

institut alternativa

PARLAMENTARNA KONTROLA
SEKTORA ODBRANE I BEZBJEDNOSTI U CRNOJ
GORI

Kako dalje ?

Decembar 2009,
Podgorica

Naziv publikacije

Parlamentarna kontrola sektora bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori
Kako dalje?

Izdavač

Institut Alternativa

Dalmatinska 78, Podgorica, Crna Gora
tel/fax: (+382) 020 219 120
e-mail: info@institut-alternativa.org
web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača

Stevo Muk, Predsjednik Upravnog odbora

Autor

Stevo Muk

Pokrovitelj

Pripremu studije podržala je Fondacija Friedrich Ebert

Priprema i štampa

Studio Mouse

Tiraž

200

Fondacija Friedrich Ebert ne preuzima odgovornost za iznijete podatke i stavove u ovom dokumentu. Ovaj dokument predstavlja stavove i mišljenja njegovih autora koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je kazano.

Uvod

Cilj ovog dokumenta je da predstavi ključne odredbe važećih pravnih propisa, strateških i drugih dokumenata koji se odnose na rad institucija koje pripadaju sektoru odbrane i bezbjednosti u Crnoj Gori, predstavi preporuke za unapređenje važećeg pravnog i institucionalnog okvira i podstakne javnu i stručnu debatu.

Institut Alternativa želi da ovom analizom da doprinos razvoju demokratske i civilne kontrole sektora bezbjednosti, pruži doprinos radu nadležnog Odbora kao i zakonodavcima čiji se rad odnosi na pravne propise i politiku u sektoru odbrane i bezbjednosti.

Ova analiza nema ambiciju da pruži sveobuhvatan pregled prakse demokratske i civilne kontrole sektora odbrane i bezbjednosti, već da ukaže na ključna pitanja, probleme i dileme koje se pojavljuju kao rezultat postojećeg pravnog okvira i prakse.

Metodologija rada na analizi je uključila analizu pravnih propisa, uporednu analizu rješenja iz važećeg i zakonodavstva koje je u parlamentarnoj proceduri, prikupljanje zvaničnih dokumenata putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama, intervju sa članovima Odbora za odbranu i bezbjednost Skupštine Crne Gore.

Ovim dokumentom se obraćamo kako odgovornim licima u organima državne uprave koji u nadležnosti imaju poslove bezbjednosti, Odbora za odbranu i bezbjednost, ali i svim poslanicima u Skupštini Crne Gore, zainteresovanim međunarodnim, vladinim i nevladinim organizacijama i medijima.

Očekujemo da ova analiza podstakne kvalitetniju i intenzivniju javnu i stručnu raspravu o značajnom pitanju za dalji razvoj demokratije i ljudskih prava, odgovornosti i transparentnosti rada javnih institucija.

Ova analiza predstavlja uvod u dalji rad Instituta Alternativa na pojedinim specifičnim pitanjima nadzora sektora odbrane i bezbjednosti.

1. Pravni i institucionalni okvir

U demokratski uređenoj državi, predstavnici naroda moraju imati kontrolu nad svim aspektima upravljanja i državnih aktivnosti. Država bez parlamentarne kontrole svog sektora bezbjednosti može se smatrati tek nedovršenom demokratijom ili demokratijom u nastajanju. Parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti predstavlja suštinski element podjele vlasti na državnom nivou i djelotvorno postavlja granice izvršnoj vlasti. Najvažniji mehanizam kontrole izvršne vlasti je kontrola budžeta. Kako sektor bezbjednosti koristi značajan dio državnih sredstava, od presudne je važnosti da Skupština prati i nadgleda korišćenje istih, na taj način starajući se da se ona koriste učinkovito i racionalno. Međutim, iako se parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti uglavnom odvija kroz kontrolu budžeta i načina na koji sektor bezbjednosti troši njemu određena sredstva, neophodan je i nadzor nad metodama i procedurama koje organi koji čine sektor bezbjednosti primjenjuju u svom radu. Dugoročni cilj sektora bezbjednosti - zaštita pojedinca i društva od opasnosti i sukoba - može se postići jedino ukoliko sam sektor bezbjednosti bude pod budnom demokratskom kontrolom. U najširem smislu, ovo znači da vojska, policija i obavještajne službe moraju biti pod nadzorom demokratski izabranog tijela.

Parlamentarna kontrola sektora bezbjednosti u Crnoj Gori je u načelu uređena Ustavom, a regulisana je i Poslovníkom Skupštine Crne Gore, Zakonom o vojsci, Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, Zakonom o policiji, Zakonom o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma i Zakonom o tajnosti podataka. U skupštinskoj proceduri se trenutno nalazi i Zakon o parlamentarnom nadzoru sektora bezbjednosti. Prema predlogu ovog zakona, kao subjekti nadzora, odnosno činioци sektora bezbjednosti, definisani su Ministarstvo odbrane, Vojska Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Uprava policije, kao i »druge organizacije i agencije koje djeluju samostalno ili u sastavu drugih ministarstava, a bave se poslovima bezbjednosti i odbrane«

Ustav Crne Gore propisao je da Skupština Crne Gore „donosi strategiju nacionalne bezbjednosti i strategiju odbrane i vrši nadzor nad Vojskom i bezbjednosnim službama“ kao i da je Vojska „pod demokratskom i civilnom kontrolom“¹. Prema Ustavu Crne Gore „Savjet za odbranu i bezbjednost: donosi odluke o komandovanju Vojskom Crne Gore; analizira i ocjenjuje bezbjednosnu situaciju u Crnoj Gori i donosi odluke za preduzimanje odgovarajućih mjera; postavlja, unapređuje i razrješava oficire Vojske; predlaže Skupštini proglašenje ratnog i vanrednog stanja; predlaže upotrebu Vojske u međunarodnim snagama; vrši i druge poslove utvrđene Ustavom ili zakonom.“² Savjet čine Predsjednik Crne Gore, Predsjednik Skupštine i Predsjednik Vlade. Predsjednik Crne Gore je predsjednik Savjeta za odbranu i bezbjednost.

¹ Član 129. Ustava Crne Gore

² Član 130 Ustava Crne Gore

Poslovníkom Skupštine Crne Gore propisano je da Odbor za bezbjednost i odbranu „vrši parlamentarnu kontrolu rada policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost; razmatra ostvarivanje Ustavom utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina u primjeni ovlašćenja policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost; razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata, strategiju i druga pitanja iz oblasti bezbjednosti i odbrane i njenih građana; razmatra predloge za imenovanje rukovodioca policije i direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost. U vršenju kontrole iz svoje nadležnosti Odbor postupa na način propisan Zakonom o policiji i Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost.«

Zakon o vojsci³ je propisao da je vojska je pod demokratskom i civilnom kontrolom. Demokratsku i civilnu kontrolu Vojske vrše Skupština Crne Gore, Vlada Crne Gore i Savjet za odbranu i bezbjednost. Nadzor nad Vojskom vrši Skupština preko nadležnog radnog tijela. Godišnji izvještaj o ukupnom stanju u Vojsci ministar dostavlja na razmatranje nadležnom radnom tijelu Skupštine Crne Gore do kraja prvog kvartala naredne godine. Na zahtjev nadležnog radnog tijela ministar dostavlja i posebne izvještaje o stanju u Vojsci. Ministar pored godišnjeg izvještaja o ukupnom stanju u Vojsci, podnosi i posebne izvještaje na zahtjev Savjeta za odbranu i bezbjednost.“

Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost utvrđeno je da “Parlamentarnu kontrolu rada Agencije vrši Skupština, preko nadležnog radnog tijela. Agencija podnosi godišnji izvještaj o radu nadležnom radnom tijelu”. Na zahtjev Odbora za odbranu i bezbjednost, Agencija podnosi i posebne izvještaje o pojedinim poslovima iz svog djelokruga. Agencija je dužna da, na zahtjev Odbora za bezbjednost i odbranu, »dozvoli uvid u postupak nadzora nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacije, ukoliko se time ne ugrožava nacionalna bezbjednost.« Agencija ne može dati podatke o identitetu saradnika Agencije, službenika Agencije sa prikrivenim identitetom i drugih lica kojima bi otkrivanje tih podataka moglo da šteti, kao i o bezbjednosnim i obavještajnim izvorima i akcijama koje su u toku. ⁴ Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost propisana su i određena ograničenja za članove skupštinskog Odbora. Istim Zakonom se, propisuju i pravila rada skupštinskog Odbora za odbranu i bezbjednost, pa se tako kaže da su „Sjednice nadležnog radnog tijela su zatvorene za javnost. Predsjednik nadležnog radnog tijela obavještava javnost o radu saglasno zaključcima tog tijela. Nadležno radno tijelo podnosi izvještaj o svom radu Skupštini, najmanje jednom godišnje. Skupština može odlučiti da se sjednica održi bez prisustva javnosti, u zavisnosti od sadržaja izvještaja”⁵

Zakon o policiji utvrdio je da parlamentarnu kontrolu policije vrši Skupština Republike Crne Gore preko nadležnog radnog tijela. Starješina policije, najmanje jednom godišnje, podnosi radnom tijelu izvještaj o radu policije. Starješina policije može podnijeti izvještaj radnom tijelu po potrebi ili na zahtjev radnog tijela. Policija ne može dati podatke radnom tijelu o: identitetu saradnika policije; pripadnicima policije sa

³ objavljen u Sl. Listu br. 47 od 7. avgusta 2007.godine, stupio na snagu 14. avgusta 2007

⁴ Član 43 Zakona o ANB

⁵ Član 45 I 46 Zakona

prikrivenim identitetom; drugim licima kojim bi otkrivanje tih podataka moglo da šteti; bezbjednosnim i obavještajnim izvorima; akcijama koje su u toku.⁶

Skupština Crne Gore ima određenu ulogu u procesu imenovanja direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost i starješine Uprave Policije. Predlog za imenovanje direktora ANB, Vlada dostavlja Skupštini Crne Gore, radi davanja mišljenja. Skupština, nakon rasprave u Odboru za odbranu i bezbjednost, daje mišljenje. Radom policije rukovodi starješina policije. Starješinu policije imenuje i razrješava Vlada Republike Crne Gore, na predlog ministra nadležnog za unutrašnje poslove. Predlog za imenovanje starješine policije Vlada dostavlja Skupštini Crne Gore, radi davanja mišljenja. Skupština, nakon rasprave u nadležnom radnom tijelu, daje mišljenje o predloženom kandidatu.

Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma utvrdio je nadležnosti Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Uprava ima nadležnost da podnese inicijativu za izmjene i dopune propisa koji se odnose na sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma; priprema i objedinjava listu indikatora za prepoznavanje klijenata i transakcija za koje postoji osnov sumnje da se radi o pranju novca i finansiranju terorizma i dostavlja je licima koja imaju obaveze utvrđene zakonom; učestvuje u obučavanju i stručnom usavršavanju ovlašćenih lica zaposlenih kod obveznika i nadležnih državnih organa; inicira objavljivanje spiska zemalja koje ne primjenjuju standarde iz oblasti sprječavanja i otkrivanja pranja novca i finansiranja terorizma; priprema i izdaje preporuke ili smjernice za jedinstveno sprovođenje zakona i podzakonskih akata, kod obveznika; najmanje jednom godišnje, objavljuje statističke podatke iz oblasti pranja novca i finansiranja terorizma i na drugi primjeren način obavještava javnost o pojavnim oblicima pranja novca i finansiranja terorizma. Uprava je dužna da na zahtjev suda ili državnog tužioca dostavi raspoložive podatke, informacije i dokumentaciju iz evidencije lica i transakcija, osim podataka koje je prikupio na osnovu međunarodne saradnje, a za koje nije dobio saglasnost nadležnog organa strane države, koji su sudu i tužilaštvu potrebni prilikom vođenja postupka.

Prema aktuelnom zakonodavstvu, Uprava za sprječavanje pranja novca ne spada u krug organa nad kojima se vrši parlamentarni nadzor.

Izmjenama **Zakona o tajnosti podataka**⁷ iz decembra 2009.godine propisano je da "Pristup tajnim podacima bez dozvole za pristup tajnim podacima ima: Predsjednik Crne Gore; predsjednik Skupštine Crne Gore; predsjednik Vlade; starješine organa državne uprave nadležnih za unutrašnje poslove, inostrane poslove, poslove finansija i poslove odbrane; državni tužilac; predsjednik Vrhovnog suda i članovi Odbora za bezbjednost i odbranu." Navedena lica "imaju pristup samo tajnim podacima potrebnim za vršenje njihovih ovlašćenja, u skladu sa zakonom, a „prilikom stupanja na dužnost, potpisuju izjavu da će sa tajnim podacima postupati u skladu sa zakonom i drugim odgovarajućim propisima“⁸.

⁶ Član 92 Zakona o policiji

⁷ Usvojen 13.februara 2008 godine, Sl.list CG, br 014/08-7

⁸ Član 26 Zakona o tajnosti podataka

Osnovni tekst Zakona iz februara 2008 godine nije predviđao da i članovi Odbora za odbranu i bezbjednosti imaju pristup tajnim podacima, što je predstavljalo prepreku za učešće opozicionih poslanika i redovno funkcionisanje Odbora.⁹

Na predlog poslanika opozicije i uz podršku dijela poslanika SDP usvojene su izmjene Zakona o tajnosti podataka kojima je ovo pravo omogućeno i članovima Odbora za bezbjednost i odbranu. Pravni i praktični problemi izazvani usvajanjem Zakona o tajnosti podataka kojim je bilo ograničeno pravo pristupa članovima odbora predstavljaju negativan primjer koji je blokirao rad odbora, povećao jaz između parlamentarne većine i manjine i usporio napredak u razvoju nadzorne funkcije parlamenta.

⁹ Od članova Odbora traženo je da dostave dokumentaciju kojom će dokazati da su crnogorski državljani (uvjerenje o državljanstvu), da su poslovno sposobni (uvjerenje centra za socijalni rad), da su navršili 18 godina života, odnosno 21 godinu života za pristup tajnim podacima označenim stepenom tajnosti „strogo tajno“ (izvod iz matične knjige rođenih –fotokopija lične karte), da im nije izrečena zaštitna mjera zabrane obavljanja djelatnosti (uvjerenja suda za prekršaje), da su zdravstveno sposobni (ljebarsko uvjerenje). Uz to, članovi odbora su trebali da prođu bezbjednosnu provjeru od strane ANB.

2. Novo zakonodavstvo o odbrani i vojsci

Skupštine Crne Gore je krajem decembra 2009.godine usvojila dva zakonska teksta iz oblasti bezbjednosti i odbrane - Zakon o odbrani¹⁰ i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vojsci.

Ovi zakoni su usvojeni nakon skoro godinu dana intenzivne političke debate vladajućih i opozicionih partija, nakon što je Vlada povukla predloge iz decembra 2008. godine i tokom 2009.godine predložila nove verzije zakona. Tokom skupštinske debate, i ove verzije su izmijenjene na insistiranje opozicionih i poslanika vladajuće Socijal-demokratske partije.

Ključne dileme i sporenja su se odnosili na definisanje obavještajnih, kontraobavještajnih i bezbjednosnih poslova, njihovu organizaciju i nadzor nad njihovim sprovođenjem.

Prema usvojenom Zakonu o odbrani, obavještajnim i kontraobavještajnim poslovima u oblasti odbrane baviće se Agencija za nacionalnu bezbjednost¹¹, dok će bezbjednosni poslovi ostati u nadležnosti Ministarstva odbrane.

Zakon, naime predviđa da se obavještajni i kontraobavještajni poslovi u oblasti odbrane organizuju u okviru Agencije za nacionalnu bezbjednost i vrše na način propisan Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost i podzakonskim aktima za njegovo sprovođenje. Analitički obrađene podatke koji se odnose na odbranu direktor Agencije, će u vidu izvještaja i situacionih procjena dostavljati ministru dok će izvještaje i procjene direktor Agencije dostavljati i načelniku Generalštaba Vojske Crne Gore ukoliko sadrže podatke koji se odnose na Vojsku.

Međutim, Zakonom nisu precizno definisani obavještajni i kontraobavještajni poslovi već je ostavljeno da se njihov način vršenja kao i vrste evidencija i način

¹⁰ ("Sl. list RCG", br. 47/07 od 07.08.2007, "Sl. list Crne Gore", br. 86/09 od 25.12.2009, 88/09 od 31.12.2009)

¹¹ Nadležnosti Agencije uključuju: prikupljanje podataka i informacija o potencijalnim opasnostima, planovima ili namjerama organizacija, grupa i pojedinaca usmjerenim protiv teritorijalnog integriteta, bezbjednosti i Ustavom utvrđenog poretka Republike; prikupljanje podataka od neposrednog značaja za nacionalnu bezbjednost; prikupljanje podataka o djelatnosti organizacija, grupa i pojedinaca usmjerenoj na vršenje unutrašnjeg i međunarodnog terorizma, organizovanog kriminala i najtežih oblika krivičnih djela protiv čovječnosti i međunarodnog prava; analiziranje, procjenjivanje, korišćenje, evidentiranje i čuvanje prikupljenih podataka i informacija; bezbjednosna i kontraobavještajna zaštita Skupštine Crne Gore, Vlade, Predsjednika, drugih državnih organa, ministarstava i organa uprave; organizacija i koordinacija primjene mjera za zaštitu povjerljivih informacija i poštovanje bezbjednosnih standarda za prenos takvih informacija; zaštita prikupljenih podataka i informacija od neovlašćenog otkrivanja, davanja, mijenjanja, korišćenja ili uništavanja; vršenje drugih poslova od interesa za bezbjednost Crne Gore, u skladu sa zakonom.

njihovog uspostavljanja i vođenja bliže urede propisom Ministarstva, uz saglasnost Vlade¹². Opozicioni poslanici su imali primjedbe na ovako opšte uređenje ovih poslova.

Kada je riječ o bezbjednosnim poslovima u oblasti odbrane, usvojeni zakon o odbrani je definisao da se ovi odnose na prikupljanje podataka o krivičnim djelima sa elementima organizovanog kriminala usmjerenim protiv Ministarstva i Vojske ili kada se kao učinioci ovih djela pojavljuju zaposleni u Ministarstvu i lica na službi u Vojsci; bezbjednosnu zaštitu Ministarstva, Vojske, Direkcije za zaštitu tajnih podataka i objekata i prostora koje koriste Ministarstvo i Vojska, bezbjednosnu zaštitu ministra, načelnika Generalštaba i rukovodećih lica u Ministarstvu, vršenje bezbjednosnih provjera za prijem na rad, školovanje i raspoređivanje na određene poslove odnosno dužnosti u Ministarstvu i Vojsci i stručno usmjeravanje rada Vojne policije.

Predstavnici Vlade su tokom skupštinske debate o predlozima zakona odbili amandman SDP-a kojim je traženo da ministar odbrane, uz godišnji izvještaj o stanju u Vojsci izvještava i o dijelu bezbjednosnih poslova, koji će se obavljati u Odjeljenju za vojno bezbjednosne poslove, dok je prihvaćen je amandman SDP-a kojim je potvrđeno da će parlament, preko nadležnog radnog tijela, nadzirati vojsku. Time je razriješena prethodna dilema koju je Vlada inicirala predlažući da Skupština Crne Gore, preko Savjeta za odbranu i bezbjednost, vrši demokratsku kontrolu Vojske, a ministar odbrane, pored godišnjeg izvještaja o ukupnom stanju u Vojsci, podnosi i posebne izvještaje na zahtjev Savjeta za odbranu i bezbjednost.

¹² Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odbrani iz decembra 2008.godine je propisivao da obavještajni i kontraobavještajni poslovi u oblasti odbrane obuhvataju prikupljanje, dokumentovanje i analiziranje informacija i podataka koji su od značaja za odbrambene interese Crne Gore, kao i njihovo evidentiranje i čuvanje, a naročito praćenje i procjenjivanje vojno bezbjednosne situacije u drugim državama, kao i vojnih mogućnosti tih država, prikupljanje i procjenjivanje podataka o situaciji na teritoriji na kojoj Vojska izvršava zadatke u sastavu međunarodnih snaga, kao i otkrivanje, istraživanje i dokumentovanje djelatnosti stranih obavještajnih službi i drugih stranih organizacija i lica usmjerenih protiv bezbjednosti Ministarstva ili Vojske.

3. Strateški dokumenti

Osnovni dokumenti odbrane prema Zakonu o odbrani su:

- Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore,
- Strategija odbrane Crne Gore,
- Strateški pregled odbrane Crne Gore i
- Plan odbrane Crne Gore.

Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore je dokument kojim se definišu razvoj i funkcionisanje sistema nacionalne bezbjednosti Crne Gore dok je Strategija odbrane Crne Gore dokument kojim se definišu najvažnija pitanja u oblasti funkcionisanja i razvoja sistema odbrane. Strateški pregled odbrane Crne Gore je polazni programski dokument kojim se definiše srednjoročno planiranje odbrane, efikasno upravljanje resursima odbrane, transparentnost poslova odbrane i izgradnja pretpostavki za demokratsku i civilnu kontrolu, profesionalizaciju i efikasnost Vojske u izvršavanju dodijeljenih misija i zadataka.¹³ Plan odbrane Crne Gore je skup dokumenata kojim se planiraju pripreme za ostvarivanje ciljeva odbrane u okviru odbrambenog sistema.

Za sve ove strateške dokumente iz oblasti odbrane je karakteristično to što naglašavaju potrebu za demokratskom kontrolom oružanih snaga i sektora bezbjednosti uopšte. Osim pomenutih, potrebu za kontrolom sektora bezbjednosti posebno nalažu i Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU, Inovirano Evropsko partnerstvo kao i Prezentacioni document.

Važećom Strategijom nacionalne bezbjednosti¹⁴ kao bezbjednosni interesi i ciljevi Crne Gore propisani su »jačanje demokratije, pravne države, puna zaštita ljudskih i manjinskih prava« kao i » jačanje procesa transparentnosti sektora odbrane i civilne kontrole oružanih snaga«. »Crna Gora daje poseban značaj ulozi civilnog društva, civilno vojnoj i civilno – policijskoj saradnji u oblasti bezbjednosti, kao i razvoju civilnog sektora i institucija sistema nacionalne bezbjednosti«. Navedeno je takođe da »Crna Gora razvija funkcionalno integrisani sistem nacionalne bezbjednosti, kojim se, između ostalog, »obezbjeduje transparentan rad svih elemenata sistema«. U odjeljku istog dokumenta pod naslovom »struktura sistema nacionalne bezbjednosti« zapisano je »Snage bezbjednosti su pod parlamentarnim i demokratskim nadzorom i civilnom kontrolom«.

Strategija odbrane Crne Gore¹⁵ kao jedno od načela funkcionisanja sistema odbrane navodi i „transparentnost, koja podrazumijeva otvorenost u poslovima i aktivnostima koje se realizuju u sistemu odbrane“. Dalje, u istom dokumentu u dijelu koji nosi naslov „Transparentnost i kontrola u planiranju i finansiranju odbrane“ se navodi da se transparentnost u planiranju i finansiranju odbrane ostvaruje „ u proceduri predlaganja,

¹³ Član 4, stav 4 Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odbrani

¹⁴ Sl.list CG, br.75-08 od 08.12.2008. Usvojena u Skupštini Crne Gore 27.11. 2008. godine

¹⁵ Sl.list CG079/08-29. Usvojena na Vladi Crne Gore 14. juna 2007.godine

pripreme i donošenja Budžeta, prikazom ciljeva, programa i zadataka za koje su neophodna odgovarajuća finansijska sredstva, kao i u procesu izvršavanja i izvještavanja o izvršenim troškovima prema namjenama za koje su ti troškovi odobreni“. Strategija predviđa da „Kontrolu upotrebe sredstava za finansiranje odbrane, kao važnog oblika demokratske i civilne kontrole sistema odbrane, vrši nadležno radno tijelo Skupštine Republike Crne Gore, kao i drugi organi u skladu sa zakonom.“

Prezentacioni dokument Republike Crne Gore koji je prihvaćen na sjednici Savjeta za partnerstvo za mir predviđa da Crna Gora u okviru Partnerstva za mir želi da realizuje, između ostalih sadržaja, i „razvoj sistema demokratske kontrole oružanih snaga“. Istim dokumentom je kao jedno od prioritetnih polja saradnje utvrđena „demokratska kontrola oružanih snaga“, a navodi i da „Usvajanjem novog Ustava i zakona kojim se uređuje sistem odbrane Crna Gora će na nov način urediti nadležnosti nad oružanim snagama i njihovu demokratsku kontrolu. Na tom planu, želimo da nastavimo saradnju sa NATO, DCAF i drugim međunarodnim organizacijama“.

Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU (NPI), za period od 2008-2012. godine u dijelu koji nosi naslov „Reforma sektora bezbjednosti“ konstatuje, između ostalog, da je uspostavljena „praksa redovnog direktnog izvještavanja Skupštine, podnošenjem godišnjeg izvještaja o radu od strane ministra odbrane, kao i posjeta Ministarstvu odbrane i jedinicama Vojske od strane parlamentaraca“. U NPI se navodi i da su „prihvatajući međunarodne standarde, donijete su odluke o rasformiranju bivše Vojne obavještajne službe i Vojne bezbjednosne službe“. Kao srednjoročni prioritet utvrđeno je da će „razviti mehanizme za efikasniju i kvalitetniju saradnju sa Skupštinom“. NPI pravilno konstatuje da je Agencija za nacionalnu bezbjednost formirana kao „organ sui generis“ u sistemu državne uprave Crne Gore.

Inovirano Evropsko partnerstvo kao jedan od srednjoročnih prioriteta propisuje da treba “Nastaviti sa procesom restrukturiranja i reforme oružanih snaga, uključujući, ukoliko je moguće, smanjenje (uzimajući u obzir društveni uticaj), konverziju i privatizaciju vojnih dobara i odbrambene industrije kao i povećanje transparentnosti i civilne kontrole.”

4. Praksa rada Odbora za odbranu i bezbjednost

Odbor za odbranu i bezbjednost je stalni odbor Skupštine Crne Gore. Broj članova Odbora se, po Poslovniku Skupštine Crne Gore, određuje prilikom izbora članova Odbora. U ovom sazivu Odbor broji 13 članova¹⁶ od kojih je njih pet iz redova opozicije. Predsjednik Odbora je u prošlom i ovom sazivu iz reda poslanika DPS-a, i riječ je o istom licu, ranijem Ministru obrazovanja, poslaniku i potpredsjedniku Skupštine.

Zamjenik Predsjednika Odbora je u ranijem sazivu bio poslanik Pokreta za promjene, u to vrijeme najsnažnije parlamentarne opozicione partije, dok je u aktuelnom sazivu tu funkciju obavljao poslanik Nove srpske demokratije, druge po snazi opozicione partije u Skupštini Crne Gore¹⁷.

U ranijem i ovom sazivu Skupštine svi članovi Odbora su muškarci.

Odbor je u prošlom 23. sazivu održao 28 sjednica. Razmatrao je predloge niza zakonskih tekstova¹⁸ i izvještaje o radu Ministarstva odbrane, Uprava Policije i ANB. Članovi Odbora su jednom posjetili Upravu Policije, Agenciju za nacionalnu bezbjednost i Ministarstvo odbrane. Riječ je bila o prvim i protokolarnim posjetama ovim organima. U novom 24. sazivu Odbor za bezbjednost je održao 11. sjednica. Prema navodima parlamentarnog Odbora za odbranu i bezbjednost, tokom 2008.g, predstavnici Ministarstva odbrane su se pojavili pred odborom osam puta, Uprave policije i Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave pet puta, a Agencije za nacionalnu bezbjednost dva puta.¹⁹

Prema nalazima Instituta Alternativa, u 2009. godini predstavnici Ministarstva odbrane su se pojavili četiri puta pred Odborom za bezbjednosti i odbranu, predstavnici Uprave policije takodje četiri puta, predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave dva puta, kao i predstavnici ANB-a, takođe dva puta pred Odborom.

4.1 Problemi u radu

Sadržaj odnosno struktura i vrste informacija koje se od strane organa i institucija sektora odbrane i bezbjednosti dostavljaju Odboru nije definisan. U svim pravnim

¹⁶ Dragan Kujović, Fahrudin Hadrović, Radivoje Nikčević, Tarzan Milošević, Obrad - Mišo Stanišić, Aleksandar Bogdanović, Borislav Banović, Raško Konjević, Vasilije Lalošević, Predrag Bulatović, Goran Danilović, Nebojša Medojević, Mehmet Bardhi

¹⁷ Goran Danilović, poslanik Nove Srpske demokratije je 11.12.2009.g podnio ostavku na mjesto zamjenika predsjednika Odbora jer mu od strane ANB nije omogućeno da izvrši uvid u dokumentaciju ANB u vezi sa deportacijom Muslimana Bošnjaka 1992.godine, kao i na spaljivanje arhiva i bibliotečke građe iz manastira Morača.

¹⁸ (Zakona o Vojsci Crne Gore, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odbrani, Zakona o budžetu Crne Gore za 2009.g u dijelu koji se odnosi na Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave i Upravu Policije, Izmenama i dopunama Zakona o odbrani, Strategije odbrane, Zakona o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namjene.),

¹⁹ NDI, Nalazi: Sistem upravljanja u Crnoj Gori u pravu i praksi

propisima koji govore o izvještajima koji se dostavljaju Odboru nema konkretnijih odredbi koje se bave ovim pitanjem niti se uređenje ovog pitanja definiše drugim podzakonskim aktima. Na taj način je Odbor zavisao od odluke i volje onih čije izvještaje razmatra u pogledu informacija koje će mu biti saopštene na ovaj način. Tokom skupštinske rasprave u decembru 2009. godine predlogu Zakona o vojsci, ministarstvo odbrane je odbilo amandman kojim je poslanik SDP-a tražio da se u izvještaju o radu Ministarstva posebno tretiraju bezbjednosni poslovi.

Zapisnici sa sjednica Odbora nisu dostupni javnosti. Poslovníkom je predviđeno da „Zapisnik sadrži osnovne podatke o sjednici, pitanja koja su razmatrana, iznijeta mišljenja i stavove i usvojeno mišljenje i predlog odbora.”

Na internet sajtu Skupštine se nalaze sazivi sjednica i izvještaji sa sjednica Odbora. Izvještaji su šturi i ne sadrže informacije o stavovima koji su iznijeti na sjednici, već samo zaključke koji su izglasani većinom glasova, pri čemu se ne navode izdvojena mišljenja manjine ili pojedinih članova Odbora, iako je Poslovníkom predviđeno da „Na zahtjev člana Odbora koji je izdvojio mišljenje, u izvještaju Odbora se konstatuje da je izdvojio mišljenje.«Nema podataka o tome kako su pojedini članovi odbora glasali o određenim pitanjima.

4.2 Primjeri rada Odbora za bezbjednost i odbranu

U daljem tekstu daćemo pregled nekih odluka Odbora i mišljenja onako kako su predstavljeni u zvaničnim izvještajima sa sjednica Odbora.

Odbor za bezbjednost i odbranu, na sjednici održanoj 18. decembra 2009. godine, razmotrio je Predlog ministra unutrašnjih poslova i javne uprave u Vladi Crne Gore, da se za direktora Uprave policije imenuje Veselin Veljović, dosadašnji direktor ove Uprave. Odbor je polazeći od obrazloženja ministra unutrašnjih poslova i javne uprave u Vladi Crne Gore, rezultata ostvarenih u proteklom periodu i statusa koji ima Uprava policije u domaćoj i regionalnoj javnosti, većinom glasova odlučio da uputi mišljenje sa predlogom da se za direktora Uprave policije imenuje Veselin Veljović koji je ovu funkciju obavljao i u ranijem mandatu.

Funkcionisanje odjeljenja za bezbjednosne poslove, komunikaciju i kriptozastitu Ministarstva odbrane u kojem je sistematizovano devetnaest radnih mjesta, Predsjednik Pokreta za promjene i član odbora tvrdio da je „fantomsko“ i da bez zakonskih ovlašćenja vrši poslove prikupljanja podataka, bilo je predmet inicijative za kontrolnim saslušanjem Ministra odbrane ali je vladajuća većina u Odboru za odbranu i bezbjednost odbila taj predlog, dok je ministar odbrane na sjednici skupštinskog odbora kada je predstavljao godišnji izvještaj o radu negirao optužbe o nezakonitom radu ovog odjeljenja ministarstva.

U decembru 2009. godine Odbor je sproveo kontrolno saslušanje direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost o ozbiljnosti izrečenih navoda i optužbi penzionisanog

inspektora CB Herceg Novi (MUP Crne Gore), g. Slobodana Pejovića, da mu je ugrožen život od strane službenika Agencije za nacionalnu bezbjednost, te da zna ime zaduženog u Agenciji za njegovu likvidaciju. Odbor se upoznao sa informacijom direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost da nema nikakvog osnova za tvrdnje građanina Slobodana Pejovića da Agencija priprema njegovu fizičku likvidaciju. Odbor je pozvao građanina Pejovića da svoja konkretna saznanja što prije saopšti institucijama u koje ima povjerenje, a nadležne državne organe na što efikasnije angažovanje radi rasvjetljavanja ovog pitanja koje ima svoj politički i svaki drugi značaj u crnogorskoj i međunarodnoj javnosti, kao i na potrebu za sprovođenje mjera zaštite građanina Slobodana Pejovića i njegove građanske dužnosti da ih prihvati.

Odbor je uz učešće direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost, razmotrio Izvještaj o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2008. godinu.²⁰ Odbor je, nakon rasprave, konstatovao da je Agencija za nacionalnu bezbjednost obavljala djelatnost u skladu sa Zakonom i nadležnostima koje joj pripadaju, te da je visok stepen međunarodne kredibilitnosti službe i bezbjednosti građana i države potvrda takvog statusa Agencije i njenog rada.

U novembru 2009 godine, Odbor za bezbjednost i odbranu razmotrio je Izvještaj o radu Ministarstva odbrane u 2008. godini i dostavio Skupštini ocjene i zaključke u kojima je konstatovao kako je rad Ministarstva odbrane u 2008. godini sa podacima o ukupnom stanju u Vojsci Crne Gore predstavljen sadržajno i cjelovito, te da se na osnovu njega može zaključiti o kontinuiranom uspjehu u svim bitnim oblastima kao i u procesu reformi odbrane i Vojske Crne Gore.

U julu 2009.godine Odbor je, većinom glasova, iskazao podršku radu Uprave policije koji je predstavljen kroz Izvještaj za 2008. godinu. Stanje bezbjednosti u 2008. godini ocijenjeno je kao „povoljno što je rezultat organizovanog rada i profesionalnog odnosa policije prema obavezama iz svoje nadležnosti kao i opšteg odnosa organa, institucija i građana prema ovom pitanju. Odbor je ocijenio da u radu policije posebno težište treba staviti na sprečavanje djelovanja organizovanih kriminalnih grupa i krivičnih djela koja nastaju kršenjem propisa koji regulišu zabranu nošenja oružja, na planske akcije suzbijanja krivičnih djela trgovine opojnim drogama, svestrano i dugoročno djelovanje radi poboljšanja stanja u oblasti bezbjednosti saobraćaja i posebno obratiti pažnju na činjenicu da 5,2% od broja izvršilaca krivičnih djela čine maloljetnici.“

Odbor za bezbjednost i odbranu je²¹ razmatrao Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2008. godinu u dijelu koji se odnosi na odbranu i bezbjednost. Nakon uvodnog obrazloženja predstavnika predlagača zakona i rasprave koja je vođena uz učešće predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, Ministarstva odbrane, Uprave policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost, Odbor je zaključio da su sredstva predviđena Predlogom zakona o budžetu Crne Gore za 2008. godinu u dijelu koji se odnosi na odbranu i bezbjednost realno planirana. Takođe, Odbor je konstatovao da je u skladu sa sistemskim zakonom, potrebno da svaka potrošačka jedinica u narednoj

²⁰ 11. decembra 2009. godine

²¹ 17. decembra 2007. godine,

budžetskoj godini izradi programski budžet. Odbor za bezbjednost i odbranu je ocijenio da „za budući rad na predlogu zakona o budžetu treba dati detaljniju analitiku u samom obrazloženju, kako bi poslanici imali bolji uvid u izdatke i rashode“.

Odbor je razmotrio Izvještaj o radu sektora za borbu protiv organizovanog kriminala Agencije za nacionalnu bezbjednost i, s tim u vezi, obavio saslušanje direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost. Vođena je sadržajna i otvorena rasprava i jasno je iskazana spremnost članova Odbora i predstavnika Agencije za uzajamnom komunikacijom i ostvarivanjem kontrolne uloge Parlamenta u ovoj oblasti, i ocijenjeno je da je borba protiv organizovanog kriminala i korupcije prioritetni nacionalni i državni interes.²²

Odbor je 01. novembra 2007. godine saslušao direktora Uprave policije Veselina Veljovića u vezi sa istragama o ubistvu Srđana Vojičića i napada na književnika Jevrema Brkovića i direktora Vijesti Željka Ivanovića. Predsjednik Odbora Dragan Kujović predložio je, a članovi Odbora prihvatili, da se prvo kontrolno saslušanje u istoriji crnogorskog parlamenta, koje je inicirala Socijaldemokratska partija, održi iza zatvorenih vrata. Odbor je većinom glasova odbio da usvoji predloge odluka o sprovođenju kontrolnih saslušanja u slučaju ustupanja dva aviona nekadašnjeg ratnog vazduhoplovstva Vojske Srbije i Crne Gore.²³

Povodom slučaja tendera Ministarstva unutrašnjih poslova za izradu novih ličnih dokumenata Odbor je nakon rasprave jednoglasno odlučio da odloži razmatranje i izjašnjavanje o Predlogu za donošenje odluke o zakazivanju kontrolnog saslušanja povodom slučaja tendera Ministarstva unutrašnjih poslova za izradu novih ličnih dokumenata odloži do donošenja odluke Komisije za kontrolu javnih nabavki, po žalbi francuske firme “Axalto”. U radu Odbora učestvovao je i ministar unutrašnjih poslova i javne uprave,²⁴ Dok većinske odluke odbora i zvanični izvještaji oslikavaju stav Vlade i parlamentarne većine koji smatraju da je sektor bezbjednosti i odbrane uveliko reformisan i modernizovan, depolitizovan i pod kvalitetnom kontrolom parlamenta I drugih institucija, opozicija prema stavovima koje saopštava u javnosti smatra da se institucije sektora odbrane I bezbjednosti, posebno ANB, zloupotrebljavaju za ostvarenje političkih interesa vladajuće koalicije, kao I da se nadzorna funkcija parlamenta opstruiše od strane poslanika parlamentarne većine.

Odbor do sada nije imao mogućnost da raspravlja o revizorskim izvještajima Državne revizorske institucije u vezi sa državnim organima iz sektora odbrane i bezbjednosti. Državna revizorska institucija je u svojoj dosadašnjoj praksi je izvršila reviziju godišnjeg finansijskog izvještaja Ministarstva odbrane za 2007. godinu i reviziju godišnjeg finansijskog izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave za 2008 godinu.

²² 20. Mart 2007. godine

²³ 18. Decembar 2006. godine

²⁴ 18. Decembar 2006. godine

5. Nacrt i predlog Zakona o o parlamentarnom nadzoru sektora bezbjednosti

Odbor je najprije pripremio nacrt Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane tokom 2008 godine, a zatim u novembru iste godine predlog istog Zakona.

Predlog Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane²⁵ koji je pripremio Odbor za bezbjednost i odbranu vraćen je polovinom decembra 2008.godine, odlukom Skupštine iz forme Predloga u formu Nacrta. Nakon što je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo uvrstio u dnevni red drugog nastavka četrdesetdevete sjednice, Predlog zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, isti Odbor je nakon uvodnog izlaganja predstavnika predlagača, a imajući u vidu i mišljenje Vlade, kao i veliki broj primjedbi najavljenih od strane članova Odbora – odlučio da predloži Skupštini da Predlog ovog zakona tretira kao Nacrt Zakona. »Odbor, kao i Vlada uostalom, podržava donošenje zakona kojim bi se na odgovarajući, pravno nesporan način, uredio parlamentarni nadzor u oblasti bezbjednosti i odbrane, a kojim bi se afirmisali principi sve zahtjevnije nadzorne funkcije Skupštine. Predstavnik predlagača saglasio se sa predlogom Odbora«.²⁶

Radu na nacrtu odnosno predlogu Zakona nažalost »nije prethodila analiza problema u funkcionisanju kontrole službe bezbjednosti «²⁷. Početnu verziju teksta pripremio je specijalni savjetnik u Odboru za bezbjednost i odbranu, raniji visoki funkcioner SDB Crne Gore. Odbor je u obrazloženju predloga zakona naveo da su u procesu rada na tekstu zakona koristili iskustva »jednog broja evropskih država i stručnu pomoć Instituta za demokratsku kontrolu oružanih snaga iz Ženeve«.

Predlog i Nacrt Zakona su suštinski, osim u nekoliko bitnih određenja, istovjetni uz pravno tehničke različitosti.

Predlog Zakona u opštim odredbama definiše predmet i obim parlamentarnog nadzora, nadležnost za njegovo sprovođenje, subjekte bezbjednosti i odbrane nad kojima se vrši parlamentarni nadzor, svrhu i i način ostvarivanja nadzora, osnivanje i način rada odbora; u dijelu o osnivanju i načinu rada odbora definišu se nadležnost za osnivanje odbora, javnost rada sjednica odbora i informisanje javnosti o radu odbora. Predlogom Zakona definisani su nadležnost i zadaci odbora, vršenje parlamentarnog nadzora kroz kontrolno i konsultativno saslušanje i parlamentarnu istragu, planiranje parlamentarnog nadzora, dužnosti pojedinaca i državnih i drugih organa, institucija, organizacija i pojedinaca prema Odboru, izvještavanje skupštine i kaznene odredbe.

²⁵ Utvrđen na Odboru za bezbjednost i odbranu 24.novembra 2008.godine

²⁶ Zapisnik sa 49. sjednice Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, koja se održala 11. i 15. decembra 2008. godine

²⁷ Odgovor iz e mail intervju sa Velizarom Kaluđerovićem, poslanikom SNP i članom Odbora u prošlom sazivu

Kao subjekti nadzora definisani su Ministarstvo odbrane, Vojska Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Uprava policije, kao i »druge organizacije i agencije koje djeluju samostalno ili u sastavu drugih ministarstava, a bave se poslovima bezbjednosti i odbrane«

Zatvorenost sjednica odbora za javnost utvrđena je kao pravilo, a otvorenost kao izuzetak o kojem odlučuje većina članova Odbora.

Kao metodi rada odbora u sprovođenju nadzora predviđeni su konsultativno i kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga. Konsultativno i kontrolno saslušanje su već predviđeni Poslovníkom Skupštine Crne Gore, a nacrt i predlog Zakona ne idu dalje od već postojećih normi.

Predlogom Zakona o parlamentarnom nadzoru sektora bezbjednosti, potvrđuju se važeće nadležnosti Odbora za bezbjednost i odbranu:

- parlamentarna kontrola rada policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost;
- razmatranje ostvarivanja Ustavom utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina u primjeni ovlašćenja policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost;
- razmatranje predloge zakona, drugih propisa i opštih akata, strategiju i druga pitanja iz oblasti bezbjednosti i odbrane Republike i njenih građana;
- razmatranje predloge za imenovanje rukovodioca policije i direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost.

Predlogom Zakona o parlamentarnom nadzoru sektora bezbjednosti uvedene su neke novine u nadležnostima, tako da bi Odbor imao ovlašćenje da:

- razmatra izvještaj o učešću pripadnika Vojske Crne Gore u međunarodnim misijama;
- obavlja saslušanje vojno-diplomatskih predstavnika Crne Gore prije stupanja na funkciju;
- raspravlja o informacijama i inicijativama dobijenim od pojedinaca, organa i organizacija koje se odnose na aktivnosti i dokumente iz oblasti odbrane i bezbjednosti;
- obavještava Skupštinu i druge organe Crne Gore o zapažanjima do kojih dođe prateći rad institucija i organa i stara se da o tim pitanjima bude upoznata javnost u Crnoj Gori;

- razmatra izvještaje Državne revizorske institucije o finansijskom poslovanju organa i institucija, zauzima stavove i prati aktivnosti nadležnih organa po tim izvještajima;
- razmatra informacije o izvršenju budžeta u dijelu sredstava namijenjenih za rad institucija i to najmanje dva puta godišnje, a po potrebi i češće;
- razmatra informacije i prati angažovanje organa i institucija u pomoći drugim državnim organima u cilju otklanjanja posledica prirodnih i drugih katastrofa;
- vrši nadzor nad poštovanjem političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu organa i institucija; razmatra godišnje izvještaje o radu organa i institucija;
- kontroliše i prati sprovođenje zaključaka Skupštine, kao i drugih organa i institucija kojima se nalaže postupanje organima i institucijama iz oblasti odbrane i bezbjednosti, o tome zauzima stavove i obavještava Skupštinu.

Nadležnosti Odbora su trenutno utvrđene veoma široko, pa je stoga u Predlogu primjetan napor da se određene postojeće odredbe detaljnije izlože i jasnije definišu.

Takođe, Predlogom se nadležnost Odbora proširuje sa Uprave policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost na Ministarstvo odbrane, Vojsku Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, kao i »druge organizacije i agencije koje djeluju samostalno ili u sastavu drugih ministarstava, a bave se poslovima bezbjednosti i odbrane«

Odbor prema predlogu Zakona može preduzimati i vanredne aktivnosti parlamentarnog nadzora i mimo godišnjeg plana. Vanredna aktivnost Odbora može biti:

- zahtjev organima i institucijama iz oblasti odbrane i bezbjednosti da dostave informaciju ili izvještaj po određenom pitanju;
- da ovlašćena grupa Odbora posjeti organe i institucije odbrane i bezbjednosti, ostvari uvid u dokumente, u skladu sa zakonom, obavi razgovor sa licima koja rade po određenim pitanjima i to uz prethodnu najavu u roku ne kraćem od 24 sata;
- da Odbor inicira i obavi konsultativno i kontrolno saslušanje po određenim pitanjima, kao i da inicira i učestvuje u parlamentarnoj istrazi ukoliko se pokaže da je to neophodno.

Predlog Zakona za razliku od Nacrta koji je ranije pripremio isti odbor nije sadržao odredbu da odborom predsjedava poslanik iz redova opozicije, kao ni da odbor može nenajavljeno posjetiti organe i institucije. Umjesto toga Predlog Zakona je ostavio da se Poslovníkom Skupštine utvrdi način izbora Predsjednika Odbora, a da se posjeta odbora institucijama može izvršiti 24 sata nakon najave. O posjeti se odlučuje većinom glasova.

Odbor može »pokrenuti inicijative, kao što su predlozi za utvrđivanje odgovornosti i smjenu odgovornih lica u organima koji se bave pitanjima bezbjednosti i odbrane«. U nacrtu i predlogu Zakona nema odredbi koje bi utvrdile broj članova odbora, definisale konflikt interesa kao prepreku za članstvo u odboru, niti utvrdile period tokom kojeg bivši rukovodioci ili službenici organa i institucija sektora odbrane i bezbjednosti ne mogu obavljati funkciju člana odbora. Takođe, pristup zapisnicima i izvještajima sa otvorenih sjednica nije definisan.

Predlogom je utvrđeno da stepen tajnosti dokumenata koje izdaje odbor utvrđuje predsjednik odbora.

Predlog nije propisao obavezni sadržaj (strukturu odnosno vrste tj. kategorije informacija) izvještaja o radu koji se od strane organa i institucija odbane i bezbjednosti dostavljaju Odboru.

6. Zaključci i preporuke za donosioce odluka

Parlamentarna kontrola sektora odbrane i bezbjednosti uređena je nizom pravnih propisa što otežava cjelovit i jedinstveno uređen rad nadležnog skupštinskog odbora. Nema opravdanja za kašnjenje sa usvajanjem Zakona o parlamentarnom nadzoru sektora odbrane i bezbjednosti.

Pravni i praktični problemi izazvani usvajanjem Zakona o tajnosti podataka kojim je bilo ograničeno pravo pristupa članovima odbora i uveden niz zahtjeva i provjera predstavljaju negativan primjer koji je blokirao rad odbora, povećao jaz između parlamentarne većine i manjine i povjerenje u sektor odbrane i bezbjednosti. Takvu praksu ubuduće treba izbjegavati, a članovima odbora treba omogućiti puni pristup informacijama kao preduslov za njihov kvalitetan rad.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o odbrani treba precizno definisati obavještajne i kontraobavještajne poslove, time zamjenjujući postojeće rješenje koje prepušta da se način vršenja kao i vrste evidencija i način njihovog uspostavljanja i vođenja bliže uredi propisom Ministarstva, uz saglasnost Vlade.

Odbor treba da u punoj mjeri, za razliku od dosadašnje prakse, iskoristi mogućnosti koje ima na raspolaganju, posebno kada je riječ o mogućnosti uvida u postupak nadzora nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacije koje sprovodi ANB.

Zakon o parlamentarnom nadzoru sektora odbrane i bezbjednosti treba usvojiti što prije, uz bitna poboljšanja koja se odnose na sastav odbora, konflikt interesa, ulogu poslanika opozicije u Odboru, javnost rada, obavezni sadržaj izvještaja koji se dostavljaju odboru, status i sadržaj zapisnika i stenograma sa javnih sjednica Odbora, preciziranje sankcije za lica koja odbiju svjedočenje pred Odborom, izvještaje drugih institucija o kojima odbor treba da raspravlja

Konkretno, Zakon treba da sadrži sljedeća poboljšanja²⁸:

- Zakonom propisati sastav Odbora (broj članova, način izbora, kriterijume odnosno prepreke za članstvo). Utvrditi period nakon obavljanja funkcije u kojem bivši pripadnici obavještajnih službi i bivši ministri zaduženi za pitanja bezbjednosti i odbrane ne mogu biti članovi Odbora. Na taj način bi se omogućilo da Odbor nezavisno može sprovoditi nadzor i u vezi sa onim pitanjima koja su nastala u prethodnom periodu. Utvrditi konflikt interesa kao ograničavajući faktor za članstvo u Odboru (član ne može biti poslanik čiji bračni drug, srodnik u pravoj ili pobočnoj liniji obavlja funkciju u nekoj od institucija sektora bezbjednosti i odbrane);
- Zakonom treba propisati snažniju ulogu opozicionih poslanika u odboru. Utvrđivanje da se sve odluke u odboru donose većinom glasova, posebno da se Predsjednik bira većinom glasova što posljedično znači da će predsjednik odbora

²⁸ Preporuke su date u odnosu na Predlog Zakona koji je vraćen u formu Nacrta

biti iz redova parlamentarne većine smanjuje prostor za djelovanje opozicionih poslanika u odboru. Rješenje koje bi dalo mandat opozicionom poslaniku da predsjedava odborom i/ili rješenje koje bi obavezalo odbor da sprovede određenu mjeru parlamentarnog nadzora na zahtjev svih opozicionih članova odbora dalo bi više prostora za djelovanje opozicije u odboru i povećalo povjerenje u domete odbora i ukupan rad sektora bezbjednosti i odbrane. U vezi sa pitanjem predsjedavanja odborom relevantna je rezolucija ²⁹ Parlamentarne Skupštine Savjeta Evrope koja kaže „Predsjedavanje stalnim odborima omogućava se parlamentarnim grupama na osnovu proporcionalne zastupljenosti; poslanik opozicije predsjedava makar jednim odborom; predsjedavanje odborima koji su nadležni za nadgledanje rada vlade, kao što su odbor za budžet I finansije, odbor za reviziju ili odbor za nadzor službi bezbjednosti i obavještajnih službi, treba omogućiti poslaniku iz opozicije”;

- Zakonom treba utvrditi javnost rada odbora kao pravilo, a zatvorenost kao izuzetak u slučaju kada se razmatraju informacije koje su zakonom zaštićene određenim stepenom tajnosti, o čemu bi trebalo odlučivati većinom glasova članova odbora;
- Zapisnici i stenogrami sa otvorenih sjednica ili djelova sjednica otvorenih za javnost trebaju biti dostupni preko internet sajta Skupštine Crne Gore;
- Uopšteno određenje „drugih subjekata“ nadzora pored onih koji su eksplicitno navedeni može voditi dilemi da li se među njima treba naći i npr Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma i odjeljenje za informativno tehničku i bezbjednosnu podršku Ministarstva inostranih poslova. Takve dileme u konačnom tekstu zakona treba otkloniti;
- Zakonom propisati sadržaj (strukturu odnosno vrste tj kategorije informacija) koje sadrže izvještaji o radu institucija i organa sektora odbrane i bezbjednosti dostavljaju Odboru. Utvrditi prvi kvartal kao rok za dostavljanje izvještaja. Propisati obavezu dostavljanja i raspravu o izvještajima generalnog inspektora ANB i drugih inspektora odnosno inspekcija u vezi sa radom sektora odbrane i bezbjednosti. Odbor bi trebao da raspravlja o izvještaju o radu sudova u dijelu koji se odnosi na odobravanje mjera tajnog nadzora kao i izvještaju zaštitnika ljudskih prava i sloboda u dijelu koji se odnosi na pritužbe na rad institucija iz sektora odbrane i bezbjednosti;
- Propisati obavezu kvartalnog informisanja Odbora o preduzetim mjerama po preporukama Odbora. Obaveza dostavljanja povratnih informacija o preduzetim aktivnostima u vezi sa preporukama Odbora osnažila bi obaveze subjekata parlamentarnog nadzora i dala veću snagu odboru da prima, utvrđuje i procjenjuje ispunjenost preporuka;

²⁹ Rezoluciji PSE 1601 iz 2008. " Proceduralne smjernice o pravima i odgovornostima opozicije u demokratskom parlamentu".

- Zakonom propisati obavezu da Skupština Crne Gore jednom godišnje raspravlja o godišnjem izvještaju o radu odbora za odbranu i bezbjednost. Sadržaj ovog izvještaja treba propisati Zakonom;
- Prilikom imenovanja predlagači bi trebali da vode računa o potrebi ravnomyernej zastupljenosti žena. Na taj način bi se davao pozitivan primjer i uspostavljala nova praksa u kojoj poslovi odbrane i bezbjednosti nisu isključivo pitanja kojima se bave muškarci. Treba imati u vidu da u prošlom i ovom sastavu Odbora među članovima nije bilo žena;
- Članovi Odbora, po pravilu, ne trebaju prihvatati članstvo u drugim skupštinskim odborima. Na taj način bi poslanici koji prihvate učešće u Odboru dali na značajju radu Odbora i omogućili punu posvećenost zadacima i obavezama ovog Odbora. Članstvo u više odbora i nemogućnost koordinacije i pune efikasnosti u radu slabilo je poziciju poslanika i odbora u dosadašnjoj praksi Skupštine Crne Gore;
- Skupština treba da preporuči Državnoj revizorskoj instituciji da godišnjim planovima revizija obuhvati najmanje jedan državni organ iz sektora bezbjednosti i odbrane. Imajući u vidu dosadašnje javno iznošene stavove i sumnje moguće da se ANB treba naći u vrhu prioriteta revizija DRI;
- Kaznene odredbe Zakona o parlamentarnom nadzoru treba da eksplicitno obuhvate i lica koja odbiju da svjedoče pred Odborom za bezbjednost i odbranu, a ukoliko su ova lica državni službenici i namještenici takvo ponašanje treba utvrditi kao osnov za prestanak radnog odnosa;
- Stepem tajnosti dokumenata koje izdaje odbor umjesto predsjednika odbora treba da utvrđuje odbor većinom glasova.

Institut Alternativa

Institut Alternativa je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od grupe mladih, obrazovanih građana sa iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Misija Instituta Alternativa je snaženje demokratskih procesa u Crnoj Gori kroz identifikovanje i analizu opcija javne politike.

Strateški ciljevi Instituta Alternativa su da podigne kvalitet razvoja javnih politika, da doprinese razvoju demokratije i vladavine prava i da doprinese zaštiti ljudskih prava u Crnoj Gori.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje i saradnja i timski rad.

Institut je realizovao projekat “Javna administracija u Crnoj Gori – šeme plata, mehanizmi nagrađivanja i mogućnosti za profesionalno napredovanje u zakonodavstvu i praksi” (Januar 2008 – Jun 2008)”. U okviru projekta je uspješno sprovedeno istraživanje, pripremljena studija istog naslova i organizovan okrugli sto.

Institut je pripremio kratku informaciju sa preporukama o Transparentnosti finansijskog poslovanja Skupštine Crne Gore (Jun 2008).

Institut na dnevnoj osnovi za veliki broj korisnika priprema i distribuiraju “Dnevni pregled” (Daily Brief) koji sadrži najvažnije informacije iz sfere politike, društva, ekonomije, regionalne saradnje. Sedmično se objavljuju komentari javnih ličnosti, saradnika Instituta i drugih eksperata. Korisnici Dnevnog pregleda su uglavnom predstavnici inostranih organizacija i diplomatskih predstavništava u Crnoj Gori, EU, SAD i dr.

Institut je suizdavač Publikacije “Politički kriterijumi za priključenje Evropskoj uniji” autora mr Aleksandra Saše Zekovića.

U junu 2009. predstavljena je publikacija “Slučaj Prve Banke – Iskustva za supervizora i ostale donosioce odluka”. Autor publikacije je Mila Kasalica, a izdavanje je podržano od strane Fondacije Friedrich Ebert.

Predstavnik Instituta Alternativa je učestvovao na sjednici Odbora za ekonomiju, budžet i finansije, kada je na dnevnom redu bio Predlog Zakona o budžetu Crne Gore za 2009. godinu i predstavio Komentar Instituta na ovaj predlog zakona.

Institut Alternativa realizuje kao partner Evropskog pokreta u Crnoj Gori i Centra za monitoring projekat “EU Matrix – Monitoring procesa evropskih integracija – Monitoring Nacionalnog Programa za Integraciju Crne Gore u EU – pripremna faza”

Aktivnosti Instituta Alternativa su podržane od strane Fondacije Institut za otvoreno društvo – Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM) i Think Tank Fonda, Fondacije Friedrich Ebert, Skupštinske Komisije za raspodjelu sredstava za projekte NVO, Canada Fund i Evropskog fonda za Balkan. Institut je ostvario saradnju s Evropskom inicijativom za stabilnost (ESI) sa sjedištem u Beču koja je sprovela program izgradnje kapaciteta za saradnike IA.

Institut Alternativa je član NVO samoregulatornog tijela i pružio je punu informaciju o svom finansijskom poslovanju u skladu sa Kodeksom djelovanja NVO čiji je potpisnik.

www.institut-alternativa.org