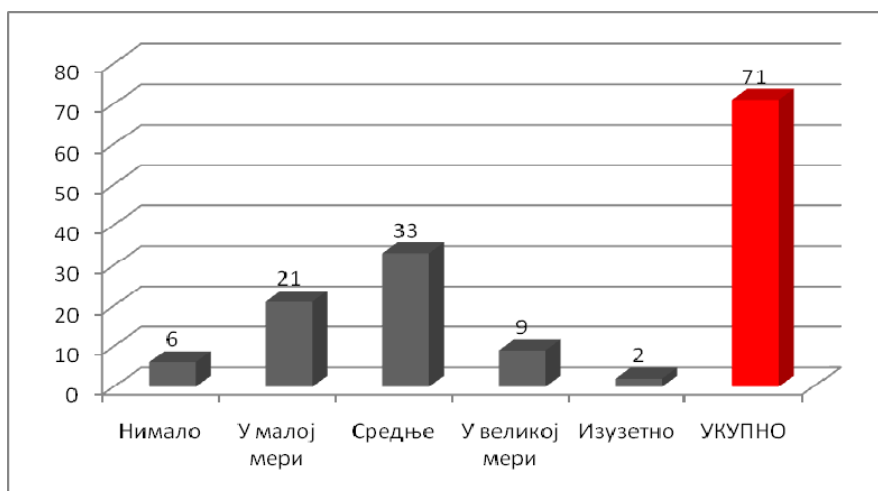
³⁹⁶ Према подацима истраживања јавног мњења Србије које је спровео „ТНС Медијум Gallup“ за потребе пројекта Атлантског савета Србије „Јавност Србије о сектору безбедности“, уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији, чак је 60,7% грађана о сектору одбране и безбедности информисано путем медија. Целокупни резултати истраживања доступни су на: <http://www.atlanticcouncil.rs/?str=arhiva2008>

испитаника, док 47,89% анкетираних посланика сматра да улога НВО у процесу контроле сектора безбедности није значајна (29,58% у малој мери, 18,31%).

Из приложеног графикана може се уочити већа заступљеност одговора којима се исказује негативна оцена, али и тенденција ка приписивању оцена којима се позитивно вреднује улога НВО у процесу контроле сектора безбедности. Исказивање негативних оцена супротно је схватању да НВО могу јачати демократску и парламентарну контролу над сектором безбедности објављивањем независних анализа и података о безбедносном сектору, истицањем безбедносних питања важних целом друштву као политичких питања, организовањем курсева и семинара, омогућавањем јавних расправа о безбедносним питањима итсл.

Дистрибуција одговора на питање оцене значаја улоге академских институција у процесу контроле сектора безбедности приказана је на графикону 20.

Графикон 20. *Оцена значаја улоге академских институција*



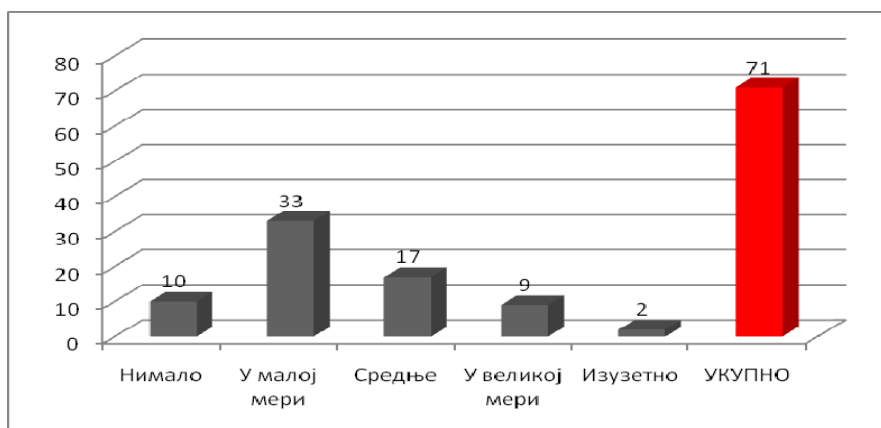
Оцену значаја значај улоге академских институција у процесу контроле сектора безбедности дали су сви испитани посланици (71). Мали број посланика (2,82%) улогу академских институција сматра изузетно значајном, а 12,68% ипитаника оценило је улогу академских институција као значајну у великој мери. Оцену средњег значаја дало је 46,48% испитаника, док 38,02% анкетираних посланика сматра да улога академских институција у процесу контроле сектора безбедности није значајна (29,57% у малој мери, 8,45% нимало).

Исто као код претходних питања, и у овом случају је изражена тенденција приписивања негативних оцена, уз мању заступљеност оних испитаника који су

позитивно оценили значај улоге академских институција у процесу контроле сектора безбедности. Уочљив је изразито велики број испитаника (46,48%) који су били уздржани у недвосмисленом позитивном или негативном оцењивању испитиваног значаја.

Као што је био случај и са претходним питањима, и код питања оцене значаја улоге експерата из области безбедности у процесу контроле сектора безбедности изражена је тенденција приписивања негативних оцена (графикон 21).

Графикон 21. *Оцена значаја улоге експерата из области безбедности*



Оцену значаја улоге експерата из области безбедности у процесу контроле сектора безбедности дали су сви испитани посланици (71). Већина анкетираних посланика (60,56%) држи да ова улога није значајна (46,48% у малој мери, 14,08% нимало). Мали број испитаника (2,82%) улогу експерата из области безбедности сматра изузетно значајном, а 12,68% оценило је ову улогу као значајну у великој мери. Оцену средњег значаја дало је 23,94% испитаника.

Дистрибуција одовора на ово питање могла се и очекивати имајући у виду да посланици у свом досадашњем раду, пре свега чланови Одбора за одбрану и безбедност, нису користили услуге спољних експерата, иако је евидентно да Одбор не располаже довољно стручном службом, неопходном за рад (видети Оцену ефикасности рада Одбора за одбрану и безбедност).

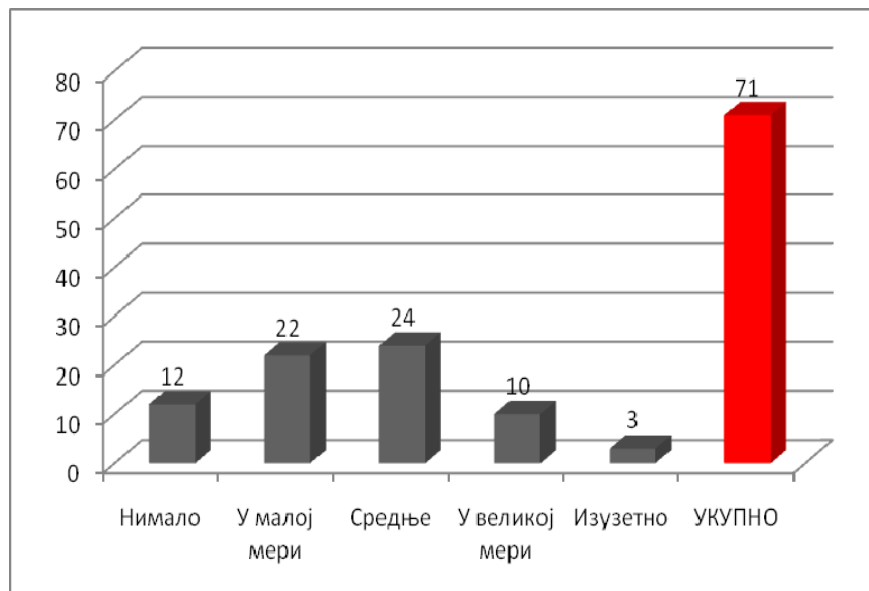
Може се закључити да постоји усаглашен негативан став у погледу значаја улоге представника цивилног друштва у процесу контроле сектора безбедности, из којег проистиче потреба се овом виду контроле посвети више пажње.

7.1.6. Оцена значаја улоге независних државних органа у процесу контроле сектора безбедности

Упитником су били обухваћени и посебни механизми контроле, односно, посланицима је дата могућност да оцене значај улоге независних државних органа у остваривању контроле сектора безбедности. Посланици су оцењивали значај улоге Државне ревизорске институције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и Агенције за борбу против корупције.

Дистрибуција одговора на питање оцене значаја улоге Државне ревизорске институције приказана је на графикону 22.

Графикон 22. Оцена значаја улоге Државне ревизорске институције



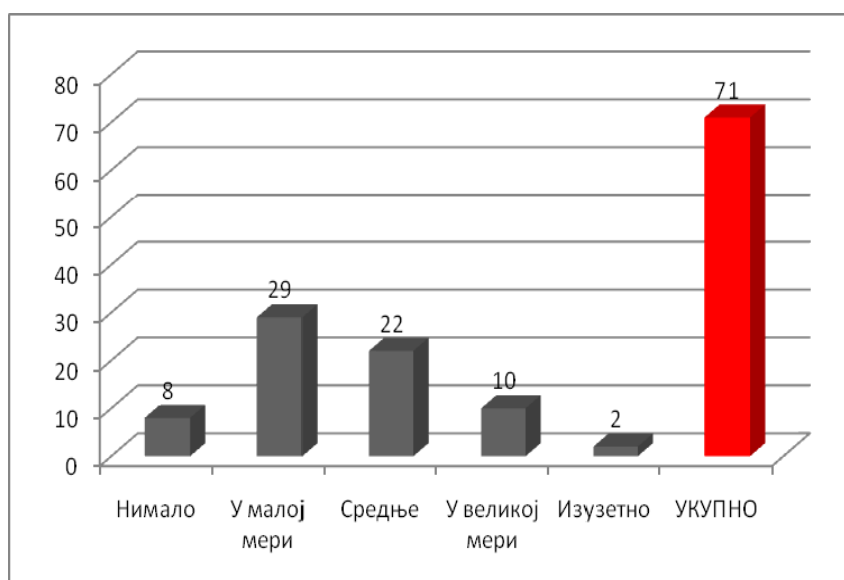
Велики број анкетираних посланика (47,89%) оценио је улогу Државне ревизорске институције у остваривању контроле над сектором безбедности као нимало или значајну у малој мери. Оцену средњег значаја дало је 33,80% испитаника, док мали број (18,31) испитаника сматра да је улога ове институције значајна у великој мери или изузетно значајна.

У дистрибуцији одговора уочава се приметна уздржаност у погледу приписивања значаја Државној ревизорској институцији. Будући да пракса показује да се средње вредности додељују када нема довољно аргумената за исказивање одређеније оцене, ова дистрибуција на посредан начин упућује на недовољну обавештеност начина и резултата рада Државне ревизорске институције. Негативним оценама иду у прилог и

информације којима се описује рад овог органа, будући да су ове информације гломазне (извештаји имају преко 1.000 страница) и као такве губе на значају.

Слична је ситуација и код дистрибуције одговора на питање оцене значаја улоге Заштитника грађана у контроли сектора безбедности (графикон 23).

Графикон 23. Оцена значаја улоге Заштитника грађана



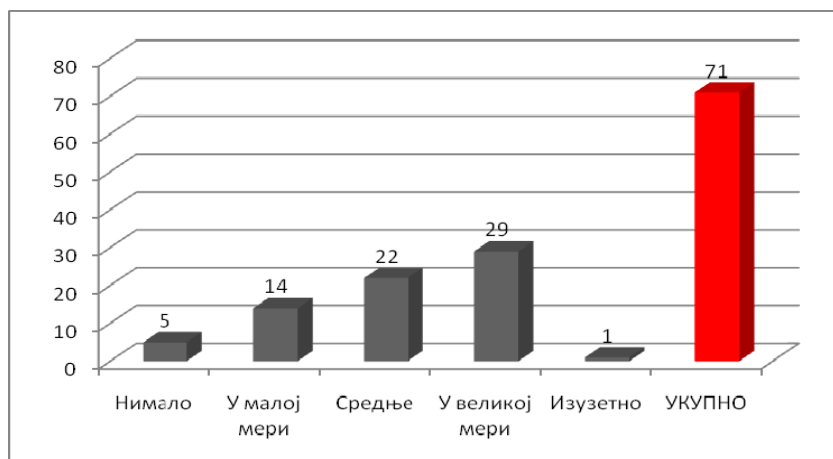
Према графикону 23 може се закључити да више од половине обухваћених посланика (52,12%) негативно оценило значај улоге институције Заштитника грађана у остваривању контроле над сектором безбедности, док мањи број испитаника (16,86%) сматра да је улога ове институције ипак важна. Оцену о средњем значају дало је 30,98% анкетираних посланика.

Број испитаника који експлицитно додељују негативну оцену говори о томе да нема дилеме о томе је ли улога ове институције значајна, што је у супротностима са дефинисаним надлежностима Заштитника грађана у погледу контроле сектора безбедности и оствареним резултатима рада ове институције. Сходно дистрибуцији одговора може се закључити да преовладава перцепција да ова институција није независна у свом раду, односно, да се сумња у његову независност.

У поређењу са одговорима на питање значаја улоге Државне ревизорске институције и Заштитника грађана, дистрибуција одговора на питање значаја улоге Повереника за информације од јавног значаја у остваривању контроле сектора

безбедности показује високу оцену којом је вреднована улога ове институције (графикон 24).

Графикон 24. *Оцена значаја улоге Повереника за информације од јавног значаја*

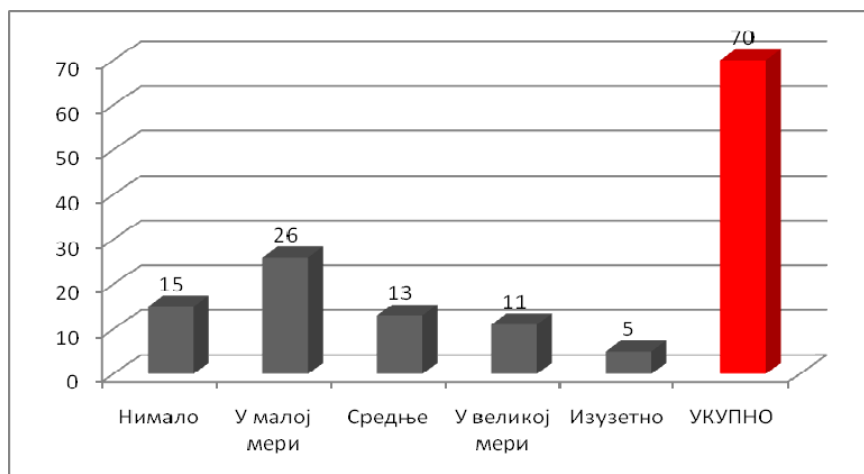


Највећи процент испитаника (42,25%) улогу Повереника за информације од јавног значаја оцењује као значајну у великој мери, док 26,76% испитаника, напротив, не сматра ову институцију значајном за процес контроле сектора безбедности. Оцену средњег значаја дало је 30,99% анкетираних посланика.

Имајући у виду позитивно вредновање улоге Повереника за информације од јавног значаја у контроли сектора безбедности, може се закључити да наглашена присутност Повереника у медијама и видљивост механизма имају значајан утицај на повољнији суд о улози овог органа. Информације од стране Повереника „сервирају“ се у малим порцијама и чешће, чиме се ствара утисак континуитета у раду овог органа.

Знатно неповољнију оцену улоге значаја у контроли сектора безбедности добила је Агенција за борбу против корупције. Дистрибуција одговора на питање значаја улоге Агенције за борбу против корупције у контроли сектора безбедности приказана је на графикону 25.

Графикон 25. *Оцена значаја улоге Агенције за борбу против корупције*



Улогу Агенције за борбу против корупције не сматра значајном чак 58,57% анкетираних посланика (21,43% нимало, 37,14% у малој мери), док 22,85% држи да ова институција игра значајну улогу у остваривању контроле над сектором безбедности (15,71% у великој мери, 7,14% изузетно). Оцену о средњем значају дало је 18,58% анкетираних посланика.

Евидентна је тежња да се улога овог државног органа оцењује као недовољно значајна. Нижа оцена се може објаснити малим овлашћењима које Агенција има у погледу контроле безбедносних субјеката, као и тиме што овај државни орган релативно нов у политичком систему Републике Србије (Закон о Агенцији за борбу против корупције усвојен је 2010. године).

Негативно вредновање значаја улоге независних државних органа у остваривању контроле сектора безбедности у супротности је са схватањем да управо ови органи захваљујући стручности у одређеним областима и везама са организацијама цивилног друштва имају непроцењиву улогу и вредност у допуњавању контролног рада парламентарних одбора.³⁹⁷

7.1.7. Оцена значаја резолуције 1325 СБ УН

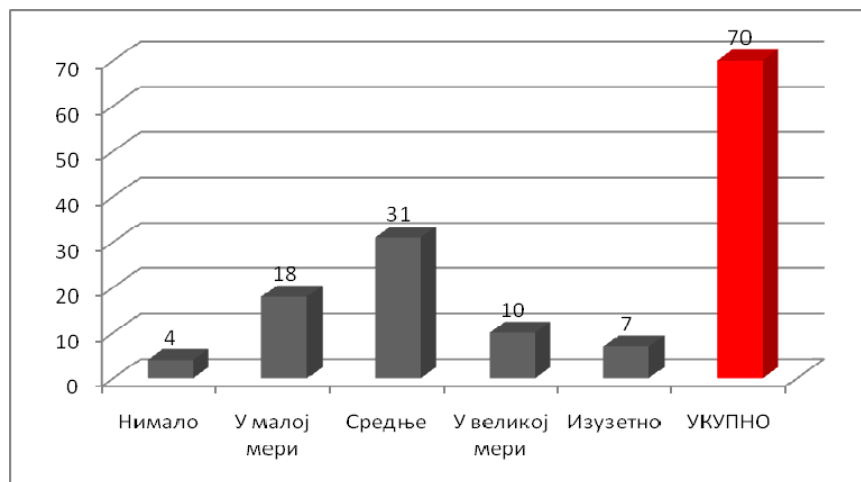
Интегрисање родног питања у реформу сектора безбедности и парламентарну контролу сектора безбедности постало је неопходно са становишта поступања сходно

³⁹⁷ Према: Beetham, D., *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century, a guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006, стр. 131.

међународним нормама које се тичу безбедности и родног питања, и достизања ниво демократски уређених друштава. О овом питању говори и резолуција 1325 Савета безбедности УН под називом *Жене, мир, безбедност*, која је усвојена 2002. године, али је у нашој земљи постала актуелна тек 2010. Ова резолуција, између осталог, апелује на повећање броја учешћа жена на свим нивоима доношења одлука, на спречавање, управљање и решавање конфликта. У циљу побољшања положаја жена у сектору безбедности Република Србија је усвојила Национални акциони план за примену резолуције 1325 СБ УН. Стога смо поставили питање оцене значаја поменуте резолуције за реформу сектора безбедности и остваривање парламентарне контроле.

Дистрибуција одговора на питање значаја резолуције 1325 СБ за реформу сектора безбедности и остваривање парламентарне контроле приказана је на графикану 26.

Графикон 26. *Значај резолуције 1325 СБ за реформу сектора безбедности и остваривање парламентарне контроле*

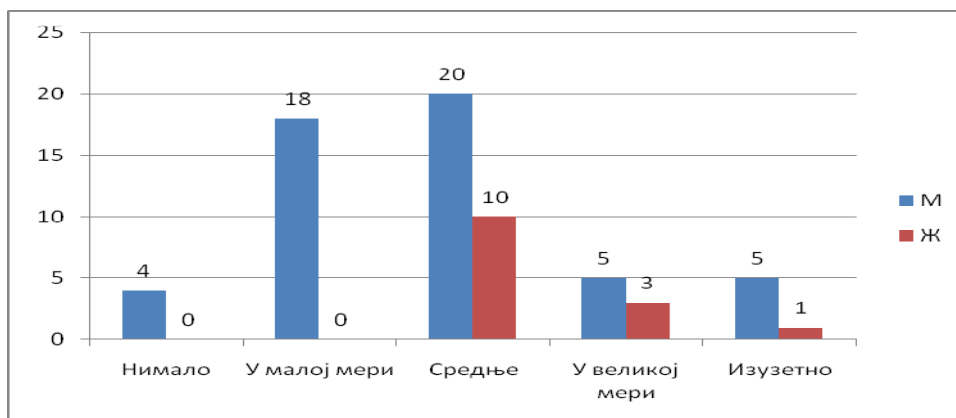


Оцену значаја Резолуције 1325 СБ за реформу сектора безбедности и остваривање парламентарне контроле дало је 70, или 98,59% анкетираних посланика. Мали број посланика, свега 10%, сматра ову Резолуцију изузетно значајном, док 14,29% анкетираних посланика сматра да је она значајна у великој мери. Оцену средњег значаја дало је 44,29% испитаника, а 31,42% анкетираних посланика сматра да ова Резолуција није значајна или је значајна у малој мери (25,71 у малој мери, 5,71% нимало).

Наглашено је груписање резултата око средње оцене са тенденцијом додељивања нижих оцена. Оваква дистрибуција је сасвим очекивана, будући да је резолуција недовољно афирмисана и само је један у низу докумената који се баве тематиком родне равноправности.

С обзиром на то о којем је инструменту реч, занимљиво је да се он тестира у односу на пол испитаника. Дистрибуција одговора о значају резолуције 1325 за реформу сектора безбедности и остваривање парламентарне контроле у односу на пол испитаника приказана је на графикону 27.

Графикон 27. *Значај резолуције 1325 СБ за реформу сектора безбедности и остваривање парламентарне контроле (поређење по полу)*



Из графикана 27 се јасно може уочити и закључити да претежно анкетирани посланици мушког пола сматрају како резолуција 1325 није од значаја за реформу сектора безбедности (31,42%).

Разлика у одговорима указује на пристрасност. Дистрибуција одговора говори о евидентно различитим перцепцијама из угла посматрача мушког и женског пола. То даје за право претпоставци да су њихове позиције у друштву и сектору безбедности објективно неравноправне. Може се закључити да је перцепција улоге и значаја резолуције 1325 очигледно детерминисана полом и да нигде није толико видљива разлика у одговорима у односу на пол испитаника.

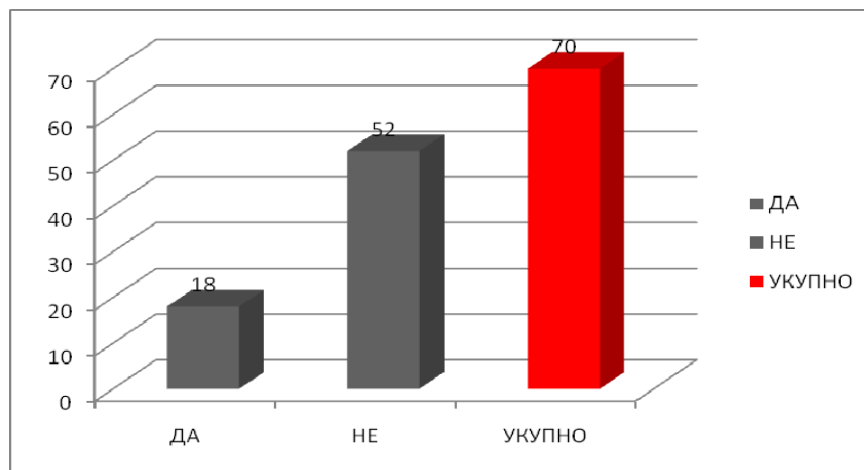
7.1.8. Остварена едукација из области безбедности

За успешно остваривање контролне, али и осталих функција, неопходно је да посланици поседују одговарајућа стручна знања из ове области.

Подаци са Графикана 7 показали су да је највећи број испитаника приписао велики и изузетан значај стручности као услову за остваривање парламентарне контроле. Стога је упитником обухваћено и питање учешћа на семинару/курсу, конференцији или радионици из области сектора безбедности и његове контроле. Одговори на ова питања у упитнику понуђени су у форми дихотомне скале (у форми ДА/НЕ).

Дистрибуција одговора на питање да ли је испитаник као народни посланик учествовао/прошао семинар/курс из области сектора безбедности приказана је на графикану 28.

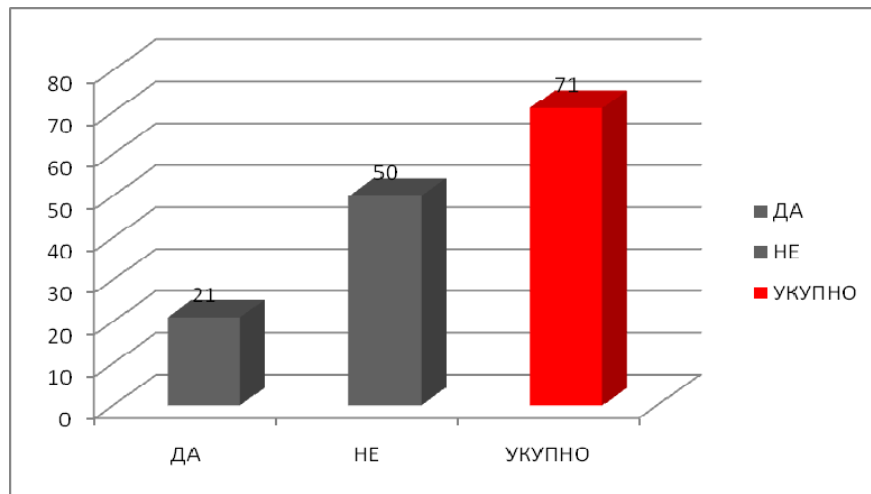
Графикон 28. *Да ли сте као народни посланик учествовали/прошли семинар/курс из области сектора безбедности?*



Одговор на питање едукације из области безбедности, тачније на питање да ли је испитаник као народни посланик учествовао/прошао семинар/курс из области сектора безбедности, дало је 70 (или 98,59%) анкетираних посланика. Чак 74,29% анкетираних посланика никада није похађао семинар/курс из области безбедности, док је то учинило 25,71% испитаника.

Сличну дистрибуцију одговора добили смо и на питање: да ли сте као народни посланик учествовали/прошли конференцију из области сектора безбедности? (Графикон 29.)

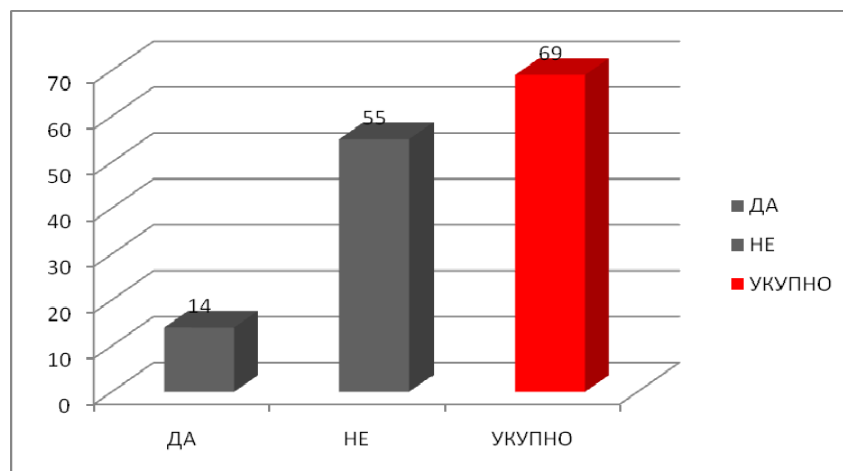
Графикон 29. *Да ли сте као народни посланик учествовали/прошли конференцију из области сектора безбедности?*



На питање да ли су као народни посланици учествовали/прошли конференцију из области сектора безбедности одговор су дали сви испитани посланици (71). Већина анкетираних посланика (70,42%) никада није учествовала на конференцији, док је то учинило 29,58% испитаника.

Као што се могло и очекивати, и на питање да ли су као народни посланици учествовали/прошли радионицу из области сектора безбедности одговори су се груписали око негативних вредности. Дистрибуција ових одговора приказана је на графикону 30.

Графикон 30. *Да ли сте као народни посланик учествовали/прошли радионицу из области сектора безбедности?*



Одговор на питање да ли сте као народни посланик учествовали/прошли радионицу из области сектора безбедности из области сектора безбедности, дало је 69 или 97,18% анкетираних посланика. Као и у претходним случајевима, већина анкетираних посланика (79,71%) никада није учествовала на радионици из области сектора безбедности, док је то учинило 20,29% анкетираних посланика.

Са приказаних графикана може се закључити да доминирају негативни искази о учешћу народних посланика на семинару/курсу, конференцији или радионици из области сектора безбедности и његове контроле. Имајући у виду изразито негативно изјашњавање, неопходно је да се едукацији из области безбедности посвети више пажње.

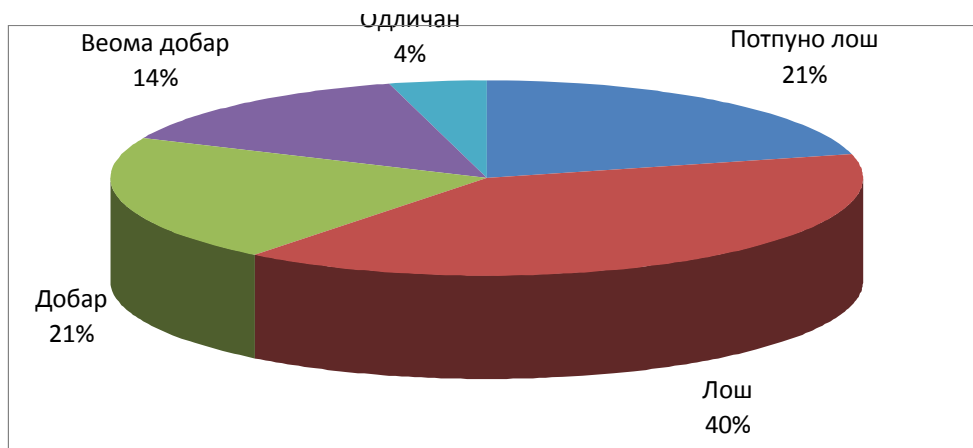
7.1.9. Оцена рада Одбора за одбрану и безбедност

Одбор за одбрану и безбедност један је од најзначајнијих инструмената Народне скупштине за контролу сектора безбедности. Међутим, као што је приказано на графикону 10, поред доминантно позитивних оцена приметан је и већи број оних који су изнели негативан став о значају овог услова.

Будући да је методологијом предвиђен интервју са члановима Одбора, упитником је обухваћено питање оцене његовог рада како бисмо добили увид у ставове осталих посланика. Одговори на питање оцене рада Одбора за одбрану и безбедност понуђене су форми скале процена (1 – потпуно лош, 2 – лош, 3 – добар, 4 – веома добар, 5 – одличан).

Дистрибуција одговора на питање оцене рада Одбора за одбрану и безбедност приказана је на графикону 31.

Графикон 31. Оцена рада Одбора за одбрану и безбедност



Са графикана се може уочити да више од половине анкетираних посланика (61%) сматра да је рад одбора незадовољавајући, односно лош. Мањи број (14%) сматра да је он веома добар, а 21% да је добар. Изузетно мали број анкетираних посланика сматра да је он одличан (4%).

Може се закључити да не постоји јасно изражен став, односно једнозначан оцена рада Одбора за одбрану и безбедност. Већина испитаника рад овог одбора оценила је негативно, уз мањи број испитаника који сматрају да је рад овог одбора веома добар или пак одличан. Значајан је и број испитаника (21%) који су се уздржали од исказивања изразито позитивних или изразито негативних оцена.

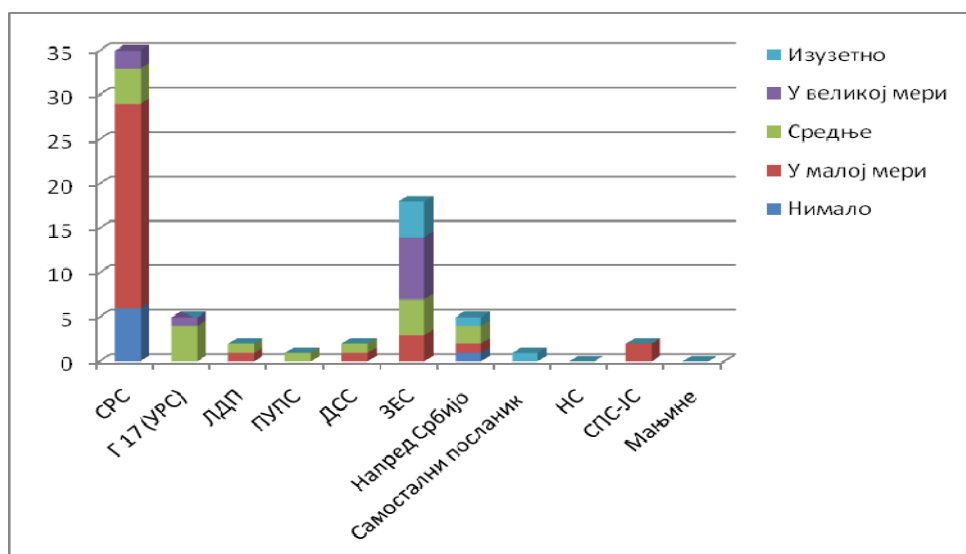
7.1.10. Компаративни приказ резултата истраживања по посланичким групама

Анализом упитника увидели смо да у зависности од припадности одређеној посланичкој групи постоје значајне разлике у одговорима, односно у оценама о степену остварености контроле над сектором безбедности, рада Одбора за одбрану и безбедност, као и у одговорима који се односе на значај независних институција у процесу контроле сектора безбедности.

Будући да владајућа коалиција и опозиција нису у истој размери одговориле на упитник, како се не би стекао утисак да претходно наведени одговори приказују ставове већине народних посланика, извршено је поређење одговора на одређена питања према посланичким групама.

Дистрибуција одговора посланичких група на питање оцене остварености парламентарне контроле војске приказана је на графикону 32.

Графикон 32. *Оцена остварености парламентарне контроле војске*



Табела 10. *Оцена остварености парламентарне контроле војске по посланичким групама*

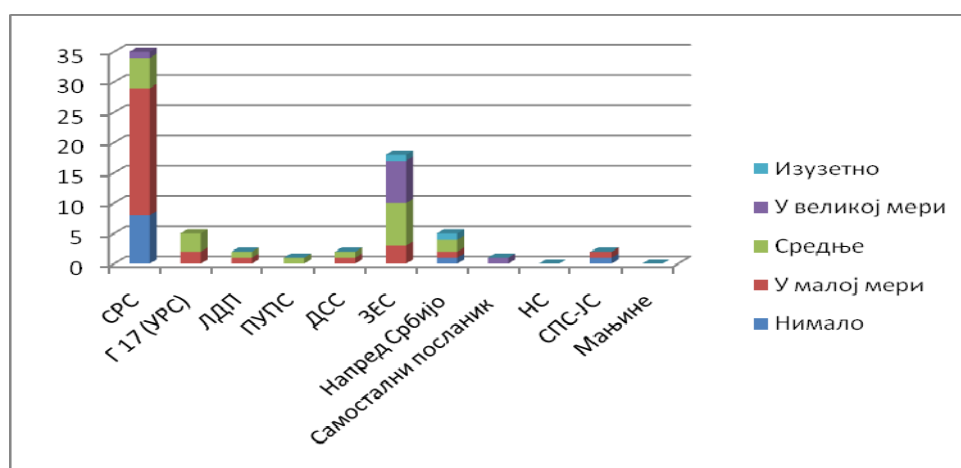
Посланичка група	Оцена остварености парламентарне контроле војске				
	нимало	у малој мери	средње	у великој мери	изузетно
СРС	17,14%	65,72%	11,43%	5,71%	-
Напред Србију	20%	20%	40%	-	20%
Покрет за европску Србију	-	16,67%	22,22%	38,89%	22,22%
Г-17	-	-	80%	20%	-
Самостални посланик	-	-	-	-	100%
ЛДП	-	50%	50%	-	-
ДСС	-	50%	50%	-	-
СПС	-	100%	-	-	-
ПУПС	-	-	100%	-	-

Поређењем одговора на питање остварености парламентарне контроле војске постаје јасна разлика у одговорима опозиционих странака и владајуће коалиције. Највећа опозициона странка чак у 82,86% одговора сматра да ова контрола није остварена (нимало 17,14%, у малој мери 65,72%), док, са друге стране, 61,11% испитаних посланика највеће посланичке групе у владајућој коалицији (За европску Србију) сматра да је она остварена у великој мери, па чак и изузетно (22,22% изузетно, 38,89% у великој мери).

Код одређених посланичких група приметна је уздржаност од приписивања изразито негативних или позитивних оцена.

Сличну дистрибуцију одговора посланичких група добили смо и за питање о оцени остварености парламентарне контроле полиције (графикон 33).

Графикон 33. *Оцена остварености парламентарне контроле полиције*



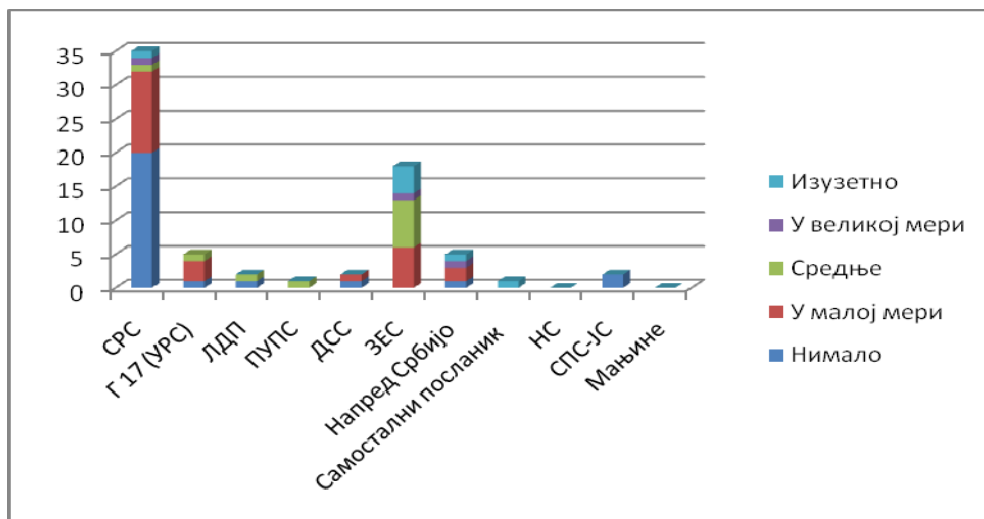
Табела 11. *Оцена остварености парламентарне контроле полиције по посланичким групама*

Посланичка група	Оцена остварености парламентарне контроле полиције				
	нимало	у малој мери	средње	у великој мери	изузетно
СРС	22,85%	60%	14,29%	2,86%	–
Напред Србија	20%	20%	40%	–	20%
Покрет за европску Србију	–	16,67%	38,89%	38,89%	5,55%
Г-17	–	40%	60%	–	–
Самостални посланик	–	–	–	100%	–
ЛДП	–	50%	50%	–	–
ДСС	–	50%	50%	–	–
СПС	50%	50%	–	–	–
ПУПС	–	–	100%	–	–

Приметна је разлика између дистрибуције одговора опозиционих и владајућих странака. Највећи број негативних оцена потиче од опозиционе посланичке групе СРС (82,85% анкетираних посланика сматра да она није остварена), док су са друге стране позитивне оцене доделили посланици ЗЕС-а (77,78% анкетираних посланика ЗЕС сматра да је она увелико остварена). И у овом случају мање посланичке групе показале су уздржаност од приписивања изузетно позитивних или негативних оцена.

За разлику од одговора на питање оцене остварености контроле војске и полиције, у дистрибуцији одговора на питање оцене остварености контроле служби безбедности уочена је тенденција приписивања негативних оцена код већине посланичких група, што је приказано на графикаону 34.

Графикон 34. *Оцена остварености парламентарне контроле служби безбедности*



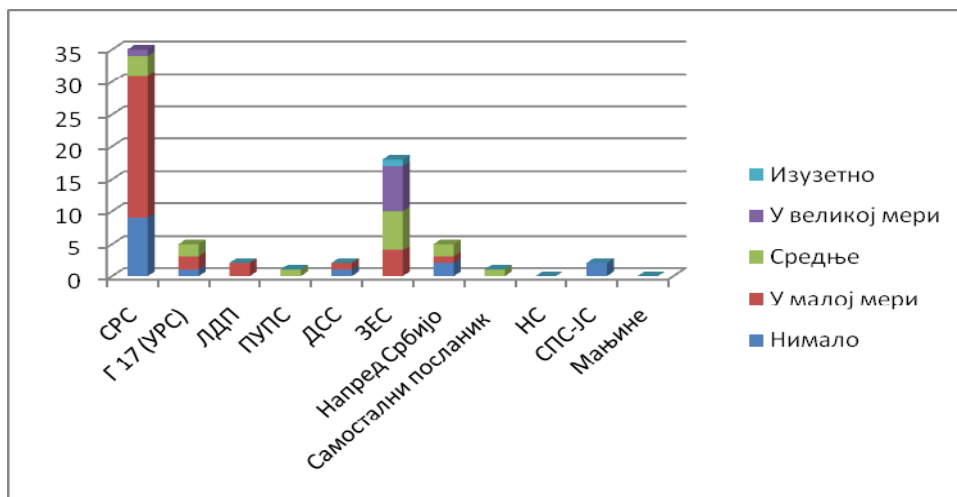
Табела 12. *Оцена остварености парламентарне контроле служби безбедности по посланичким групама*

Посланичка група	Оцена остварености парламентарне контроле служби безбедности				
	нимало	у малој мери	средње	у великој мери	изузетно
СРС	57,14%	34,28%	2,86%	2,86%	2,86%
Напред Србија	20%	40%	–	20%	20%
Покрет за европску Србију	–	33,33%	38,89%	5,56%	22,22%
Г-17	20%	60%	20%	–	–
Самостални посланик	–	–	–	–	100%
ЛДП	50%	–	50%	–	–
ДСС	50%	50%	–	–	–
СПС	100%	–	–	–	–
ПУПС	–	–	100%	–	–

Чак 91,42% анкетираних посланика СРС сматра да ова контрола није остварена, као и 80% посланика Г-17, посланици ДСС-а и СПС-а, па чак и 33,33% анкетираних посланика посланичке групе ЗЕС-а. Приписивање изузетно негативних оцена у већини посланичких група захтева да се проблему контроле служби безбедности посвети више пажње.

Дистрибуција одговора посланичких група на питање остварености парламентарне контроле Управе царина (УЦ), Управе за спречавање прања новца (УСПН) Министарства финансија Републике Србије и Пореске полиције приказана је на графикону 35.

Графикон 35. *Оцена остварености парламентарне контроле Управе царина (УЦ), Управе за спречавање прања новца (УСПН) Министарства финансија Републике Србије и Пореске полиције*



Табела 13. *Оцена остварености парламентарне контроле Управе царина (УЦ), Управе за спречавање прања новца (УСПН) Министарства финансија Републике Србије и Пореске полиције по посланичким групама*

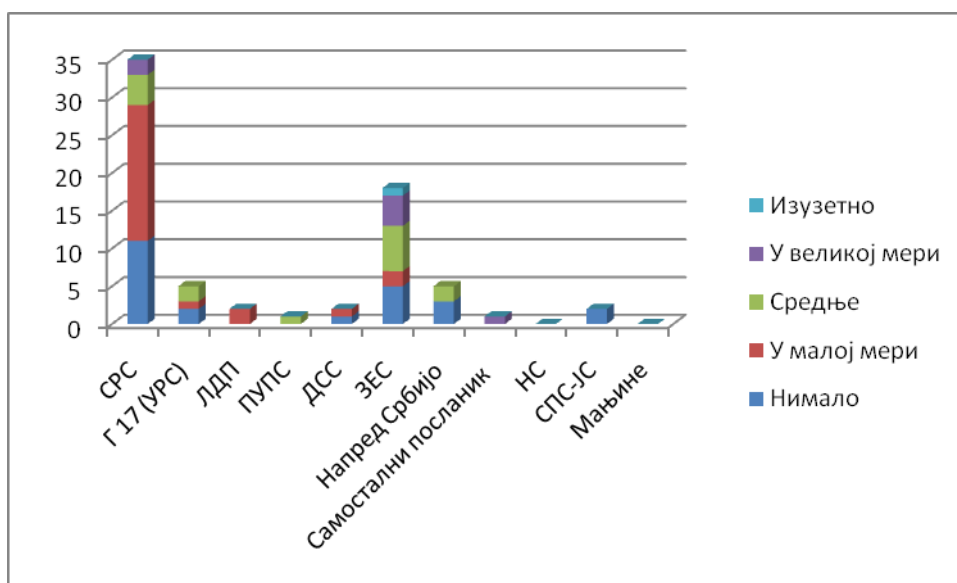
Посланичка група	Оцена остварености парламентарне контроле Управе царина (УЦ), Управе за спречавање прања новца (УСПН) Министарства финансија РС и Пореске полиције				
	нимало	у малој мери	средње	у великој мери	изузетно
СРС	25,71%	62,86%	8,57%	2,86%	–
Напред Србија	40%	20%	40%	–	–
Покрет за европску Србију	–	22,22%	33,33%	38,89%	5,56%
Г-17	20%	40%	40%	–	–
Самостални посланик	–	–	100%	–	–
ЛДП	–	100%	–	–	–
ДСС	50%	50%	–	–	–
СПС	100%	–	–	–	–
ПУПС	–	–	100%	–	–

Већина посланичких група исказала је негативну оцену о остварености парламентарне контроле Управе царина (УЦ), Управе за спречавање прања новца (УСПН) Министарства финансија Републике Србије и Пореске полиције. Посланичке

групе су исказале једнозначан став, што се могло и очекивати, будући да Народна скупштина над овим институцијама не остварује контролу. Извесно одступање од приписивања негативних оцена уочава се код посланичке групе ЗЕС, која је у 44,45% исказала изузетно позитивне оцене. Одређене посланичке групе испољиле су уздржаност од приписивања позитивних или негативних оцена.

Као и у претходном случају, већина посланичких група изразила је негативан став у погледу остварености парламентарне контроле физичко-техничког обезбеђења што је приказано на графикону 36.

Графикон 36. Оствареност парламентарне контроле физичко-техничког обезбеђења



Табела 14. Оцена остварености парламентарне контроле физичко-техничког обезбеђења по посланичким групама

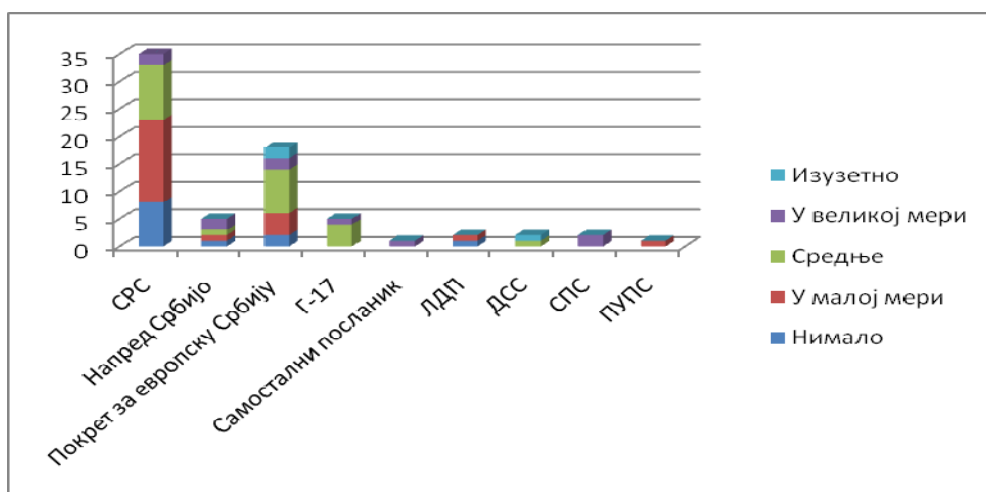
Посланичка група	Оцена остварености парламентарне контроле физичко-техничког обезбеђења				
	нимало	у малој мери	средње	у великој мери	изузетно
СРС	31,43%	51,43%	11,43%	5,71%	—
Напред Србија	60%	—	40%	—	—
Покрет за европску Србију	27,78%	11,11%	33,33%	22,22%	5,56%
Г-17	40%	20%	40%	—	—
Самостални посланик	—	—	—	100%	—
ЛДП	—	100%	—	—	—
ДСС	50%	50%	—	—	—
СПС	100%	—	—	—	—
ПУПС	—	—	100%	—	—

Из приложеног графика и табеле може се закључити да доминирају одговори којима се исказује негативна оцена остварености контроле физичко-техничког обезбеђења, уз занемарљив број оних који су исказали позитивну оценоу. И у овом случају уочена је тенденција одређених посланичких група да не исказују изразито позитивне или негативне оцене.

Овакви одговори су се могли и очекивати, будући да ова област сектора безбедности није законски регулисана, па не постоје ни законски оквири за његову контролу.

Дистрибуција одговора посланичких група у односу на оценоу значаја улоге Државне ревизорске институције приказана је на графикану 37.

Графикон 37. Оцена значаја улоге Државне ревизорске институције



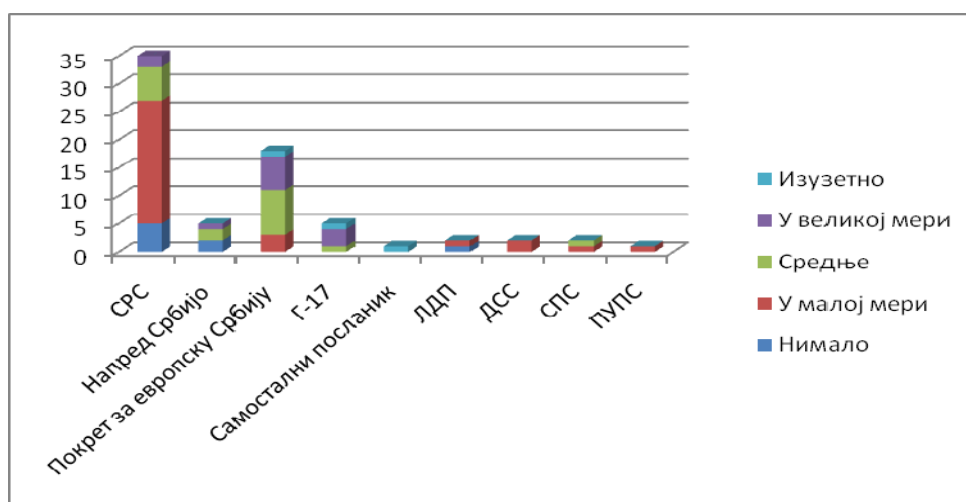
Табела 15. Оцена значаја улоге Државне ревизорске институције у процесу контроле сектора безбедности по посланичким групама

Посланичка група	Оцена значаја улоге Државне ревизорске институције у процесу контроле сектора безбедности				
	нимало	у малој мери	средње	у великој мери	изузетно
СРС	22,86%	42,86%	28,57%	5,71%	–
Напред Србија	20%	20%	20%	40%	–
Покрет за европску Србију	11,11%	22,22%	44,45%	11,11%	11,11%
Г-17	–	–	60%	20%	–
Самостални посланик	–	–	–	100%	–
ЛДП	50%	50%	–	–	–
ДСС	–	–	50%	–	50%
СПС	–	–	–	100%	–
ПУПС	–	100%	–	–	–

Иако је Државна ревизорска институција независан државни орган који би требало да игра значајну улогу у контроли сектора безбедности кроз контролу утрошака буџетских средстава и контролу поверљивих набавки, већина посланика сматра да ова институција не игра значајну улогу у процесу контроле над сектором безбедности. Овакав став деле посланици опозиције и владајуће коалиције, са изузетима посланика одређених посланичких група.

Сличну дистрибуцију одговора добили смо и на питање оцене значаја улоге Заштитника грађана (графикон 38).

Графикон 38. *Оцена значаја улоге Заштитника грађана*



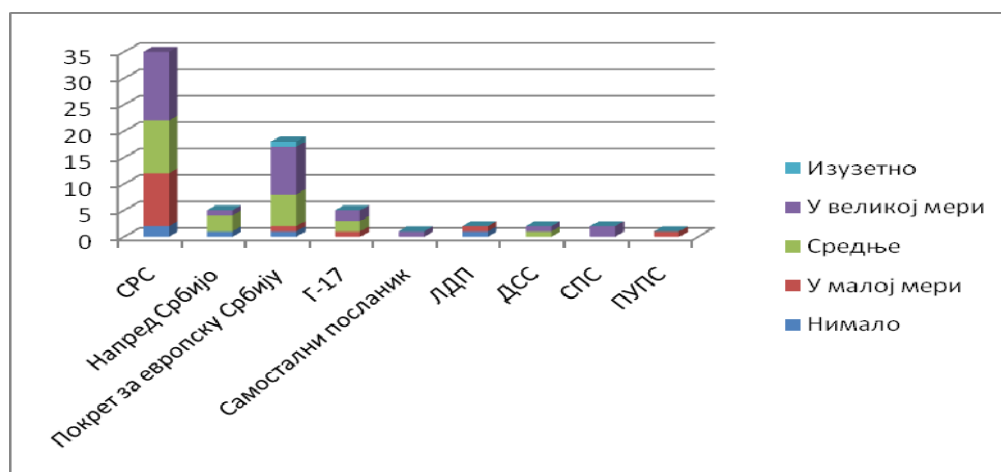
Табела 16. *Оцена значаја улоге Заштитника грађана у процесу контроле сектора безбедности по посланичким групама*

Посланичка група	Оцена значаја улоге Заштитника грађана у процесу контроле сектора безбедности				
	нимало	у малој мери	средње	у великој мери	изузетно
СРС	14,29%	62,86%	17,14%	5,71%	—
Напред Србија	40%	—	40%	20%	—
Покрет за европску Србију	—	16,67%	44,44%	33,33%	5,56%
Г-17	—	—	20%	60%	20%
Самостални посланик	—	—	—	—	100%
ЛДП	50%	50%	—	—	—
ДСС	—	100%	—	—	—
СПС	—	50%	50%	—	—
ПУПС	—	100%	—	—	—

Из приложеног графика и табеле може се закључити да су углавном опозиционе посланичке групе негативно оцениле значај улоге Заштитника грађана у процесу контроле сектора безбедности, док су, са друге стране, позитивне оцене значаја улоге овог државног органа у процесу контроле сектора безбедности добијене од владајућих посланичких група. Код одређених посланичких група приметна је и уздржаност од приписивања изузетно позитивних или негативних оцена.

У поређењу са одговорима на питање оцене значаја улоге Државне ревизорске институције и Заштитника грађана у контроли сектора безбедности, дистрибуција одговора посланичких група на питање оцене значаја улоге Повереника за информације од јавног значаја показује да доминирају позитивне оцене (графикон 39).

Графикон 39. Оцена значаја улоге Повереника за информације од јавног значаја



Табела 17. Оцена значаја улоге Повереника за информације од јавног значаја у процесу контроле сектора безбедности по посланичким групама

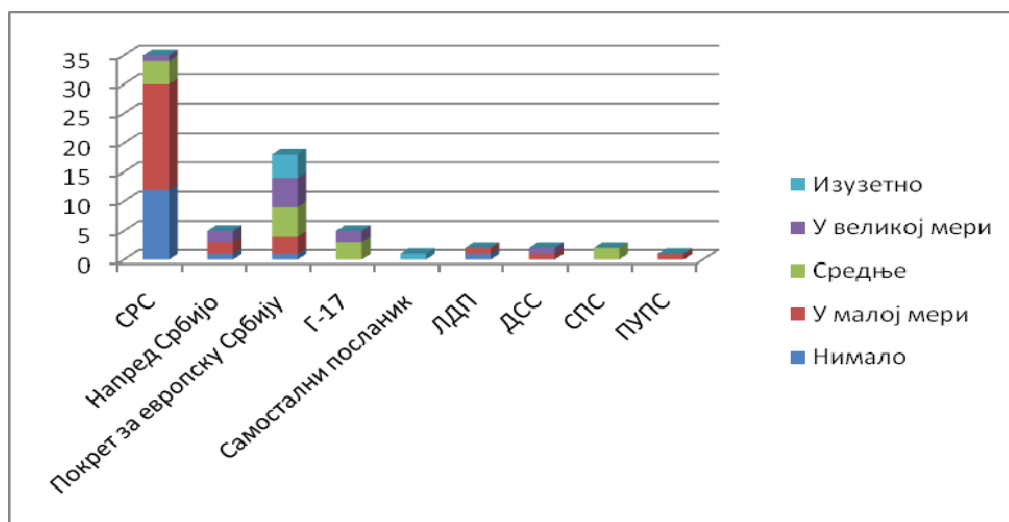
Посланичка група	Оцена значаја улоге Повереника за информације од јавног значаја у процесу контроле сектора безбедности				
	нимало	у малој мери	средње	у великој мери	изузетно
СРС	5,71%	28,57%	28,57%	37,15%	—
Напред Србија	20%	—	60%	20%	—
Покрет за европску Србију	5,56%	5,56%	33,32%	50%	5,56%
Г-17	—	20%	40%	40%	—
Самостални посланик	—	—	—	100%	—
ЛДП	50%	50%	—	—	—
ДСС	—	—	50%	50%	—
СПС	—	—	—	100%	—
ПУПС	—	100%	—	—	—

Већина посланичких група позитивно је оценила значај улоге Повереника за информације од јавног значаја у контроли сектора безбедности, уз приметну уздржаност посланичких група да приписују изразито позитивне или негативне оцене.

Могли бисмо закључити да, за разлику од претходних независних државних органа, Повереника за информације од јавног значаја ужива одређено поверење посланика како опозиције тако и владајуће коалиције.

Дистрибуција одговора посланичких група на питање оцене значаја Агенције за борбу против корупције у контроли сектора безбедности приказана је на графикону 40.

Графикон 40. *Оцена значаја улоге Агенције за борбу против корупције*



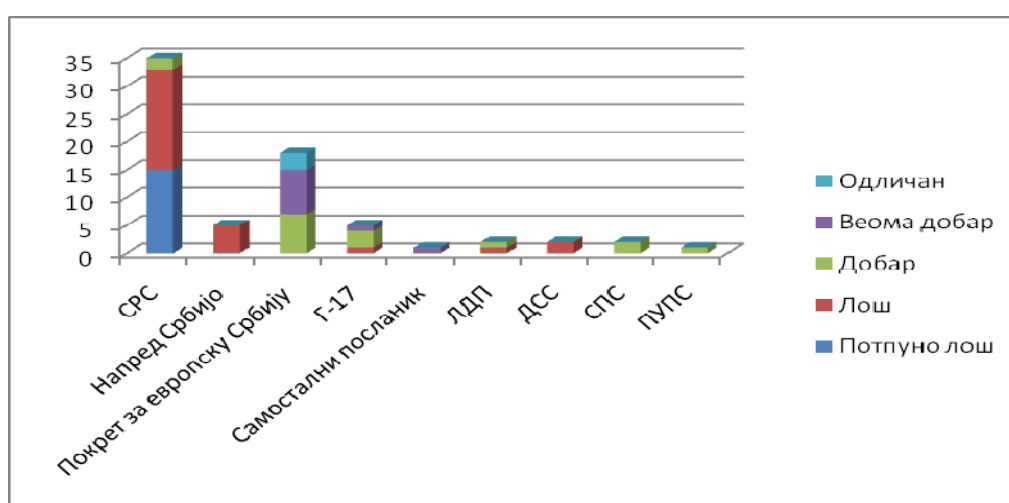
Табела 18. *Оцена значаја улоге Агенције за борбу против корупције у процесу контроле сектора безбедности по посланичким групама*

Посланичка група	Оцена значаја улоге Агенције за борбу против корупције у процесу контроле сектора безбедности				
	нимало	у малој мери	средње	у великој мери	изузетно
СРС	34,28%	51,43%	11,43%	2,86%	—
Напред Србија	20%	40%	—	40%	—
Покрет за европску Србију	5,55%	16,67%	27,78%	27,78%	22,22%
Г-17	—	—	60%	40%	—
Самостални посланик	—	—	—	—	100%
ЛДП	50%	50%	—	—	—
ДСС	—	50%	—	50%	—
СПС	—	—	100%	—	—
ПУПС	—	100%	—	—	—

Из приложеног графикана и табеле може се закључити да доминирају одговори којима се исказује став о малом значају улоге Агенције за борбу против корупције у процесу контроле сектора безбедности. Овакв негативан став дели већина посланичких група, са изузетком одређеног броја посланичких група владајуће коалиције које су улогу овог независног тела оцениле као значајну у великој мери.

На графикону 41 приказана је дистрибуција одговора посланичких група о питању оцене рада Одбора за одбрану и безбедност.

Графикон 41. Оцена рада Одбора за одбрану и безбедност



Табела 19. Оцена рада Одбора за одбрану и безбедност по посланичким групама

Посланичка група	Оцена рада Одбора за одбрану и безбедност				
	потпуно лош	лош	добар	веома добар	одличан
СРС	42,86%	51,43%	5,71%	—	—
Напред Србија	—	100%	—	—	—
Покрет за европску Србију	—	—	38,89%	44,44%	16,67%
Г-17	—	20%	60%	20%	—
Самостални посланик	—	—	—	100%	—
ЛДП	—	50%	50%	—	—
ДСС	—	100%	—	—	—
СПС	—	—	100%	—	—
ПУПС	—	—	100%	—	—

Рад Одбора за одбрану и безбедност као једног од најзначајнијих инструмената контроле, оцењен је веома лоше од стране посланика опозиције. Од посланика СРС 94,29% сматра рад овог Одбора лошим или чак потпуно лошим, као и сви испитани

посланици посланичке групе Напред Србијо. Овакав став деле и посланици других посланичких група које су у опозицији, док посланичке групе владајуће коалиције вреднују рад овог одбора као веома добар.

На основу анализе и компаративног приказивања појединих резултата истраживања по посланичким групама може се закључити да су одговори на питања у упитнику у великој мери детерминисани припадношћу посланика одређеној посланичкој групи.

7.1.11. Препоруке за унапређење контролне функције Народне скупштине

У трећем делу упитника испитаницима је понуђена могућност да наведу препоруке за унапређење контролне функције Народне скупштине Републике Србије.

Већина анкетираних посланика није навела замисли за унапређење контролне функције, док су неки од њих, уместо препорука, наводили став да контрола заправо не постоји, тј. да постоји само формално.

Као препоруке за унапређење контролне функције Народне скупштине мали број испитаника навео је неопходност постојања стручног особља које би помагало посланицима у раду, а нарочито у припремама за рад одбора. Посланици су истакли да је за остварење контролне функције над сектором безбедности неопходно знање о томе како су организоване институције безбедности, како функционишу, којим инструментима располаже Народна скупштина у остваривању контроле над сектором безбедности, али и о искуствима других земаља из области контроле сектора безбедности. Закључили су да се све ово може постићи додатном едукацијом у виду семинара, радионица, или пак консултација са стручњацима из области безбедности и контроле сектора безбедности.

Да би се контролна функција Народне скупштине унапредила, испитаници су истакли да је потребно чешће заседање Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине, са одговарајућим дневним редом. Да би Одбор за одбрану и безбедност Народне скупштине у пракси остварио надлежности прописане Пословником Народне скупштине, посланици сматрају да је неопходно израдити и усвојити методологију за контролу сектора безбедности, као и План рада Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине.

Испитани посланици схватају значај постојања одређених услова за остварење контролне функције Народне скупштине, али као најбитнији истичу политичку вољу. Тако се као препорука за унапређење контролне функције Народне скупштине наводи и неопходност постојања политичке воље да се дефинисане надлежности Народне скупштине у погледу контроле сектора безбедности примене у пракси.

Испитани посланици сматрају да, и поред тога што су надлежности Народне скупштине у погледу контроле дефинисане како Уставом тако и законима, оне не могу да се примене у пракси, јер не постоји равнотежа између законодавне и извршне власти. Испитаници су истакли да је урушен кредибилитет Народне скупштине и да се рад посланика, као ни одборâ Народне скупштине, не схвата озбиљно. Да би се оваква ситуација променила, посланици су као препоруке навели неопходност јачања одговорности министара у односу на посланике, као и јачање одговорности како служби безбедности, тако и осталих институција сектора безбедности, у смислу подношења озбиљнијих извештаја Народној скупштини Републике Србије.

7.2. Оцена инструмената за контролу сектора безбедности – анализа извештаја и интервјуа

7.2.1. Оцена ефикасности рада Одбора за одбрану и безбедност

Одбор за одбрану и безбедност Народне скупштине део је Одељења за одбрану и национална питања, у чијем се саставу налазе и Одбор за међунационалне односе Народне скупштине, Одбор за Косово и Метохију Народне скупштине и Одбор Народне скупштине за односе са Србима изван Србије.

Одбор за одбрану и безбедност Народне скупштине чини 17 чланова и секретар Одбора. Одбор на располагању има и три стручна саветника (2 самостална саветника и једног млађег саветника), који припадају Одељењу за одбрану и национална питања и који, поред Одбора за одбрану и безбедност, стручно опслужују и остале одборе који су у саставу Одељења за одбрану и национална питања.

Од 17 чланова Одбора за одбрану и безбедност 8 чланова припада опозицији, а 9 владајућој коалицији. Досадашња пракса да Одбором за одбрану и безбедност председава члан највеће опозиционе партије прекинута је почетком 2010. године, када је на захтев групе народних посланика покренут поступак за смену председника

Одбора. Након расправе је већином гласова смењен дотадашњи председник Одбора за одбрану и безбедност. Као разлоге за разрешење дужности чланови владајуће коалиције навели су злоупотребу места председника за промоцију идеја странке, самоиницијативно заказивање седница, слање дописа државним органима у име Одбора за одбрану и безбедност, одбијање да се приме поједине делегације, као и омаловажавање чланова Одбора за одбрану и безбедност.

Поред председника Одбора, постоји и функција потпредседника. Међутим, у тренутном сазиву Одбор нема потпредседника. Од 17 чланова Одбора за одбрану и безбедност само је једна жена (5,88%).

Уколико анализирамо тренутни састав чланова Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине, може се поставити питање њихове компетентности за обављање дефинисаних надлежности са аспекта образовања. Наиме, тренутно Одбор за одбрану и безбедност броји 17 чланова, различитог образовања (међу њима имамо туристичког водича, књижевника, па и истакнутог естрадног уметника), што свакако побуђује сумњу у погледу компетентности за обављање овако осетљивог, али веома значајног посла као што је контрола сектора безбедности. Важно је напоменути да су подаци о образовању преузети током 2010. године, а да је од јуна 2011. у функцији нови сајт Народне скупштине. На новом сајту се не могу пронаћи подаци о завршеној школи, а самим тим се онемогућава анализа за нека нова истраживања.

У овом делу рада приказаћемо рад Одбора за одбрану и безбедност на основу доступних извештаја о раду Одбора,³⁹⁸ као и обављених интервјуа са шест чланова Одбора и секретаром одбора.

Прва седница Одбора за одбрану и безбедност у новом сазиву одржана је 1. јула 2008. године. На првој седници изабран је председник Одбора, док је на другој седници изабран заменик председника, а чланови Одбора су потписали Изјаву о обавези чувања тајни и поверљивих информација које им буду доступне током рада Одбора за одбрану и безбедност при обављању надзора над радом служби безбедности.

³⁹⁸ Видети: Активности Одбора за одбрану и безбедност, доступно на: <http://www.parlament.gov.rs/активности/народна-скупштина/радна-тела/одбори,-пододбори,-радне-групе.385html>; Извештај о раду одбора Народне скупштине од 11. јуна 2008. до 11. јуна 2009. године, www.parlament.gov.rs/.../Izvestaj%20o%20radu%20odbora%2011.6...; Извештај о раду одбора Народне скупштине у 2009. години, доступно на: <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2009/Izvestaj%20o%20radu%20odbora%20u%202009%20web.pdf>; Извештај о раду одбора Народне скупштине у 2010. години, www.parlament.rs/.../Izvestaj%20o%20radu%20odbora%20u%20...

До краја 2008. године одржано је укупно 6 седница, од којих ниједна није била затворена за јавност. Интересантно је напоменути да се на званичном сајту Народне скупштине не истичу обавештења када су одређене седнице затворене за јавност. Такође, веома често се може чути како су се одржале „тајне седнице“. У питању су седнице затворене за јавност, или седнице иза затворених врата, које се одржавају приликом разматрања осетљивих питања, али не постоји разлог зашто се не може пронаћи податак када су ове седнице одржаване.

На основу чл. 141, 142 (став 5), 146 и 150 пословника Народне скупштине који је тада био на снази, одбори су могли да подносе амандмане. Одбор за одбрану и безбедност није поднео ниједан амандман. Такође, Одбор није формирао ниједан пододбор за решавање питања из свог делокруга, нити је организовао јавно слушање.

Целокупна активност Одбора за одбрану и безбедност у датом периоду односила се на разматрање информација о околностима под којима је ухапшен Радован Караџић, као и информација о збивањима која су уследила после тог хапшења; разматрање Предлога закона о измени Закона о путним исправама, који је поднела Влада Републике Србије; договор о начину поступања са примљеним представкама; као и разматрање информације о актуелним дешавањима и стању у систему одбране Републике Србије.

Током 2008. године чланови Одбора учествовали су на осам конференција, округлих столова и семинара.³⁹⁹ Анализом учешћа на семинарима утврдили смо да је у том периоду свега 6 чланова учествовало на њима (неки од њих и више пута), као и то да сви чланови који су у том периоду учествовали на семинарима припадају владајућој коалицији.

У току 2009. године одржано је укупно 380 седница одбора Народне скупштине, док је Одбор за одбрану и безбедност одржао свега осам седница. У датом периоду одбори су поднели укупно 208 амандмана на предлоге закона из своје надлежности. Одбор за одбрану и безбедност није поднео ниједан амандман. Иако за остваривање својих надлежности одбори могу формирати пододборе и радне групе, Одбор за одбрану и безбедност није то учинио ни током 2009. године.

³⁹⁹ Податак добијен од секретара Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине Републике Србије.

У оквиру свог делокруга одбори су у 2009. донели 286 општих аката и предлога аката, и то: 173 одлуке, 87 закључака, 22 предлога одлука, 3 препоруке и 1 мишљење. Одбор за одбрану и безбедност у датом периоду није донео ниједну одлуку, закључак, предлог одлуке, препоруку нити мишљење. Такође, Одбор у току 2009. године није организовао јавно слушање.

Целокупна активност Одбора у датом периоду односила се на разматрање и усвајање четири извештаја: Извештај о раду МУП-а у 2008. години; Извештај о раду БИА у 2008. години; Извештај о раду ВБА у 2008. години; као и Извештај о стању безбедности у Републици Србији. Такође, Одбор је обавио начелну расправу о Предлогу одлуке о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије, Предлогу одлуке о усвајању Стратегије одбране Републике Србије, као и о шест предлога закона из области одбране и безбедности, те Предлогу закона о изменама и допунама Закона о путним исправама.

У периоду 2009. године, чланови Одбора учествовали су на 10 конференција, округлих столова и семинара, јавних расправа, студијских путовања, округлих столова, радионица. Анализом учешћа на семинарима утврдили смо да се у том периоду 11 чланова Одбора одазвало поменути догађајима (неки од њих су учествовали на више семинара). Од 11 чланова Одбора који су учествовали на семинарима 8 припада владајућој коалицији, док су 3 из опозиције.

Одбор је био знатно активнији у 2010. години, када је одржана 21 седница, од којих су две биле затворене за јавност.

Одбори су у 2010. години, у оквиру свог делокруга, донели укупно 107 аката и предлога аката, и то: 46 одлука, 13 предлога одлука, 76 закључака. Одбор за одбрану и безбедност донео је 3 предлога одлука, ниједну одлуку, ниједан закључак, као и ниједну препоруку, мишљење или решење.

Одбор је у току 2010. године размотрио 11 извештаја о раду Министарства унутрашњих послова, о стању безбедности у Републици Србији, о раду Безбедносно-информативне агенције, о раду Војнобезбедносне агенције, о раду Војнообавештајне агенције, као и четири информације. У оквиру свог рада Одбор је, такође, начелно размотрио: Предлог одлуке о обустави обавезе служења војног рока и Предлог закона о изменама и допунама Закона о војној, радној и материјалној обавези; амандмане на

Предлог закона о измени и допуни Закона о путним исправама; предлоге закона о потврђивању четири међународна споразума; Предлог одлуке о усвајању Годишњег плана употребе Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама у 2010. години и Предлог одлуке о учешћу припадника Војске Србије у мултинационалним операцијама у 2010. години; Предлог закона о потврђивању Меморандума о разумевању о институционалном оквиру Иницијативе за превенцију и спремност у случају катастрофа за регион југоисточне Европе; предлоге закона о потврђивању девет међународних споразума; обавио је обједињену расправу о 11 предлога закона о потврђивању међународних билатералних споразума о војној сарадњи и сарадњи у области одбране, као и два споразума о олакшаној процедури за издавање виза.

Током 2010. године, Одбор није ниједном формирао пододбор нити радну групу. Није организовао јавно слушање.

На основу чл. 155 (став 3), 157 (став 6) и 165 Пословника Народне скупштине, одбори могу да подносе амандмане. На тај начин одбори су поднели укупно 161 амандман на предлоге закона из своје надлежности (укључујући и предлог Пословника Народне скупштине). Одбор за одбрану и безбедност није понео ниједан амандман из своје надлежности.

На седам конференција, округлих столова и семинара до јуна 2011. године учествовало је 10 чланова Одбора, од којих 8 из владајуће коалиције.

У току 2011. године, закључно са августом, Одбор је одржао шест седница, од којих су две биле затворене за јавност. Ни у датом периоду Одбор није формирао пододборе и радна тела, није подносио амандмане из своје надлежности, нити је организовао јавна слушања. У поменутом раздобљу Одбор је у начелу разматрао: Предлог закона о потврђивању Споразума између Републике Србије и Краљевине Шпаније о сарадњи у области борбе против криминала и Предлог закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Организације северноатлантског пакта о безбедности информација и Кодекса о поступању; Предлог закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Македоније о предаји и прихвату лица чији је улазак или боравак нелегалан, са Протоколом између Владе Републике Србије и Владе Републике Македоније о спровођењу Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Македоније

о предаји и прихвату лица чији је улазак или боравак нелегалан, Предлог закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Македоније о регулисању режима пограничног саобраћаја и Предлог закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Већа министара Босне и Херцеговине о полицијској сарадњи; као и Предлог одлуке о усвајању Годишњег плана употребе Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама у 2011. години и Предлог одлуке о учешћу припадника Војске Србије у мултинационалним операцијама у 2011. години.

Да бисмо утврдили како заиста Одбор за одбрану и безбедност функционише у пракси, обављен је интервју са 6 чланова Одбора, као и са секретаром Одбора (видети прилоге 4 и 5).

Скоро сви интервјуисани чланови Одбора (5) исказали су став да је рад Одбора најзначајнији инструмент контроле сектора безбедности, али да се, на жалост, његов рад своди само на усвајање извештаја. Чланови одбора су потврдили да усвајање извештаја није довољно за остваривање контроле, али и то да у ствари праве контроле над сектором безбедности нема. Занимљиво је да су сви чланови на питања о контроли сектора безбедности одговарали користећи израз „контрола служби безбедности“, што указује на то да је овај сегмент контроле најзначајнији, нарочито ако се има у виду да су те службе у прошлости често биле злоупотребљаване.

Интервјуисани чланови Одбора за одбрану и безбедност сматрају да се постојећи законски оквир за контролу служби не користи у пракси. Као основни проблем у контроли ових служби већина интервјуисаних чланова Одбора је навела то да су седнице Одбора јавне, па да се самим тим и извештаји служби прилагођавају томе. Интервјуисани чланови Одбора су били сагласни у оцени да ће раздвајање одбора допринети успостављању ефикасније контроле над радом служби безбедности.

Поједини интервјуисани чланова Одбора сматрају да се, услед недостатка безбедносне културе и у условима где се поверљиви извештаји дају медијима, не може очекивати озбиљност у раду Одбора, као и да је у таквим условима рад Одбора, али и Народне скупштине у целини, у потпуности неефикасан.

На питање да ли би Одбор требало да контролише текуће акције служби, чланови су били сагласни да не треба, јер је у надлежности Одбора за одбрану и

безбедност искључиво контрола уставности и законитости рада служби. Међутим, поједини чланови Одбора истакли су како нису сигурни да знају шта се то подразумева под појмом контроле уставности и законитости рада служби безбедности. Едукација и непостојање критеријума за избор чланова Одбора наглашени су као проблеми у функционисању самог Одбора.

Међутим, чињеница је да су организовани многобројни семинари, а неки од њих организовани су и на захтев самих служби, али је на основу анализе присуства семинарима утврђено да су на њима присуствовали само одређени чланови, док неки нису никада. Такође, значајно је истаћи да је одзив на семинаре који се организују у земљи знатно слабији у односу на оне који се одржавају у иностранству.

Треба истаћи и то да се ни контрола војске и полиције не спроводе у пракси. Одбор до сада није био у посети установама војске или полиције, није расправљао о набавкама за овај сектор, није расправљао о доношењу буџета за сектор безбедности, као ни о законитости његовог трошења. Разлог за занемаривање буџета, као једног од најзначајнијих инструмената контроле, наводно је то да се само добија папир који *pro forme* прође кроз Одбор, али га нико не чита, јер га и не разуме.

На седницама Одбора за одбрану и безбедност до сада се није расправљано ни о војној индустрији, као ни о контроли наоружања. Целокупна контрола сектора безбедности своди се на усвајање извештаја, са напоменом да министар одбране до сада није имао законску обавезу да подноси годишње извештаје. То је, међутим, учињено током 2011. на седници Одбора која је била затворена за јавност, а потом и на пленарној седници скупштине која је, такође, била затворена за јавност. Међутим, извештај се односио на стање у систему одбране и стање припрема друштва за одбрану за 2009. годину, што је према мишљењу једног интервјуисаног члана Одбора за одбрану и безбедност ирелевантно у 2011. Такође, делови овог извештаја објављени су у медијима много пре него што се о самом извештају расправљало у скупштини.

Као један од предлога за унапређење контроле војске био је и да се чланови Одбора позову на годишњу анализу борбене готовости војске, а да, када се врши редовна контрола јединице војске нивоа бригаде, чланови Одбора прате Инспекторат одбране, који би анализирао борбену готовост. Међутим, и сâм интервјуисани члан Одбора за одбрану и безбедност који је ово предложио свестан је чињенице да чланови

Одбора не располажу знањем неопходним за овакву контролу, па би за већину чланова Одбора за одбрану и безбедност то била непознаница.

Одбор за одбрану и безбедност до сада није искористио могућност да покрене питање надзора трошења средстава и набавке оружја полиције или да тражи посебан извештај о раду Сектора унутрашње контроле, што му је омогућено на основу Закона о полицији: „На захтев Владе и радног тела Народне скупштине надлежног за безбедност и полицијске послове, министар подноси извештај о раду Сектора унутрашње контроле полиције.“⁴⁰⁰

Одбор за одбрану и безбедност у свом досадашњем раду није затражио услуге спољних експерата, иако су сви интервјуисани чланови сагласни да, као што је већ поменуто, Одбор не располаже довољно стручном службом. Услуге Одсека за информативно-истраживачке послове Одбор за одбрану и безбедност користио је само једанпут, а чланови Одбора појединачно нису то урадили ниједном.

Одбор до сада није расправљао о извештајима независних државних органа који се односе на сектор безбедности, а постоје подељена мишљења о значају независних државних органа уопште. Разлика у мишљењу потиче од тога што интервјуисани чланови Одбора припадају различитим политичким странкама и разним посланичким групама. Док чланови владајуће коалиције сматрају да независни државни органи имају значај иако не постоји интеракција са њима, поједини чланови опозиције заступају мишљење да ови органи нису независни будући да их именује владајућа коалиција.

Постоје и различита мишљења у погледу проблема и баријера у функционисању самог Одбора. Наиме, док владајућа коалиција сматра да чланови опозиције нису заинтересовани за рад и не читају извештаје (изузетак је када су присутни медији), као и то да је дискутабилан критеријум за именовање тих чланова у Одбор; чланови опозиције сматрају да владајућа већина често прегласа одређена питања и да избегава осетљиве теме.

Овом приликом навешћемо шта интервјуисани чланови Одбора сматрају основним препрекама за његов рад и које би биле препоруке за побољшање рада, не правећи селекцију по посланичким групама. Као основне препреке у раду Одбора за

⁴⁰⁰ Чл. 179 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

одбрану и безбедност интервјуисани посланици навели су непостојање критеријума за избор чланова Одбора, недостатак стручног особља, непостојање методологије и Плана рада Одбора. Испитаници су истакли да се проблеми који постоје у пленарним заседањима Скупштине рефлектују и на активности радних тела, као и то да се рад Одбора тешко одваја од дневне политике па се самим тим не могу очекивати неки озбиљни резултати. Као једна од тешкоћа у функционисању рада Одбора потцртан је и проблем са кворумом, иако је усвојен институт заменика члана Одбора, али су ту и сметње са самим председником Одбора, будући да има много функција, па раду Одбора не посвећује довољно пажње. Отежавајућа околност у функционисању Одбора јесте и не постојање функције потпредседника Одбора.

Испитаници су такође нагласили да се мало користе доступне информације о сектору безбедности и његовој контроли, као и да је сарадња са сектором цивилног друштва који се баве проблематиком одбране и безбедности на доста ниском нивоу. Поједини испитаници сматрају да се ресурси Одбора користе за стицање страначких и личних поена, или пак за напад на политичке противнике. Постоји уверење код појединих испитаника да одређени чланови Одбора показују потпуну незаинтересованост за рад ако на дневном реду није тема где се може зарадити политички поен, да се извештаји који се подносе Одбору не читају и да нема заинтересованости чланова Одбора за посету институцијама безбедности. Недостатак политичке воље, али и безбедносне културе, као и неозбиљне дискусије, наведени су међу препрекама у раду Одбора, као и чињеница да су подаци из извештаја служби безбедности прилагођени јавним седницама, а самим тим и мањкави. Посланици су били сложни у оцени да се рад Одбора своди само на усвајање извештаја и да се контрола заправо тек формално извршавање законске обавезе.

Као препоруке за унапређење рада Одбора интервјуисани чланови Одбора навели су неопходност подизања нивоа одговорности и безбедносне културе како код посланика, тако и код грађана и медија. Испитаници су били сагласни у томе да је неопходно утврдити критеријуме за избор чланова Одбора, али и изградити и усвојити План рада Одбора. Истакнута је неопходност формирања стручне службе унутар самог Одбора, као и постојање стручне подршке од стране људи који нису страначки везани.

Испитаници сматрају да међу члановима Одбора треба да се налазе и професионалци који би могли тумачити различите аспекте рада Одбора (буџет, борбену

готовост итсл), као и то да је због широке надлежности Одбора неопходно његово раздвајање (што је и уређено новим Пословником). Поједини посланици су истакли да је неопходно израдити методологију контроле сектора безбедности, али и применити постојећу законску регулативу у пракси. Као препоруке за унапређење рада Одбора испитаници су навели и следеће: затварање седница за јавност, организовање семинара за чланове Одбора из области безбедности, као и посвећивање више пажње буџету који би требало да буде главна карика у реформи контроле сектора безбедности, односно контроли над финансијама и њиховом трошењу.

7.2.2. Оцена буџетске контроле

Буџетска контрола у развијеним демократским земљама сматра једним од најзначајних инструмената контроле извршне власти, а самим тим и сектора безбедности. Сматра се да је буџет најефикасније средство у рукама парламента којим се утиче не само на трошење средстава већ и на одбрамбену политику једне земље, на стратегију безбедности и на планирање приоритета из ове области.

Штавише, контрола буџета једна је и од међународних обавеза. Па тако све земље чланице ОЕБС-а, у складу са Бечким документом о мерама за јачање поверења и Кодексом понашања у политичко-војним аспектима безбедности, дужне су да обезбеде да њихова законодавна тела одобравају издатке за одбрану, да показују уздржаност у војним трошковима, имајући у виду националне интересе безбедности, као и да осигура јавност, односно приступ информацијама које се односе на оружане снаге. Иако ови документи нису обавезујући, сматра се да је остваривање ове контроле политичка обавеза.⁴⁰¹

Као што се могло видети из графикана 11, од 68 испитаних посланика 35,30% је изјавило да доношење и контрола буџета има изузетан значај за контролу сектора безбедности, док 4,4% сматра да буџет нема никакав значај. Да је буџет значајан инструмент контроле, потврдили су и интервјуисани чланови Одбора за финансије Народне скупштине, али уз констатацију да је он код нас, на жалост, на доста ниском нивоу. Према анкети Светске банке, у већини земаља чланица Организације за економску сарадњу и развој (OECD – Organisation for Economic Co-operation and

⁴⁰¹ Биланчић, В., Парламентарна и буџетска контрола, у: Хацић, М. (ур.), *Улога парламента у реформи сектора безбедности у државама Западног Балкана*, ЦЦВО, Београд, 2004, стр. 130.

Development) парламенту се доставља буџет за наредну годину два до четири месеца унапред, како би могли да се упознају и расправљају о предлогу буџета.⁴⁰² Интервјуисани чланови Одбора за финансије Народне скупштине навели су да се о буџету у Народној скупштини недовољно расправља, као и то да посланици немају довољно времена да се упознају са структуром буџета и начином на који је он припремљен.

Заправо, могли бисмо закључити да овај вид контроле код нас и не постоји. У одговору на питање Европске комисије (о кандидатури Србије за чланство у Европској унији) о инструментима којима располаже Народна скупштина за контролу извршне власти и сектора безбедности, наведени су сви инструменти изузев буџета.⁴⁰³

Према схватању једног интервјуисаног члана Одбора за финансије Народне скупштине, потреба да се бавимо буџетом постала је актуелна тек након 2000. године. Међутим, не постоји свест о целокупним могућностима парламента, нарочито кад је у питању контрола утрошка буџетских средстава. Све се своди на то да Влада предлаже буџет, а будући да има већину у парламенту, парламент га усваја не разумевајући његову суштину и значај.

Поред тога што усваја буџет, једна од уставних надлежности Народне скупштине јесте и усвајање завршног рачуна којим се омогућава контрола утрошка буџетских средстава. Ова надлежност потврђена је и Законом о Народној скупштини.⁴⁰⁴

Законом о буџетском систему регулисано је да „предлог закона о завршном рачуну буџета Републике Србије утврђује Влада, док предлог одлуке о завршном рачуну буџета локалне власти утврђује надлежни извршни орган локалне власти“⁴⁰⁵, а чланом 78 прописан је рок у којем Влада мора да достави предлог Скупштини. У већини земаља праћење буџетских расхода у надлежности је Одбора за контролу јавних рачуна, који настоје да утврде троше ли се јавна средства наменски и економично, да

⁴⁰² Извор: *International Budget Practices and Procedures Database*, www.oecd.org/gov/budget/database

⁴⁰³ Одговори на Упитник Европске комисије о кандидатури Србије за чланство у Европској унији, доступни на: www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html

⁴⁰⁴ Чл. 8 Закона о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010.

⁴⁰⁵ Чл. 77 Закона о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009.

ли се потрошња налази у оквиру предвиђене расподеле буџетских средстава и да ли има доказâ о злоупотреби средстава.⁴⁰⁶

Према новом пословнику Народне скупштине Републике Србије, међу дефинисаним надлежностима Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава налази се и контрола примене републичког буџета и пратећих финансијских планова у смислу законитости, сврсисходности и ефикасности трошења јавних средстава, о чему Одбор подноси извештај са предлогом мера Народној скупштини.⁴⁰⁷

Међутим, и поред уставне и законске обавезе, Народна скупштина није усвојила завршни рачун још од 2002. године. Неодговорност парламента према овој обавези одсликава се и у изјави за медије заменика председника Одбора за финансије Народне скупштине, у којој каже како „скупштина није у обавези да расправља о завршним рачунима, јер није реч о законским предлозима“, као и то да „нема сврхе да Скупштина усваја завршни рачун кад су паре већ потрошене“.⁴⁰⁸

7.2.3. Оцена примене механизма посланичког питања

На основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја од Одељења за стенобелешке Народне скупштине затражене су информације о укупном броју посланичких питања и посланичких захтева за обавештење у периоду од 2008. до 2011. године, као и податак колико је у истом периоду од укупног броја питања и посланичких захтева за обавештење посебно упућено Министарству одбране, МУП-у и службама безбедности.

Одговор је стигао релативно брзо (након 15 дана), при чему су достављени Изводи из деловодника Писарнице Народне скупштине који садрже тражене информације о постављеним посланичким питањима и посланичким захтевима за обавештење, у периоду од 2008. до 2011. године, уз напомену да служба Народне скупштине не води аналитичку евиденцију која је захтевом тражена.

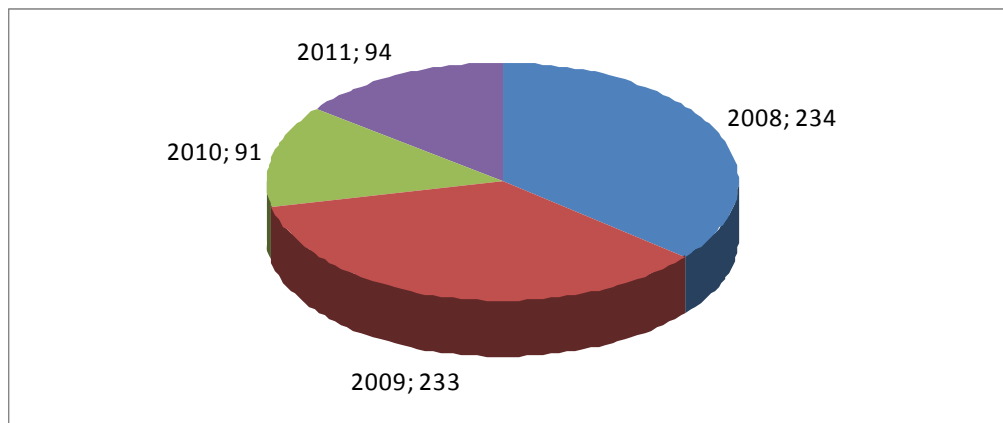
⁴⁰⁶ Шире у: Beetham, D., *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century, a guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006, стр. 145.

⁴⁰⁷ Чл. 55 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

⁴⁰⁸ Видети: <http://www.naslovi.net/2011-01-13/blic/vlada-krije-kako-trosi-pare/2255622>

На графикону 42 приказана је дистрибуција посланичких питања у периоду од 2008. до 2011. године.

Графикон 42. Број посланичких питања 2008–2011.



Табела 20. Број посланичких питања 2008–2011

ПОСЛАНИЧКА ПИТАЊА				
2008	2009	2010	2011 ⁴⁰⁹	УКУПНО
234	233	91	94	652

Током 2008. године од 234 постављених посланичких питања Влада и министри дали су одговоре на 217. У 2009. години постављена су 233 посланичка питања, а Влада и министри дали су одговоре на 191 питање. Знатно мањи број посланичких питања постављен је 2010. године – свега 91, од којих су влада и министри дали одговоре на 85.

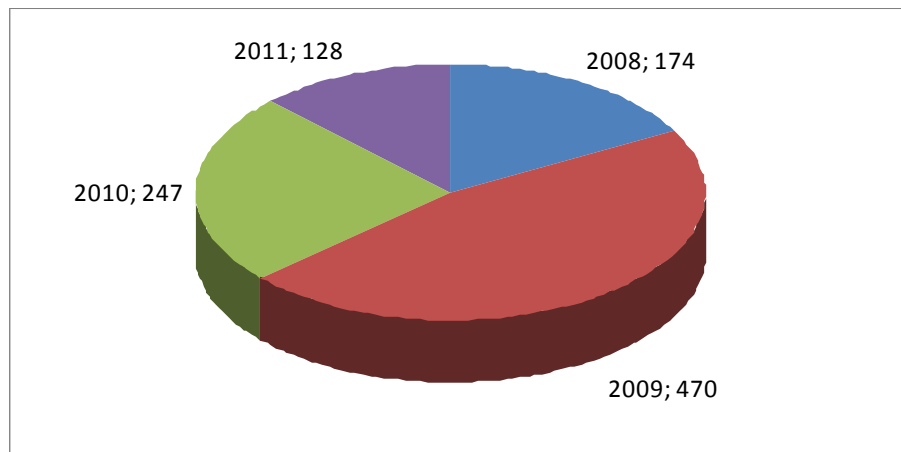
До јуна 2011. постављена су 94 посланичка питања. Влада и министри дали су одговоре на 57 посланичких питања.⁴¹⁰

Дистрибуција посланичких захтева за обавештење у периоду од 2008. до 2011. године приказана је на графикону 43.

⁴⁰⁹ До јуна 2011. године.

⁴¹⁰ Извор: Преглед активности Народне скупштине Републике Србије, доступан на: <http://www.parlament.rs/акти.44.html>

Графикон 43. Број посланичких захтева за обавештење 2008–2011.



Табела 21. Број посланичких захтева за обавештење 2008–2011.

ПОСЛАНИЧКИ ЗАХТЕВ ЗА ОБАВЕШТЕЊЕ				
2008	2009	2010	2011	УКУПНО
174	470	247	128	1019

У 2008. години поднета су 174 посланичка захтева за обавештење, а одговори су дати за 47 обавештења. Знатно већи број захтева поднет је 2009. године (470), али је одговор дат за 282 обавештења. У 2010. поднето је 247 посланичких захтева за обавештења а одговори су дати за 202 обавештења. До јуна 2011. поднето је 128 захтева, а одговорено је на 95.⁴¹¹

Анализом добијених питања и захтева за обавештење уочено је да су се она углавном постављала у вези са хашким оптуженицима, ситуацијом на Косову и Метохији, док се врло мали број питања и захтева за обавештење односио на проблематику реформе сектора безбедности, домете реформе, организацију и функционисање сектора безбедности итсл.

Посланичка питања су често постављана само ради привлачења медијске пажње и прикупљања политичких поена, а односила су се на представнике ривалских политичких странака. Овом приликом ћемо навести примере таквих питања упућених МУП-у: „Да ли МУП РС може штитити народне посланике у случају да при обављању своје дужности кажу нешто против Велимира Илића?“, „Да ли МУП и БИА прате те стране агенте као што је Вучић?“, „СРС тражи од МУП-а да изађе у јавност са

⁴¹¹ Извор: Преглед активности Народне скупштине Републике Србије, доступан на: <http://www.parlament.rs/акти.44.html>

информацијама да ли је тачно то што тврди Томислав Николић, да Војислав Шешељ из Хага организује његово убиство“; „Да ли постоји службена белешка у МУП-у да је све ово наведено у одређеном периоду било код господина Чедомира Јовановића и да ли је ово оружје послато на балистичко испитивање?“

Пошто смо од службе Народне скупштине добили само изводе питања и захтева за обавештење, да бисмо стекли увид у то како у потпуности изгледа форма посланичког питања и захтева за обавештење, у фебруару 2011. доставили смо захтев Министарству одбране да нам омогући увид у садржину посланичких питања која се у писаној форми достављају Министарству.

Из одговора Министарства од марта 2011. године сазнали смо како је досадашња пракса да се питања која се постављају министру одбране или Влади у вези са надлежношћу министарства одбране постављају искључиво на седницама Народне скупштине која у форми извода из стенографских белешки, стручна служба Народне скупштине доставља непосредно министру одбране или Влади. Такође, стручна служба Народне скупштине упућује Влади или Министарству одбране непосредно и изводе из стенограма излагања народних посланика у којима се траже одређена обавештења.

Посланичка питања организују се и у вези са неком актуелном темом, па је тако у случају Министарства одбране организована тема „Упућивање и учешће професионалних припадника Војске Србије, особља цивилне заштите и запослених у органима управе Владе Републике Србије у мировне операције и другим активностима у иностранству“, али изјава председнице Народне скупштине да је пословником „уведен институт посланичких питања у вези са актуелном темом, познат у парламентарној теорији као институт јавних слушања“, ⁴¹² указује на неразумевање суштине посланичких питања и јавних слушања, будући да су ово различити институти, засебно дефинисани Пословником Народне скупштине.

⁴¹² Видети: http://www.parlament.rs/Дан_за_одговарање_на_посланичка_питања.3533.43.html

7.2.4. Оцена законодавне активности Народне скупштине у области одбране и безбедности

У одговорима Републике Србије на питање Европске комисије (о кандидатури Србије за чланство у Европској унији) о контроли над сектором безбедности наведено је да је законодавна активност најважнији, мада не и једини инструмент скупштинске контроле. Будући да смо у претходним деловима видели да већина инструмената не функционише у пракси, овде ћемо се осврнути на законодавну активност Народне скупштине у периоду од 2008. до 2011. године.

У 2008. години Народној скупштини је поднето на разматрање 328 предмета, од тога по хитном поступку 150, или 46%. Од укупног броја поднетих предмета објављено је 80 (64, или 80% по хитном поступку), од којих је 48 закона или 60% закона. Од укупног броја донетих закона, 91,67% је донето по хитном поступку.⁴¹³

Народној скупштини је у 2009. години поднето на разматрање укупно 309 предмета, од чега 139 (или 45%) по хитном поступку. Од укупног броја поднетих предмета решено је 330, а од тога 135 (или 41%) по хитном поступку, од чега 263 закона, или 94,23%, на предлог Владе (од којих је 89, или 33,84%, донето по хитном поступку).⁴¹⁴

У 2010. години Народној скупштини поднета су на разматрање укупно 334 предмета, од тога 147 (или 44%) по хитном поступку. Од укупног броја поднетих предмета у 2010. години донето је укупно 309 предмета, од којих 108 (или 35%) по хитном поступку, од чега 260, или 84,14% закона (72, или 27,69%, закона по хитном поступку).⁴¹⁵

До јуна 2011. године Народној скупштини поднето је на разматрање укупно 128 предмета, од којих 51, или 40%, по хитном поступку. Од укупног броја предмета, поднета су 62 закона, од којих 37, или 59,68%, по хитном поступку. До јуна 2011.

⁴¹³ Преглед активности Народне скупштине Републике Србије у 2008. години, доступан на: <http://www.parlament.rs/акти.44.html>

⁴¹⁴ Преглед активности Народне скупштине Републике Србије у 2009. години, доступан на: <http://www.parlament.rs/акти.44.html>

⁴¹⁵ Преглед активности Народне скупштине Републике Србије у 2010. години, доступан на: <http://www.parlament.rs/акти.44.html>

године донето је укупно 77 предмета, од којих 33 (или 43%) по хитном поступку, од чега 54 (или 70,13%) закона од којих пак 20 (или 37,04%) по хитном поступку.⁴¹⁶

У датом периоду донети су и многобројни закони из области одбране и безбедности, као и Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране. Највећи број закона из области одбране нашао се у скупштинској процедури 2009. године.

Тако су, према подацима добијеним од Министарства одбране, у скупштинску процедуру упућени следећи стратегијски и законски акти:

- Предлог одлуке о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије: поднето 19 амандмана, није прихваћен ниједан;
- Предлог одлуке о усвајању Стратегије одбране Републике Србије: поднето 8 амандмана, није прихваћен ниједан;
- Предлог закона о изменама и допунама Закона о одбрани: поднето 28 амандмана, од чега су прихваћена 2;
- Предлог закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије: поднета укупно 32 амандмана, од којих је прихваћен један;
- Предлог Закона о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије: поднета су укупно 104 амандмана, а од тога прихваћен један;
- Предлог Закона о војној, радној и материјалној обавези: поднето укупно 126 амандмана, од чега је прихваћено 10;
- Предлог Закона о цивилној служби: поднета су укупно 123 амандмана, од чега је прихваћено 7;
- Предлог Закона о ВБА и ВОА: поднето је укупно 66 амандмана, од чега је прихваћено 11.

Све наведене предлоге закона усвојила је Народна скупштина Републике Србије.

Већи број закона из области МУП-а донет је у периоду пре 2008. године, док су у истраживаном периоду донети следећи закони: Закон о заштити државне границе, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 97/08; Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 111/09; Закон о странцима, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 97/08; Закон о заштити од пожара, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 111/09.

⁴¹⁶ Преглед активности Народне скупштине Републике Србије у 2011. години, доступан на: <http://www.parlament.rs/акти.44.html>

Очигледно је да је скупштина најактивнија у својој законодавној функцији. Међутим, чињеница је да се за усвајање великог броја закона и других аката тражи усвајање по хитном поступку; такође, према речима интервјуисаних посланика, велики број закона Влада доставља касно, тако да посланици нису у могућности да се упознају са предлозима закона.

На питање да ли би требало донети посебан закон о парламентарној контроли сектора безбедности, интервјуисани посланици су били једногласни да не треба, уз образложења да већ постоје закони којима је регулисана парламентарна контрола сектора безбедности. Истакнуто је да је постојећи уставни и законски оквир довољан и да се доношењем новог закона ништа суштински не би променило. Поједини посланици су тврдили да ни постојећи закони не примењују у пракси, тако да је тешко говорити о унапређењу нечега што се не користи.

7.3. Оцена услова за остварење парламентарне контроле

Више пута смо истакли да се међу условима за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности, као најзначајнији наводе: јасно одређена уставна и правна моћ, обичајна пракса, ресурси и стручност те политичка воља. Поставља се питање колико су ти услови остварени у политичком и парламентарном животу у Републици Србији.

Из теоријског дела рада увидели смо да постоји јасно дефинисан уставни и законски оквир за остваривање контроле. Јасно су дефинисане надлежности Народне скупштине у погледу контроле сектора безбедности, а чак 47,89% анкетираних посланика оцењује да је овај услов изузетно значајан, мада постоје и они који сматрају да је овај услов значајан у малој мери (9,86%) или пак нимало (1,41%).

Међутим, иако постоји утврђен уставни и законски оквир, из претходног дела рада може се закључити да овај услов није довољан за ефикасно остваривање контроле. Заправо, већина испитаних посланика уверена је да контрола постоји формално, само на папиру.

Обичајна пракса је лоше оцењена као услов од значаја за контролу сектора безбедности. Наиме, свега 10,29% анкетираних посланика изјашњава се да је овај услов од изузетног значаја, док 27,94% сматра да је значајан у малој мери, а 2,94% сматра да

нема никаквог значаја. Разлоге за овакве ставове можемо потражити у чињеници да овај вид контроле од краја Другог светског рата па све до почетка новог миленијума готово да није ни постојао. Међутим, не смео заборавити да се контрола извршне власти, али и сектора безбедности, активно и ефикасно спроводила у време Краљевине Србије и Југославије. Овом приликом навешћемо само неке примере.

У Србији су посланичка питања први пут уређена Законом о пословном реду у Народној скупштини од 1870. Први устав који је предвидео посланичка питања и интерпелације био је Устав Краљевине Србије из 1888. Према овом уставу „сваки посланик има право управљати министрима питања и интерпелације”.⁴¹⁷ Министри су дужни да на њих одговоре у току истог сазива (чл. 122, став 2.). У периоду после 1906. године, који се сматра једним од најактивнијих од постојања скупштине, члановима Владе упућене су 224 интерпелације и писмена питања. Министрима је постављено 431 усмено питање, на која су одговарали са места. Након хитних интерпелација због убиства два политичка затвореника у присуству министра унутрашњих дела, затражена је његова оставка и он је убрзо смењен.⁴¹⁸

Од значаја је била и контрола буџета, па је тако уставом из 1888. године, за контролу државних рачуна установљена је Главна контрола, као „особено надлештво и рачунски суд”.⁴¹⁹ Основне надлежности Главне контроле биле су да: „прегледа, исправља и ликвидира рачуне опште администрације и свих рачунопологача према државној каси. Она мотри да се не прекорачи ниједан издатак по буџету и да се не догоди никакво пренашање сума из једне буџетске партије у другу. Она завршује рачуне свих државних управа и дужна је прикупљати све доказе и сва потребна обавештења. Општи рачун државни подноси се Народној Скупштини са примедбама Главне Контроле, и то најдаље за две године, рачунајући од завршетка сваке буџетске године.” (чл. 182) Институција Главне контроле била је предвиђена и каснијим уставима.

Такође, у прошлости су коришћене и могућности парламентарних истрага, па је тако у периоду Првог светског рата поднета једна интерпелација поводом афере са

⁴¹⁷ Чл. 122 Устава Краљевине Србије из 1888. године, доступан на scc.digital.nb.rs/document/RA-ustav-1888

⁴¹⁸ Видети: Мајданац, Б., *Народна скупштина Србије – од обичајне установе до савременог парламента 1804–2004*, Народна скупштина Србије и Архив Србије, Београд, 2004, стр. 84.

⁴¹⁹ Чл. 180 Устава Краљевине Србије из 1888. године.

опанцима који су набављени за српску војску, у вези са чиме је формиран анкетни одбор да испита овај случај. Анкетни одбор известио је Скупштину да је било злоупотреба, након чега је формирана једна стална комисија са задатком да испита рад војне интендантуре.⁴²⁰ Такође, у периоду од 1916. до 1918. године, док су се заседања скупштине одвијала на Крфу, поднето је 70 интерпелација, које су се махом односиле на трагедију 27.000 регрута приликом повлачења преко Албаније. Поводом овога формиран је Анкетни одбор са задатком да истражи све појединости и извести Скупштину.⁴²¹

И након Првог светског рата Народна скупштина имала је „право анкете као и истраге у чисто административним питањима“, а сваки посланик имао је „право управљати министрима питања и интерпелације“.⁴²² Министри су за свој рад били одговорни Краљу и Народној скупштини. Главна контрола је била помоћни орган парламента који је водио надзор над извршењем државног буџета и прегледао рачуне државне администрације.

Србија се 1990. године вратила тековинама парламентаризма, али устав из 1990. није предвидео ни посланичко питање ни интерпелацију. Институт посланичких питања био је уређен пословником, али су питања постављана ретко, а одговори су били још ређи. За разлику од посланичких питања, интерпелација није ни постојала у парламентарном праву Србије све до усвајања пречишћеног текста пословника 2005. године, да би уставно била регулисана 2006. Међутим, до сада институт интерпелације био је само институт „на папиру“.⁴²³

Обичајна пракса односи се и на развијање и одржавње навика и пракси парламентарне контроле подржане друштвеним нормама, попут узајамног поштовања и поверења, као и остваривања дијалога међу људима. На жалост, овакав вид навика и пракси још је на веома ниском нивоу. Узрок тога можемо тражити у следећем услову значајном за парламентарну контролу, односно, у политичкој вољи посланика.

⁴²⁰ Видети: Мајданац, Б., *Народна скупштина Србије – од обичајне установе до савременог парламента 1804–2004*, Народна скупштина Србије и Архив Србије, Београд, 2004, стр. 92

⁴²¹ Исто, стр. 96.

⁴²² Чл. 81–82 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године, доступан на: scc.digital.nb.rs/document/RA-ustav-1921

⁴²³ Према: Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 153.

Воља посланика да користе расположива средства и механизме кључни је услов ефикасне парламентарне контроле. На питање о значају политичке воље за остваривање контроле 56,36% анкетираних посланика одговара да је она од изузетног значаја, 22,05% сматра да у великој мери утиче на остваривање контроле, али има и оних посланика који држе да је политичка контрола значајна у малој мери (4,41%), док чак 7,35% посланика верује да политичка воља нема никакав значај за остваривање контроле над сектором безбедности.

Иако је политичка воља оцењена као један од најзначајнијих услова за остваривања контроле, евидентно је да она у пракси не постоји. Недостатак политичке воље анкетирани и интервјуисани посланици идентификовали су као један од главних проблема у функционисању рада Одбора за одбрану и безбедност, али и парламента у целини.

Недостатак политичке воље да се уставно и законски оквири и надлежности контроле одлучно примене у пракси, према схватању испитаника огледа се у међусобном оптуживању ко је крив за неуспехе, непостојању дијалога и сарадње међу посланицима, опструкцији од стране опозиције, интересу посланика владајуће странке да одржава извршну власт, незаинтересованости изборног тела (која се састоји пре свега у недовољној едукацији и разумевању сектора безбедности, али и потреби његове контроле). Недостатак политичке воље уочава се и у неодговорности парламента према обавези усвајања завршног рачуна, злоупотреби института посланичких питања ради привлачења медијске пажње и прикупљања политичких поена, недовољној едукацији посланика из области безбедности, занемаривању буџета као инструмента контроле, неуважавању значаја независних државних органа у остваривању контроле, недовољној и неквалитетној комуникацији са представницима цивилног друштва, непостојању одговорности према бирачком телу итд. Све напред наведено указује не само на недостатак политичке воље, већ и на недостатак политичке културе уопште.

Да би парламентарна контрола сектора безбедности била ефикасна, неопходно је постојање експертизе и ресурса унутар самог парламента. Неопходно је да посланици имају приступ различитим информацијама као и непристрасном саветовању. Ово се омогућава правилном организацијом Служби парламента.

У оквиру организације Народне скупштине постоји Информативно-истраживачки одсек, који је основан 2003. године. Првобитно, Одсек је био део

Одељења за односе с јавношћу Народне скупштине. Потом постаје део Сектора за организационе и административне послове, у склопу Одељења за информативно-истраживачке и библиотечке послове.

Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове се састоји од два одсека: Одсека за информативно-истраживачке послове и Одсека за библиотечке послове. Надлежности Одсека за библиотечке послове су прикупљање и обнављање референтне литературе и каталогизација постојеће збирке, као и пружање услуга коришћења и одговорност за одржавање збирки. Основни задаци Одсека за информативно-истраживачке послове јесу: омогућавање посланицима и стручној служби приступ актима у скупштинској процедури, нацртима закона и другим актима Владе и министарстава, текстовима важећих и неважећих правних аката националног законодавства, правним актима других земаља, међународних организација и Европске уније, библиографским и фактографским информацијама и референтној збирци Одсека; пружање стручне помоћи посланицима и осталим корисницима за самостално истраживање, упознајући их са подацима о садржини електронских извора информација, као и са стратегијом претраживања; допринос информисаности посланика и запослених у скупштинским радним телима на задату тему/закон, израђујући стручна, објективна и политички неутрална истраживања и анализе.

У оквиру Одељења за информативно-истраживачке и библиотечке послове запослена су три истраживача, два библиотекара, шеф Одсека и начелник Одељења, и њихова основна надлежност је да припреме и ставе на располагање, у штампаном или електронском облику, информације потребне за рад посланика и других корисника.

У оквиру истраживања за потребе израде доктората обављен је интервју са шефом Одсека за информативно-истраживачке послове (питања видети у прилогу бр. 5).

Према схватању шефа Одсека за информативно-истраживачке послове стручност и ресурси скупштине немају велики значај за остваривање парламентарне контроле, будући да је парламент политичка институција, па је самим тим политичка воља посланика најбитнији услов. Истраживачке службе су ту да се захтевима посланика изађе у сусрет, ради бољег информисања посланика. На питање колико Одсек доприноси остваривању контролне функције, одговор је био „не много“. Одсек информише одборнике, секретаре одбора, припрема информације по захтевима

посланика и одбора; сарађује са сличним службама парламената других земаља. Једном речју, они доприносе бољој информисаности посланика и представљају информативни сервис за посланике.

Будући да у Одсеку раде свега четири запослена, постављено је и питање о томе да ли је тренутан број запослених довољан за обављање послова и пружање стручне помоћи посланицима. Одговорено је да су систематизацијом предвиђена још два радна места, али да Народна скупштина тренутно нема финансијских средства за њихово попуњавање. Највећи проблем за истраживачку службу јесте када се наруче истраживања у кратком временском року.

Према мишљењу шефа Одсека за информативно-истраживачке послове посланици Народне скупштине схватају значај ове службе, али свака политичка партија има своје стручњаке, па су самим тим посланици склонији да у свом раду консултују њих. Истраживачкој служби се најчешће обраћају у недостатку времена, тј. када њихови стручњаци нису у могућности да у кратком временском року одговоре захтевима посланика. У просеку, годишње постоји 150 захтева, од којих се 20–25 односе на истраживања, а остали захтеви се односе на одређене информације. Често се те информације односе на интерне документе парламента. У европским парламентима обавезно је да уз предлог парламенту за усвајање иде и пакет пропратних информација, за које су задужене истраживачке службе, али то није случај и код нас. У свом досадашњем раду Одбор за одбрану и безбедност једном је затражио услуге Одсека за информативно-истраживачке послове, док чланови Одбора појединачно до сада то нису учинили ниједном.

Веома оскудним ресурсима и стручном службом располаже и Одбор за одбрану и безбедност, што је, према речима чланова Одбора, једна од значајних препрека у раду Одбора. И у извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину истиче се да Одбор за одбрану и безбедност „нема довољно ресурса да изађе на крај са великим обимом посла, који обухвата унутрашње послове, одбрану и безбедност“.⁴²⁴

⁴²⁴ Извештај о напретку Србије за 2010. годину, Комисија Европских заједница, стр. 9; доступан на: www.seio.gov.rs/.../Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_...

7.4. Оцена постигнуте родне равноправности

Да бисмо добили адекватан увид у проблематику родне равноправности, обављен је разговор са чланом Одбора за родну равноправност, али је ово питање постављено и интервјуисаним члановима Одбора за одбрану и безбедност (питања видети у прилогу бр. 5).

Чињеница је да је Србија једна од ретких земаља која на месту председника парламента има жену, али је исто тако чињеница да ни наша земља, као ни већина земаља, не задовољава међународне стандарде у овом погледу (30%). На последњим парламентарним изборима на листама је кандидовано 1.010 жена, али су у парламент ушле само 54, што значи да је у тренутном сазиву Народне скупштине од 250 посланика заступљено 21,6% жена.

У Одбору за одбрану и безбедност Народне скупштине налази се само једна жена, а на питање да ли би у Одбору требало да буде заступљено више жена – чланови овог Одбора углавном су одговорили негативно. Наиме, постоји уверење да се састав Одбора не може формирати на основу жељене пропорције. Такође, неки посланици сматрају како нека питања не зависе од добре воље и спремности политичке странке да поштује равноправност или не.

Иста ситуација је била и са питањем да ли резолуција 1325, *Мир, жене, безбедност*, може допринети већем учешћу жена у сектору безбедности. Било је и испитаника који нису ни чули за резолуцију, као и оних који сматрају да је истинска дискриминација уколико тако нешто треба да се регулише резолуцијама и законима.

Међутим, уколико родну равноправност посматрамо искључиво са становишта броја заступљених жена и мушкараца у одређеним телима или институцијама, могли бисмо рећи да се Одбор за родну равноправност може посматрати као неравноправан, будући да је у њему заступљено 82,35% жена, а свега 17,65% мушкараца. Али морамо имати у виду да равноправност по полу не значи једноставно укључивање подједнаког броја жена и мушкараца у све друштвене активности нити третирање жена и мушкараца на истоветан начин. Она подразумева стратегију укључивања женских и мушких интереса и искустава у развојне програме у свим политичким, економским и друштвеним сферама тако да је добробит и за мушкарце и жене подједнака.

Стога смо покушали да сазнамо шта се код нас заправо подразумева под родном равноправношћу, али и под новим појмовима, попут родно осетљиве реформе сектора безбедности, родно осетљивог буџетирања и *gender mainstreaming*-а. Од представнице Одбора за родну равноправност добили смо одговор да су ови појмови и за њих нови, преузети из иностранства, и још увек нејасни. Сазнали смо и то да су основне препреке већем учешћу жена у политици и пословима безбедности пре свега стереотипи, али и недовољна подршка и разумевање породице.

Овакву тезу потврђује и др Лилијана Чичкарић, која сматра да је патријархални систем моћи и даље нетакнут и репродукује специфичан тип мушке демократије, где су жене на маргини процеса одлучивања. Политичари мушкарци углавном показују сумњичавост у погледу кандидатура својих колегиница и не желе да деле власт са њима, а чак ни жене гласачи нису вољне да подрже жене кандидате.⁴²⁵

У међувремену се морамо придржавати одређених стандарда, јер у противном остајемо ускраћени за одређена права. То се десило почетком 2011. године, када је Србији привремено суспендовано право гласа у Парламентарној скупштини Савета Европе јер у својој делегацији није имала ниједну жену.

⁴²⁵ Лилијана Чичкарић, Институт друштвених наука. Извор текста:
<http://www.infomreza.com/drustvo/moze-li-zena-da-postane-predsednik-srbije/#ixzz1SqAyYpa0>

8. ВАНПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

Значај независних државних органа огледа се у њиховој контролној, надзорној, превентивној и регулативној функцији. Да би се наведене функције оствариле у пракси, нарочито контролна и надзорна, неопходно је постојање добре сарадње између независних државних органа и осталих грана власти, као и разумевање значаја и улоге ових органа. Контрола сектора безбедности од стране независних државних органа везана је само за оно што независни органи прате, што у случају овог рада значи контролу заштите права, података о личности, приступа информацијама од јавног значаја, корупције и финансија.

Да би се разумела улога и значај независних државних органа у процесу контроле сектора безбедности, као и њихов однос са Народном скупштином, послати су званични дописи овим органима ради обављања интервјуа у циљу реализације докторског рада. Овом допису су се одазвале само две институције: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Агенција за борбу против корупције.

8.1. Оцена остварености улоге Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

У циљу што адекватнијег сагледања улоге независних државних органа у контроли сектора безбедности, у децембру 2010. обављен је разговор са Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (видети прилог 6). Такође, ради разумевања проблематике анализирани су и годишњи извештаји Повереника. Овом приликом морамо истаћи да је Повереник био прва институција која је одговорила на званичан допис са жељом за обављањем разговора у циљу реализације докторског рада.

Према схватању повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Родољуба Шабића, надзор над сектором безбедности није примарни задатак независних државних органа, већ се он остварује кроз заштиту права којима се баве ови органи. Постоје многобројни проблеми са којима се ови органи сусрећу у раду, као што су неразумевање позиције ових органа, али и свестан отпор према новим стандардима. Такође, ресурси ових органа врло су скромни, а за ефикасно обављање послова, па и контроле над сектором безбедности, неопходни су логистика, време и људи. Проблеми ресурса могу се илустровати на самом примеру Повереника, који од 60 предвиђених места има попуњених само 29.

Према схватању повереника, главна препрека у функционисању ових органа и остваривању контроле над сектором безбедности није само споро и тешко разумевање ових тела, већ је проблем у томе што не постоје капацитети и воља да се контрола и надзор остварују тамо где би требало – у Народној скупштини, односно одговарајућем одбору Народне скупштине. Постојање оваквог вида контроле и надзора јачало би и квалитет рада независних државних органа.

Међутим, повереник је мишљења да ове институције добијају на значају, на шта указује и околност да је први пут једна независна институција (Заштитник грађана) извршила надзор над радом Безбедносно-информативне агенције. Повереник је однос са Народном скупштином оценио као веома добар, и сматра да посланици све више схватају и увиђају значај ових институција. Томе у прилог говоре и подаци добијени упитником, где чак 40,85% испитаних посланика просуђује да је улога Повереника за остваривању контроле над сектором безбедности веома значајна.

Будући да служба Повереника не води посебну евиденцију колико се захтева за приступ информацијама од јавног значаја, као ни колики број жалби, упућује институцијама сектора безбедности, замолили смо их, уколико су у могућности, да нам изађу у сусрет и доставе наведене податке. Од службе Повереника сазнали смо да је против МУП-а од почетка рада службе изјављена укупно 541 жалба, од чега је 400 жалби решено, а 141 жалба је и даље у процедури. Против Министарства одбране изјављено је 78 жалби, од чега је 49 решено, а 29 је у поступку решавања.

Против ВОА изјављена је једна жалба, која је решена, док су против ВБА изјављене 4 жалбе, од чега су 3 решене, а једна је у процедури. Против БИА је изјављено 15 жалби – 13 је решено, а 2 су у процедури.

Када је у питању податак о броју захтева за приступ информацијама упућеним органима безбедности, Служба располаже подацима које су од ових органа примили у извештају о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у 2010. години. Према извештају о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у 2010. години МУП је примио 1007 захтева, Министарство одбране 78, БИА 42 захтева, док ВОА и ВБА нису доставиле извештај Поверенику.

Најчешће тражене информације од Министарства одбране односе се на следећа питања: закључене међународне уговоре из области одбране и војне сарадње; материјално и финансијско пословање Министарства одбране; годишњи извештај о јавним набавкама; укупну вредност закључених уговора о набавкама добара, радова и услуга; укупну вредност поверљивих набавки добара, радова и услуга; податке о платама професионалних војника Војске Југославије у периоду од 2001. до 2007. године; податке о платама функционера; податке о броју закључених уговора о делу и уговора о привременим и повременим пословима и о утрошеним новчаним средствима по том основу; податке о броју закључених уговора са маркетиншким агенцијама и броју закључених уговора са медијима и о укупно утрошеним новчаним средствима по том основу; проблематику из надлежности Фонда за социјално осигурање војних осигураника која се односе на стамбена питања, финансијско пословање Фонда, исплату заосталих разлика итсл; фотокопије годишњих извештаја о раду Инспектората одбране за 2006. и 2007. годину; архивску грађу која се налази у Војном архиву; писани преглед субјеката код којих је Инспекторат одбране извршио инспекцијски преглед – фотокопије свих појединачних и периодичних извештаја Инспектората одбране о нађеном стању у инспекцијама у Министарству одбране и Војсци Србије; питања која се односе на рад ВБА из области примене посебних поступака и мера, а тражене су подношењем писаног захтева.⁴²⁶

Неки од примера тражених информација од јавног значаја из МУП-а јесу: фотокопије полисе осигурања лица од последица несрећног случаја (полиса незгоде) која је важила за 2009. и уколико је закључена за 2010. годину, којом су осигурани запослени у Министарству унутрашњих послова; информација о броју државних

⁴²⁶ Извор: Информатор о раду Министарства одбране, доступан на: www.mod.gov.rs/cir/.../informatator/INFORMATOR_O_RADU_MO_2011...

секретара у Министарству, броју других лица на положају, броју запослених који су пензионери, њихове личне податке, на којим местима раде и колика су њихова примања.⁴²⁷

Опет, најчешће тражене информација од јавног значаја из БИА јесу: које су основне активности Агенције; ко контролише рад Агенције; како грађани могу „препознати“ припадника Агенције; да ли припадници Агенције носе оружје; како се добија овлашћење за пресретање комуникација; могућност заснивања радног односа у Агенцији; могућност увида у досијее лица; плате запослених; набавке у „поверљивом поступку”.⁴²⁸

У оквиру свог делокруга, у циљу остварења контролне функције Повереник је, заједно са Заштитником грађана, Уставном суду поднео предлоге Закона о заштити података о личности, Закона о електронским комуникацијама и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији. Међутим, Уставни суд још увек ништа није одговорио.

Повереник је, након извршеног надзора над извршавањем обавеза из Закона о заштити података о личности, упутио 14 упозорења министарствима и поднео 14 захтева за покретање прекршајног поступка против министара у својству одговорних лица у тим министарствима, као органима власти. Упозорење се, између осталих, односи и на Министарство одбране.

Захтеви за покретање прекршајних поступака поднети су против министара, као одговорних лица која се налазе на челу министарстава. Међутим, до краја 2010. године повереник није обавештен да ли је и шта предузео надлежни прекршајни суд по предметним захтевима повереника.

У циљу промовисања права на приступ информацијама и заштиту података о личности у правном систему Републике Србије, Повереник је више пута давао иницијативе за доношење нових или измену постојећих прописа или подржавао сличне иницијативе које су долазиле од других субјеката. Међу оваквим иницијативама у 2010. години издвајамо оне које се односе на сектор безбедности: иницијатива министру унутрашњих послова да повуче из употребе Правилник о службеној и државној тајни и

⁴²⁷ Извор: Информатор о раду МУП-а, доступан на: www.mup.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/informator.html

⁴²⁸ Извор: Информатор о раду БИА, доступан на: www.bia.gov.rs/Saopstenja/Informator.pdf

начину чувања и ослобађања од чувања службене и државне тајне из 1976. године, правни акт који није ни ступио на снагу, пошто није објављен, а примењује се.

8.2. Оцена остварености улоге Агенције за борбу против корупције

Како ниједна сфера друштва није имуна на корупцију, па самим тим ни сектор безбедности, у циљу сагледања досадашњег рада Агенције и њене улоге у контроли сектора безбедности, као и односа са Народном скупштином, обављен је интервју са чланом Одбора агенције за борбу против корупције (видети прилог 6).

Иако је улога Агенције превасходно окренута ка власти, она остварује извесну улогу и у контроли и надзору сектора безбедности, пре свега кроз праћење корупције и захтевање одређених информација уколико се посумња да нешто није у реду. Са становишта Агенције значајно је да ове службе могу бити злоупотребљене и зато је потребна цивилна контрола сектора безбедности. Према речима члана Одбора агенције, они који су професионалци у безбедносним службама и који професионално обављају посао требало би да инсистирају на контроли и надзору, јер то указује на квалитет њиховог рада – кад их неко контролише, може и да укаже на пропусте, док све остало може да буде опасно и да се заврши злоупотребом. Преко надзора и контроле може се повећати лична одговорност и може се превентивно деловати.

Према схватању интервјуисаног члана Одбора агенције, суштина контроле и надзора лежи у парламентарној контроли. Да би се ова контрола остварила, неопходно је да, поред посланика, ту буду и стручњаци који имају искуство, али и интегритет и углед у јавности, они који су послом били везани за безбедносне службе и имају знања о функционисању ових служби, као и представници у институцијама у којима се школују кадрови за безбедносне послове.

Неопходно је да постоје и одређена правила, норме, поступци, начин на који функционишу службе, јер, према схватању интервјуисаног члана Одбора агенције, контрола од стране неквалификованих лица не значи ништа. Да би контрола била квалитетна, битно је да се контролна тела формирају по одређеним критеријумима, како би се добило тело које одговорно извршава контролу.

На питање о односу Агенције за борбу против корупције са Народном скупштином добили смо одговор да је, захваљујући скупштинској већини, Агенција

озакоњена, али да се према том органу посланици односе разнолико. Тако је наглашено да неки посланици не схватају улогу надзорних и контролних тела, док неки не поседују свест са аспекта политичке културе да су сви смењиви и заменљиви, те да је контрола битна за демократски поредак.

Према мишљењу интервјуисаног члана Одбора агенције, постоји извештајан степен подозривости када је у питању рад Агенције за борбу против корупције, будући да је рад овог органа окренут ка власти. Самим тим и препреке у раду Агенције потичу од саме власти. Наглашено је да још не постоји правна и политичка култура погодна за надзор и контролу. Какав је однос власти према Агенцији, може се закључити и на основу чињенице да је Влада формирала тим за координацију активности у борби против корупције, иако је ова координација у надлежности Агенције.

Будући да је Агенција озакоњена 2010. године, остаје тек да се убудуће види каква ће бити њена улога у контроли сектора безбедности преко одговарајућих случајева. Јер се само преко конкретних случајева може сагледати како функционише контрола и надзор у пракси.

8.3. Оцена остварености улоге Државне ревизорске институције

Улога ДРИ у контроли сектора безбедности огледа се у контроли завршног рачуна, поверљивих набавки, као и контроли да ли су у институцијама овог сектора успостављени системи интерне контроле и интерне ревизије.

На жалост, ДРИ није одговорила на званичан допис за интервју у циљу реализације докторског рада, који је послат два пута, тако да ћемо о остварености улоге ове институције говорити на основу података добијених од других органа, као и извештаја о раду ове институције.

Од свог оснивања 2005. године до данас ДРИ усвојила је свега два извештаја о завршном рачуну буџета Републике Србије (за 2008. и 2009. годину). У току 2009. године, у оквиру ревизије Нацрта Закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2008. годину,⁴²⁹ Државна ревизорска институција је указала на то да је систем интерне контроле успостављен само у четири министарства, као и у БИА.

⁴²⁹ Доступно на: http://www.dri.rs/images/pdf/revizija/izv_o_reviziji_zr_budzeta_rs_za_08.pdf

ДРИ је извршила ревизију саставних делова финансијских извештаја Министарства одбране, а у делу који се односи на функционисање система интерне контроле и интерне ревизије изражено је мишљење да је Министарство успоставило систем интерне контроле, али не у потпуности у складу са Законом о буџетском систему⁴³⁰ и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору.⁴³¹ Дата је препорука да се изврши усклађење.

Такође, према мишљењу Државне ревизорске институције, изложеном у Извештају о ревизији саставних делова финансијских извештаја Министарства одбране и МУП-а, финансијски извештаји за 2008. годину, у делу издатака за не-финансијску имовину, због начина извршавања решења о принудној наплати у Управи за трезор Министарства финансија, не приказују се довољно објективно.

Извештајем за 2008. годину утврђено је и да МУП није успоставило систем интерне контроле, као ни систем интерне ревизије, док је интерна контрола успостављена у БИА, али не и систем интерне ревизије. Министарства Владе Србије поступила су по препорукама Државне ревизорске институције и, у складу са Законом о буџетском систему, увела интерне контроле и ревизије.

Интерна ревизија у Министарству одбране успостављена је Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству одбране и иста је делимично попуњена. У јануару 2011. године донети су оснивачки акти: Повеља интерне ревизије и Етички кодекс интерне ревизије Министарства одбране, који су објављени у *Службеном војном листу*, бр. 01/11. А у оквиру МУП-а успостављене су Служба интерне контроле и Служба интерне ревизије.

На сајту ДРИ доступан је и извештај за 2009. годину, али овим извештајем нису обухваћени корисници буџета из сектора безбедности.

Према речима директора ДРИ, програмом ревизије, који је усвојио Савет ДРИ, извршена је ревизија код Министарства одбране и МУП-а, а у току је израда нацрта извештаја о обављеној ревизији за 2010. Предмет ревизије код наведених министарстава чине годишњи финансијски извештаји за 2010. годину и правилност

⁴³⁰ *Службени гласник РС*, бр. 9/02,...86/06.

⁴³¹ *Службени гласник РС*, бр. 82/07.

пословања министарстава. У оквиру ревизије финансијских извештаја обухваћене су и јавне набавке, а посебно поверљиве набавке. Међутим, резултати ревизије и јавних набавки биће доступни након састављања и достављања извештаја о обављеној ревизији. По сачињавању извештаја он се упућује Министарству одбране и МУП-у, као и Народној скупштини Републике Србије.⁴³²

О извештајима ДРИ расправља се на Одбору за финансије, али до 2011. године скупштина у пленуму није расправљала о извештајима ове институције. Само су се усвајали закључци надлежног одбора. До сада Одбор за одбрану и безбедност није показао интересовање за делове извештаја који се односе на Министарство одбране, МУП или БИА. Имајући у виду да се у Скупштини о буџету не расправља довољно, а завршни рачун не усваја, не схвата се ни значај ДРИ, која би требало да буде наредни инструмент по значају за контролу како извршне власти у целини, тако и појединих сектора.

Улогу ДРИ су лоше оценили народни посланици, а има и мишљења да је однос државе према њој неадекватан, али да ни сама институција не извршава довољно свој посао, будући да касни са ревизијом. Разлоге за ово можемо пронаћи у чињеници да су капацитети ове институције ограничени, да је тек 2010. године добила сопствене просторије за рад, а 2011. званични сајт, на којем се могу пронаћи потпуни извештаји и може се упознати се са радом институције.

Будући да су анкетирани посланици изјавили да се о буџету расправља недовољно, али и да се не разуме оно што пише, постоји могућност да се не разумеју ни извештаји ДРИ или се чак и не читају, нарочито ако се има у виду да последњи извештај има 1.336 страница. Постоји уверење да је за сада ова институција само „привид“ ДРИ, будући да се бави само контролом формалне законитости, а увођење интерне контроле и ревизије, сматра се једним од најважнијих помака који су остварени на основу првог извештаја о ревизији ДРИ. Поједини посланици исказали су уверење да ће временом ДРИ постати једна од најреспектабилнијих институција.

⁴³² Видети: <http://www.pravda.rs/2011/08/11/milioni-evra-otisli-na-poverljive-nabavke/>

8.4. Оцена остварености улоге Заштитника грађана

Своју улогу у процесу контроле сектора безбедности Заштитник грађана остварује у домену остваривања и заштите права, као и поступку контроле законитости и правилности рада институција сектора безбедности. Будући да заштитник грађана није одговорио на званичан допис послат ради обављања интервјуа у циљу реализације докторског рада, овај одељак се заснива на анализи објављених извештаја, препорука и мишљења заштитника грађана.

Од почетка рада заштитник грађана донео је четири годишња извештаја, чијом је анализом утврђено да се највећи број притужби грађана односи на рад представника извршне власти, посебно министарства Владе Републике Србије, као и на рад разних организација, агенција и предузећа којима су поверена јавна овлашћења.⁴³³

Традиционално се од укупног броја притужби на рад министарстава највећи број притужби односи на рад МУП-а. Током 2007. примљено је 13,82% притужби на рад МУП, као и 2,30% на рад Министарства одбране. У 2008. години од укупног броја притужби (220) које су се односиле на рад министарстава, више од једне трећине односило се на рад Министарства унутрашњих послова (80), док се 11,8% притужби односила на рад Министарства одбране. Такође, у току 2008. заштитник грађана је обавио многобројне контролне посете полицијским станицама и затворима.

У извештају за 2009. годину наведено је да се и у овој години од укупног броја притужби (468) на рад министарстава највећи број односи на рад МУП-а (198), док су се 23 притужбе односиле на рад Министарства одбране. У току 2009. године заштитник грађана је извршио и 19 посета затворима и полицијским станицама. Поједине посете су биле најављене, а поједине, сходно овлашћењима Заштитника грађана, ненајављене. Наглашено је да је током контролних посета наведеним установама заштитнику грађана омогућен несметан рад, и то: приступ свим просторијама, ненадзиран разговор са свим лицима, укључујући и лица на издржавању казне затвора и у притвору, ненадзиран разговор са свим запосленима у установама, приступ, увид и копирање тражених докумената, без обзира на степен њихове тајности, као и несметано фотографисање.

⁴³³ Видети: Извештаји Заштитника грађана 2007–2010, доступни на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

Заштитник грађана је потом накнадно извршио и контролу рада 92 полицијске станице у низу градова и општина, након чега је упутио неколико препорука Министарству унутрашњих послова, које је скоро на све препоруке поступило у року. Заштитник грађана је 2009. године примио и 83 притужбе које се односе на повреду права лица лишених слободе. Највећи број притужби 2010. године (637) односио се на рад Министарства унутрашњих послова (265), док се 39 притужби односило на рад Министарства одбране.

Заштитник грађана спровео је у јануару и фебруару 2010. године превентивну контролну посету Безбедносно-информативној агенцији (БИА). Основни циљ посете био је сагледање законитости и правилности (сврсисходности, сразмерности итд.) рада БИА при обављању послова из надлежности Агенције којима се задире у загарантована права и слободе грађана и, по потреби, давање препорука у циљу унапређивања законитости и правилности рада БИА и унапређивања поштовања људских права уопште.

Ток и резултати посете детаљно су представљени у посебном извештају, који је достављен Народној скупштини, у којем су наведене и препоруке Народној скупштини:

- „Упутно је донети нови Закон о Безбедносно-информативној агенцији, којим ће на потпунији, прецизнији и уопште квалитетнији начин бити регулисан начин обављања послова из делокруга Агенције којима се задире у гарантована људска права и слободе.
- Приликом доношења новог закона о БИА упутно је на нови начин уредити доношење одлуке о прикупљању података о оствареној телефонској комуникацији и локацији (без увида у садржај). Заштитник грађана става је да садашње законско решење, према којем примену те мере доноси самостално директор Агенције и спроводи је Агенција, није сагласно пракси у значајном броју европских земаља.
- Нови закон о БИА не би требало да садржи могућност да БИА почне са применом мера којима се одступа од Уставом загарантованих људских права без одлуке суда (након што Агенција прибави писмену сагласност председника Врховног касационог суда, односно овлашћеног судије – чл. 15 Закона о БИА). Заштитник грађана је уверења да модерна средства обраде текста омогућавају председнику Врховног касационог суда или овлашћеном судији да донесе одлуку о примени мера у надлежности БИА у истом временском року који је потребан за писање одобрења, те да је поменута законска одредба непотребна и стога неодржива.

- Саветно је размотрити основаност важећег тумачења, или оправданост таквог законског решења ако је важеће тумачење једино могуће, које предвиђа да се подаци прикупљени по одлуци председника Врховног касационог суда не могу користити у сврхе кривичног прогона. Заштитник грађана сматра како треба узети у обзир чињеницу да Устав у члану 42 прописује да се лични подаци, поред сврхе за коју су прикупљени, могу користити и за потребе вођења кривичног поступка или за заштиту безбедности Републике Србије, те да нижим правним актима или њиховим тумачењима не би требало ускраћивати могућност да подаци прикупљени по одлуци председника Врховног суда, дакле у складу са законом, буду коришћени као доказ у кривичном поступку.
- При сачињавању радног текста будућег закона о БИА требало би предвидети поступак каквим би се остварила права грађанина према којем су применом посебних мера прикупљани подаци на основу одлуке суда након испуњавања сврхе примене мера, укључујући и право на обавештавање о прикупљеним подацима као и начин поступања са њима.
- Истовремено, пожељно је да Народна скупштина у оквиру своје законодавне делатности размотри оправданост законских решења у законима о БИА, војним службама безбедности и полицији, којима се овим органима/службама даје могућност примене мера којима се задире у поједина, Уставом загарантована, људска права и слободе на основу одлуке председника Врховног касационог суда/одређеног судије. Поред теоретског правног питања да ли акт председника Врховног касационог суда има обележја „одлуке суда“, о којој говори Устав Републике Србије – чл. 41, ст. 2, и други, основано се поставља питање потребе за таквим одредбама, имајући у виду могућност да се за исте мере затражи одобрење (одлука) истражног судије.⁴³⁴

Међутим, Народна скупштина није разматрала посебни извештај заштитника грађана.

У оквиру свог делокруга, а у циљу остварења контролне функције, Заштитник грађана је заједно са Повереником Уставном суду поднео предлог Закона о заштити података о личности, Закона о електронским комуникацијама и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији. Међутим, Уставни суд још ништа није одговорио.

⁴³⁴ Извештај о превентивној контролној посети Заштитника грађана Безбедносно-информативној агенцији, стр. 15-16 доступан на:
http://www.ccmr-bg.org/upload/document/izvestaj_ombudsmana_o_poseti_b.pdf

Од укупног броја препорука Заштитника грађана (159), 16 препорука упућено је МУП-у, док су 3 препоруке упућене Министарству одбране. У извештају заштитника грађана наводи се да, иако је МУП традиционално орган против којег грађани подносе највише притужби, он истовремено остварује и најефикаснију сарадњу са заштитником грађана у испитивању њихове основаности и отклањању утврђених пропуста. Наглашава се да је успешна сарадња развијена и са Министарством одбране, у интересу како грађана који су се нашли у обухвату послова које врши то министарство, тако и, много чешће, запослених у Министарству и припадника Војске Србије.

Такође, наведено је да су државни и други органи и организације распознали у значајном броју не само обавезу, већ и сопствени интерес за сарадњу са Заштитником грађана, али да резултати сарадње упоређени са распрострањеношћу и разноврсношћу неправилности и проблема у раду јавне управе, нису ни издалека довољни за задовољство. „Промене су нужне, како у начину на који јавна управа схвата природу свог посла и обавља га, тако и у капацитету институције Заштитника грађана, уколико се не жели да се она уруши под тежином задатка који јој је поверен и силином очекивања грађана.“⁴³⁵

Будући да се највећи број притужби годинама упућује на рад МУП, као и то да Заштитник грађана остварује контролне посете службама безбедности, полицијским станицама и затворима, намеће се питање је ли потребно да се у Републици Србији установи институција специјализованог омбудсмана за безбедност. Ово питање постављено је интервјуисаним члановима Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине. Међутим, већина чланова Одбора сматра како треба да се види пракса других земаља у овом погледу, али постављају и питање сврсисходности постојања овакве институције.

Такође, већина анкетираних посланика (52,12%) негативно је вредновала значај улоге институције Заштитника грађана у остваривању контроле над сектором безбедности, док мањи број испитаника (16,86%) сматра да је улога ове институције ипак значајна.

Будући да овако негативним оценама нисмо могли да разговарамо са Заштитником грађана, верујемо да коментар на овакав однос према Заштитнику

⁴³⁵ Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину, доступан на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/aktivnosti/.../1304-a-2010-

грађана можемо да пронађемо у саопштењу Саше Јанковића где он наводи да „део владајуће елите доживљава независне контролне органе као нужно зло које мора да постоји, али не и да функционише.“⁴³⁶ У овом саопштењу наводи се и да је први Заштитник грађана, „до сада је реаговао, са сарадницима, на самовољу при спровођењу реформе судства, циничан предлог закона о тајности података, драконске измене закона о информисању, опасан закон о електронским комуникацијама и тајним службама (и још опаснији начин њихове примене), алкаво спровођење избора за националне савете националних мањина, безобзирне злоупотребе у здравству, немар у школству, одлагање и ре-одлагање реституције, брутално кршење права радника у процесима приватизације, повлађивање националној и верској искључивости, блиц-криг према Ромима у нехигијенским насељима, батинање у црквеном центру за одвикавање од дроге, нечовечно понашање према лицима лишеним слободе, налазио је иницијативе са 72.000 потписа грађана 'загубљене' у институцијама, указивао на штету од 'бланко оставки' и постизборног утицаја странака на састав парламента и водио скоро 2.000 поступака контроле рада органа власти по притужбама грађана.“⁴³⁷ Као и да је због тога „за три и по године променио пет привремених адреса, радио без заменика и сарадника, добијао плату нижу од оне која је прописана Законом о Заштитнику грађана, изменама скупштинског пословника прећено му је незаконитом сменом, а запослени у његовој стручној служби и даље су плаћени мање него други државни службеници на сличним пословима“.⁴³⁸

Имајући у виду напред напоменуто заштитник грађана Саша Јанковић „јавно саопштава да покушаји његовог дисциплиновања нису и неће успети; да је изабран не да би повлађивао утицајнима, давао Европи повољне оцене о раду администрације, ни додворавао се популизмом грађанима, већ да би, како је утврђено Уставом, контролисао рад органа власти и штитио загарантована права и слободе. То неће чинити по било чијим налозима и жељама, већ у складу са прописима, највишим стандардима посла који обавља и својом савешћу.“⁴³⁹

⁴³⁶ Заштитник грађана: Нисам изабран да бих повлађивао утицајнима, већ да бих контролисао рад органа власти и штитио загарантована права и слободе, 21. фебруар 2011, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/aktivnosti/saopstenja/1274-2011-02-21-10-06-20>

⁴³⁷ Исто.

⁴³⁸ Исто.

⁴³⁹ Исто.

8.5. Оцена остварености парламентарне контроле сектора безбедности од стране представника институција безбедности

Будући да би однос законодавне и извршне власти требало да почива на раније описаном узајамном ограничавању и контроли, односно систему „кочнице и равнотеже“ (*checks and balances*), приказани резултати истраживања јасно указују да у овом систему нешто не функционише, нарочито када је у питању контрола.

Имајући у виду да је оствареност контроле, нарочито над службама безбедности, врло лоше оцењена, о чему говори и Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, у циљу што обухватнијег сагледања проблема парламентарне контроле сектора безбедности обављени су и разговори са представницима служби безбедности, као и са државним секретаром Министарства одбране (видети прилоге 5 и 7).

Од представника служби безбедности сазнали смо да су службе безбедности почеле редовно да подносе извештаје и да су народни посланици били у посети извесним службама. Организовани су и семинари о сарадњи служби и међународних организација како би се посланици упознали са њиховим радом, организацијом и надлежностима. Међутим, организовани семинари били су слабо посећени.

Извештавање Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине Републике Србије од стране служби безбедности врши се тако што се прво подноси писани извештај, а потом се усмено презентују најважнији резултати и проблеми у раду агенција. Уколико је седница отворена за јавност и уколико присуствују медији, извештај се у знатној мери скраћује, тј. осиромашује.

Након излагања од стране директора служби или овлашћеног представника народни посланици постављају питања. Међутим, у присуству медија покрећу углавном политичка питања, на која представници служби нису у могућности да дају одговоре.

На питање да ли би требало да постоје критеријуми за избор оних који контролишу службе безбедности, интервјуисани представници служби сагласни су са тим да треба да постоје одређени критеријуми, али пре свега знање и воља за контролом. Истакнуто је да посланици, пре свега чланови Одбора за одбрану и

безбедност, имају велика овлашћења, али се поставља питање о томе знају ли да дефинисана овлашћења користе у пракси.

Представници служби безбедности истакли су да имају добар однос са независним државним органима које сматрају значајним за остваривање контроле, али су нагласили и то да понекад има превише захтева, првенствено од Повереника за информације од јавног значаја и Заштитника грађана, на које нису увек у могућности да одговоре у захтеваном року.

Попут чланова Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине, и представници служби безбедности сагласни су у оцени да Одбор за одбрану и безбедност не би требало да контролише текуће акције служби безбедности, пре свега како не би дошли у искушење да утичу на акцију и како се не би десило да се одређена акција компромитује.

Представници служби навели су и неке препоруке за унапређење контроле, као што су демистификација служби безбедности кроз едукацију, раздвајање одбора, конципирање одбора са људима који поседују стручна знања, јачање политичке воље да се контрола спроведе у пракси, организовање седница које би биле затворене за јавност, организовање посебних сусрета представника служби безбедности са члановима Одбора када је реч о осетљивим безбедносним питањима.

Имајући у виду да је и оствареност контроле војске ниско оцењена, пре свега од стране опозиције, о томе је обављен и разговор са државним секретаром Министарства одбране, који је однос министарства са скупштином оценио позитивно и наглашава да оствареност контроле војске искључиво зависи од парламента. Међутим, да би Одбор могао остваривати контролу, неопходно је да су његови чланови довољно едуковани да знају шта да питају министра, начелника Генералштаба, или лица која су овлашћена за подношење извештаја. Неопходно је да поседују базично образовање о систему одбране, да познају организациону структуру Министарства одбране и начин функционисања Министарства одбране. Заправо, као основни проблем контроле наглашена је едукација посланика у области сектора одбране и безбедности, односно одсуство знања из ове области. Наглашено је и да је неопходно у погледу контроле разграничити политику од струке и да се посланици држе тематике која не излази из оквира политике.

Будући да је тек 2011. године министар одбране први пут поднео извештај о одбрамбеним припремама Одбору за одбрану и безбедност, а потом и осталим народним посланицима, осврнули смо се и на питање објављивања делова извештаја од стране медија пре него што се сâм извештај нашао на дневном реду скупштине. Према схватању државног секретара, уколико не буде санкционисан посланик који је новинарима дао на увид извештај и ако не буде санкционисан новинар који је то објавио, Министарство одбране ће бити у дилеми шта учинити следеће године, односно, како поднети извештај следеће године.

На питање значаја независних институција у остваривању контроле секретар одговара да Министарство одбране остварује тесну сарадњу са њима и увиђа значај ових институција. Како су ове институције нове, неопходно је да се систем полако привикне на њих, да подигне ниво свести, спозна присуство тих органа, јер могу да унапреде рад министарстава.

ЗАКЉУЧАК

Промене природе и извора претњи безбедности почетком 21. века условиле су потребу држава да системе безбедности прилагоде новим околностима, што је названо реформом сектора безбедности. Развоју концепта реформе сектора безбедности, поред дефинисаних нових изазова, ризика и претњи, допринеле су и промене у схватању безбедности и потенцирање концепта људске безбедности; значај доброг управљања као основног принципа демократије и његовог дефицита у земљама у развоју и транзицијским земљама, зависност између развојне помоћи земљама Трећег света и стања њихових институција безбедности; транзиција посткомунистичких земаља Централне и Источне Европе, али и изазови са којима су се суочиле развијене земље након 11. септембра 2001. године.

Како би се реформа сектора безбедности остварила на ефикасан начин неопходно је да буду задовољени одређени предуслови и принципи, међу којима се као најзначајнији истичу промене размишљања која се односе на питања безбедности; легитимна политичка власт која иницира и извршава реформу у складу са демократским принципима и потребама друштва и државе; универзалност реформе и њена примена на све државне инструменте моћи; континуитет реформи; успостављање парламентарне контроле над сектором безбедности и обезбеђење учешћа цивилног друштва у контролу сектора безбедности. Последњих година истиче се и значај родног питања у реформи сектора безбедности о чему говори и резолуција 1325 Савета безбедности УН (*Жене, мир, безбедност*), која апелује на повећање броја учешћа жена на свим нивоима доношења одлука, али и на спречавање, управљање и решавање сукоба.

Да би земље, пре свега земље у транзицији, прилагодили сектор безбедности новонасталим околностима, неопходно је да успоставе систем демократске и цивилне контроле над овим сектором. Демократска и цивилна контрола сектора безбедности одређена је као политички стандард од стране великог броја регионалних организација, као што су ОЕБС, НАТО, ЕУ, Савет Европе и Савез држава Северне и Јужне Европе, а дефинисана је као политичка контрола од стране легитимно изабраних органа власти на демократским изборима. Успешност успостављања система демократске и цивилне

контроле зависи од испуњености следећих предуслова: уставног и законског оквира којим је извршена подела власти; контроле сектора безбедности од стране организација цивилног друштва; транспарентности одбрамбене и безбедносне политике; јавне дебате о безбедносним питањима и политичке неутралности институција безбедности.

Кључну улогу у оквиру демократске и цивилне контроле требало би да игра парламент, кроз остваривање своје контролне функције. Парламент има на располагању многобројне инструменте контроле, као што су интерпелације, предлог за изгласавање неповерења влади, посланичка питања, парламентарне истраге, рад сталних парламентарних одбора, јавна (са)слушања, буџетску контролу као облик финансијске и политичке контроле, као и посебне механизме контроле, при чему се пре свега мисли на рад независних државних тела. Постојање јасно одређене уставне и правне моћи један је од услова да би парламентарна контролу сектора безбедности била ефикасна, а као значајни услови још се истичу и обичајна пракса, ресурси и стручност, као и политичка воља.

Приказаним теоријским оквиром истраживања, анализом литературе и нормативноправне регулативе, утврђено је да постоји уставни и законски оквир за остваривање демократске и цивилне контроле сектора безбедности у Републици Србији. Сектор безбедности дефинисан је као структурно и функционално уређена целина елемената чијом се делатношћу остварује заштита националних интереса Републике Србије, а проблематика његове реформе постала је актуелна након октобарских промена 2000. године. У оквиру процеса реформе сектора безбедности у Републици Србији усвојен је нормативноправни оквир којим је регулисан сектор безбедности; извршене су организацијске промене унутар Министарства одбране, МУП-а и служби безбедности; извршена је реформа војног и полицијског образовања и праксе; у циљу побољшања положаја жена у сектору безбедности Република Србија је усвојила Национални акциони план за примену резолуције 1325 СБ УН; а целокупан сектор безбедности стављен је под контролу демократски изабраних органа власти.

Значајну улогу у оквиру демократске и цивилне контроле игра Народна скупштина Републике Србије која у остваривању своје контролне функције има на располагању следеће инструменте: посланичка питања, интерпелацију, парламентарне истраге, гласање о неповерњу влади, јавна слушања, рад сталних парламентарних одбора и буџетску контролу. Међутим, у оквиру Народне скупштине најзначајнију

улогу у демократској и цивилној контроли сектора безбедности игра парламентарни Одбор за одбрану и безбедност.

Поред наведених инструмената од изузетног су значаја и инструменти ванпарламентарне контроле сектора безбедности под којима подразумевамо рад независних државних органа, пре свега Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државне ревизорске институције и Агенције за борбу против корупције.

Истраживањем остварености парламентарне контроле сектора безбедности утврђено је да су Народној скупштини на располагању многобројни инструменти за контролу и да сами посланици увиђају њихов значај. Посланици су позитивно оценили значај доношења законске регулативе из области безбедности за контролу сектора безбедности, као и значај доношења и контроле буџета. С обзиром на природу мерене појаве, реч је о нечему што објективно постоји и, будући да се оцена даје на бази објективног и непристрасног суда, могле су се и очекивати једнозначне оцене, тј. груписање одговора у негативне и позитивне. Наиме, што је могућност непосредног опажања ефеката неког инструмента израженија, то су по правилу и оцене значаја тог инструмента једнозначније, односно груписане око позитивних или негативних вредности. Међутим, у одговорима на питање оцене значаја рада Одбора за одбрану и безбедности за контролу сектора безбедности не може се уочити јасан, доминантан став о значају овог инструмента, што је условило потребу детаљније анализе рада овог одбора.

Рад Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине, као једног од најзначајнијих инструмената контроле сектора безбедности, у потпуности је незадовољавајући. На основу анализе извештаја о раду Одбора и интервјуа обављеног са члановима Одбора за одбрану и безбедност дошли смо до сазнања да Одбор за одбрану и безбедност до сада није расправљао о питањима буџета за сектор безбедности, нити је контролисао законитост трошења буџетских средстава. Није расправљао о војним набавкама и војној индустрији, није посећивао установе војске ни полиције, нити је користио услуге спољних експерата. Једном је користио услуге Одсека за информативно-истраживачке послове, а чланови Одбора до сада појединачно нису тражили услуге тог одсека.

Одбор за одбрану и безбедност није расправљао о извештајима независних државних органа, нити има сарадњу са њима. Не постоје критеријуми за избор чланова Одбора за одбрану и безбедност, на шта указује и њихова стручна спрема. Није усвојен План рада одбора, а ресурси са којима располаже Одбор за одбрану и безбедност су недовољни за озбиљан рад. Седнице Одбора за одбрану и безбедност одржавају се ретко и углавном су отворене су за јавност. Отвореност седница за јавност, у присуству медија, за последицу има да се приликом подношења извештаја углавном постављају политичка питања, која немају ближе везе са извештајем и на која представници служби нису у могућности да дају одговоре. Политичке расправе које се одвијају на пленарним седницама преносе се и на одборе, при чему се занемарује чињеница да су одбори радна тела Народне скупштине. Заправо, целокупна активност Одбора, без обзира на јасно дефинисану надлежност, до сада се сводила само на усвајање извештаја и начелно разматрање предлога закона.

Овом приликом наводимо и лично искуство присуства седници Одбора у марту 2011. године, када је требало да се усвоји годишњи извештај о раду МУП-а. Након вишесатног кашњења представника МУП-а и отварање седнице, седница је убрзо и затворена, будући да опозиција није хтела да учествује у раду Одбора.

До данас, тачније и након шест месеци, ова седница још увек није одржана, односно није усвојен годишњи извештај о раду МУП. Овим се само указује на озбиљност рада Одбора и озбиљност схватања питања безбедности.

Већина анкетираних посланика сматра да парламентарна контрола над сектором безбедности, нарочито службама безбедности, заправо и није остварена. Значајно је напоменути да се појам контроле односи искључиво на полицију и војску, док се за службе безбедности користи појам надзора. Наиме, Уставом, законима и Пословником Народне скупштине дефинисано је да Народна скупштина врши надзор над службама безбедности, а, како смо већ истакли, надзор је без контроле могућ и остварив, али не и довољно ефикасан. Посланици су, такође, негативно вредновали и значај улоге независних државних органа у остваривању контроле сектора безбедности.

Како посланичке групе нису подједнако одговориле на упитник, а да се не би стекао утисак да претходно наведени одговори приказују ставове већине народних посланика, извршено је поређење одговора на одређена питања према посланичким групама. Уочљива је јасна разлика у одговорима опозиционих странака и владајуће

коалиције, при чему највећа опозициона странка у високом проценту (преко 85%) сматра да контрола сектора безбедности уопште није остварена, док су ставови владајуће коалиције супротни. Ове разлике уочене су и у одговорима на питање о значају улоге независних државних органа у контроли сектора безбедности, као и у оцени рада Одбора за одбрану и безбедност.

На основу компарације одговора на одређена питања уочено је да се посланици доследно понашају када оцењују оствареност парламентарне контроле сектора безбедности у односу на посланичку групу, односно политичку партију којој припадају. Наиме, уочљив је „хало-ефект“. Од посланика се очекује да у свакодневном раду парламента критикују или подржавају рад владе. Њихов свакодневни рад се рефлектовао механизмом хало-ефекта на резултате истраживања, будући да су посланици користили сваку прилику да промовишу своје ставове. Овакво понашање је у супротности са очекивањима, будући да се од политичке елите не очекује пристрасно понашање када се нађе у улози испитаника.

Забрињавајући је податак да је контрола физичко-техничког обезбеђења од стране 11,27% посланика оцењена као увелико остварена (1,41% изузетно, 9,86% у великој мери), при чему чак 27,78% посланика посланичке групе ЗЕС дели овакво мишљење. Чињеница је да приватна безбедност није законски регулисана, тако да ни не постоји могућност његове контроле. Сачињен је нацрт закона којим је предвиђено да надзор над овим сектором врше овлашћени полицијски службеници министарства. Како дефинисаним делокругом одбора Народне скупштине није предвиђено контролисање и надзор овог сектора, можемо закључити за контрола над сектором безбедности није потпуна.

Такође, 12,68% посланика сматра да је контрола Управе царина (УЦ), Управе за спречавање прања новца (УСПН) Министарства финансија Републике Србије и Пореске полиције остварена у великој мери и изузетно. Међутим, о раду ових органа Министарства финансија није у тренутном сазиву водио расправу Одбор за финансије Народне скупштине, као ни Одбор за одбрану и безбедност Народне скупштине.

Ово нас доводи до питања едукације народних посланика о питањима безбедности. На жалост, чак 74,29% анкетираних посланика никада није похађао семинар/курс из области безбедности, 70,42% посланика никада није учествовало на

конференцији, док 79,71% посланика никада није присуствовало радионици/округлом столу из области сектора безбедности.

Такође, када је у питању едукација чланова Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине, на основу доступних података можемо закључити да су на досадашњим семинарима, конференцијама и другим видовима едукације, углавном учествовали чланови владајуће коалиције, док четири члана Одбора до сада уопште нису суделовали на њима.

Будући да су Народној скупштини на располагању и посебни механизми контроле, пре свега независни државни органи, упитником и интервјуима са народним посланицима обухваћено је и питање значаја ових органа у остваривању контроле над сектором безбедности, као и односа ових органа са Народном скупштином. Такође, обављен је и разговор са представницима неких независних државних органа. Изузев Повереника за информације од јавног значаја, улога осталих независних државних органа (Заштитника грађана, ДРИ, Агенције за борбу против корупције) оцењена је махом негативно, нарочито од стране опозиције, која сматра да ови органи нису независни, будући да их именује владајућа коалиција. Са друге стране, сами независни државни органи сматрају да је главни проблем у функционисању како самих органа тако и парламентарне контроле сектора безбедности – споро и тешко разумевање ових тела, као и то што не постоје капацитети и воља да се контрола и надзор остварују тамо где би требало – у Народној скупштини, односно одговарајућем одбору Народне скупштине.

Ипак, ови органи остварују значајну улогу у процесу контроле сектора безбедности. Заправо, могли бисмо закључити да за разлику од Народне скупштине, превасходно надлежног одбора, ови органи своје надлежности и овлашћења примењују у пракси. Најважнији резултати рада ових органа огледају се у успостављању система интерне ревизије, остваривању права на приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, заштити права, обавези државних органа да објављују информаторе о раду, односно да свој рад учине транспарентним, посетама институцијама безбедности итд.

Да би парламентарна контрола над сектором безбедности била ефикасна, потребно је да у процес контроле буду укључене и организације цивилног друштва. Међутим, велики број анкетираних посланика сматра да улога цивилног друштва у

процесу контроле сектора безбедности није значајна; па тако 38,02% анкетираних посланика сматра да улога академских институција у процесу контроле сектора безбедности није значајна и да је квалитет комуникације на веома ниском нивоу.

На жалост, то је нешто што овај аутор може да потврди на основу личног искуства. Наиме, и поред одобрења Генералног секретара Народне скупштине за обављање истраживања, поред тога што су посланици били упознати са сврхом истраживања, дистрибуција упитника морала је да се врши у више наврата. Интервјуи су углавном били заказивани путем посредника, а дешавало се да се народни посланици не појаве на заказаном разговору. Такође, посланици нису одговарали на телефонске позиве који су били претходно договорени са њима, нити су одговарали на електронску пошту. Од свих испитаних посланика тек је један исказао интересовање за сáмо истраживање.

Поједине институције безбедности, такође, нису одговарале на званичне дописе (МУП), као и независни државни органи (ДРИ, Заштитник грађана).

Овакав однос према представницима академских институција, негативна оцена значаја НВО, чињеница да Одбор не користи услуге спољних експерата, као и намера да се медији користе искључиво у сврху прикупљања политичких поена, указује на то да смо, и поред нормативних, организацијских и функционалних реформи, као друштво далеко од остварења друге генерације реформе сектора безбедности и демократизације у целини.

Како је интегрисање родног питања у реформу сектора безбедности и парламентарну контролу постало неопходно са становишта поступања са међународним нормама које се тичу безбедности и родног питања, али и достизања нивоа демократски уређених друштава, истраживањем је било обухваћено и ово питање.

У Одбору за одбрану и безбедност налази се само једна жена и, према схватању чланова Одбора, није ни потребно да буде заступљено више жена. Постоји уверење да се састав Одбора не може уобличити на основу жељене пропорције. Како је *Националном стратегијом за побољшање жена и унапређење родне равноправности* дефинисано да се применом Резолуције 1325 СБ УН у Републици Србији стварају могућности да улога жена у сектору безбедности постане значајнија и уочљивија, и да

се њоме ојачава улога жена у реформским процесима и подржава ангажовање жена у безбедносним структурама на локалном, националном и регионалном нивоу, али и стварају услови за уважавање принципа родне равноправности, постављено је и питање да ли резолуција 1325, *Мир, жене, безбедност*, може допринети већем учешћу жена у сектору безбедности. Било је и одговора да им је сама резолуција непозната, као и то да је истинска дискриминација, заправо, ако тако нешто треба да се регулише законом.

Такође, чак 31,42% анкетираних посланика сматра да ова резолуција није значајна или је значајна у малој мери (25,71 у малој мери, 5,71% нимало) за реформу сектора безбедности и остваривање парламентарне контроле. Детаљнијом анализом овог питања установили смо да је перцепција улоге и значаја резолуције 1325 детерминисана полом и да нигде није тако видљива разлика у одговорима у односу на пол испитаника.

Установили смо да су и појмови попут родно осетљиве реформе сектора безбедности и родно осетљивог буџетирања нови, те да још увек нису схваћени у потпуности. Као основне препреке већем учешћу жена идентификовани су пре свега стереотипи, али и недовољна подршка и разумевање породице. Наведено је и то како нам тек остаје да на новим парламентарним изборима 2012. године видимо да ли ће примена нових закона и стратегија променити нешто на политичкој сцени Србије. Ипак, на жалост, постоји мишљење да „ће много воде Дунавом протећи пре него што даме у Србији постану покретачка снага политичких промена“.⁴⁴⁰

Радом је била обухваћена и анализа неопходних услова за остварење парламентарне контроле сектора безбедности. Закључено је да, иако постоји јасно дефинисан уставни и законски оквир, овај услов није довољан за ефикасно остваривање контроле. Заправо, већина испитаних посланика сматра да контрола постоји формално, само на папиру. Обичајна пракса је лоше оцењена као услов од значаја за контролу сектора безбедности. Наиме, свега 10,29% анкетираних посланика верује да је овај услов од изузетног значаја, док 27,94% оцењује да је значајан у малој мери, а 2,94% држи да нема никаквог значаја.

Обичајна пракса односи се и на развијање и одржавање навика и пракси парламентарне контроле подржане друштвеним нормама, попут узајамног поштовања и

⁴⁴⁰ Видети:
http://www.danas.rs/dodaci/vikend/plave_strane/slavica_djukic_dejanovic_izborile_smo_se_za_promenu_izbornog_zakona.45.html?news_id=219586

поверења, као и остваривања дијалога међу људима. На жалост, овакав вид навика и пракси у нашем политичком животу налази се на веома ниском нивоу, пре свега због недостатка политичке воље. Воља посланика да користе расположива средства и механизме пресудан је услов ефикасне парламентарне контроле.

На питање о значају политичке воље за остваривање контроле 56,36% анкетираних посланика изјављује да је она од изузетног значаја, 22,05% сматра да у великој мери утиче на остваривање контроле. Међутим, недостатак политичке воље да се јасно уставно и законски дефинисани оквири и надлежности контроле примене у пракси може се уочити у међусобном оптуживању посланика за незаинтересованост за рад и неуспехе у реформским процесима и достизању дефинисаних циљева, непостојању дијалога и сарадње међу посланицима, опструкцији од стране опозиције, интересу посланика владајуће странке да одржава извршну власт, незаинтересованости изборног тела (која долази до изражаја пре свега у недовољној едукацији и разумевању сектора безбедности и потреби његове контроле), неодговорности парламента према обавези усвајања завршног рачуна (која се огледа у изјави председнице Одбора за финансије да „нема сврхе да Скупштина усваја завршни рачун кад су паре већ потрошене“).

Недостатак политичке воље уочљив је и у злоупотреби института посланичких питања ради привлачења медијске пажње и прикупљања политичких поена, недовољној едукацији посланика из области безбедности, занемаривању буџета као инструмента контроле, неуважавању значаја независних државних органа у остваривању контроле, недовољној и неквалитетној комуникацији са представницима цивилног друштва, непостојању одговорности према бирачком телу. Све ово указује не само на недостатак политичке воље, већ и на одсуство политичке културе уопште.

Следећи услов који се поставља као неопходан за остваривање парламентарне контроле чине ресурси. Да би парламентарна контрола сектора безбедности била ефикасна, незаобилазно је постојање експертизе и ресурса унутар самог парламента. Неопходно је да посланици имају приступ различитим информацијама, као и непристрасном саветовању. Све ово омогућава Одсек за информативно-истраживачке послове Народне скупштине, чије су услуге чланови Одбора за одбрану и безбедност користили свега једном, а чланови Одбора појединачно никада. Негативно је, такође, и схватање шефа Одсека за информативно-истраживачке послове, према којем стручност

и ресурси скупштине немају велики значај за остваривање парламентарне контроле, будући да је парламент политичка институција, па је самим тим политичка воља посланика најбитнији момент. Политичка воља свакако јесте најбитнији услов, али не може функционисати уколико нису остварени и остали услови.

Имајући у виду поменуте аспекте (овлашћења, политичка воља и ресурси), према претходно наведеној подели парламената, могли бисмо закључити да Народна скупштина припада парламентима у фази развоја, будући да ови парламенти имају овлашћења, али не и ресурсе, нарочито стручно особље или библиотеке, а самим тим ни неопходне информације, као ни вољу да би владу позвале на одговорност. Али се исто тако, имајући у виду оствареност парламентарне контроле сектора безбедности, наша земља може сматрати демократијом у настајању.

Како је оствареност контроле, нарочито над службама безбедности, оцењена врло лоше, о чему говори и Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, у циљу што обухватнијег сагледања проблема парламентарне контроле обављени су и разговори са представницима институција безбедности које подnose извештаје Народној скупштини. На основу анализе интервјуа можемо закључити како постоји сагласност да би требало да постоје одређени критеријуми за избор чланова одбора надлежних за контролу, али пре свега знање и воља за контролом.

Имајући у виду да се под кључном функцијом парламента у остваривању контроле подразумевају откривање и превенција злоупотреба, арбитарног понашања или незаконитог и неуставног деловања владе и јавних институција; заштита права и слобода грађана; позивање владе на одговорност у вези са начином коришћења новца пореских обвезника итд, неопходно је да се ураде многобројне промене у досадашњем раду Народне скупштине како би се ова функција остварила, будући да се Народна скупштина претворила „у пуку причаоницу која само потврђује одлуке које су, у ствари, донете на другом месту“.⁴⁴¹ Овоме у прилог иде чињеница да се целокупна активност свела на законодавну, при чему се велики број закона доноси по хитном поступку, што онемогућава упознавање народних посланика са предметима и квалитетне расправе.

⁴⁴¹ Хејвуд, Е., *Политика*, Слио, Београд, 2004, стр. 578.

Да би Народна скупштина била у стању да спроводи контролу и оствари ниво развијених земаља, битно је да у пракси примењује инструменте који су јој на располагању, да се схвати значај буџета и да се кроз усвајање завршног рачуна контролише утрошак буџетских средстава. Неопходно је схватити да су у одбори радна тела, тј. *погонски део скупштине*. Одбори, пре свега Одбор за одбрану и безбедност, требало би да своја овлашћења примењује у пракси. Да би се то остварило, пресудно је да се сачини методологија рада одбора, односно да се усвоји план рада одбора. Потребно је дефинисати критеријуме за избор чланова одбора, одредити тачан дан у недељи или месецу када ће се одржавати седнице (увођење редовних седница одбора), више седница треба да буде затворено за јавност, али да о томе постоји обавештење на сајту скупштине.

Битно је појачати ресурсе одбора, едукацију посланика, али увести и праксу јавних слушања, као и консултација и сарадње са организацијама цивилног друштва о питањима одбране и безбедности. Од изузетног значаја је схватање значаја независних државних органа и њихове улоге у процесу контроле. Одбор за одбрану и безбедност требало би да у дневни ред уврсти и делове извештаја ових органа који се односе на сектор безбедности. Такође, за несметано функционисање одбора потребно је именовати потпредседника како би се седнице могле одржавати и када је председник спречен да присуствује. За одређена осетљива питања Одбор би требало да формира пододборе.

Неопходно је да се јасно дефинише и нормативно регулише целокупан сектор безбедности, као и то да Народна скупштина успостави систем контроле над приватним сектором безбедности, као и установама које имају полицијска овлашћења. Заправо, неопходно је постојање регуларних и институционализованих односа са институцијама сектора безбедности, организацијама цивилног друштва, истраживачким институцијама и НВО које су специјализоване за питања одбране и безбедности, медијима, независним државним органима, међународним организацијама, посланичким групама, као и другим парламентима и парламентарним групама.

Али, најважнији услов који треба остварити јесте политичка воља да се нешто промени на политичкој сцени у Републици Србији, да се овлашћења Народне скупштине примењују у пракси, да се успоставити „здрав“ дијалог између опозиције и

владајуће коалиције, као и то да се развије свест код народних посланика да су за свој рад одговорни онима који су их бирали.

Идеално би било када би се оствариле визије дефинисане у *Концепту развоја Републике Србије до 2020. године*, у којем се, између осталог, наводи да „јачање уставног и политичког положаја и ауторитета Народне скупштине као демократског народног представништва, односно највишег представничког тела и носиоца уставотворне и законодавне власти, представља основ изградње демократског друштва“.⁴⁴² Истиче се како би Народна скупштина требало да „задобије ауторитет демократског народног представништва које верно изражава основне интересе и потребе грађана, креира општи оквир друштвене и државне политике доношењем закона и врши ефикасну политичку контролу њиховог извршавања.“⁴⁴³ Уз то, у овом погледу би од посебног значаја била „изградња и афирмација ефикасног система парламентарне контроле над извршном влашћу.“⁴⁴⁴

Као један од битних циљева наводи се пуна афирмација регулаторних и контролних тела и органа, која подразумева „целовитију законску регулативу која ће гарантовати њихову надлежност у складу са европским стандардима, пуну самосталност, компетентност и одговорност; обезбеђење потребних финансијских, кадровских и материјално-техничких услова за њихов успешан рад; пружање политичке и друге јавне подршке њиховој самосталности и ослобађању од политичког, посебно страначког утицаја на њихов рад; јасно разграничење надлежности између министарстава и разних владиних агенција, као и увођење ефикасног система финансијске и друге контроле њиховог рада“.⁴⁴⁵ Наглашено је и да би требало довршити започете реформе сектора безбедности, пре свега кроз развој и унапређење система парламентарне контроле над овим сектором.

На основу свега напред поменутог можемо закључити да је основна хипотеза рада потврђена, односно, да је парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији нормативно и институционално устројена, али у функционалном смислу није достигла задовољавајући ниво демократске праксе. Међутим, морамо

⁴⁴² Србија 2020: Концепт развоја Републике Србије до 2020. године – Нацрт за јавну расправу, <http://www.predsednik.rs/mwc/pic/doc/SRBIIJA%202020%20FINAL%2018122010.pdf>

⁴⁴³ Исто.

⁴⁴⁴ Исто.

⁴⁴⁵ Исто.

истаћи да до сада није спроведено овакво истраживање парламентарне контроле сектора безбедности у Републици Србији, које је обухватило упитник и интервјуе са народним посланицима и с представницима независних државних органа и институција безбедности. Будући да је ово истраживање прво овакве врсте, оно ће свакако допринети разумевању проблематике парламентарне контроле сектора безбедности, али је и сасвим извесно да оно има и недостатке, за које ће се у неким даљим истраживањима свакако настојати да се отклоне.

ЛИТЕРАТУРА

Уџбеници, монографије и студије

1. *A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR)*, International Development Department, School of Public Policy University of Birmingham, B15 2TT, United Kingdom, Global facilitation network for SSR, December 2007.
2. Adedeji, E., Boubacar N'Diaye (editors), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges*, DCAF, Geneva, 2008.
3. Ball, N., *Security and Economy in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988.
4. Ball, N., *Dilemmas of Security Sector Reform: Response to "Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries"*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin, 2004.
5. Beetham, D., *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century, a guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006.
6. Beetham, D., *Парламент и демократија у 21. веку*, Интерпарламентарна унија/ UNDP Србија/ЕУ, Београд, 2008.
7. Bobbio, N., *The future of democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1987.
8. Born, H., *Democratic Oversight of the Security Sector. What does it mean?* Working Paper No. 9, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2002.
9. Born H., Caparini M., Haltiner K., *Models of democratic control of the armed forces: A multi-country study comparing 'good practice' of democratic control*, DCAF, Geneva, 2002.
10. Born, H., Fluri, P., Lunn, S., *Oversight and Guidance: The relevance of parliamentary oversight for the security sector and its reform*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces & NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003.
11. Борн, Х., *Приручник за посланике број 5/03 – Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса*, Горграф, Београд, 2003.
12. Bryden, A., Hänggi, H. (eds), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, DCAF, Geneva, 2004.

13. Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1996/97.
14. German, W., Edmunds, T., *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*, DCAF / BICC, 2003.
15. Голубовић, Д., *Лобирање у парламенту – упоредна искуства и препоруке за Србију*, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2009.
16. Дал, Р., *Демократија и њени критичари*, CID, Подгорица, 1999.
17. Дапчевић, Љ., *Контрола полиције и полицијски омбудсман*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008.
18. *Democratising Security in Transition States*, Findings, Recommendations and Resources from the UNDP/DCAF Roundtable for CIS Parliamentarians, Prague, October 2005.
19. Desch, M., *Civilian Control of the Military*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 2001.
20. Ђорђевић, И., *Безбедносна архитектура у условима глобализације*, Факултет безбедности и Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2007.
21. Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1976.
22. Ђурашиновић, Д., *Парламентарна контрола сектора одбране*, у: *Преглед законодавства система одбране Републике Србије*, Институт за упоредно право, Београд, 2008.
23. Иваниш, Ж., Младеновић, М., Драгишић, З., *Политички систем*, ФЦО, Београд, 2006.
24. Janowitz, M., *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, Free Press, Glencoe, Ill., 1960.
25. Јовановић, М., *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
26. Јовановић, С., *О држави – Основи једне правне теорије*, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2011.
27. Јовичић, М., *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд, 1969.
28. Johnson, J., Nakamura, R., *Orientation handbook for members of parliaments*, The World Bank Institute, 2006.
29. Joo, R., *The Democratic Control of Armed Forces*, Institute for Security Studies of WEU, Paris, February 1996.

30. *Компилација о родном питању у реформама сектора безбедности, одабране вежбе из сета алата о родном питању у реформама сектора безбедности*, Мисија ОЕБС у Србији, 2008.
31. Крстић, З., *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
32. Кузмановић Ђурић, Т., *Ка родном буџетирању – водич*, Женске студије и истраживања и Футура публикације, Нови Сад, 2007.
33. Lambert A., *Categorization of Democratic Civilian Control (DCC)*, DCAF, Working Paper No. 164, Geneva, 2005.
34. *Longman Advanced American Dictionary*, Pearson Longman, US, 2007.
35. Мајданац, Б., *Народна скупштина Србије – од обичајне установе до савременог парламента 1804–2004*, Народна скупштина Србије и Архив Србије, Београд, 2004.
36. Марковић, Л., *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991.
37. Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2009.
38. Мијалковић, С., *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
39. Миликов, Д., *Управно право – контрола управе*, Правни факултет Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2010.
40. Милетић, С., *Коментар Закона о полицији*, ЈП Службени гласник, Београд, 2009.
41. Милосављевић, Б., *Омбудсман – заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001.
42. Милосављевић, Б., Поповић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду/Службени гласник, Београд, 2011.
43. Милосављевић, Б., *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, ЈП Службени гласник, Београд, 2010.
44. Мршевић, З., *Ка демократском друштву – родна равноправност*, Институт друштвених наука, Београд, 2011.
45. Монтескје, Ш., *О духу закона*, Завод за уџбенике, Београд, 2011.
46. Никач, Ж., *Полиција у заједници*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
47. *OECD Handbook on Security Sector Reform*, Organization for Development, Paris, 2007.

48. Орловић, С., *Парламент и грађани*, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2008.
49. Орловић, С., *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2007.
50. Павловић, В., Орловић, С., *Дилеме и изазови парламентаризма*, Konrad Adenauer Stiftung и ФПН, Београд, 2007.
51. Пајванчић, М., *Парламентарно право*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2008.
52. Пајванчић, М., *Уставно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011.
53. Пајванчић, М., *Коментар Устава Републике Србије*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2009.
54. Пајванчић, М., *Правни оквир равноправности полова*, Покрајински завод за равноправност полова, Нови Сад, 2008.
55. Pantev, P., Ratchev, V., Tagarev, T., Zaprianova, V., *Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector*, G. S. Rakovsky Defense and Staff College Sofia, Sofia, 2005.
56. Пејић, И., *Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2006.
57. Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
58. Петрушић, Н., *Путеви остваривања родне равноправности и једнаких могућности – од идеје до праксе*, Савет за равноправност полова Владе РС и ОЕБС, Београд, 2007.
59. Петрушић, Н., Жунић, Н., Ђорић, Г., Константиновић Вилић, С., *Људска права за жене*, Одбор за грађанску иницијативу, Ниш, 2004.
60. Радиновић, Д., *Омбудсман и извршина власт*, Службени гласник/Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001.
61. *SIPRI Yearbook Stockholm International Peace Research Institute*, Oxford University Press, 2002.
62. Snoer, B., *Transparency and Accountability in the Security Sector*, RACVIAC, Загреб, 2007.
63. Станаревић С., Ејдус Ф. (уредници), *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2009.

64. Стојановић, С. (ур.), *Приватне безбедносне компаније у Србији – пријатељ или претња?*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2008.
65. Стојановић, С., Quesada, С., *Род и реформа сектора безбедности у Републици Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2010.
66. Shah, A., *Performance Accountability and Combating Corruption*, The World Bank, Washington DC, 2007.
67. Тасић, Ђ., Јовановић, С., Спекторски, Е., Тарановски, Ф., Марковић, Б., Марковић, М., *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1991.
68. Томић, З., *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2011.
69. Feaver, P., *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2003.
70. Fuior, T., *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, DCAF, Geneva, 2011.
71. Fluri, P. (Ed.), *Defence Institution Building*, DCAF, Geneva, 2006.
72. Hague, R., Harrop, M., *Comparative Government and politics: An Introduction*, 6th edition, Palgrave Macmillan, New York, 2004.
73. Хантингтон, С., *Војник и држава – теорија и политика цивилно-војних односа*, Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука и Дипломатска академија, Београд, 2004.
74. Хацић, М., Петровић, П. (ур.), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно-војне односе и Мисија ОЕБС у Србији, Београд, април 2008.
75. Хацић М., Милосављевић, М., Ејдус, Ф., Стојановић, С., *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Центар за цивилно-војне односе/Дан Граф, Београд, 2009.
76. Хацић, М., *Цивилна контрола војске и полиције*, Медија центар, Београд, 2000.
77. Хацић, М. (уред.), *Демократска контрола војске и полиције у СРЈ*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001.
78. Hänggi, H., *Good Governance of the Security Sector: Its Relevance for Confidence-Building*, DCAF, Conference Paper, Geneva, 2003.

79. Hänggi, H., *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction*, DCAF, Geneva, 2004.
80. Hänggi, H. and Winkler, T. H., *Challenges of Security Sector Governance*, LIT Verlag, Munster, October 2003.
81. Хејвуд, Е., *Политика*, CLIО, Београд, 2004.
82. Hendricson, D., Karkoszka, A., *The challenges of Security Sector Reform.*, *SIPRI Yearbook*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, 2002.
83. Цвијан, В., Рељановић, М., (уред.), *Преглед законодавства система одбране Републике Србије*, Институт за упоредно право, Београд, 2007.
84. Coombes, D. et al., *The Power of the Purse*, George Allen & Unwin Ltd, London, 1976.
85. Cottey, A., Edmunds, T., Forster, A., *Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: A Framework for Understanding Civil-Military Relations in Post-Communist Europe*, ESCR “One Europe or Several?” Programme, Working Paper 1/99.
86. Чамерник, Б., Манић, Ј., Леденичан, Б., *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, UNDP, Београд, 2010.
87. Шарановић, Ј., Килибарда, З., *У корак са временом: Министарство одбране и Војска Србије на путу објективизације родне равноправности*, ИСИ и Медија центар Одбрана, Београд, 2011
88. Winkler, T., *Managing change – The reform and democratic control of the security sector and international order*, DCAF, Geneva, 2002.
89. Wills, A. et al., *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union*, European Parliament, Brussels, 2011.
90. *Women in Politics: 60 years in retrospect*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2005.
91. Wulf, H., *Security sector reform in transitional countries*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin, 2004.
92. Yamamoto, H., *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007.

Текстови у часописима и зборницима

1. Ball, N., *Good Practices in Security Sector Reform*, Security Sector Reform, *Brief 15*, Bonn International Center for Conversion, 2000, pp. 14–15.

2. Bebler, A., The Evolution of Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe, *NATO Review*, Vol. 42, No. 4, August 1994.
3. Bland, D., A Unified Theory of Civil-Military Relations, *Armed Forces and Society*, Vol. 26, Issue 1, Fall 1999.
4. Јанковић, С., Парламентарна контрола сектора безбедности, *Антологија текстова са Школа реформе сектора безбедности*, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007.
5. Јанковић, С, Парламентарна контрола служби безбедности у РС, *Српска правна ревија*, Правни форум, Београд, 2008, стр. 100–115.
6. Јанковић, С. Парламентарна контрола сектора безбедности, у: Јанковић, П. (уред.), *Трећа школа реформе сектора безбедности*, Институт Г-17, Београд, 2004, стр. 76.
7. Кешетовић, Ж., Реформа МУП-а Србије – од полиције поретка ка сервису грађана, *Политичка ревија*, 2/1, Београд, 2003, стр. 6.
8. Кос, Д., Je samostojnost nezavisnih nadzornih institucij res potrebna (Да ли је самосталност независних надзорних институција стварно потребна?), *Зборник ИЈУ*, Љубљана, 2007
9. Маравић, Д., О потреби законског регулисања приватног сектора безбедности у Србији, *Српска правна ревија*, Правни форум, Београд, 2008, стр. 79–100.
10. МекКормик, Т., Поновно промишљање људске безбедности, у: *Људска безбедност*, Факултет цивилне одбране, Центар за истраживање људске безбедности, III/1, Београд, 2005.
11. Радојевић, М., Парламентарна контрола безбедносног сектора, *Ревиија за безбедност*, 2008, бр. 8, стр. 31–38.
12. Роквић, В., Теоријске поставке цивилно-војних односа, *Војно дело*, бр. 4/2009, ВИЗ, Београд, стр. 204.
13. Стојковић, Б., Демократска контрола војске – од појма до праксе, *Војно дело*, бр. 3/2005, ВИЗ, Београд, стр. 93–107.
14. Schiff, R., Civil – Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance, *Armed Forces & Society*, Vol. 22, Issue 1, 1995.
15. Chuter D., Understanding Security Sector Reform, *Journal of Security Sector Management*, Volume 4, No. 2, 2006.

Нормативна регулатива

1. Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 43/07.
2. Закон о војсци, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.
3. Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.
4. Закон о основама уређења служби безбедности, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.
5. Закона о службама безбедности Савезне Републике Југославије, *Службени лист СРЈ*, бр. 37/02, и *Службени лист СЦГ*, бр. 17/04.
6. Закон о ВБА и ВОА, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.
7. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04.
8. Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05.
9. Закон о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.
10. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.
11. Закон о безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02 и 111/09.
12. Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.
13. Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08.
14. Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.
15. Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010.
16. Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009.
17. Закон о равноправности полова, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.
18. Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005 и 101/2007.
19. Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, 35/2000.
20. Кодекс понашања за политичко-војне аспекте безбедности, *Демократска контрола војске: зборник радова са саветовања*, Саветовање „Демократска контрола војске“, Београд, април 2001.

21. Одлука о обустави обавезе служења војног рока, *Службени гласник РС*, бр. 95/10.
22. Пекиншка декларација и Платформа за акцију, Министарство за људска права и избјеглице БиХ, Агенција за равноправност полова
23. The Hague Declaration on Women and Peace-building, Conference “The Role of Women in Peace-Building and Reconciliation”, 2003, Institute of Social Studies The Hague, The Netherlands.
24. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Интернет извори

1. Активности Одбора за одбрану и безбедност, <http://www.parlament.gov.rs/активности/народна-скупштина/радна-тела/одбори,-пододбори,-радне-групе.385.html>
2. Атанасовић, З., Појмовник „Јавни надзор политике безбедности“, доступан на: http://www.ccmr-bg.org/upload/document/backgrounder_javni_nadzor_poli.pdf
3. Basic Law for the Federal Republic of Germany, <https://www.btg-bestellservice.de/index.php?navi=1&subnavi=68&anr=80201000>
4. Бела књига одбране, доступна на: http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/bela_knjiga/Bela_Knjiga-Srpski.pdf
5. Vienna declaration and programme of action, World conference on human rights Vienna, 14–25 June 1993, [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.en](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en)
6. Водич кроз Закон о информацијама од јавног значаја, Београд, 2010, http://www.poverenik.org.rs/images/stories/Dokumentacija/16_ldok.pdf
7. Војни омбудсман, DCAF Backgrounder, Geneva, 2005, se2.isn.ch/serviceengine/Files/.../bg_military-ombudsman_bcs.pdf
8. Gender Mainstreaming – Conceptual framework, methodology, and presentation of good practices, Council of Europe, Strasbourg, 2004, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG_S_MS_98_2_rev_en.pdf

9. Генерални извештај са семинара ИПУ „Парламент и буџетски процеси, укључујући перспективу пола“, Најроби, 2000. године (Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective, 22–24 May 2000, Nairobi, Kenya) доступан на: http://www.ipu.org/pdf/publications/nairobi_en.pdf
10. *Годишњак реформе сектора безбедности*, Шест модалитета демократске контроле, ЦЦВО и Дан Граф, Београд, доступно на: http://www.danas.rs/vesti/feljton/i_civilna_i_demokratska_kontrola_vojske.24.html?news_id=172702
11. Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2010. годину, http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/229.html
12. Годишњи извештај о раду Државне ревизорске институције за 2010. годину, <http://www.dri.rs/images/pdf/gi2010.pdf>
13. Дан за одговарање на посланичка питања, , Београд, 2009, http://www.parlament.rs/Дан_за_одговарање_на_посланичка_питања.3533.43.html
14. Доктрина ВС, <http://www.vba.mod.gov.rs/Doktrina-Vojske-Srbije-kraj.pdf>
15. Directory of UN Resources on Gender and Women’s Issues, Gender Mainstreaming, http://www.un.org/womenwatch/directory/gender_mainstreaming_10314.htm
16. Europol, <http://www.europol.europa.eu/>
17. European Centre for Parliamentary Research & Documentation, www.ecprd.org
18. И цивилна и демократска контрола војске, *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Дан Граф и ЦЦВО, Београд, 2009, доступно на: http://www.danas.rs/vesti/feljton/i_civilna_i_demokratska_kontrola_vojske.24.html?news_id=172702
19. Информатор о раду Народне скупштине, <http://www.parlament.gov.rs/активности/информатор/садржај-информатора.110.html>
20. Информатор о раду БИА, www.bia.gov.rs/Saopstenja/Informator.pdf
21. Информатор о раду Министарства одбране, www.mod.gov.rs/cir/.../informator/INFORMATOR_O_RADU_MO_2011...
22. Информатор о раду Повереника за информације од јавног значаја, www.poverenik.org.rs/index.php/sr/informator-o-radu.html
23. Информатор о раду Заштитника грађана,

www.ombudsman.rs/attachments/132_Informator%20o%20radu.doc

24. Информатор о раду МУП-а, www.mup.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/informator.html

25. Извештај о напретку Србије за 2010. годину, Комисија Европских заједница, доступан на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izvestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

26. Извештај о раду одбора Народне скупштине (11. јун 2008 – 11. јун 2009): доступан на: <http://www.parlament.rs/files/lat/pdf/izvestaji/2009/Izvestaj%20o%20radu%20odbora%2011.6.08%20do%2011.6.09%20lat.pdf>

27. Извештај о раду одбора Народне скупштине у 2009. години, <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2009/Izvestaj%20o%20radu%20odbora%20u%202009%20web.pdf>

28. Извештај о раду одбора Народне скупштине у 2010. години, www.parlament.rs/.../Izveštaj%20o%20radu%20odbora%20u%202010...

29. Извештаји Заштитника грађана 2007–2010, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

30. Извештај о превентивној контролној посети Заштитника грађана Безбедносно-информативној агенцији, http://www.ccmr-bg.org/upload/document/izvestaj_ombudsmana_o_poseti_b.pdf

31. Извештај о финансијској ревизији Завршног рачуна буџета Републике Србије за 2008. годину, http://www.dri.rs/images/pdf/revizija/izv_o_reviziji_zr_budzeta_rs_za_08.pdf

32. Извештаји Повереника од 2006–2010, <http://www.poverenik.org.rs/index.php/sr/doc/izvestaji.html>

33. Информација о законским променама у области одбране и Војске РС, http://www.mod.gov.rs/cir/aktuelno/informacija/Informacija_o_donetim_zakonima.pdf

34. *International Budget Practices and Procedures Database*, www.oecd.org/gov/budget/database

35. IPU survey: Politics: Women's insight, доступно на: http://www.ipu.org/pdf/publications/womeninsight_en.pdf

36. Јавност Србије о сектору безбедности, Атлантски савет Србије, 2008, <http://www.atlanticcouncil.rs/?str=arhiva2008>

37. Ка развоју међународних стандарда у демократским парламентима, Национални институт за демократију, 2007, доступно на: http://www.ndi.org/files/2263_hr_parlament_hbs_013108.pdf
38. Конвенција о полицијској сарадњи у Југоисточној Европи, доступна на: www.propisi.com/konvencija-o-policijskoj-saradnji-u-jugoistocnoj-evropi...
39. Korba, M., *Security Sector Reform*, cena.org/wp/wp.../SECURITY_SECTOR_REFORM_-_M.Korba1_1.doc
40. Law, D., *Увод у реформу сектора безбедности*, 2008, se2.dcaf.ch/.../Files/...file/.../Presentation_David_Law_SRB.pdf
41. Monk R., *OSCE Study on policing in the Federal Republic of Yugoslavia*, OSCE, 2001, доступно на: <http://www.osce.org/spmu/17676>
42. Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности, www.zenskavlada.org.rs/downloads/nacionalna_strategija.doc
43. *Одбори у законодавним телима*, Национални демократски институт (НДИ), 1996, www.ndicnagora.org/files/odboriuzakonodavnimtelima.pdf
44. Одговори на Упитник Европске комисије о кандидатури Србије за чланство у Европској унији, www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html
45. Одлука о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције
http://www.mpravde.gov.rs/images/ns_za_borbu_protiv_korupcije_cir.pdf
46. Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 17–18 March 2007), Venice Commission, [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-DEM\(2006\)004syn-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-DEM(2006)004syn-e.asp)
47. *Организација и јавност рада државне ревизорске институције*, Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове, Одсек за информативно-истраживачке послове, Народна скупштина Републике Србије, 2008, <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/организација-и-стручна-служба/библиотека-народне-скупштине.1505.html>
48. Парламентарни одбори за одбрану и безбједност, Backgrounder, DCAF, 2005, доступно на: kms1.isn.ethz.ch/.../Files/ISN/.../bg_parliamentary_committees_bcs.pdf
49. *Парламентарни надзор над службама безбедности*, Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове, Одсек за информативно-истраживачке послове, Народна скупштина Републике Србије, Београд, 2009,

<http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/организација-и-стручна-служба/библиотека-народне-скупштине.1505.html>

50. *Парламентарне истраживачке службе*, Национални демократски институт (НДИ), 2004, www.ndicrnagora.org/files/Parlamentarne_istrazivacke_sluzbe.pdf

51. *Парламентарна контрола сектора одбране и безбедности (Контролна улога парламента)*, Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове, Одсек за информативно-истраживачке послове, Народна скупштина Републике Србије, Београд, 2008,

<http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/организација-и-стручна-служба/библиотека-народне-скупштине.1505.html>

52. Посебни извештаји Заштитника грађана, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji>

53. *Посланичко питање у европским парламентима*, Национални демократски институт (НДИ), 2004,

http://www.ndicrnagora.org/files/POSLANCKO_PITANJE_U_EVROPSKIM_PARLAMENTIMA.pdf

54. Пословник Народне скупштине, http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/poslovník/poslovník_1.asp

55. Преглед активности Народне скупштине 2008–2011, <http://www.parlament.rs/акти.44.html>

56. *Предлагање, доношење и извршавање буџета парламента*, Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове, Одсек за информативно-истраживачке послове, Народна скупштина Републике Србије, 2008,

<http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/организација-и-стручна-служба/библиотека-народне-скупштине.1505.html>

57. Promoting and consolidating democracy, Commission on Human Rights resolution1999/57, [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/e.cn.4.res.1999.57.en?opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/e.cn.4.res.1999.57.en?opendocument)

58. Promoting and consolidating democracy, Commission on Human Rights, resolution2000/47[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2000.47.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2000.47.En?Opendocument)

59. Resolution adopted by the General Assembly, 55/96. Promoting and consolidating democracy, http://www.demcoalition.org/pdf/un_resolutionpromotindem.pdf

60. Results from the Third Summit of the Americas, Plan of Action, <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20-Summit/Quebec/intermediary%20page%20-%20eng.htm>
61. Recommendation 1402 (1999) Control of internal security services in Council of Europe member states, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/ Adopted-Text/ta99/EREC1402.htm>
62. Recommendation 1713 (2005) on Democratic Oversight of the Security Sector in Member States, adopted by the Venice Commission at its 64th Plenary Session, (Venice, 21–22 October 2005), Venice Commission, [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-DEM\(2006\)004syn-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-DEM(2006)004syn-e.asp)
63. Rules of procedure for the permanent Select Committee on Intelligence United States House of Representatives 112th Congress, available at: <http://intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/documents/112th%20Committee%20Rules%20Chairman%27s%20Mark.pdf>
64. Rules of the Committee on Armed Services 112th Congress available at: <http://armedservices.house.gov/index.cfm/committee-rules;>
65. *Security sector reform in post-conflict states critical to consolidating peace*, <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc8958.doc.htm>
66. Short, C., *Foreword to “The Future of Security Sector Reform”*, <http://www.claeshort.co.uk/articles/Foreword%20to%20The%20Future%20of%20Security%20Sector%20Reform.%20Aug%2009.pdf>
67. Specialized Inter-parliamentary Conference “Towards partnership between men and women in politics” Organized by the Inter-Parliamentary Union, New Delhi (India), 14–18 February 1997, <http://www.ipu.org/splz-e/Ndelhi97.htm>
68. Србија 2020: Концепт развоја Републике Србије до 2020. године – Нацрт за јавну расправу, <http://www.predsednik.rs/mwc/pic/doc/SRBIJA%202020%-20FINAL%2018122010.pdf>
69. Steinkamm, A., *The Civil Control of the Military and Officers in Democratic Societies – Civil Control of the Military in Democratic Societies Status and Ways of Development*, RESDAL, Prague, 1998, <http://www.resdal.org/Archivo/pr-armin.htm>
70. Стратегија Националне безбедности, <http://www.mod.gov.rs//cir/dokumenta/strategije/usvojene/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf>

71. Стратегија одбране, <http://www.mod.gov.rs//cir/dokumenta/strategije/usvojene/Strategija%20odbrane%20Republike%20Srbije.pdf>
72. Стратегија развоја МУП-а 2011–2016, доступна на: www.mup.rs/.../Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf
73. *Understanding the Concept of Governance*, <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-understand.html>
74. UNDP Human Development Report 2002, Deepening democracy in a fragmented world, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2002_EN_Complete.pdf
75. *UNDP Human Development Report*, UNDP, 1994, hdr.undp.org/en/media/hdr04_complete.pdf
76. Universal Declaration on Democracy, Declaration adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 161st session (Cairo, 16 September 1997), доступна на: <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>
77. Устав Краљевине Србије из 1888. године, доступан на: scc.digital.nb.rs/document/RA-ustav-1888
78. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године, доступан на: scc.digital.nb.rs/document/RA-ustav-1921
79. Устав Федеративне Народне Републике Југославије, 31. јануар 1946. године, доступан на: http://www.arhivyu.gov.rs/active/srlatin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_fnrj.html
80. Fourth World Conference on Women Official Documents, <http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/reports/>
81. Фостер, Г., *Цивилно-војни односи: Изазови постмодерних демократија*, Универзитет за националну безбедност, Вашингтон, март 2004 www.sac.org.yu/sac/novosti/N040j_FosterGD_040311/Prezentacija?stdlang=gb
82. FRONTEX, <http://www.frontex.europa.eu/>
83. Caparini, M., *Civil Society Actors in Defence and Security Affairs*, доступно на: http://www.ssrnetwork.net/document_library/detail/3429/civil-society-actors-in-defence-and-security-affairs
84. Caparini, M., *Media and the security sector: oversight and accountability*, доступно на: se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/18967/.../ee958973.../ch.1.pdf

85. *Characteristics of different external audit systems*, DFID Briefing, 2004, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf>
86. Closing Statement of the Organizers of the Conference on Democratic Transition and Consolidation, Madrid, (27 October 2001) доступно на:
www.gfna.net/DTCclosingstatement.pdf
87. Council of Europe and OSCE joint final report on police accountability in Serbia, Strasbourg, 2002, доступно на: <http://polis.osce.org/library/f/2928/1165/OSCE-SRB-RPT-2928-EN-CoE%20and%20OSCE%20Joint%20Final%20Report%20on%20Police%20Accountability%20in%20Serbia.pdf>
88. Committees of German Bundestag,
http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a12/index.html;
http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a04/index.html
89. Шијачки, З., *Механизми за родну равноправност и њихова улога*, доступно на:
http://www.ejednakost.org.rs/kurs/kurs/download/mehanizam_za_rodnu_ravnopravnost.pdf
90. Warsaw Declaration Toward a Community of Democracies, Warsaw, Poland, June 27, 2000 http://communitydemocracies.org/images/stories/Ministerial_Conferences/Warsaw_Declaration.pdf
91. World Summit Outcome 2005, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>
92. Women in national parliaments: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
93. Women in Politics: 2010 http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap10_en.pdf

Резолуција Савета безбедности 1325,

усвојена на 4213. састанку, 31. октобра 2000.

Савет безбедности,

позивајући се на своје резолуције 1261 (1999) од 25. августа 1999, 1265 (1999) од септембра 1999, 1296 (2000) од априла 2000 и 1314 (2000) од августа 2000. године, као и на релевантне изјаве председника Савета безбедности, те позивајући се на изјаву председника Савета безбедности штампи поводом дана Уједињених нација посвећеном правима жена и међународном миру (Међународни дан жена), од 8. марта 2000. године (SC/6816);

позивајући се, такође, на обавезе из Пекиншке декларације и Платформе деловања (A/52/231), као и све обавезе садржане у коначном документу 23. специјалне седнице Генералне скупштине Уједињених нација под називом Жене 2000: једнакост полова, развој и мир за 21. век (A/C-23/10, Рев.1), а посебно на оне обавезе које се односе на жене и оружане сукобе;

имајући на уму намене и принципе Повеље Уједињених нација и основну одговорност Савета безбедности према Повељи о очувању међународног мира и безбедности;

изражавајући забринутост да цивили, посебно жене и деца, чине велику већину оних који су погођени оружаним сукобом, укључујући и избеглице и интерно расељена лица, и да су све више мета страна сукобљених страна и наоружаних елемената, те препознајући утицај који то има на трајни мир и помирење;

поново потврђујући важну улогу жена у спречавању и решавању сукоба и у изградњи мира, и наглашавајући важност њиховог равноправног учешћа и пуног укључивања у све напоре за очување и промовисање мира и безбедности, и потребе да се повећа њихове улога у доношењу одлука у погледу спречавања и разрешења сукоба;

поново потврђујући, такође, потребу за пуном имплементацијом међународног хуманитарног права и међународног права људских права који штите права жена и девојака за време и после сукоба;

наглашавајући потребу за све стране да обезбеде да програми разминирања и подизања свести опасностима од мина узму у обзир и посебне потребе жена и девојака;

препознавајући хитну потребу укључивања родне перспективе у мировне операције, и у том погледу примајући к знању Декларацију из Виндхука и Намибијски план деловања о укључивању родне перспективе у мултидимензионалне операције за подршку мира (С/2000/693);

препознавајући, такође, важност препоруке садржане у изјави свог председника за штампу од 8. марта 2000. године о специјалној целокупног особља мировних операција о заштити, посебним потребама и људским правима жена и деце у ситуацијама сукоба;

препознајући да разумевање утицаја оружаног сукоба на жене и девојке, те делотворни институционални аранжмани који гарантују њихову заштиту и потпуно учешће у мировном процесу, могу значајно допринети очувању и промовисању међународног мира и безбедности;

Опажајући потребу за консолидовањем података о утицају оружаног сукоба на жене и девојке;

1. Позива земље чланице да обезбеде већу заступљеност жена на свим нивоима одлучивања у националним, регионалним и међународним институцијама и механизмима за спречавање, управљање и решавање сукоба;

2. Подстиче генералног секретара да спроведе свој стратешки план деловања (А/49/587) који позива на повећано учешће жена на свим нивоима одлучивања у решавању сукоба и мировним процесима;

3. Позива генералног секретара да именује више жена као специјалних представница и изасланица које ће вршити посредовање у његово име, и у том погледу позива земље чланице да понуде кандидаткиње генералном секретару ради њиховог укључивања у редовно ажуриран централизован регистар имена;

4. Надаље, позива генералног секретара да тражи проширење улоге и доприноса жена у теренским операцијама Уједињених нација, а посебно међу војним посматрачима, у цивилној полицији, хуманитарном особљу и особљу за људска права;

5. Изражава своју спремност да уведе родну перспективу у мировне операције и позива генералног секретара да обезбеди, где је то примерено, укључивање компоненте рода у теренске операције;

6. Захтева од генералног секретара да земљама чланицама обезбеди смернице за обуку и материјале о заштити, правима и посебним потребама жена, као и о важности укључивања жена у све миротворне операције и мере изградње мира, позива земље чланице да унесу ове елементе, као и програме подизања свести о опасности од HIV/AIDS-а у своје националне програме обуке за особље војске и цивилне полиције током припрема за размештање, и надаље захтева од генералног секретара да сличну обуку обезбеди и цивилном особљу у мировним операцијама;

7. Позива земље чланице да повећају своју добровољну финансијску, техничку и логистичку подршку напорима за родно сензитивну обуку, укључујући и оне које предузимају релевантни фондови и програми, између осталог, Фонд Уједињених нација за жене и Фонд Уједињених нација за децу, Канцеларија високог комесара Уједињених нација за избеглице и друга релевантна тела;

8. Позива све укључене стране да при приговорима и имплементацији мировних споразума усвоје родну перспективу, укључи, између осталог:

(а) посебне потребе жена и девојака током репатријације и поновног насељавања, те током рехабилитације, реинтеграције и постконфликтне обнове;

(б) мере којима се подржавају локалне мировне иницијативе жена и локалне процесе за решавање сукоба и којима се укључују жене у све механизме за имплементацију мировних споразума;

(в) мере које се обезбеђује заштиту и поштовање људских права жена и девојака, поготово у односу на устав, изборни систем, полицију и правосуђе;

9. Позива све стране у оружаном сукобу да у потпуности поштују међународно право примењиво на права и заштиту жена и девојака, нарочито као цивила, а посебно да поштују обавезе које према њима произилазе из женевских конвенција из 1949. године, и додатних протокола из 1977. године, Конвенције о избеглицама из 1951. године и Протокола из 1967. године, Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена из 1969. године и Факултативног протокола из 1999. године, те Конвенције Уједињених нација о правима детета из 1989. године и два Факултативна протокола од 25. маја 2000. године, као и да имају на уму релевантне одредбе Римског статута Међународног кривичног суда;

10. Позива стране у оружаном сукобу да предузму посебне мере заштите жена и девојка од насиља заснованог по основи рода, посебно силовања и других облика сексуалног злостављања, те свих других облика насиља у ситуацијама оружаног сукоба;
11. Наглашава одговорност свих држава да спрече некажњивости и кривично гоне одговорне за геноцид, злочине против човечности и ратне злочине, укључујући оне који се односе на сексуално и друго насиље над женама и девојкама, и у том погледу наглашава потребу изузимања ових злочина, где је то могуће, из одредаба о амнестији;
12. Позива све стране у оружаном сукобу да поштују цивилни и хуманитарни карактер избегличких кампова и насеља, те да узму у обзир посебне потребе жена и девојака, укључујући их при њиховом пројектовању, и позива се на резолуције 1208 (1998) од 19. новембра 1988. године и 1296 (2000) од 19. априла 2000;
13. Подстиче све укључене у планирање разоружања, демобилизације и реинтеграције да размотре различите потребе жена и мушкараца бивших војника, те да узму у обзир потребе оних који од њих зависе;
14. Поново потврђују своју спремност, кад год се усвоје мере из члана 41. Повеље Уједињених нација, да размотри њихов потенцијални утицај на цивилно становништво, имајући на уму посебне потребе жена и девојака, како би се размотрила одговарајућа хуманитарна изузећа;
15. Изражава своју спремност да мисије Савета безбедности узму у обзир род и права жена, укључујући консултације са локалним и међународним женским организацијама;
16. Позива генералног секретара да спроведе истраживање о утицају оружаног сукоба на жене и девојке, улози жена у изградњи мира и родних димензија у мировним процесима и решавању сукоба, и надаље га позива да поднесе извештај Савету безбедности о резултатима тог истраживања, те да их учини доступним свим земљама чланицама Уједињених нација;
17. Захтева од генералног секретара, где је то римерено, да укључи у своје извештаје Савету безбедности напредак постигнут у родном изједначавању током целокупног трајања мировних мисија и све друге аспекте који се односе на жене и девојке.
18. Одлучује да остане активно ангажован на овом питању.

Извор: Шарановић, Ј., Килибарда, З., *У корак са временом: Министарство одбране и Војска Србије на путу објективизације родне равноправности*, ИСИ и Медија центар Одбрана, Београд, 2011

Прилог бр. 2

Број жена у националним парламентима закључно са 30. јуном 2011.

Ранг	Земља	Једнодомни парламенти или Доњи дом				Горњи дом или Сенат			
		Избори	Број посланичких места	Број жена	Процент	Избори	Број посланичких места	Број жена	Процент
1.	Руанда	2008	80	45	56,3%	2003	26	9	34,6%
2.	Андора	2011	28	15	53,6%	–	–	–	–
3.	Шведска	2010	349	157	45,0%	–	–	–	–
4.	Јужна Африка	2009	400	178	44,5%	2009	54	16	29,6%
5.	Куба	2008	614	265	43,2%	–	–	–	–
6.	Исланд	2009	63	27	42,9%	–	–	–	–
7.	Финска	2011	200	85	42,5%	–	–	–	–
8.	Норвешка	2009	169	67	39,6%	–	–	–	–
9.	Белгија	2010	150	59	39,3%	2010	71	26	36,6%
	Холандија	2010	150	59	39,3%	2011	75	27	36,0%
10.	Мозамбик	2009	250	98	39,2%	–	–	–	–
11.	Ангола	2008	220	85	38,6%	–	–	–	–
	Костарика	2010	57	22	38,6%	–	–	–	–
12.	Аргентина	2009	257	99	38,5%	2009	71	25	35,2%
13.	Данска	2007	179	68	38,0%	–	–	–	–
14.	Шпанија	2008	350	128	36,6%	2008	263	81	30,8%
15.	Танзанија	2010	350	126	36,0%	–	–	–	–
16.	Уганда	2011	375	131	34,9%	–	–	–	–
17.	Нови Зеланд	2008	122	41	33,6%	–	–	–	–
18.	Непал	2008	594	197	33,2%	–	–	–	–
19.	Немачка	2009	622	204	32,8%	Н	69	15	21,7%
20.	Еквадор	2009	124	40	32,3%	–	–	–	–
21.	Бурунди	2010	106	34	32,1%	2010	41	19	46,3%
22.	Белорусија	2008	110	35	31,8%	2008	58	19	32,8%
23.	Македонија	2011	123	38	30,9%	–	–	–	–
24.	Гана	2006	70	21	30,0%	–	–	–	–
25.	Тимор	2007	65	19	29,2%	–	–	–	–
26.	Швајцарска	2007	200	58	29,0%	2007	46	10	21,7%
27.	Тринидад и Тобаго	2010	42	12	28,6%	2010	31	8	25,8%
28.	Аустрија	2008	183	51	27,9%	Н	61	18	29,5%
29.	Етиопија	2010	547	152	27,8%	2010	135	22	16,3%
30.	Авганистан	2010	249	69	27,7%	2010	102	28	27,5%
31.	Португал	2011	230	61	26,5%	–	–	–	–
32.	Мексико	2009	500	131	26,2%	2006	128	29	22,7%
33.	Монако	2008	23	6	26,1%	–	–	–	–
34.	Судан	2010	446	114	25,6%	2010	46	5	10,9%
35.	Боливија	2009	130	33	25,4%	2009	36	17	47,2%
36.	Ирак	2010	325	82	25,2%	–	–	–	–
37.	Лаоска Народна Демократска Република	2011	132	33	25,0%	–	–	–	–
38.	Аустралија	2010	150	37	24,7%	2010	76	27	35,5%
	Канада	2011	308	76	24,7%	Н	103	37	35,9%
39.	Намибија	2009	78	19	24,4%	2010	26	7	26,9%
40.	Лесото	2007	120	29	24,2%	2007	33	6	18,2%
41.	Лихтенштајн	2009	25	6	24,0%	–	–	–	–

Ранг	Земља	Једнодомни парламенти или Доњи дом				Горњи дом или Сенат			
		Избори	Број посланичких места	Број жена	Процент	Избори	Број посланичких места	Број жена	Процент
42.	Хрватска	2007	153	36	23,5%	–	–	–	–
	Сејшели	2007	34	8	23,5%	–	–	–	–
43.	Киргистан	2010	120	28	23,3%	–	–	–	–
44.	Сенегал	2007	150	34	22,7%	2007	100	40	40,0%
45.	Уједињени Арапски Емирати	2006	40	9	22,5%	–	–	–	–
46.	Пакистан	2008	342	76	22,2%	2009	100	17	17,0%
	Сингапур	2011	90	20	22,2%	–	–	–	–
47.	Мауританија	2006	95	21	22,1%	2009	56	8	14,3%
	Филипини	2010	229	49	21,4%	2010	23	3	13,0%
48.	Чешка	2010	200	44	22,0%	2010	81	15	18,5%
	Еритерија	1994	150	33	22,0%	–	–	–	–
	Велика Британија	2010	650	143	22,0%	Н	733	147	20,1%
	Узбекистан	2009	150	33	22,0%	2010	100	15	15,0%
49.	Србија	2008	250	54	21,6%	–	–	–	–
50.	Перу	2011	130	28	21,5%	–	–	–	–
51.	Кина	2008	2987	637	21,3%	–	–	–	–
	Италија	2008	630	134	21,3%	2008	321	59	18,4%
52.	Камбоџа	2008	123	26	21,1%	2006	61	9	14,8%
53.	Бугарска	2009	240	50	20,8%	–	–	–	–
	Зеленортска Острва	2011	72	15	20,8%	–	–	–	–
	Доминиканска Република	2010	183	38	20,8%	2010	32	3	9,4%
	Малави	2009	192	40	20,8%	–	–	–	–
54.	Никарагва	2006	92	19	20,7%	–	–	–	–
55.	Латвија	2010	100	20	20,0%	–	–	–	–
	Луксембург	2009	60	12	20,0%	–	–	–	–
	Пољска	2007	460	92	20,0%	2007	100	8	8,0%
56.	Естонија	2011	101	20	19,8%	–	–	–	–
57.	Израел	2009	120	23	19,2%	–	–	–	–
58.	Литванија	2008	141	27	19,1%	–	–	–	–
59.	Ел Салвадор	2009	84	16	19,0%	–	–	–	–
	Таџикистан	2010	63	12	19,0%	2010	34	5	14,7%
60.	Француска	2007	577	109	18,9%	2008	343	75	21,9%
61.	Маурицијус	2010	69	13	18,8%	–	–	–	–
	Молдавија	2010	101	19	18,8%	–	–	–	–
62.	Бангладеш	2008	345	64	18,6%	–	–	–	–
63.	Сао Томе и Принсипе	2010	55	10	18,2%	–	–	–	–
64.	Хондурас	2009	128	23	18,0%	–	–	–	–
	Индонезија	2009	560	101	18,0%	–	–	–	–
65.	Казахстан	2007	107	19	17,8%	2008	47	2	4,3%
66.	Сент Винсент и Гренадини	2010	23	4	17,4%	–	–	–	–
67.	Грчка	2009	300	52	17,3%	–	–	–	–
68.	Венецуела	2010	165	28	17,0%	–	–	–	–
69.	Туркменистан	2008	125	21	16,8%	–	–	–	–
70.	БиХ	2010	42	7	16,7%	2007	15	2	13,3%
	Сан Марино	2008	60	10	16,7%	–	–	–	–
	САД	2010	432	72	16,7%	2010	100	17	17,0%

Ранг	Земља	Једнодомни парламенти или Доњи дом				Горњи дом или Сенат			
		Избори	Број посланичких места	Број жена	Процент	Избори	Број посланичких места	Број жена	Процент
71.	Албанија	2009	140	23	16,4%	–	–	–	–
72.	Азербејџан	2010	125	20	16,0%	–	–	–	–
	Словачка	2010	150	24	16,0%	–	–	–	–
73.	ДНР Кореја	2009	687	107	15,6%	–	–	–	–
74.	Буркина Фасо	2007	111	17	15,3%	–	–	–	–
75.	Уругвај	2009	99	15	15,2%	2009	31	4	12,9%
76.	Зибамбве	2008	214	32	15,0%	2008	99	24	24,2%
77.	Габон	2009	116	17	14,7%	2009	102	18	17,6%
	Република Кореја	2008	299	44	14,7%	–	–	–	–
78.	Ирска	2011	166	24	14,5%	2011	60	18	30,0%
79.	Словенија	2008	90	13	14,4%	2007	40	1	2,5%
80.	Чиле	2009	120	17	14,2%	2009	38	5	13,2%
	Турска	2011	550	78	14,2%	–	–	–	–
81.	Руска Федерација	2007	450	63	14,0%	Н	169	8	4,7%
	Замбија	2006	157	22	14,0%	–	–	–	–
82.	Камерун	2007	180	25	13,9%	–	–	–	–
83.	Џибути	2008	65	9	13,8%	–	–	–	–
84.	Свазиленд	2008	66	9	13,6%	2008	30	12	40,0%
85.	Гренада	2008	15	2	13,3%	2008	13	4	30,8%
	Јамајка	2007	60	8	13,3%	2007	21	3	14,3%
	Тајланд	2007	473	63	13,3%	2008	150	24	16,0%
86.	Сијера Леоне	2007	121	16	13,2%	–	–	–	–
87.	Нигер	2011	107	14	13,1%	–	–	–	–
88.	Централно-афричка Република	2011	92	12	13,0%	–	–	–	–
89.	Чад	2011	188	24	12,8%	–	–	–	–
90.	Колумбија	2010	166	21	12,7%	2010	102	16	15,7%
91.	Доминика	2009	32	4	12,5%	–	–	–	–
	Либерија	2005	64	8	12,5%	2005	30	5	16,7%
	Мадагаскар	2010	256	32	12,5%	2010	90	10	11,1%
	Парагвај	2008	80	10	12,5%	2008	45	7	15,6%
92.	Сирија	2007	250	31	12,4%	–	–	–	–
93.	Бахами	2007	41	5	12,2%	2007	15	5	33,3%
94.	Гватемала	2007	158	19	12,0%	–	–	–	–
95.	Румунија	2008	334	38	11,4%	2008	137	8	5,8%
96.	Јапан	2009	480	54	11,3%	2010	242	44	18,2%
97.	Хаити	2010	18	2	11,1%	2010	30	?	?
	Црна Гора	2009	81	9	11,1%	–	–	–	–
	Света Луција	2006	18	2	11,1%	2007	11	4	36,4%
	Того	2007	81	9	11,1%	–	–	–	–
98.	Индија	2009	545	59	10,8%	2008	233	21	9,0%
	Јордан	2010	120	13	10,8%	2010	60	9	15,0%
99.	Кипар	2011	56	6	10,7%	–	–	–	–
100.	Антигва и Барбуда	2009	19	2	10,5%	2009	17	5	29,4%
	Мароко	2007	325	34	10,5%	2009	270	6	2,2%
101.	Конго	2006	500	52	10,4%	2007	108	5	4,6%
102.	Мали	2007	147	15	10,2%	–	–	–	–
103.	Барбадос	2008	30	3	10,0%	2008	21	7	33,3%

Ранг	Земља	Једнодомни парламенти или Доњи дом				Горњи дом или Сенат			
		Избори	Број посланичких места	Број жена	Процент	Избори	Број посланичких места	Број жена	Процент
	Екваторијална Гвинеја	2008	100	10	10,0%	–	–	–	–
	Гвинеја Бисао	2008	100	10	10,0%	–	–	–	–
104.	Малезија	2008	222	22	9,9%	Н	64	18	28,1%
105.	Кенија	2007	224	22	9,8%	–	–	–	–
	Суринам	2010	51	5	9,8%	–	–	–	–
106.	Јерменија	2007	131	12	9,2%	–	–	–	–
107.	Мађарска	2010	386	35	9,1%	–	–	–	–
108.	Обала Слоноваче	2000	203	18	8,9%	–	–	–	–
109.	Малта	2008	69	6	8,7%	–	–	–	–
110.	Бразил	2010	513	44	8,6%	2010	81	13	16,0%
111.	Бутан	2008	47	4	8,5%	2007	25	6	24,0%
	Панама	2009	71	6	8,5%	–	–	–	–
112.	Бенин	2011	83	7	8,40%	–	–	–	–
113.	Гана	2008	230	19	8,3%	–	–	–	–
114.	Украјина	2007	450	36	8,0%	–	–	–	–
115.	Боцвана	2009	63	5	7,9%	–	–	–	–
116.	Алжир	2007	389	30	7,7%	2009	136	7	5,1%
	Кувајт	2009	65	5	7,7%	–	–	–	–
	Либијска Арапска Цамахирија	2009	468	36	7,7%	–	–	–	–
117.	Гамбија	2002	53	4	7,5%	–	–	–	–
118.	Конго	2007	137	10	7,3%	2008	70	9	12,9%
119.	Сомалија	2004	546	37	6,8%	–	–	–	–
120.	Сент Китс и Невис	2010	15	1	6,7%	–	–	–	–
121.	Грузија	2008	138	9	6,5%	–	–	–	–
	Малдиви	2009	77	5	6,5%	–	–	–	–
122.	Шри Ланка	2010	225	12	5,3%	–	–	–	–
123.	Kiribati	2007	46	2	4,3%	–	–	–	–
	Мијанмар	2010	326	14	4,3%	2010	168	6	3,60%
124.	Самоа	2011	49	2	4,10%	–	–	–	–
125.	Монголија	2008	76	3	3,9%	–	–	–	–
126.	Vanuatu	2008	52	2	3,8%	–	–	–	–
127.	Нигерија	2011	352	13	3,70%	2011	109	4	3,70%
128.	Тонга	2010	28	1	3,60%	–	–	–	–
129.	Либан	2009	128	4	3,1%	–	–	–	–
130.	Коморо	2009	33	1	3,0%	–	–	–	–
	Маршалова Острва	2007	33	1	3,0%	–	–	–	–
131.	Иран	2008	290	8	2,8%	–	–	–	–
132.	Бахреин	2010	40	1	2,5%	2010	40	11	27,5%
133.	Папуа Нова Гвинеја	2007	109	1	0,9%	–	–	–	–
134.	Јемен	2003	301	1	0,3%	2001	111	2	1,8%
135.	Белизе	2008	32	0	0,0%	2008	13	5	38,5%
	Микронезија	2009	14	0	0,0%	–	–	–	–
	Науру	2010	18	0	0,0%	–	–	–	–
	Оман	2007	84	0	0,0%	2007	72	14	19,4%
	Палау	2008	16	0	0,0%	2008	13	21	5,4%
	Катар	2010	35	0	0,0%	–	–	–	–

Ранг	Земља	Једнодомни парламенти или Доњи дом				Горњи дом или Сенат			
		Избори	Број посланичких места	Број жена	Процент	Избори	Број посланичких места	Број жена	Процент
	Саудијска Арабија	2009	150	0	0,0%	–	–	–	–
	Соломонова Острва	2010	50	0	0,0%	–	–	–	–
	Тонга	2010	26	0	0,0%	–	–	–	–
	Тувалу	2010	15	0	0,0%	–	–	–	–

Извор: www.ipu.org/wmn-e/world.htm

Упитник за народне посланике

Упитник ФБ-ПК

пол: **М** **Ж** степен стручне спреме: **1. ОШ** **2. СШ** **3. ВСС**
 узраст: а. 18–24 б. 25–34 в. 35–44 г. 45–54 д. 55 и више

Упутство

Овај упитник је део истраживања које врши асистент Факултета безбедности у оквиру докторског истраживања које се бави проблематиком парламентарне контроле сектора безбедности.

Упитник се састоји од низа исказа поређаних по сличности. Молимо вас да прочитате сваку реченицу пажљиво и заокружите одговор који најбоље изражава ваше искуство и знање о датој теми. Истраживање је анонимно. Молимо вас да одговорите на свако питање.

Одговори на следеће исказе означавају следеће:

1	2	3	4	5
нимало	у малој мери	средње	у великој мери	изузетно

Оцените значај следећих услова за ефикасну парламентарну контролу сектора безбедности:

1. јасно одређена уставна и правна моћ	1	2	3	4	5
2. обичајна пракса	1	2	3	4	5
3. ресурси	1	2	3	4	5
4. стручност	1	2	3	4	5
5. политичка воља	1	2	3	4	5

Оцените значај следећих инструмената скупштине за контролу сектора безбедности:

1. доношење законске регулативе из области безбедности	1	2	3	4	5
2. рад Одбора за одбрану и безбедност	1	2	3	4	5
3. доношење и контрола буџета	1	2	3	4	5
4. посланичка питања	1	2	3	4	5

Оцените оствареност парламентарне контроле сектора безбедности у следећим областима:

1. војска	1	2	3	4	5
2. полиција	1	2	3	4	5
3. службе безбедности	1	2	3	4	5
4. Управа царина (УЦ), Управа за спречавање прања новца (УСПН) Министарства финансија РС и Пореска полиција	1	2	3	4	5
5. Физичко-техничко обезбеђење	1	2	3	4	5

Оцените значај улоге следећих независних институција у процесу контроле сектора безбедности:

1. Државна ревизорска институција	1	2	3	4	5
2. Заштитник грађана	1	2	3	4	5
3. Повереник за информације од јавног значаја	1	2	3	4	5
4. Агенција за борбу против корупције	1	2	3	4	5

Оцените значај улоге следећих представника цивилног сектора у процесу контроле сектора безбедности:

1. представници из медија	1	2	3	4	5
2. представници невладиних организација	1	2	3	4	5
3. представници академских институција	1	2	3	4	5
4. експерти из области безбедности	1	2	3	4	5

Одговорите на следећа питања:

- Оцените значај резолуције 1325 СБ за реформу сектора безбедности и остваривање парламентарне контроле

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---
- Да ли сте као народни посланик учествовали/прошли едукацију из области сектора безбедности и његове контроле (заокружите одговор):

а. семинар/курс да не

б. конференција да не

в. радионица да не

- Оцените рад одбора за одбрану и безбедност:

1 потпуно лош 2 лош 3 добар 4 веома добар 5 одличан

- Наведите ваше препоруке за унапређење контролне функције Народне скупштине РС:

Списак интервјуисаних лица

1. Влајко Сенић, члан Одбора за одбрану и безбедност и Одбора за финансије
2. Божидар Делић, члан Одбора за одбрану и безбедност
3. Мехо Омеровић, члан Одбора за одбрану и безбедност
4. Јадранко Вуковић, члан Одбора за одбрану и безбедност
5. Константин Самофалов, члан Одбора за одбрану и безбедност
6. Ненад Милић, члан Одбора за одбрану и безбедност
7. Гордана Перишић, секретар Одбора за одбрану и безбедност
8. Бранка Љиљак, заменик председника Одбора за финансије и члан Одбора за равноправност полова
9. Тања Остојић, шеф Одсека за информативно-истраживачке послове
10. Родољуб Шабић, Повереник за информације од јавног значаја
11. Чедомир Чупић, члан Одбора Агенције за борбу против корупције
12. Светко Ковач, директор ВБА
13. Пуковник Милош Каличанин, унутрашња контрола ВОА
14. Зоран Јефтић, државни секретар Министарства одбране

Питања за представнике Народне скупштине

А. Питања за чланове Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине

1. Према вашем мишљењу, који су најзначајнији инструменти контроле сектора безбедности којима располаже Народна скупштина?
2. Да ли постоје критеријуми (и који су) за избор чланова Одбора за одбрану и безбедност?
3. Према вашем мишљењу, колики је значај буџета за остваривање контроле?
4. Да ли Одбор посвећује пажњу и расправља о буџету за сектор безбедности?
5. На који начин Одбор контролише законитост трошења буџетских средстава?
6. Да ли се у досадашњем раду Одбор бавио питањима војних набавки и војне индустрије?
7. На који начин Одбор врши контролу војске, полиције и служби безбедности? (у пракси)
8. Према вашем мишљењу, да ли је усвајање извештаја од стране министарстава из области безбедности и одбране, као и служби безбедности, довољно за ефикасно вршење контроле над њим?
9. Да ли би Одбор у оквиру својих надлежности требало да врши контролу текућих акција служби безбедности и колико би то допринело остваривању ефикасности контроле служби безбедности?
10. Према вашем мишљењу, колики значај имају независне институције у остваривању контроле над сектором безбедности?
11. Према вашем мишљењу, да ли би у циљу остваривања ефикасније контроле требало да се успостави институција специјализованог омбудсмана за област безбедности?
12. Да ли сте у досадашњем раду у оквиру Одбора користили услуге Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине?

13. Да ли сте у досадашњем раду у оквиру Одбора користили услуге спољних експерата?
14. Према вашем мишљењу, да ли резолуција 1325 СБ УН, *Мир, жене, безбедност*, може допринети већем учешћу жена у сектору безбедности?
15. Према вашем мишљењу, да ли постоје баријере у раду Одбора? Уколико постоје, да ли можете да наведете које су?
16. Према вашем мишљењу, шта би требало учинити да рад Одбора постане ефикаснији и ефективнији (препоруче)?
17. Према вашем мишљењу, да ли се област контроле сектора безбедности може законски регулисати и, сходно томе, да ли би требало израдити и усвојити посебан закон којим би се регулисала парламентарна контрола сектора безбедности?

Б. Питања за секретара Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине

1. Којим ресурсима располаже Одбор и да ли је то довољно за остваривање дефинисаних послова?
2. Колико су пута чланови Одбора учествовали на семинарима и конференцијама из области безбедности?
3. Да ли је Одбор у досадашњем раду користио услуге Одсека за информативно-истраживачке послове?
4. Колико је седница било затворено за јавност и који је критеријум за затварање седнице за јавност?
5. Да ли је Одбор у досадашњем раду користио услуге спољних експерата, академских институција итсл?
6. Да ли су до сада чланови Одбора били у посети установама војске, полиције и служби безбедности?
7. Да ли је Одбор у досадашњем раду организовао јавна слушања?
8. Да ли је Одбор у досадашњем раду расправљао о буџету за сектор безбедности, војним набавкама, војној индустрији..?
9. Да ли је Одбор у досадашњем раду расправљао о извештајима независних државних органа који се односе на сектор безбедности?
10. Које су, према Вашем мишљењу, основне препреке у раду Одбора?

В. Питања за чланове Одбора за равноправност полова Народне скупштине

1. Зашто је питање родне равноправности постало значајно са становишта реформе сектора безбедности и шта се подразумева под појмом родно осетљиве реформе сектора безбедности?
2. Колико, према Вашем мишљењу, резолуција 1325 може допринети повећању учешћа жена у сектору безбедности?
3. Шта се подразумева под појмом родно осетљивог буџетирања?
4. Према Вашем мишљењу, које су најзначајније препреке за већу заступљеност жена у политичком животу Србије?
5. Према Вашем мишљењу, односно из Вашег личног искуства, колико је тешко женама у Србији да се баве политиком?
6. Да ли можете навести неке препоруке за унапређење положаја жена у сектору безбедности и политици?

Г. Питања за чланове Одбора за финансије Народне скупштине

1. Према Вашем мишљењу, колико је значајан буџет као инструмент контроле сектора безбедности?
2. Да ли НС врши контролу трошења буџетских средстава?
3. Колики је значај и улога ДРИ?
4. Да ли, према Вашем мишљењу, посланици схватају значај ДРИ?
5. Како бисте оценили однос НС и ДРИ?

Д. Питања за Одсек за информативно-истраживачке послове Народне скупштине

1. Колико су, према Вашем мишљењу, значајни ресурси и стручност за остваривање парламентарне контроле?
2. Према Вашем мишљењу, колико Одсек доприноси остваривању контролне функције?
3. Колико запослених ради у Одсеку?
4. Да ли је тренутан број запослених довољан за обављање послова и пружање стручне помоћи посланицима?
5. Да ли, према Вашем мишљењу, посланици схватају значај ове службе, односно ресурса, за остваривање контролне функције?
6. Колико често Одбори, али и посланици, самостално траже услуге (истраживања, информације итд.) од Одсека?
7. Колико је пута одбор за Одбрану и безбедност затражио услуге истраживања од Одсека?

Питања за представнике независних државних органа

А. Питања за Повереника за информације од јавног значаја

1. Према Вашем мишљењу, колики је значај независних институција у процесу контроле сектора безбедности?
2. На који начин Повереник остварује контролу сектора безбедности?
3. Према Вашем мишљењу, да ли институције безбедности схватају значај независних институција, и како бисте оценили сарадњу институција безбедности и Повереника?
4. Колико постојећи услови за рад Повереника и других независних институција утичу на остваривање контролне, али и других функција ових институција?
5. Да ли су, према Вашем мишљењу, народни посланици свесни значаја и улоге независних институција?
6. Како бисте оквалификовали сарадњу Повереника са Народном скупштином?
7. Да ли се контрола коју спроводе независне институције (пре свега Повереник) може унапредити, побољшати, и на који начин?
8. Које су, према Вашем мишљењу, најзначајније препреке у остваривању ефикасне парламентарне контроле у Републици Србији?

Б. Питања за Агенцију за борбу против корупције

1. Према Вашем мишљењу, колики је значај независних институција у процесу контроле сектора безбедности?
2. На који начин Агенција остварује контролну улогу у пракси, конкретно у случају сектора безбедности?
3. Према Вашем мишљењу, да ли институције безбедности схватају значај независних институција и како бисте оценили сарадњу институција безбедности и Агенције?
4. Да ли су, према Вашем мишљењу, народни посланици свесни значаја и улоге независних институција?
5. Како бисте оквалификовали сарадњу Агенције са Народном скупштином?
6. Које су основне препреке у раду Агенције?
7. Да ли постоји проблем корупције у сектору безбедности и како га решити?

Питања за представнике институција безбедности

А. Питања за представнике служби безбедности

1. Како се у пракси спроводи парламентарна контрола/надзор над радом служби безбедности?
2. Према Вашем мишљењу, да ли је подношење извештаја довољно за остваривање контроле/надзора над радом служби безбедности?
3. Да ли би Одбор требало у оквиру својих надлежности да контролише и текуће акције служби безбедности?
4. Да ли су чланови Одбора били у посети служби?
5. Да ли ће, према Вашем мишљењу, раздвајање Одбора допринети ефикаснијој и ефективнијој контроли?
6. Да ли, према Вашем мишљењу, треба да постоје критеријуми за избор чланова одбора који контролишу рад служби безбедности?
7. Према Вашем мишљењу, колики значај имају независни државни органи у остваривању контроле/надзора служби безбедности?
8. Да ли, према Вашем мишљењу, постоје препреке у односу између служби безбедности и Народне скупштине?
9. Да ли бисте могли да наведете неке од препорука за унапређење парламентарне контроле/надзора над радом служби безбедности?

Б. Питања за представнике Министарства одбране

1. Како се у пракси спроводи парламентарна контрола војске?
2. Да ли, према Вашем мишљењу, треба да постоје критеријуми за избор чланова одбора који контролишу сектор одбране и безбедности?
3. Према Вашем мишљењу, колики значај имају независни државни органи у остваривању контроле сектора безбедности?
4. Како бисте оценили однос Министарства одбране и Народне скупштине?
5. Да ли, према Вашем мишљењу, постоје препреке у односу између Министарства одбране и Народне скупштине?
6. Да ли бисте могли да наведете неке од препорука за унапређење парламентарне контроле сектора безбедности?

СКРАЋЕНИЦЕ

БИА – Безбедносно-информативна агенција

ВОА – Војнообавештајна агенција

ВБА – Војнобезбедносна агенција

DCAF – Geneva Center for Democratic Control of the Armed Forces (Женевски центар за демократску контролу оружаних снага)

ДРИ – Државна ревизорска институција

ДСС – Демократска странка Србије

ЕК – Европска комисија

ЕУ – Европска унија

EUROPOL – European Police Office (Европска полицијска канцеларија)

ЕСPRD – European Centre for Parliamentary Research & Documentation (Европски центар за парламентарна истраживања и документацију)

ЗЕС – За европску Србију

INTERPOL – International police organization (Међународна организација криминалистичке полиције)

ILECU – International Law Enforcement Co-ordination Units

IPU – Inter-parliamentary Union (Интерпарламентарна унија)

IPP – Individual Partnership Plan (Индивидуални програм партнерства)

IPAP – Individual Partnership Action Plan (Индивидуални акциони план партнерства)

ЛДП – Либерално-демократска партија

МУП – Министарство унутрашњих послова

НАТО – Северноатлантски савез (North Atlantic Treaty Organization – NATO)

НВО – Невладине организације

ОЕБС – Организација за европску безбедност и сарадњу

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Организација за економску сарадњу и развој)

PARP – Planning and Review Process (Процеса планирања и ревизије)

ПУПС – Партија уједињених пензионера Србије

СБ – Савет безбедности (Security Council)

SELEC – Convention for the Establishment of the South European Law Enforcement Center (Конвенција о оснивању Центра у југоисточној Европи за спровођење прописâ)

SECI Center – South-East European Cooperative Initiative (Регионални центар за борбу против прекограничног криминала)

СФРЈ – Социјалистичка Федеративна Република Југославија

СРЈ – Савезна Република Југославија

СРС – Српска радикална странка

СПС – Социјалистичка партија Србије

УН – Уједињене нације

UNHCR – United Nation High Commissioner for Refugees (Високи комесаријат УН за избеглице)

UNDP – United Nations Development Programme (Развојни програм УН)

УЦ – Управа царина

УСПН -Управа за спречавање прања новца

ФНРЈ – Федеративна Народна Република Југославија

FRONTEX – European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније)

САД – Сједињене Америчке Државе

CEDAW – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена)

ЦЦВО – Центар за цивилно-војне односе

БИОГРАФИЈА

Вања Роквић је рођена 18. 4. 1978. године у Задру, Република Хрватска. Дипломирала је на Факултету цивилне одбране у Београду 2004. године и стекла звање Професор цивилне одбране. Магистрирала је 2009. године на Факултету безбедности у Београду, одбравивши магистарску тезу под називом „Демократска цивилна контрола војске као индикатор стања цивилно-војних односа у Републици Србији“.

Радни однос на Факултету безбедности засновала је 2005. године, у звању асистент-приправник, а 2009. године на Факултету безбедности бирана је у звање асистента за наставни предмет Цивилно-војни односи. У периоду од јула до новембра 2008. године стажирала је на Одбрамбеној академији Велике Британије у оквиру Advanced Research and Assessment Group, UK Defence Academy. У периоду од марта до јуна 2010. године похађала је и успешно завршила програм *Leaders Program in Advanced Security Studies* у установи George Marshall European Center for Security Studies – The College of International and Security Studies, Germany.

Учесница је многобројних семинара и научно-стручних конференција из области безбедности и одбране.