

Naziv publikacije

Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane
- Prva godina primjene
Monitoring izvještaj za 2011. godinu

Izdavač

Institut alternativa
Đoka Miraševića („Kroling“) 3/3, Podgorica, Crna Gora
Tel/Fax: (+382) 20 268 686
e-mail: info@institut-alternativa.org
web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača

Stevo Muk, Predsjednik Upravnog odbora

Urednik

Stevo Muk

Autor

Marko Sošić

Saradnice na projektu

Jovana Marović, Milica Popović, Dina Bajramspahić, Milica Dragojević

Priprema i štampa

Studio Mouse total graphics center

Tiraž

200

Pokrovitelj

Izradu ovog izvještaja je podržala Fondacija Friedrich Stiftung



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

institut alternativa

Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane
- prva godina primjene -

Monitoring izvještaj za 2011. godinu

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

*decembar 2011.
Podgorica*

Sadržaj

Uvodna riječ.....	7
Sažetak.....	9
Pregled sjednica Odbora za bezbjednost i odbranu u 2011. godini.....	10
Razmatranje godišnjih izvještaja o radu.....	11
Kontrolna saslušanja.....	12
Konsultativna saslušanja	15
Nadzor nad sprovođenjem mjera tajnog nadzora	17
Kontrola budžeta	17
Izještavanje o sprovedenom parlamentarnom nadzoru	18
Normativna aktivnost	19
Planiranje parlamentarnog nadzora.....	20
Godišnji izvještaj o radu	20
Pitanje zamjenika predsjednika	21
Problematicni član 12, stav 3	22
Javnost rada.....	23
Nove nadležnosti?.....	24
Članstvo	24
Stručna služba Odbora	25
Prostorni kapaciteti	25
Saradnja sa Savjetom za građansku kontrolu rada policije	25
Cetinjski parlamentarni forum.....	26
Međunarodne i ostale aktivnosti članova i službe Odbora.....	26
Preporuke	28
Dodaci	30
O Institutu alternativa.....	32

U decembru 2010. godine, nakon skoro tri godine od začetka ideje o potrebi njegovog donošenja, u Skupštini Crne Gore jednoglasno je usvojen Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane. Osnovni cilj zakona je da Skupštini Crne Gore, neposredno i preko Odbora za bezbjednost i odbranu, kroz nadzor nad organima zaduženim za bezbjednost i odbranu, omogući zaštitu sloboda i prava građana od mogućih zloupotreba, te da doprinese izgradnji cjelovitog i savremenog sistema bezbjednosti u Crnoj Gori. Ovim zakonom je definisan način vršenja parlamentarnog nadzora nad radom organa i institucija koji se bave poslovima bezbjednosti i odbrane, njihove dužnosti, kao i odnos Odbora za bezbjednost i odbranu prema Skupštini Crne Gore i Vladi Crne Gore.

Autori ovog dokumenta žele da pruže objektivian i cjelovit prikaz rada Skupštine i Odbora za bezbjednost i odbranu u 2011. godini, koja je važna kao prva godina primjene Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane. Idući dalje od brojki i statističkih prikaza, ovaj dokument je istovremeno i osvrt na ispunjavanje ključnih nadležnosti koje su date u Zakonu i Poslovniku Skupštine. Takođe, ovaj dokument je za autore bio prilika da istaknu probleme u funkcionisanju parlamentarnog nadzora ovog sektora i dodatno naglase određene nedorečenosti u Zakonu, kojima smo se bavili i u toku njegove izrade.

Institut alternativa želi da ovim izvještajem učvrsti tradiciju rasprave i javnog dijaloga o radu Odbora za bezbjednost i odbranu i, uopšte, o funkcionisanju parlamentarnog nadzora nad sektorom bezbjednosti i odbrane. Ovo je prvi u nizu godišnjih izvještaja kroz koje ćemo pokušati da izgradimo metodologiju praćenja rada Skupštine i Odbora po ovom pitanju, metodologiju "mjerjenja" uspjeha u ispunjavanju zakonskih odredbi i pomognemo u procesu planiranja vršenja parlamentarnog nadzora.

Odbor za bezbjednost i odbranu u 2011. godini održao je 16 sjednica, razmotrio 36 tačaka dnevnog reda, raspravljao o pet prijedloga zakona, održao dva konsultativna i dva kontrolna saslušanja.

Skupština je nespremno dočekala obaveze koje je donio Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane: na plenumu je raspravljano samo o jednom od podnijetih 11 izvještaja o vršenju parlamentarnog nadzora. Istovremeno je prekršen Zakon, jer izvještaj o radu Odbora nije razmotren na plenumu.

Ovu godinu karakterisala je pasivnost poslanika vladajuće koalicije, dok je odgovornost za pokretanje inicijativa za vršenje nadzora skoro isključivo na predstavnicima opozicije. Ipak, ni oni nijesu u prvom skupštinskom zasijedanju uspjeli iskoristiti zakonsku mogućnost održavanja jedne sjednice s tačkom dnevnog reda po izboru.

Aktivnosti Odbora na planu budžetske kontrole institucija nad kojima vrši nadzor su brojnije, ali ne obavezno i temeljnije u odnosu na ranije godine. Takođe, Odbor je ove godine povećao broj održanih kontrolnih i konsultativnih saslušanja. Ipak, zaključci i izvještaji usvajani na ovim sjednicama uopšteni su i ne sadrže jasne prijedloge i mjere za buduće radnje. U trenutnom sazivu po prvi put su sprovedena konsultativna saslušanja, a sam način njihove organizacije na visokom je nivou. Ni ove godine nije korišćen institut parlamentarne istrage, kako u ovom, tako ni u ostalim radnim tijelima Skupštine.

Ciklus rasprava o godišnjim izvještajima subjekata nadzora karakterisali su: nepotpunost, neblagovremenost razmatranja, u određenim slučajevima nedovoljno posvećenog vremena i zatvaranje za javnosti određenih rasprava.

U godini u kojoj je, kroz izmjene Zakona, Agenciji za nacionalnu bezbjednost odobreno sprovođenje nove vrste mjera tajnog nadzora, Odbor se nije bavio kontrolom sprovođenja mjera tajnog nadzora. Među oblastima koje su u 2011. godini zapostavljene su: vršenje nadzora nad poštovanjem političke, ideološke i interesne neutralnosti subjekata nadzora, informisanje o sprovođenju strategije nacionalne bezbjednosti, spoljna trgovina kontrolisanom robom, itd.

Kada je riječ o odnosu opozicije i vladajuće koalicije, postoje određeni pomaci: veći je stepen korišćenja kontrolnih mehanizama u odnosu na prethodne godine i određeni amandmani koji dolaze iz redova opozicije prihvaćeni su od strane većine. Međutim, i ove godine je značajan broj opozicionih inicijativa za sprovođenje kontrolnih saslušanja odbijen, a opozicija i vladajuća koalicija rijetko su uspijevali da se usaglase oko zajedničkih zaključaka. Takođe, Odbor još uvijek funkcioniše bez zamjenika predsjednika iz redova opozicije.

Raspon tema kojima se Odbor bavio u toku 2011. godine je pohvalan, iako je značajan broj aktivnosti iz sastavljenih planova rada ostao nerealizovan.

Ukratko, čini se da je usvajanje Zakona o parlamentarnom nadzoru u određenom smislu bilo podsticaj za aktivniji i ažurniji rad Odbora, iako isti još uvijek karakterišu nedovoljna iskorišćenost kontrolnih mehanizama koji stoje na raspolaganju i neizvjesni rezultati vršenja parlamentarnog nadzora.

Pregled sjednica Odbora za bezbjednost i odbranu u 2011. godini

Februar	<p>27. sjednica – Razmotrena i usvojena dva prijedloga zakona (Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o oružju), usvojen i Plan rada Odbora za tekuću godinu.</p>
Mart	<p>28. sjednica – Razmotrena informacija u vezi sa sprovođenjem Zaključaka Skupštine i Zaključaka Odbora sa 24. sjednice (o akciji „Balkanski ratnik“), a nakon rasprave usvojeni zaključci kojima se konstatuje da su unaprijeđeni saradnja i koordinacija državnih organa od kojih je Odbor dobio informacije o akciji „Balkanski ratnik“ i da će Odbor i od vrhovnog državnog tužioca zatražiti istu informaciju.</p> <p>29. sjednica – Razmotreno pet amandmana na Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost.</p> <p>30. sjednica – Razmotren amandman na Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, koji je podnio poslanik Goran Danilović.</p>
April	<p>31. sjednica – Razmotren Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju, Godišnji izvještaj o radu Odbora za 2010. godinu i utvrđen Plan vršenja nadzorne uloge Odbora za 2011. godinu.</p>
Maj	<p>32. sjednica – Razmotrena informacija o postupanju Vrhovnog državnog tužilaštva u slučaju „Balkanski ratnik“.</p>
Jun	<p>33. sjednica – Razmotren Izvještaj o stanju sistema zaštite i spašavanja u 2010. godini i informacija o poplavama u Crnoj Gori za period novembar-decembar 2010. godine.</p>
Jul	<p>34. sjednica – Razmotren Godišnji izvještaj o radu Ministarstva odbrane i Izvještaj o ukupnom stanju u Vojsci Crne Gore za 2010. godinu, Izvještaj o upotrebi jedinica Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama u 2010. godini i Prijedlog odluke o upućivanju pripadnika Vojske u ISAF misiju.</p> <p>35. sjednica – Razmotren Izvještaj o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2010. godinu</p>
Oktobar	<p>36. sjednica – Održano konsultativno saslušanje o prevenciji od poplava, uz prisustvo predstavnika povezanih institucija i organa, kao i predstavnika nevladinih organizacija.</p> <p>37. sjednica - Održano konsultativno saslušanje o pomorskoj sigurnosti i bezbjednosti u Crnoj Gori, uz prisustvo predstavnika povezanih institucija i organa, kao i predstavnika OEBS-a i nevladinih organizacija.</p>
Novembar	<p>38. sjednica – Sprovedeno kontrolno saslušanje direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost o organizaciji i djelovanju pripadnika vehabijskog pokreta u Crnoj Gori i bezbjednosnim rizicima od mogućih terorističkih napada ekstremnih pripadnika ovog pokreta na teritoriji Crne Gore.</p> <p>39. sjednica – Razmotren Prijedlog zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2010. godinu sa Izvještajem o reviziji završnog računa budžeta Crne Gore za 2010. godinu u dijelu koji se odnosi na potrošačke jedinice: Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Agenciju za nacionalnu bezbjednost i Upravu policije. Sjednici su, pored predstavnika pomenutih potrošačkih jedinica, prisustvovali i predstavnici Ministarstva finansija i Državne revizorske institucije. Odbor je jednoglasno predložio Skupštini da usvoji ovaj Prijedlog zakona.</p> <p>40. sjednica – Razmotren Prijedlog zakona o budžetu za 2012. u dijelu koji se odnosi na Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Agenciju za nacionalnu bezbjednost i Upravu policije, uz prisustvo predstavnika ovih potrošačkih jedinica, kao i Ministarstva finansija, kao predlagača pomenutog akta. Nakon rasprave, članovi Odbora jednoglasno su podržali tekst mišljenja na Prijedlog zakona o budžetu za 2012. godinu.</p>
Decembar	<p>41. sjednica – Razmotren i većinom glasova prihvaćen Izvještaj o radu Uprave policije i stanju bezbjednosti u 2010. godini i donesena odluka o kontrolnom saslušanju na temu – Listinzi u slučajevima „Keljmendi“ i „Šarić“.</p> <p>42. sjednica – Kontrolno saslušanje direktora Uprave policije, direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost i specijalnog državnog tužioca na temu – Listinzi u slučajevima „Keljmendi“ i „Šarić“.</p>

2011. u brojkama

16
održanih sjednica

36
razmotrenih tačaka
dnevnog reda

5
razmotrenih
prijedloga zakona

2
konsultativna
saslušanja

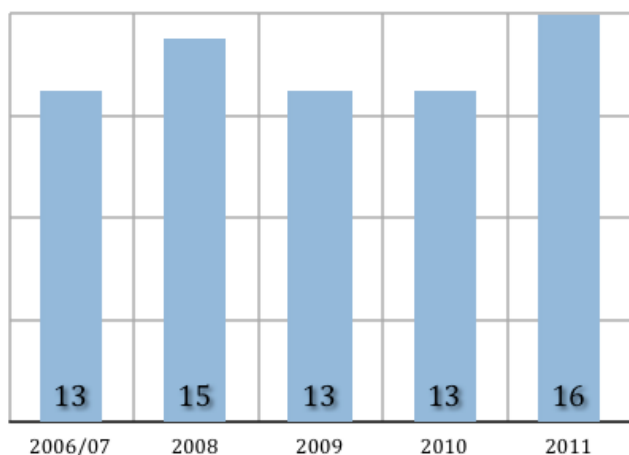
2
kontrolna saslušanja

Razmatranje godišnjih izvještaja o radu

Prema Zakonu o parlamentarnom nadzoru, Odbor razmatra godišnje izvještaje o radu Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore, Agencije za nacionalnu bezbjednost, Uprave policije i Ministarstva unutrašnjih poslova. Ove institucije obavezne su da svoje izvještaje dostave do kraja prvog kvartala tekuće za prethodnu godinu,¹ odnosno, u ovogodišnjem slučaju, do kraja marta 2011. godine za rad u 2010. godini.

Ovaj segment rada Odbora je problematičan s više aspekata: od nepotpunog uvida u rad subjekata nadzora, kašnjenja u razmatranju nekih izvještaja, do razmatranja velikog broja različitih izvještaja relativno raznolike materije na istoj sjednici.

Broj održanih sjednica



Odbor ne raspravlja o izvještaju o radu Ministarstva unutrašnjih poslova kao cjeline, već o izvještaju jednog segmenta rada ovog resora. Tačnije, Odbor raspravlja o izvještaju o radu samo jedne organizacione jedinice Ministarstva – Sektora za vanredne situacije i civilnu bezbjednost.² Odbor stoga nije ostvario uvid u sprovođenje drugih aspekata nadležnosti ovog Ministarstva, kao što je rad Sektora za bezbjednosno-zaštitne poslove i nadzor, Odjeljenja za integrisano upravljanje granicom i graničnim prelazima, Odjeljenja za unutrašnju kontrolu rada policije, itd.

S razmatranjem određenih izvještaja o radu veoma se kasnilo. Iako planiran za drugi kvartal, Izvještaj o radu Uprave policije razmatran je tek na kraju četvrtog kvartala.³ Odboru nije strana praksa da se o izvještaju o radu u prethodnoj godini raspravlja na samom kraju tekuće godine. Između ostalog, sličan je slučaj bio s razmatranjem Izvještaja o radu ANB-a za 2008. godinu krajem 2009. godine⁴, ili s razmatranjem Izvještaja o radu Ministarstva odbrane

1 Član 7, tačka 3 Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane

2 Izvještaj Sektora za vanredne situacije i civilnu bezbjednost bio je na dnevnom redu Odbora na 33. sjednici, održanoj 20. juna 2011, a usvojeni Izvještaj (sa zaključcima) je dostupan na adresi http://www.skupstina.me/index.php?strana=sjednice&tipS=1&sjednicaid=1088&menu_id=7.2.2

3 41. sjednica, održana 12. decembra 2011. godine

4 7. sjednica, održana 11. decembra 2009. godine

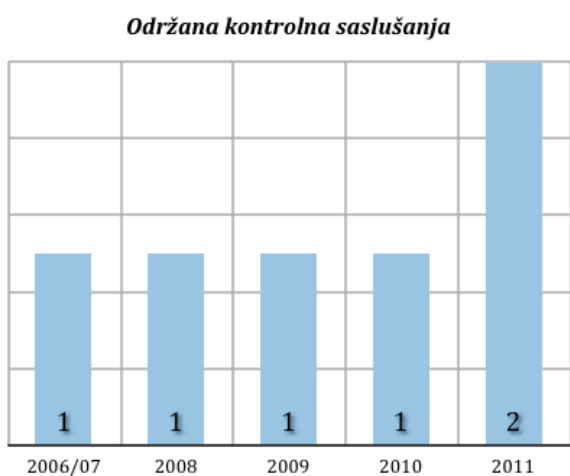
u istoj godini.⁵ Generalna praksa razmatranja izvještaja o radu za proteklu godinu u drugoj polovini, odnosno četvrtom kvartalu tekuće godine obesmišljava sam cilj izvještavanja i nije strana u praksi Odbora. Kašnjenjem u razmatranju Godišnjeg izvještaja Uprave policije za 2010. gubi se na aktuelnosti, s obzirom na to da o događajima iz prošle godine treba raspravljati nakon devet mjeseci. Potvrda ove teze je ono što se desilo prilikom ovogodišnje rasprave o Izvještaju Uprave policije za 2010. godinu – najveći dio sjednice bio je posvećen dešavanjima u ovoj godini, a posebno aferi “Listing”, koja je postala aktuelna u decembru ove godine.

U toku jedne sjednice⁶, Odbor je razmotrio *Izvještaj o radu Ministarstva odbrane, Izvještaj o ukupnom stanju u Vojsci Crne Gore, Izvještaj o upotrebi jedinica Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama u 2010. godini*, kao i *Prijedlog odluke o upućivanju pripadnika Vojske Crne Gore u mirovnu misiju Ujedinjenih nacija ISAF*. Ovakva praksa dovodi u pitanje ozbiljnost nadzora nad ključnim dokumentima preko kojih se Odbor upoznaje s radom institucija nad kojima vrši nadzor i koji treba da budu povod za dalje nadzorne inicijative. Osim toga, pitanje nadzora nad učešćem pripadnika Vojske Crne Gore u mirovnim misijama, i u pogledu odobrenja slanja novih trupa i ostvarivanja uvida u dosadašnje aktivnosti prethodnih, predstavlja posebno važnu nadležnost Odbora. Spajanje rasprave o ovom i drugim važnim pitanjima s raspravom o izvještajima subjekata nadzora prihvatljivo je samo ukoliko će se na njih obratiti posebna pažnja na posebnim sjednicama, što ovog puta nije bio slučaj.

Kontrolna saslušanja

Odbor je u 2011. godini sproveo dva kontrolna saslušanja:

- kontrolno saslušanje direktora ANB-a Vladana Joković o organizaciji i djelovanju pripadnika vehabijskog pokreta u Crnoj Gori i bezbjednosnim rizicima od mogućih terorističkih napada ekstremnih pripadnika ovog pokreta na teritoriji Crne Gore.⁷
- kontrolno saslušanje direktora Uprave policije, direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost i specijalne državne tužiteljke za suzbijanje organizovanog kriminala o listinzima u slučajevima “Keljmendi” i “Šarić”.⁸



Ova brojka predstavlja napredak u odnosu na prethodne četiri godine, kada je Odbor sprovodio u prosjeku po jedno saslušanje. Međutim, situacija bi, makar u pogledu cifara, mogla izgledati mnogo povoljnije za Odbor, jer je Odbor održao još dvije sjednice čiji je sadržaj svojim karakterom odgovarao definiciji kontrolnih saslušanja.

Radi se o dvije sjednice posvećene razmatranju informacija nadležnih organa o postupanju prema prošlogodišnjim zaključcima Odbora. Na prošlogodišnjem kontrolnom saslušanju o aktivnostima nadležnih organa u slučaju “Šarić” zaključeno je da nije postojala dovoljno kvalitetna

5 9. sjednica, održana 6. novembra 2009. godine

6 34. sjednica Odbora, održana 1. jula 2011. godine.

7 Održano na 38. sjednici Odbora, 14. novembra 2011.

8 Održano na 42. sjednici Odbora, 23. decembra 2011.

koordinacija i da je potrebna njihova veća angažovanost⁹. Na osnovu ovih zaključaka Skupština je usvojila sopstvene, kojima je obavezala nadležne organe (Upravu policije, ANB, Upravu za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma) da Odboru dostave izvještaje o ostvarenim aktivnostima usmjerenim na popravljajući stanja, a da Odbor o njima raspravlja¹⁰. U skladu s ovim, u martu 2011. održana je sjednica¹¹ Odbora na kojoj su razmatrane informacije u vezi sa sprovođenjem zaključaka Skupštine. Sjednici su prisustvovali direktor Uprave policije Veselin Veljović, direktor Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma Predrag Mitrović i direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost Vladan Joković. Konstatovano je da je unaprijeđena saradnja i koordinacija državnih organa od kojih je Odbor dobio informacije o akciji „Balkanski ratnik“. Nakon rasprave Odbor je usvojio i zaključke, na osnovu kojih je održana i druga sjednica, koja je *de facto* bila kontrolno saslušanje. Kao svojevrsni nastavak ove sjednice, u maju je održana sjednica na kojoj je razmotrena Informacija o postupanju Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore u slučaju „Balkanski ratnik“, uz prisustvo vrhovne državne tužiteljke Ranke Čarapić.¹²

Nejasno je zašto navedene aktivnosti nijesu klasifikovane kao kontrolna saslušanja. Ovakva praksa ne omogućava pravilnu evidenciju i procjenu upotrebe kontrolnih mehanizama na nivou svih radnih tijela Skupštine.

Inicijative

Oba kontrolna saslušanja održana tokom ove godine zakazana su na inicijativu opozicionih poslanika.¹³ Kontrolno saslušanje direktora ANB-a sa 38. sjednice obavljeno je na inicijativu poslanika Nebojše Medojevića (PzP), koji je tražio posebnu sjednicu Odbora posvećenu mogućim opasnostima od djelovanja islamskih ekstremista. Drugo kontrolno saslušanje o aferi „Listing“ takođe je održano na inicijativu opozicije i njime je obuhvaćena ranija inicijativa o istoj materiji.¹⁴

Nekoliko inicijativa opozicije za sprovođenjem kontrolnih saslušanja nije naišlo na razumijevanje članova iz vladajuće koalicije:

- kontrolno saslušanje direktora ZIKS-a, ministra pravde i ministra unutrašnjih poslova u vezi sa stanjem bezbjednosti u ZIKS-u, a povodom smrti pritvorenika u istražnom zatvoru Milivoja Terzića;¹⁵
- kontrolno saslušanje povodom navoda o prekograničnom švercu sa Kosovom;
- kontrolno saslušanje ministra pravde, vrhovne državne tužiteljke, direktora Uprave policije i ANB-a povodom javno objavljenih listinga telefonskih razgovora s Naserom Keljmenđijem, koji su navodno rezultat mjera tajnog nadzora;¹⁶

9 16. sjednica Odbora, održana 23. februara 2010. Zaključci dostupni na adresi: http://www.skupstina.me/cms/site_data/AKTI%202010/Izvjestaj%20sa%2016%5B1%5D_sjednice%20BEZBJ_.pdf

10 SU-SK Br.01-632/7 od 30. novembra 2010.

11 28. sjednica Odbora, održana 18. marta 2011.

12 32. sjednica Odbora, održana 9. maja 2011, opširnije na adresi: http://www.skupstina.me/index.php?strana=sjednice&tipS=1&sjednicaid=1044&menu_id=7.2.2

13 Kontrolno saslušanje direktora ANB-a sa 38. sjednice obavljeno je na inicijativu predsjednika Pokreta za promjene Nebojše Medojevića, koji je tražio posebnu sjednicu Odbora posvećenu mogućim opasnostima od djelovanja islamskih ekstremista.

14 Prvobitna inicijativa predsjednika Pokreta za promjene (kontrolno saslušanje ministra pravde, vrhovne državne tužiteljke, direktora Uprave policije i ANB-a povodom javno objavljenih listinga telefonskih razgovora s Naserom Keljmenđijem, koje su navodno rezultat mjera tajnog nadzora), u skladu s novim dešavanjima, dopunjena je i podnijeta od strane opozicije uz korišćenje člana 12 Zakona o parlamentarnom nadzoru.

15 Inicijativa upućena 16. novembra 2011. godine, dostupna na adresi: http://promjene.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1954

16 Inicijativa upućena 23. novembra 2011. godine, dostupna na adresi: <http://promjene.org/saopstenja-za-javnost/inicijativa-za-zakazivanje-sjednice-odbora-povodom-telefonskih-listinga-nasera-keljmenđija.html>

- kontrolno saslušanje šefa diplomatije Milana Ročena i direktora ANB-a Vladana Jokovića u vezi s ocjenama iz izvještaja NATO-a o napretku Crne Gore koje govore o tome da bezbjednosne službe ne djeluju u skladu s NATO standardima.¹⁷

Inicijative za sprovođenje kontrolnih mehanizama dolazile su i iz civilnog društva.¹⁸ Poslanici vladajuće većine tokom 2011. nijesu podnosili inicijative za održavanje kontrolnih saslušanja.

Detaljnije informacije o održanim kontrolnim saslušanjima

Prvo kontrolno saslušanje bilo je posvećeno organizaciji i djelovanju pripadnika vehabijskog pokreta u Crnoj Gori i bezbjednosnim rizicima od mogućih terorističkih napada ekstremnih pripadnika ovog pokreta na teritoriji Crne Gore. Direktor ANB-a, Vladan Joković, na zatvorenoj sjednici upoznao je članove Odbora s radom ANB-a na ovoj problematici i njihovom procjenom stanja u Crnoj Gori kada je riječ o religijskom ekstremizmu. Saslušanje je poslužilo da se umire strahovi od vehabijskog pokreta, izazvani dešavanjima u Sarajevu u oktobru 2011.¹⁹ Kroz Izvještaj Odbora poslata je poruka da ANB mora s nesmanjenom posvećenošću i angažovanjem da nastavi da sagledava fenomen vjerskog ekstremizma sa bezbjedonosnog aspekta. Skupština nije na plenumu raspravljala o Izvještaju podnijetom nakon održanog prvog kontrolnog saslušanja.

Kontrolno saslušanje direktora Uprave policije, direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost i specijalne državne tužiteljke za suzbijanje organizovanog kriminala o listinzima u slučajevima "Keljmendi" i "Šarić" održano je na inicijativu opozicije, koja je u ovom slučaju po prvi put iskoristila mogućnost iz člana 12 Zakona o parlamentarnom nadzoru.²⁰

Specifičnost ove sjednice je u tome što su se pojavila dva seta zaključaka, oni koje je usvojila vladajuća koalicija i prijedlog zaključaka koji je došao od opozicionog poslanika, a o kojima nije raspravljano. Oba seta zaključaka su deklarativna, uopštena i ne pružaju jasan i konkretan prijedlog mjera ili aktivnosti koje treba sprovesti. Zaključci s ovog saslušanja usvojeni glasovima vladajuće koalicije posebno su uopšteni:

"Nadležni državni organi moraju nastaviti aktivnosti u cilju što bržeg otkrivanja osoba odgovornih u predmetu listing i slučajevima „Keljmendi“ i „Šarić“. Odbor od učesnika kontrolnog saslušanja zahtijeva da bude blagovremeno informisan o aktivnostima u ovom slučaju, radi procjene potrebe za nastavkom kontrolnog saslušanja."

Treba primijetiti da tačan način informisanja Odbora nije utvrđen, niti je određeno do kada se i u kojoj formi moraju dostaviti tražene informacije.

Ovaj zaključak nije dobio podršku predstavnika opozicije. Poslanik NOVE Goran Danilović imao je posebne zaključke o kojima se članovi tog radnog tijela o nijesu izjašnjavali. Danilović je predložio da Odbor konstatuje da još nema konkretnih rezultata u rasvjetljavanju afere "Listing" i da specijalni tužilac za organizovani kriminal nije u potpunosti iskoristio dobijene informacije od Uprave policije i saslušao bezbjednosno interesantne osobe koje mogu imati veze s aferom. Dalje, Danilović je smatrao da je zaključak Odbora trebalo da glasi: „Postoje

17 Sve navedene inicijative su pokrenute od strane predsjednika Pokreta za promjene Nebojše Medojevića.

18 Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR) u oktobru 2011. zatražila je od Odbora za bezbjednost i odbranu da organizuje kontrolno saslušanje ministra odbrane Bora Vučinića u vezi s pritiscima i diskriminacijom nad rukovodstvom i članovima Sindikalne organizacije Vojske Crne Gore (SOVCG).

19 Pripadnik ovog religijskog pokreta pucao je na američku ambasadu u Sarajevu. Ovaj događaj je bio konkretan povod za iniciranje pomenutog kontrolnog saslušanja, obavijenog na zahtjev lidera Pokreta za promjene Nebojše Medojevića, koji je ranije tražio posebnu sjednicu Odbora posvećenu mogućim opasnostima od djelovanja islamskih ekstremista.

20 "(...) Jednom u toku redovnog zasjedanja Skupštine, Odbor održava sjednicu na zahtjev jedne trećine članova Odbora, sa jednom temom dnevnog reda."

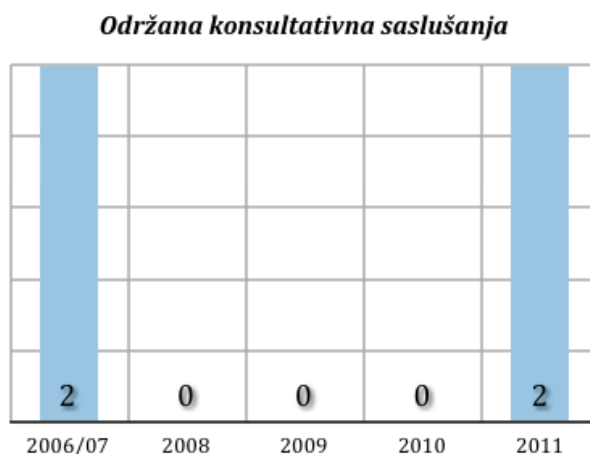
propusti u komunikaciji ANB-a i Uprave policije. Odbor od institucija traži da poboljšaju saradnju i riješe aferu, koja je nesumnjivo otvorena s namjerom da se Crnoj Gori i bezbjednosnom sistemu nanese šteta“.

Osim određenih kritičkih intonacija, nema značajnijih razlika između ovih i usvojenih zaključaka. Oba seta zaključaka svode se na uopšteno ohrabrivanje nadležnih institucija i organa da sprovede aktivnosti koje i inače spadaju u njihov ustavno i zakonski određen djelokrug rada.

Konsultativna saslušanja

Odbor je ove godine, *po prvi put u 24. sazivu*, koristio mehanizam konsultativnih saslušanja.²¹ Održana su dva konsultativna saslušanja, a teme su bile “Prevenција poplava”²² i “Pomorska sigurnost”²³ u Crnoj Gori. Izabrane teme predstavljaju pomak od uobičajenih pitanja kojima se Odbor bavi kroz kontrolna saslušanja i predstavljaju dah novine u djelokrugu rada Odbora. Konsultativna saslušanja su, iako organizovana u relativno kratkom vremenskom razmaku (oba su sprovedena u razmaku od sedam dana) bila dobro pripremljena, otvorena za učešće stručnjaka i predstavnika civilnog društva²⁴, uz ostvarivanje saradnje s međunarodnim organizacijama, praćena relativno detaljnim izvještajima s povremeno vrlo konkretnim preporukama. Treba istaći da su sama saslušanja bila “uvezana” s ostalim aktivnostima Odbora, na način što je jedno proisteklo iz razmatranja Godišnjeg izvještaja sektora MUP-a, a drugo bilo praćeno posjetom instituciji. Međutim, nedostajala je reakcija Skupštine, koja na plenumu nije razmatrala podnijete izvještaje sa saslušanja.

Na konsultativnom saslušanju koje se ticalo prevencije poplava u Crnoj Gori, učešće su uzeli predstavnici relevantnih institucija²⁵ i nevladinih organizacija²⁶. Povod za ovo konsultativno saslušanje su prošlogodišnje poplave, najgore u istoriji Crne Gore, zbog kojih su hiljade stanovnika bili prisiljeni da napuste svoje domove, a nanijeta je nezapamćena materijalna šteta usjevima i imovini. Postavlja se pitanje blagovremenosti ove aktivnosti Odbora, imajući u vidu da je održano krajem



21 Treba primijetiti da se mehanizam kontrolnih saslušanja u praksi radnih tijela Skupštine koristi vrlo rijetko. U rijetkim prilikama kada se sprovedu, obično se dešava pogrešno razumijevanje prirode ovog mehanizma. Naime, konsultativna saslušanja se obično koriste kao blaža verzija kontrolnih, onda kada poslanici ne žele da “kontrolišu”, već tek “konsultuju” predstavnike izvršne vlasti. Ovo nije bio slučaj s konsultativnim saslušanjima koje je Odbor za bezbjednost i odbranu sproveo u 2011. godini.

22 Održano na 36. sjednici Odbora, od 24. oktobra 2011. godine.

23 Održano na 37. sjednici Odbora, od 31. oktobra 2011. godine.

24 Korišćen je i nedavno potpisani Memorandum o saradnji Skupštine i Mreže organizacija civilnog društva za demokratiju i ljudska prava i Skupštine.

25 Predstavnici: Ministarstva unutrašnjih poslova – pomoćnik ministra Zoran Begović, rukovodilac Sektora za vanredne situacije i civilnu bezbjednost; Ministarstva odbrane – pukovnik Zoran Lazarević, načelnik štaba Generalštaba Vojske Crne Gore i član Odbora za smanjenje rizika od katastrofa; Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja – Velizar Vojinović, pomoćnik ministra za vodoprivredu; Uprava policije – Nikola Janjušević, pomoćnik direktora, rukovodilac Sektora policije opšte nadležnosti i direktor Hidrometeorološkog zavoda Crne Gore – Luka Mitrović,

26 Predstavnici: Alfa centra – Dobrislav Bajović, Crnogorskog ženskog lobija – Aida Petrović, Akcije za demokratski prosperitet „Zid“ – Zarija Pavićević i Centra za građansku inicijativu (CGI) – Budislav Minić.

oktobra, više od godinu dana nakon izbijanja prošlogodišnjih jesenjih poplava. Ovakav izbor trenutka za organizovanje saslušanja onemogućava značajnije uticanje na dešavanja u ovoj godini po pitanju prevencije poplava. Nameće se zaključak da je eventualno održavanje ovog saslušanja u prvom kvartalu moglo obezbijediti efektivniji učinak preporuka i prijedloga Odbora i bolju pripremu u ovoj godini.

Članovi Odbora upoznali su se s postignutim rezultatima na polju prevencije poplava u Crnoj Gori u 2011. godini. Nakon sjednice, u skladu sa Zakonom²⁷, Skupštini je podniet Izvještaj o rezultatima konsultativnog saslušanja, s nekoliko vrlo konkretnih preporuka.²⁸ Međutim, Izvještaj nije dospio na dnevni red plenuma Skupštine i o njegovom sadržaju nije raspravljano.

Već nedjelju dana nakon prvog, održano je i drugo konsultativno saslušanje, o pomorskoj sigurnosti i bezbjednosti u Crnoj Gori. Sjednici su po pozivu prisustvovali predstavnici državnih organa i institucija²⁹, nevladinog sektora³⁰ i OEBS-a.³¹

U skladu sa Zakonom, Odbor je Skupštini podnio Izvještaj o rezultatima konsultativnog saslušanja³², u kom, pored generalnih ocjena, postoji i par konkretnih prijedloga i preporuka članova Odbora. Međutim, ovaj Izvještaj nije bio na dnevnom redu plenuma, te se o njemu nije raspravljalo na nivou Skupštine.

Pored širokog učešća na sjednici, prisustva eksperata u obrađivanoj oblasti i detaljnijeg Izvještaja, za ovu sjednicu je specifična i posjeta koja je uslijedila. Naime, članovi Odbora su posjetili Sektor granične policije i Upravu pomorske sigurnosti u Baru, što je ispunjenje prijedloga s održanog konsultativnog saslušanje o pomorskoj bezbjednosti. Cilj posjete je bio upoznavanje članova Odbora sa metodologijom rada pripradnika Sektora granične policije i Uprave pomorske sigurnosti. Nakon posjete, sastavljena je službena zabilješka koja, međutim, nije dostupna na internet stranici Skupštine.

Nijedno od ova dva konsultativna saslušanja nije nagoviješteno u planu rada Odbora, iako povodi za njihovo održavanje nijesu bili *ad hoc* prirode niti su bili vezani za dešavanja u 2011. godini (što bi otežalo njihovo predviđanje).

27 Član 8, stav 5 Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane

28 Između ostalog, Odbor je zaključio da Ministarstvo finansija prilikom formulisanja prijedloga budžeta za 2012. treba da planira sredstva za potrošačku jedinicu Upravu za vode, odnosno za njihove projekte usmjerene ka regulacija vodotoka, a za koje je već urađena projektna dokumentacija. Takođe, Odbor je ocijenio da je potrebno sagledati mogućnost javno-privatnog partnerstva za projekat čišćenja i produbljivanja korita rijeke Bojane, itd.

29 Predstavnici Ministarstva odbrane – viceadmiral Dragan Samardžić, načelnik Generalštaba Vojske Crne Gore; kapetan fregate Darko Vuković i šef Sektora za međunarodne operacije i misije u Direktoratu za politiku odbrane, Ministarstva odbrane Republike Slovenije, trenutno angažovan kao savjetnik u Ministarstvu odbrane Crne Gore – Aljoša Selan; Ministarstva saobraćaja i pomorstva – Snežana Đurković, koordinatorka za pomorstvo; Uprave policije – pomoćnik direktora i rukovodilac Sektora granične policije, Vesko Vukadinović; Uprave pomorske sigurnosti – direktorica Jasmina Isi; Lučke uprave – direktor Mladen Lučić.

30 Predstavnici Alfa centra – Aleksandar Dedović i Atlantskog saveza Crne Gore – Savo Kentera.

31 Sjednici Odbora prisustvovali su i predstavnici Misije OEBS-a u Crnoj Gori: šef Odjeljenja za demokratizaciju, Lloyd Tudyk i savjetnica u Odjeljenju, Ana Savković. Misija OEBS-a u Crnoj Gori omogućila je angažovanje eksperta u predmetnoj oblasti, dr Amedea Watkina, na ovom konsultativnom saslušanju.

32 Potrebno je istaći da se sama definicija konsultativnog saslušanja u Zakonu o parlamentarnom nadzoru razlikuje od one u Poslovniku. Naime, poslovničkoj definiciji nedostaje veza odbora i skupštinskog plenuma po pitanju konsultativnog saslušanja, jer nije utvrđeno koju vrstu akta, odnosno dokumenta, odbor usvaja nakon održanog saslušanja, kao ni na koji način se Skupština obavještava o saslušanju, kakva prava i obaveze ima u odnosu na taj odbor. U Zakonu, pak, postoji stav koji obavezuje odbor da Skupštinu obavijesti o rezultatima konsultativnog saslušanja podnošenjem posebnog izvještaja.

Nadzor nad sprovođenjem mjera tajnog nadzora

Odbor za bezbjednost i odbranu u 2011. godini nije posvetio pažnju nadzoru nad sprovođenjem mjera tajnog nadzora (MTN) od strane ANB-a. Ovaj podatak je posebno značajan ako se ima u vidu da je ove godine, kroz izmjene i dopune Zakona, ANB dobila mogućnost sprovođenja novih mjera tajnog nadzora.³³

Osim razmatranja Godišnjeg izvještaja o radu ANB-a, za koji ne postoji unaprijed definisana struktura i sadržaj i nije poznato da li sadrži podatke o mjerama tajnog nadzora, Odbor nije koristio nadležnosti iz Zakona o ANB-u: nije zahtijevao poseban izvještaj o pojedinim poslovima iz djelokruga rada Agencije niti imao poseban uvid u postupak sprovođenja mjera tajnog nadzora.³⁴ Nije iskorišćena ni nadležnost iz Zakona o parlamentarnom nadzoru: razmatranje posebnog izvještaja o primjeni mjera tajnog nadzora.³⁵

Kontrola budžeta

Važan aspekt kontrole nad sektorom bezbjednosti i odbrane je i kontrola budžeta institucija i organa koji pripadaju ovom sektoru. Ispunjavajući ovu obavezu, Odbor je na posebnim sjednicama raspravljao o prijedlogu Zakona o završnom računu budžeta za 2010. i prijedlogu Zakona o budžetu za 2012. godinu u dijelu koji se odnosi na potrošačke jedinice iz sektora bezbjednosti i odbrane.

Odbor je u 2011. godini nastavio praksu raspravljanja o prijedlogu budžeta za narednu godinu, uz prisustvo predstavnika predlagača (Ministarstva finansija) i potrošačkih jedinica nad kojima Odbor vrši nadzor.³⁶ Mišljenje Odbora, koje je upućeno matičnom Odboru za ekonomiju, finansije i budžet, vrlo je uopšteno i sastoji se od konstatacija da je u odnosu na sve potrošačke jedinice, osim MUP-a, predviđen budžet koji, iako manji od onog za prethodnu godinu, "obezbjeđuje nastavak započetih projekata i realizaciju planiranih programa i aktivnosti",³⁷ kao i da je budžet ovih potrošačkih jedinica realno planiran.

Novina i iskorak u odnosu na prethodnu godinu predstavlja rasprava i o završnom računu budžeta za prethodnu godinu³⁸, uz prisustvo, između ostalih, i predstavnika Državne revizorske institucije. Novinu predstavlja i to što je tokom rasprave korišćen i Izvještaj o reviziji završnog

33 Nova mjera je "nadzor unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta uz korišćenje tehničkih sredstava". Član 9, stav 1, tačka 5 Zakona o ANB, ("Sl. list RCG", br. 28/05 od 5.5.2005, "Sl. list Crne Gore", br. 86/09 od 25.12.2009 i 20/11 od 15.4.2011).

34 Član 46 Zakona o ANB, ("Sl. list RCG", br. 28/05 od 5.5.2005, "Sl. list Crne Gore", br. 86/09 od 25.12.2009 i 20/11 od 15.4.2011)

35 Član 7, tačka 8, Zakona o parlamentarnom nadzoru

36 Predstavnici Ministarstva finansija – pomoćnik ministra Nemanja Pavličić; Ministarstva odbrane – pomoćnik ministra Rifet Kosovac i šef Službe za finansijske poslove, Savo Milašinović; Ministarstva unutrašnjih poslova – Dragan Pejanović, sekretar Ministarstva; Agencije za nacionalnu bezbjednost – rukovoditeljka Sektora za logistiku, Sanja Raičević i rukovoditeljka Odsjeka za ekonomsko-finansijske poslove, Vesna Ivanović; Uprave policije – pomoćnik direktora i rukovodilac Sektora za ljudske resurse, pravna pitanja, telekomunikacione i informacione sisteme, Dragoslav Minić i rukovoditeljka Službe za finansije, knjigovodstvo i investicije, Radmila Jakšić.

37 Mišljenje povodom razmatranja Prijedloga zakona o budžetu Crne Gore za 2012. godinu, dostupno na adresi: http://www.skupstina.me/cms/site_data/728_3.PDF

38 Ova obaveza je propisana Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, član 7, tačka 9.

računa budžeta i konstatovan nalaz DRI o značajnim preusmjerenjima sredstava koja su vršena kod Ministarstva odbrane i Uprave policije. Odbor je usvojio zaključak da potrošačke jedinice nad kojima vrši nadzor treba da Odboru dostavljaju "detaljan analitički izvještaj s aspekta efikasnosti i efektivnosti trošenja opredijeljenih budžetskih sredstava do prve polovine tekuće godine za prethodnu"³⁹. Ovi izvještaji će, uz završni račun budžeta i izvještaje DRI, činiti dobru osnovu za analizu izvršenja budžeta kod subjekata kontrole. Pitanje je, međutim, da li je realno očekivati od članova Odbora za bezbjednost i odbranu da samostalno vrše suštinski nadzor nad ovim budžetskim dokumentima. U tom pogledu, kao posebno bitna, nameće se saradnja s Odborom za ekonomiju, finansije i budžet i DRI. Odbor u ovoj godini nije održavao zajedničke sjednice s ostalim radnim tijelima Skupštine.

U 2011. godini DRI nije izvršila nijednu reviziju institucija i organa iz sektora bezbjednosti i odbrane. Od subjekata nadzora Odbora, u dosadašnjem periodu DRI je izvršila revizije Ministarstva odbrane (2008)⁴⁰ i Ministarstva unutrašnjih poslova (2009)⁴¹. Agencija za nacionalnu bezbjednost i Uprava policije u dosadašnjem periodu nijesu bile predmet revizije DRI. Trenutni kapaciteti DRI i visina dodijeljenih budžetskih sredstava za narednu godinu ne pružaju razlog za optimizam da će se situacija po pitanju ažurnosti kontrole institucija iz sektora bezbjednosti i odbrane bitnije popraviti. Ipak, ovogodišnje iskustvo učestvovanja predstavnika DRI na sjednicama na kojima se raspravlja o budžetskim dokumentima može predstavljati prelazno rješenje za djelotvorniju kontrolu na ovom polju.

Izvještavanje o sprovedenom parlamentarnom nadzoru

Prema Zakonu o parlamentarnom nadzoru, Odbor podnosi izvještaj o sprovedenom nadzoru Skupštini, a izvještaj može sadržati zaključak, preporuku, kao i prijedlog mjera koje treba preduzeti po predmetnim pitanjima.⁴²

Odbor je u 2011. godini Skupštini podnio sljedeće izvještaje o sprovedenom parlamentarnom nadzoru:

- Izvještaj o razmatranju izvještaja o radu Uprave policije i stanju bezbjednosti u 2010. godini
- Izvještaj o kontrolnom saslušanju direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost o organizaciji i djelovanju pripadnika vehabijskog pokreta u Crnoj Gori
- Izvještaj o rezultatima konsultativnog saslušanja o pomorskoj sigurnosti i bezbjednosti u Crnoj Gori
- Izvještaj o razmatranju Izvještaja o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2010. godinu

39 Izvještaj sa 39. sjednice dostupan na: http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/IZVJESTAJI/Odbora%20za%20bezbjednost%20i%20odbranu/Izvjestaj%20sa%2039.pdf

40 Izvještaj o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Ministarstva odbrane za 2007. godinu, dostupan na: <http://dri.co.me/podaci/Izvjestaji/Izvjestaj%20o%20reviziji%20Godisnjeg%20finansijskog%20izvjestaja%20Ministarstva%20odbrane%20za%202007.%20godinu.pdf>

41 Izvještaj o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave za 2008. godinu, dostupan na: <http://dri.co.me/podaci/Izvjestaji/Izvjestaj%20o%20reviziji%20Godisnjeg%20finansijskog%20izvjestaja%20Ministarstva%20unutrasnjih%20poslova%20i%20javne%20uprave%20za%202008.%20godinu.pdf>

42 Član 21 Zakona o parlamenarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane.

- Izvještaj o rezultatima konsultativnog saslušanja o prevenciji od poplava u Crnoj Gori
 - izvještaj o razmatranju prijedloga odluke o upućivanju pripadnika Vojske Crne Gore u mirovnu misiju UN ISAF
 - Izvještaj o upotrebi jedinica Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama u 2010. godini
 - Izvještaj o razmatranju Izvještaja o radu Ministarstva odbrane i Izvještaja o ukupnom stanju u Vojsci Crne Gore za 2010. godinu
 - Izvještaj o razmatranju Izvještaja o stanju sistema zaštite i spašavanja u Crnoj Gori u 2010. godini sa Informacijom o poplavama za period novembar-decembar 2010. godine.
 - Izvještaj o razmatranju informacije o postupanju Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore povodom slučaja “Balkanski ratnik”
 - Izvještaj o razmatranju informacija u vezi sa sprovođenjem zaključka Skupštine, SU-SK br.01-632/7 od 30. 11. 2010. godine i zaključaka Odbora sa 2. sjednice.
- Od 11 izvještaja o sprovedenom parlamentarnom nadzoru, Skupština je raspravljala *samo* o Izvještaju o upotrebi jedinica Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama u 2010. godini.

Normativna aktivnost

U 2011. godini, Odbor je razmatrao pet prijedloga zakona i 19 amandmana. U pitanju su sljedeći zakoni:

- Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost
- Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oružju
- Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju
- Prijedlog Zakona o završnom računu budžeta za 2010. godinu
- Prijedlog Zakona o budžetu za 2012. godinu

Najviše amandmana podnijeto je na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost. Opozicioni poslanici podnijeli su ukupno 18 amandmana, od kojih je sedam modifikovano uz pristanak predlagača i prihvaćeno kao amandmani Odbora.⁴³

U cilju jačanja zakonodavne funkcije, ove godine je uvedena praksa da sekretari odbora pripremaju stručno mišljenje, u vidu informativnog pregleda, za svaki prijedlog zakona. Stručna služba Odbora za bezbjednost i odbranu pripremila je informativne preglede za prijedloge zakona koje je Odbor razmatrao, koji nijesu dostupni na internet stranici Skupštine, što je slučaj i s ostalim radnim tijelima.

⁴³ Poslanici Vasilije Lalošević i Velizar Kaluđerović (jedan amandman koji je i prihvaćen) i poslanici Nebojša Medojević i Koča Pavlović (deset amandmana, od kojih je u modifikovanoj formi prihvaćeno pet).

Planiranje parlamentarnog nadzora

Zakonom je utvrđena obaveza utvrđivanja godišnjeg plana parlamentarnog nadzora za narednu godinu.⁴⁴

Odbor za bezbjednost i odbranu utvrdio je dva planska dokumenta za 2011. godinu: *Plan rada Odbora za bezbjednost i odbranu za 2011. godinu*⁴⁵ i *Plan vršenja nadzora Odbora za 2011. godinu*⁴⁶, ispunjavajući na ovaj način obavezu iz Zakona o parlamentarnom nadzoru i iz Akcionog plana Skupštine Crne Gore za jačanje zakonodavne i kontrolne funkcije.

Iako je zakonska definicija jasna – da se planiranje rada vrši u tekućoj za narednu godinu – ni u jednom od dva ovogodišnja plana nije zacrtano utvrđivanje plana parlamentarnog nadzora za 2012. godinu. Tokom 2011. godine nijesu vršene izmjene ili dopune planskih dokumenata.

Neke od nerealizovanih aktivnosti iz oba plana su:

- Razmatranje Godišnjeg izvještaja o spoljnoj trgovini kontrolisanom robom za 2010. godinu;⁴⁷
- Podnošenje izvještaja Skupštini Crne Gore o radu Odbora i rezultatima parlamentarnog nadzora za 2011. godinu;
- Podnošenje izvještaja Skupštini Crne Gore o radu Odbora za 2011. godinu;
- Razmatranje i usvajanje izvještaja o sprovedenim aktivnostima iz Plana rada Odbora za bezbjednost i odbranu za 2011. godinu;
- Razmatranje izvještaja o primjeni mjera tajnog nadzora od strane organa i institucija iz člana 3, stav 1, Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane kojima se privremeno ograničavaju Ustavom zagarantovana prava i slobode;
- Informisanje o realizaciji Strategije nacionalne bezbjednosti;
- Informisanje o pitanjima integrisanog pristupa graničnoj bezbjednosti.

Treba istaći da u toku 2011. godine nije bilo inicijativa za pokretanje parlamentarne istrage od strane članova Odbora za bezbjednost i odbranu (kao ni od strane ostalih radnih tijela Skupštine).

Godišnji izvještaj o radu

Odbor ima obavezu da Skupštini podnese godišnji izvještaj o radu i prema Zakonu o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane i prema Zakonu o Agenciji za nacionalnu bezbjednost:

44 Član 12 Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane: "Parlamentarni nadzor vršiće se redovno prema godišnjem planu koji donosi Odbor i vanredno po potrebi. Odbor do kraja kalendarske godine donosi godišnji plan parlamentarnog nadzora za narednu godinu. (...)”

45 http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/IZVJESTAJI/Odbora%20za%20bezbjednost%20i%20odbranu/Plan%20rada%20Odbora%20za%20bezbjednost%20i%20odbranu-27%20SJEDNICA.pdf

46 http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/OSTALO/PLAN%20VR%20C5%A0ENJA%20NADZORNE%20ULOGE%20ODBORA%20ZA%202011.pdf

47 Obaveza utvrđena kroz usvajanje Zaključaka na XI CPF.

“Odbor najmanje jednom godišnje podnosi Skupštini izvještaj o svom radu i rezultatima parlamentarnog nadzora,”⁴⁸

“Nadležno radno tijelo podnosi izvještaj o svom radu Skupštini, najmanje jednom godišnje.”⁴⁹

U Planu rada Odbora za 2011. godinu ovo su dvije odvojene aktivnosti,⁵⁰ čije je sprovođenje predviđeno za decembar 2011. godine. Osim njih, planom je predviđeno i “Razmatranje i usvajanje izvještaja o sprovedenim aktivnostima iz Plana rada Odbora za bezbjednost i odbranu za 2011. godinu”. Uprkos formalnom dupliranju jedne iste obaveze, nijedna od njih nije sprovedena. S druge strane, Skupština tokom ovogodišnjeg rada nije razmatrala Izvještaj o radu odbora za bezbjednost i odbranu za 2010. godinu⁵¹, iako je na to bila obavezna prema Zakonu o parlamentarnom nadzoru.⁵²

Pitanje zamjenika predsjednika

Odbor funkcioniše bez zamjenika predsjednika, još otkako je, u decembru 2009. godine, poslanik Goran Danilović dao ostavku na to mjesto. Kako Odborom predsjedava predstavnik vladajuće koalicije, prema Poslovniku Skupštine zamjenik predsjednika mora biti iz redova opozicije i on ima prava, obaveze i odgovornosti predsjednika u slučaju njegove spriječenosti ili odsutnosti.⁵³

Danilović je dao ostavku nakon što mu je od strane ANB-a odbijen uvid u dokumentaciju u vezi sa deportacijom Bošnjaka iz Crne Gore 1992. godine, navodeći da je od te službe dobio odgovor da ima pravo na uvid, ali da ga ne može dobiti bez prethodnog saglašavanja Odbora, što je protivno zakonu.⁵⁴ Danilović je ranije ove godine obavijestio javnost da je ANB odobrila pristup pomenutoj dokumentaciji, pozdravivši taj potez novog direktora ANB-a, ali takođe odbacivši mogućnost povratka na mjesto zamjenika predsjednika Odbora dok od ostalih članova ne dobije izvinjenje zbog tadašnje situacije.⁵⁵

48 Član 20, stav 1, Zakona o parlamentarnom nadzoru sektora bezbjednosti i odbrane

49 Član 46, stav 1, Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost

50 “Podnošenje izvještaja o radu Odbora i rezultatima parlamentarnog nadzora za 2011. godinu Skupštini Crne Gore” i “Podnošenje izvještaja o radu Odbora za 2011. godinu Skupštini Crne Gore”.

51 Usvojen na 31. sjednici, održanoj 13. aprila 2011. godine. Izvještaj dostupan na adresi: http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/IZVJESTAJI/Odbora%20za%20bezbjednost%20i%20odbranu/Godisnji%20IZV%202010.pdf

52 Član 20, stav 3, Zakona koji kaže sljedeće: “Skupština najmanje jednom godišnje razmatra izvještaj iz stava 1 ovog člana” (godišnji izvještaj o radu).

53 Član 34 Poslovnika Skupštine Crne Gore

54 Navedeno prema članku “Marković neda dokumenta, Danilović dao ostavku”, dnevni list *Dan*, 12. decembar 2009. godine

55 “Neću to uraditi, jer ne mislim da se promijenio dio mojih kolega iz Odbora, već direktor ANB. Međutim, mislim da od dijela kolega iz Odbora zaslužujem makar izvinjenje”, rekao je Danilović. Iz članka “Danilović: ANB omogućio pristup dokumentima o deportaciji”, *Vijesti*, 20. mart 2011. Članak dostupan na adresi: <http://www.vijesti.me/vijesti/danilovic-anb-omogucio-pristup-dokumentima-deportaciji-clanak-16332>

Problematicni član 12, stav 3

Jedna od novina iz Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, o kojoj se često govorilo kao o najvažnijoj, jeste mogućnost da jednom u toku redovnog zasijedanja Skupštine Odbor održi sjednicu na zahtjev jedne trećine članova Odbora, sa jednom temom dnevnog reda. Ova aktivnost je predviđena i u Planu vršenja nadzorne uloge u 2011. godini, koju je Odbor pripremio. Prilikom rada na Zakonu o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, ovo rješenje je posebno isticano kao korak naprijed u obezbjeđivanju prohodnosti opozicionih inicijativa. Takođe, ono je jedno od ključnih rješenja koje je doprinijelo da Zakon u decembru 2011. bude jednoglasno usvojen od strane poslanika u Skupštini. Članovi Odbora nijesu koristili ovu zakonsku mogućnost tokom prvog redovnog zasijedanja, dok je u drugom, kroz upotrebu ovog rješenja, zakazano kontrolno saslušanje o aferi "Listing".⁵⁶

Potrebno je ukazati na ozbiljne nedorečenosti pomenutog rješenja. Odredba koja je prisutna u Zakonu već postoji u samom Poslovniku Skupštine, i to u naprednijoj formi, bez ograničenja brojnosti njene upotrebe:

Poređenje rješenja

<i>Poslovnik Skupštine Crne Gore</i>	<i>Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane</i>
Član 63 "Predsjednik odbora dužan je da sazove sjednicu odbora, ako to zatraži predsjednik Skupštine ili trećina članova odbora, navodeći pitanja koja treba da se stave na dnevni red sjednice odbora. Ako u slučaju iz stava 1 ovog člana odbor ne sazove predsjednik odbora, odbor će sazvati predsjednik Skupštine."	Član 12 "(...) Jednom u toku redovnog zasijedanja Skupštine, Odbor održava sjednicu na zahtjev jedne trećine članova Odbora, sa jednom temom dnevnog reda."

Postavlja se pitanje: što je ovom odredbom omogućeno parlamentarnoj manjini, što im inače nije zagarantovano samim Poslovníkom, a što je najvažnije, na neograničen broj korišćenja. Takođe, njime se garantuje samo održavanje sjednice s određenom tačkom dnevnog reda. U teoriji, ta sjednica može biti posvećena inicijativi za održavanjem kontrolnog saslušanja, koja bi nakon te rasprave bila odbijena.⁵⁷

⁵⁶ 42. sjednica Odbora, održana 23. decembra 2011. godine.

⁵⁷ U Odluci o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore koju je Radna grupa za izmjene i dopune Poslovnika uputila Kolegijumu, javlja se novo rješenje koje glasi: "Sjednica Odbora o kontrolnom saslušanju održava se jednom u toku redovnog zasijedanja Skupštine, na zahtjev jedne trećine članova Odbora, sa jednom temom dnevnog reda". Ukoliko bude usvojeno, ovo rješenje će važiti za sva radna tijela Skupštine.

Od 16 održanih sjednica Odbora, pet je bilo zatvoreno za javnost. Riječ je o sjednicama posvećenim kontrolnim saslušanjima, razmatranju informacija od organa i institucija o slučaju "Šarić" i razmatranju izvještaju o radu ANB-a.

Rasprava o izvještajima ANB-a tradicionalno je u cjelosti zatvorena za javnost, iako je djelove istog izvještaja moguće dobiti kroz primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Mogućnost djelimičnog otvaranja za javnost ovih sjednica prilikom raspravljanja o pomenutim djelovima nije razmatrana.

Zakonom nije definisan vremenski okvir u kom se odlučuje o javnosti, odnosno zatvorenosti sjednica. Na ovaj način omogućeno je *ad hoc* odlučivanje o ovom pitanju, koje redovno opterećuje rad odbora. Najsvježiji primjer je sjednica posvećena izvještaju o radu Uprave policije za 2010. godinu.⁵⁸ Poslanici vladajuće većine pokušali su da istu zatvore za javnost, iako se u dosadašnjem radu Odbora o izvještajima o radu Uprave policije uvijek raspravljalo na otvorenim sjednicama. Sam direktor Uprave policije tom prilikom je izrazio stav da ne vidi razlog zbog kojeg bi se sjednica zatvarala za javnost. Nakon protesta opozicionih poslanika i prijetnje da će napustiti sjednicu, ova ideja je odbačena i sjednica je održana uz prisustvo novinara, s nekoliko sati zakašnjenja.⁵⁹

Nejasna odredba koja reguliše javnost rada Odbora iz Zakona o parlamentarnom nadzoru u suprotnosti je s Poslovníkom Skupštine:

Poređenje rješenja

Poslovník Skupštine Crne Gore

Član 211, stavovi 1 i 2

"Rad Skupštine i njenih odbora je javan.

Sjednica Skupštine i sjednica odbora zatvorena je za javnost u slučaju kada se razmatra akt ili materijal koji je označen kao 'državna tajna.'"

Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane

Član 6, stav 2

"Sjednice Odbora su, po pravilu, zatvorene za javnost, a mogu biti i otvorene, odlukom većine prisutnih članova, u skladu sa zakonom."

Odbor ne objavljuje zapisnike sa sjednica, iako je, kao svaki drugi odbor Skupštine, na to obavezan Poslovníkom⁶⁰. Na internet stranici Skupštine dostupni su samo izvještaji sa sjednica Odbora, koji su šturi podacima i sadrže samo zaključke izglasane većinom glasova. To znači da je javnost po pravilu uskraćena za osnovne podatke o sjednicama Odbora, pitanjima koja su razmatrana, iznijetim mišljenjima i stavovima.

58 41. sjednica Odbora, održana 12. decembra 2011.

59 "Sjednica Odbora za bezbjednost prvo zatvorena, pa onda otvorena za javnost", *Vijesti*, 12. decembar 2011, članak dostupan na adresi: <http://www.vijesti.me/vijesti/sjednica-odbora-bezbjednost-prvo-zatvorena-onda-otvorena-javnost-clanak-51330>

60 Član 71 Poslovníka Skupštine Crne Gore

Nove nadležnosti?

Kolegijum predsjednika Skupštine u maju 2011. donio je Zaključak kojim je formirana Radna grupa za izradu prijedloga izmjena i dopuna Poslovnika Skupštine, u čijem su sastavu predstavnici svih klubova poslanika.⁶¹ Mandat Radne grupe je bio da pronade zajedničke stavove poslaničkih klubova po pitanjima podjele postojećih i formiranja novih odbora, obrazovanja pododbora, prohodnosti opozicionih prijedloga, kontrolnih saslušanja, premijerskog sata i poslaničkih pitanja. U toku 10 održanih sjednica ove Radne grupe, prilikom rasprava o mijenjanju strukture radnih tijela Skupštine, bilo je riječi i o izmjenama u nadležnostima Odbora za bezbjednost i odbranu.

Članovi ove radne grupe bili su i dva člana Odbora za bezbjednost i odbranu, Goran Danilović (NOVA) i Raško Konjević (SDP). Inicijalni stav NOVE je bio da treba formirati Odbor za bezbjednost i borbu protiv organizovanog kriminala i Odbor za odbranu i međunarodne odnose. Prijedlog SDP-a je bio da se u okviru Odbora za odbranu i bezbjednost ili Odbora za politički sistem formira pododbor koji bi se bavio pitanjima korupcije i organizovanog kriminala.

Usljed nedostatka podrške za izmjene u strukturi radnih tijela, Radna grupa je predložila da se, umjesto toga, postojećim odborima dodaju određene nadležnosti. U verziji Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika koja je upućena Kolegijumu, definiciji nadležnosti Odbora dodaje se sljedeća rečenica:

“Odbor u vršenju kontrole razmatra postupanje nadležnih organa u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.”

Kolegijum još uvijek nije donio odluku o ponuđenim rješenjima. Dodavanjem nadležnosti za praćenje postupanja nadležnih organa u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala Odboru za bezbjednost i odbranu obim rada ovog tijela bi se dodatno povećao, a ova važna nadležnost bi se centralizovala u jednom radnom tijelu Skupštine, nasuprot rješenju da svaki odbor razmatra djelovanje institucija nad kojima vrši nadzor na planu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Takođe, nameće se pitanje preklapanja nadležnosti sa novoformiranim Nacionalnim ogrankom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Članstvo

Odbor je još uvijek “muški klub”, bez žena poslanica kao članica ovog radnog tijela. Praksa parlamenata u regionu je da radna tijela zadužena za poslove bezbjednosti i odbrane imaju u prosjeku jednu do dvije poslanice među članstvom. Predsjednik Odbora je u svom govoru na X cetinjskom parlamentarnom forumu⁶², najavio da će se “prvom prilikom popraviti situacija po pitanju rodne ravnopravnosti u Odboru”.⁶³ Suprotno obećanju, na prijedlog poslaničkog kluba DPSa Odbor je u martu ove godine predložio Skupštini da za člana Odbora za bezbjednost i odbranu izabere Milutina Simovića, čime rodna struktura Odbora ostaje nepromijenjena.

61 Zaključak o formiranju Radne grupe je donijet na 125. sastanku Kolegijuma održanom 9. maja 2011. Predsjednik Radne grupe je bio Miodrag Vuković, šef poslaničkog kluba DPS-a i predsjedavajući Odbora za MOEI.

62 Deseti Cetinjski parlamentarni forum pod nazivom »Žene, mir i bezbjednost«, posvećen primjeni Rezolucije 1325 SB UN, održan je 21. i 22. juna 2010. godine u Vladinom domu na Cetinju.

63 http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/MELVUDIN%20NUHODZIC%20GOVOR.pdf

Stručna služba Odbora

Stručna služba Odbora za bezbjednost i odbranu ima četiri sistematizovana radna mjesta, koja su trenutno popunjena u cjelosti.⁶⁴ Ukoliko se nadležnosti Odbora prošire, kako je to planirano ponuđenim izmjenama Poslovnika, potrebno je ojačati kapacitete ovog radnog tijela. Strategijom razvoja ljudskih resursa⁶⁵ sa Strateškim planom i Planom obuka nije predviđena posebna obuka za članove stručne službe Odbora, niti dodatno usavršavanje službenika u oblastima vezanim za parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti i odbrane.

Prostorni kapaciteti

Prema navodima medija,⁶⁶ privode se kraju radovi na izradi tkz. “gluve sobe” u Skupštini Crne Gore, odnosno prostoriji koja treba da bude prilagođena specifičnim potrebama Odbora za odbranu i bezbjednost, tačnije, održavanju sjednica ovog Odbora na kojima se raspravlja o informacijama označenim određenim stepenom tajnosti. Mediji navode da je u toku ugradnja opreme od ponuđača koji posjeduje odobrenje za rad sa sredstvima tehničke zaštite. U izvještajima i dostupnim dokumentima Odbora i Skupštine nema zvaničnih informacija o ovom pitanju.

Saradnja sa Savjetom za građansku kontrolu rada policije

Članovi Odbora za bezbjednost i odbranu susreli su se s predstavnicima Savjeta za građansku kontrolu rada policije u cilju razmatranja načina za unapređenje međusobne saradnje u postupku vršenja nadzora nad Upravom policije.⁶⁷

Ovaj sastanak predstavlja iskorak u odnosu na raniji period u kojem je Savjet za građansku kontrolu policije 2007. godine odbio sličnu inicijativu, koja je došla od jednog od njegovih članova. Naime, Savjet je odbio inicijativu za održavanje zajedničke sjednice s Odborom za bezbjednost i odbranu, povodom obilježavanja dvije godine od usvajanja Zakona o policiji, kojim je i ustanovljen postojeći sistem građanske i parlamentarne kontrole policije. Cilj zajedničke sjednice trebalo je da bude zajednička procjena efikasnosti i djelotvornosti ova dva vida kontrole. Takođe, Savjet nije prihvatio ni inicijativu za upućivanje prijedloga Odboru za potpisivanje međusobnog *Protokola o efikasnoj spoljnoj kontroli rada policije* kojim bi se “osnažila međusobna komunikacija, razmjena iskustava, unaprijedili kapaciteti i zajedničko interesovanje za postupke, aktivnosti i procedure u policiji”. Kao obrazloženje većine članova

64 Podaci o broju i strukturi zaposlenih u stručnim službama odbora dobijeni od generalnog sekretara Skupštine Crne Gore, kao odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, broj 00-41/11-150/2 od 19. oktobra.

65 Strategija razvoja ljudskih resursa u Skupštini Crne Gore za period januar 2011 – januar 2014. godine, Služba Skupštine 00-57/11-49, dostupno na: http://www.skupstina.me/cms/site_data/strategija-strategija-razvoja-ljudskih-resursa.pdf

66 “Soba tajni u parlamentu”, *Dnevne novine*, 15. oktobar 2011. godine.

67 Sastanak održan 19. aprila 2011.

Savjeta iznijeto je njihovo mišljenje da su građanska i parlamentarna kontrola međusobno nezavisne, različito konstituisane i sa različitim zakonskim mandatom.⁶⁸

Međutim, situacija se promijenila – na sastanka koji je održan ove godine donijet je zaključak da je potrebno pronaći model saradnje i umrežavanja Savjeta i Odbora, kao i model blagovremene razmjene informacija, radi sveukupnog podizanja nivoa kredibiliteta rada policije, a koji neće dovesti do miješanja nadležnosti. Slična poruka je upućena i sa sastanka koji su članovi Savjeta imali s predsjednikom Skupštine ranije ove godine.⁶⁹

Cetinjski parlamentarni forum

Cetinjski parlamentarni forum (CPF) predstavlja inicijativu koja podstiče i promovira parlamentarnu saradnju i dijalog između zemalja regiona,⁷⁰ koja je osmišljena i pokrenuta od strane Skupštine Republike Crne Gore i Skupštine Državne zajednice Srbije i Crne Gore u februaru 2004. godine.

Od 12 održanih CPF, šest su bili posvećeni temama iz oblasti bezbjednosti i odbrane. U 2011. godini održan je CPF sastanak posvećen temi “Parlamentarni nadzor sektora odbrane i bezbjednosti”, nakon koga su usvojeni zaključci. Zaključci i zajedničke izjave koji se usvajaju na kraju CPF sastanaka obično su deklarativnog karaktera i vrlo uopšteni. Na XI CPF-u usvojen je jedan od rijetkih konkretnih zaključaka:

“Najmanje jednom godišnje u odborima/komisijama za odbranu i bezbjednost razmatramo godišnji izvještaj o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namjene.”

Ova nadležnost je bila dio Plana vršenja nadzorne uloge Odbora za 2011, ali nije ispunjena.⁷¹ Odbor nema uspostavljene mehanizme praćenja ispunjavanja preporuka i zaključaka usvojenih kroz CPF, iako bi Skupština Crne Gore, kao pokretač ove inicijative, morala prednjačiti u ispunjavanju dogovorenog.

Međunarodne i ostale aktivnosti članova i službe Odbora

Predsjednik i članovi Odbora, kao i pripadnici stručne službe, učestvovali su na brojnim konferencijama, seminarima i studijskim posjetama tokom 2011. godine. Pored organizovanja XII Cetinjskog parlamentarnog foruma, Odbor je u saradnji s partnerima, međunarodnim organizacijama, organizovao i seminar “Demokratska kontrola oružanih snaga i primjena

68 Podatak preuzet iz publikacije “Građanska kontrola rada policije u Crnoj Gori, Izvještaj o radu savjeta za građansku kontrolu rada policije 2005 - 2008”, priredili mr Aleksandar Saša Zeković i Zorana Bačović

69 Podatak sa saopštenja o sastanku predsjednika Skupštine Crne Gore sa članovima Savjeta za građansku kontrolu rada policije, održanog 16. februara 2011.

70 Više o CPF na adresi: http://www.skupstina.me/index.php?menu_id=11&strana=fiksna&id=551

71 11. Cetinjski parlamentarni forum održan je u novembru 2010, na temu „Uloga parlamenta u sistemu kontrole uvoza i izvoza naoružanja”, zaključci dostupni na adresi: http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/CPF/zakljucci-cnogorska%20verzija.pdf

OEBS-ovog Kodeksa ponašanja u političko-vojnim aspektima bezbjednosti”⁷².

Ostale aktivnosti Odbora na ovom planu su:

- učešće na međunarodnoj konferenciji „Jačanje nadzora bezbjednosno-obavještajnih službi na zapadnom Balkanu“;⁷³
- učešće na konferenciji Jadranske povelje u Tirani;⁷⁴
- učešće na Regionalnoj konferenciji o upravljanju kriznim situacijama;⁷⁵
- učešće na konferenciji “Parlamentarna kontrola obavještajno-bezbjednosnih službi u okviru sistema povjerljivih podataka”;⁷⁶
- učešće na konferenciji „Rusija-Balkan – povjerenje i bezbjednost u informatičkom društvu”;
- učešće u radu Programa profesionalnog razvoja u Briselu;
- učešće na sastanku odbora nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta u Briselu;⁷⁷
- učešće na regionalnoj konferenciji “Zaštita ljudskih prava i sloboda pripadnika oružanih snaga” u Sarajevu;
- sastanak s predstavnicima Ekspertske grupe Savjeta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima (GRETA);
- sastanak s delegacijom Centra za unutrašnje rukovođenje iz Berlina;
- sastanak predsjednika Odbora s predstavnikom Misije OEBS-a u Crnoj Gori;
- sastanak s delegacijom ambasadora država članica NATO-a;
- sastanak predsjednika Odbora s ekspertima OEBS-a za reformu policije;
- sastanak sa članom ekspertske grupe NATO-a zaduženog za Crnu Goru;
- studijska posjeta DCAF-u u Ženevi.

72 Održan 15-16. decembra 2011, u Budvi. Organizovan uz podršku OEBS-ovog Centra za prevenciju konflikta iz Beča (CPC) i Centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga iz Ženeve (DCAF), s ciljem da se promovišu najnovija dostignuća i prakse u pogledu pune implementacije obaveza koje proizilaze iz OEBS-ovog Kodeksa ponašanja u političko-vojnim aspektima bezbjednosti.

73 Održan 2. decembra 2011. godine u Hagu. Učestvovao član Odbora Nebojša Medojević i bio panelista na teme „Nadzor obavještajno-bezbjednosnih službi u zemljama tranzicije“ i „Budući koraci na zapadnom Balkanu“.

74 Delegacija Odbora za bezbjednost i odbranu Skupštine Crne Gore učestvovala na konferenciji Jadranske povelje na temu „Evroatlantske integracije i bezbjednosni izazovi na zapadnom Balkanu“, 24. i 25. oktobra 2011. godine u Tirani, u organizaciji parlamenta Republike Albanije.

75 Regionalna konferencija o upravljanju kriznim situacijama s naglaskom na jačanje regionalne saradnje i koordinacije u smanjenju rizika od katastrofa u jugoistočnoj Evropi – EMSEEC 2011, 12. i 13. septembar 2011. godine u Sarajevu

76 Treća regionalne konferencije parlamentarnih radnih tijela za nadzor nad bezbjednosnim i obavještajnim službama iz zemalja jugoistočne Evrope, 7. i 8. septembar 2011. godine u Beogradu (OEBS i DCAF)

77 Sastanak nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta na temu „Demokratska odgovornost Strategije unutrašnje bezbjednosti, uloga EUROPOL-a, EUROJUST-a i FRONTEX-a“, 5-6. oktobar 2011. godine u Briselu.

Preporuke

- Potrebno je da Skupština ispunjava zakonsku obavezu razmatranja svih izvještaja koje tokom godine podnosi Odbor za bezbjednost i odbranu.
- Potrebno je ukinuti dualitet godišnjih izvještaja o radu, koje Odbor podnosi Skupštini, izmjenama Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost.
- Potrebno je precizirati proceduru razmatranja izvještavanja Ministarstva unutrašnjih poslova, i to razmatranjem izvještaja svih organizacionih jedinica čiji djelokrug rada spada u oblast nad kojom Odbor vrši nadzor.
- Potrebno je izbjegavati praksu objedinjavanja rasprave o različitim izvještajima koje Odbor dobija od subjekata nadzora.
- Razmatranje godišnjih izvještaja o radu, kao nadzornom mehanizmu, treba pažljivo planirati i s raspravom o izvještajima o radu u prethodnoj godini svih subjekata nadzora završiti u drugom kvartalu tekuće godine.
- U cilju održavanja stručnih konsultacija i dobijanja većeg i značajnijeg odziva predstavnika civilnog društva, stručnjaka i predstavnika zainteresovanih međunarodnih organizacija – potrebno je učiniti napor ka blagovremenom planiranju konsultativnih saslušanja, u tekućoj za narednu godinu.
- Treba pristupiti izmjenama Poslovnika i definicije mehanizma konsultativnog saslušanja, kako bi se uspostavila jasna veza između izvještaja Odbora i plenuma (po uzoru na rješenja iz Zakona o parlamentarnom nadzoru).
- Odbor mora ispoštovati poslovničku odredbu i objavljivati zapisnike sa svojih sjednica.
- Zakon treba uskladiti s Poslovnikom Skupštine i 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.
- Potrebno je utvrditi praksu ili promijeniti zakonsku normu kako bi se prilikom zakazivanja sjednice/odobravanja određene tačke za sljedeću sjednicu, utvrđivalo da li će ista biti zatvorena ili otvorena za javnost i time izbjeglo ad hoc odlučivanje o ovom važnom pitanju.
- Javnost ili zatvorenost rasprava o izvještajima institucija i organa nad kojima Odbor vrši nadzor mora biti unaprijed definisan, kroz plan vršenja nadzorne uloge Odbora.
- Potrebno je oprezno pristupiti izmjenama Poslovnika u pogledu djelokruga rada Odbora za bezbjednost i odbranu i pitanje dodavanja nadležnosti za praćenje aktivnosti na planu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala sagledati s aspekta efektivnosti, kapaciteta Odbora i ravnomjerne podjele posla među radnim tijelima u Skupštini.

- Potrebno je da pozicija zamjenika predsjednika Odbora iz redova opozicije bude popunjena u što skorijem roku, kako bi se omogućilo nesmetano funkcionisanje Odbora. Posebno je važno izgrađivati dobru saradnju predsjednika i zamjenika, rotaciono predsjedavanje sjednicama, zajedničko pripremanje i vođenje sjednica, itd.
- Strateškim planom i Planom obuka potrebno je obuhvatiti i podizanje kapaciteta stručne službe u oblastima vezanim za parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti i odbrane.
- Potrebno je blagovremeno i u skladu sa Zakonom planirati rad za narednu godinu na kraju tekuće. Takođe, potrebno je najmanje jednom u toku godine, pod posebnom tačkom dnevnog reda, razmotriti stepen ispunjenja planiranih obaveza i prema potrebi izvršiti izmjene i dopune plana.
- Potrebno je da Odbor, skupa s godišnjim izvještajem o radu Uprave policije, dobija i informaciju/izvještaj Savjeta za građansku kontrolu rada policije o slučajevima, predstavkama i aktivnostima u toj godini, da bi se stekle objektivnije i sveobuhvatnije predstave o radu Uprave policije. Na sličan način bi trebalo urediti i odnos Odbora sa Etičkim odborom Uprave policije i Odjeljenjem za unutrašnju kontrolu policije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova.
- Potrebno je da Skupština Crne Gore prednjači u ispunjavanju preporuka i zaključaka usvojenih kroz sastanke Cetinjskog parlamentarnog foruma i uspostaviti mehanizme praćenja ispunjavanja istih.
- Potrebno je pravilno evidentirati sjednice koje svojim karakterom odgovaraju definiciji mehanizma kontrolnih saslušanja.
- Informacije o obavljenim posjetama institucijama potrebno je prezentovati u formi izvještaja i iste učiniti dostupnim na internet stranici Skupštine.
- Ne smije se dozvoliti da ključne Zakonom definisane oblasti nadzora ostanu “zaboravljene” tokom cijele godine (kao što je u 2011. godini bio slučaj s nadzorom nad sprovođenjem mjera tajnog nadzora).
- Potrebno je precizirati ulogu DRI na sjednicama Odbora na kojima se vrši nadzor budžeta u smislu obaveze dostavljanja ili izlaganja osvrta na budžetska dokumenta subjekata nadzora.
- DRI, kao glavni saveznik Odbora i Skupštine u vršenju političke kontrole budžeta, treba da ima uvid i u polugodišnje analitičke izvještaje subjekata nadzora, koji će se od sljedeće godine dostavljati Odboru.

Tabela 1: Nadležnosti i obaveze Odbora za bezbjednost i odbranu

Nadležnosti	x / ✓
Praćenje aktivnosti organa i institucija u oblasti bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori, da bi se stekao uvid u ostvarivanje utvrđene politike u ovim oblastima i traženje informacija o aktivnostima i preduzetim mjerama po bilo kojem pitanju iz djelokruga njihovog rada.	✓
Nadzor nad poštovanjem političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu organa i institucija iz člana 3, stav 1, ovog Zakona.	x
Razmatranje godišnjih izvještaja o radu Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore, Agencije za nacionalnu bezbjednost, Uprave policije i Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave.	✓/x
Razmatranje posebnih izvještaja organa i institucija iz člana 3, stav 1, ovog Zakona.	x
Razmatranje nacrti i prijedloga strategije nacionalne bezbjednosti i nacrti i prijedloga strategije odbrane i davanje mišljenja.	x
Razmatranje prijedloga zakona, drugih propisa i opštih akata iz oblasti bezbjednosti i odbrane.	✓
Razmatranje izvještaja o upotrebi pripadnika Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama i učešću pripadnika civilne zaštite, policije i zaposlenih u organima državne uprave u mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu.	✓
Razmatranje izvještaja o primjeni mjera tajnog nadzora od strane organa i institucija iz člana 3, stav 1, ovog Zakona, kojima se privremeno ograničavaju Ustavom zagarantovana prava i slobode.	x
Razmatranje informacije o izvršenju budžeta u dijelu sredstava namijenjenih za rad organa i institucija iz člana 3, stav 1, ovog Zakona, najmanje jednom godišnje.	✓
Razmatra informacije o angažovanju organa i institucija nad kojima se vrši nadzor u pružanju pomoći drugim organima u cilju otklanjanja posljedica prirodnih nepogoda, tehničko-tehnoloških i ekoloških nesreća i epidemija, kao i kriza izazvanih terorističkim aktivnostima.	✓
Razmatranje izvještaja Državne revizorske institucije o finansijskom poslovanju organa i institucija nad kojima se vrši nadzor, zauzimanje stavova i praćenje aktivnosti nadležnih organa po tim izvještajima.	x
Davanje mišljenja, prijedloga i sugestija tokom izrade prijedloga zakona o budžetu, u dijelu koji se odnosi na oblast bezbjednosti i odbrane.	✓
Razmatranje prijedloga kandidata za imenovanje na rukovodeće dužnosti u oblasti bezbjednosti i odbrane, za koje je posebnim zakonom propisano da o njima Skupština daje mišljenje.	x
Raspravljanje o informacijama i inicijativama koje se odnose na aktivnosti i dokumenta iz oblasti bezbjednosti i odbrane.	✓
Sprovođenje kontrolnih saslušanja.	✓
Sprovođenje konsultativnih saslušanja.	✓
Sprovođenje parlamentarnih istraga.	x
Konsultativna saslušanja vojno-diplomatskih predstavnika Crne Gore prije stupanja na funkciju.	x
Sastavljanje godišnjeg plana rada za narednu godinu.	x
Održavanje sjednica na zahtjev jedne trećine članova Odbor.a	x
Vanredne aktivnosti parlamentarnog nadzora.	x
Podnošenje Izvještaja o radu Skupštini za tekuću godinu.	x
Izrada plana vršenja nadzora za narednu godinu.	x
Primjena kaznenih odredbi.	x

Tabela 2: Pregled brojnosti stručnih službi radnih tijela Skupštine Crne Gore

Radno tijelo	Brojnost stručne službe	
	Prema sistematizaciji	U praksi
Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo	7	5
Odbor za ekonomiju, budžet i finansije	5	3 (+2 pripravnika)
Odbor za bezbjednost i odbranu	4	3 (+1 pripravnik)
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije	6	3 (+1 pripravnik)
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	3	1 (+2 pripravnika)
Odbor za ljudska prava i slobode	2	2
Odbor za rodnu ravnopravnost	2	2
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	4	3
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	3	2
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	3	3
Administrativni odbor	2	2
Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	2	1 (+1 pripravnik)

Članovi Odbora za bezbjednost i odbranu:

1. Predsjednik Odbora: Mevludin Nuhodžić (DPS)
2. Nebojša Medojević (PZP)
3. Radivoje Nikčević (DPS)
4. dr Fahrudin Hadrović (DPS)
5. Vasilije Lalošević (SNP)
6. Predrag Bulatović (SNP)
7. Borislav Banović (SDP)
8. Aleksandar Bogdanović (DPS)
9. Goran Danilović (NOVA)
10. Mehmet Bardhi (DSCG i AA)
11. Milutin Simović (DPS)
12. Obrad Mišo Stanišić (DPS)
13. mr Raško Konjević (SDP)

O Institutu alternativa

Institut alternativa je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od grupe građana s 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.

Upravni odbor *Instituta alternativa* sastavljen je od pet članova: Daliborka Uljarević, Vera Šćepanović, Maja Vujašković, Stevo Muk, Aleksandar Saša Zeković. Predsjednik Upravnog odbora je Stevo Muk.

U dosadašnjem radu, objavljene su sljedeće publikacije/istraživački izvještaji:

- Kontrola budžeta lokalnih samouprava
- Državna revizija u Crnoj Gori – prijedlozi za jačanje uticaja
- Izvještaj o demokratskom nadzoru službi bezbjednosti
- Think Tank – uloga nezavisnih istraživačkih centara u razvoju javnih politika
- Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori – odgovornost, transparentnost i efikasnost
- Javne nabavke u Crnoj Gori – transparentnost i odgovornost
- Procjena pravnog okvira i prakse u primjeni nekih kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore: konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga
- Parlamentarna kontrola sektora bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori – Kako dalje?
- Slučaj Lipci 2008 – Kako da nam se ne ponovi?
- Slučaj Prve banke – iskustva za supervizora i ostale nosioce odluka
- Javna uprava u Crnoj Gori: šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja
- Politički kriterijumi za priključenje Evropskoj uniji

Sve navedene publikacije i materijali dostupni su na internet stranici *Instituta alternativa*: www.institut-alternativa.org

Institut alternativa djeluje kao *think tank*, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavi oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Teme kojima se *Institut* bavi u svom istraživačkom radu i u kojima ostvaruje uticaj kroz zastupanje sopstvenih preporuka su: parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti i odbrane, kontrolna funkcija Skupštine i njena uloga u procesu evropskih integracija, reforma državne uprave, javne nabavke, javno-privatna partnerstva, državna revizija i kontrola budžeta na lokalnom nivou.

Rad *Instituta alternativa* u dosadašnjem periodu podržali su: Institut za otvoreno društvo – Think Tank Fond, Fondacija Institut za otvoreno društvo – Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM), Evropski fond za Balkan, Fondacija Friedrich Ebert, Komisija za raspodjelu sredstava za projekte NVO Skupštine Crne Gore, Canada Fund, Evropski fond za Balkan i Evropska komisija. *Institut* je ostvario saradnju s Evropskom inicijativom za stabilnost (ESI), sa sjedištem u Berlinu, koja je sprovela program izgradnje kapaciteta za saradnike IA.

Institut je ostvario saradnju s velikim brojem domaćih organizacija, a saradnja je uspostavljena i s brojnim institucijama i organima uprave, kao što su: Državna revizorska institucija, Direkcija za javne nabavke, Skupština Crne Gore (posebno njena radna tijela, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i Odbor za bezbjednost i odbranu), Ministarstvo finansija, Komisija za koncesije, itd.

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.

