

institut alternativa

K O M E N T A R

na tekst predloga Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane usvojenog na sjednici Odbora za odbranu i bezbjednost Skupštine Crne Gore dana 22.11.2010.

18. decembar 2010

institut alternativa

Član 3

Odbor vrši parlamentarni nadzor nad radom: Ministarstva odbrane, Vojske Crne Gore, Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, Agencije za nacionalnu bezbjednost, Uprave policije, kao i drugih organa, institucija i pravnih lica koji se bave poslovima bezbjednosti i odbrane.

Odbor može pokrenuti određena pitanja i sprovesti parlamentarni nadzor na predlog Skupštine, predsjednika ili članova Odbora, drugih organa ili institucija.

Subjekti iz stava 1 ovog člana dužni su dostaviti tražene podatke i informacije na zahtjev člana Odbora, u skladu sa djelokrugom nadležnosti Odbora.

Komentar IA u vezi sa članom 3, stav 1:

a) Kako je u prethodnom članu pravilno definisano da parlamentarni nadzor vrši Skupština neposredno i preko Odbora (član 2 Predloga Zakona), onda se formulacijom „Odbor vrši parlamentarni nadzor...“ daje djelimično različita definicija u odnosu na prethodni član. Smatramo da je ovaj stav bolje formulisati tako da počinje sa: „Parlamentarni nadzor se vrši nad radom ...“

b) Smatramo da je neophodno utvrditi tačan/siri krug organa državne uprave nad čijim radom se vrši nadzor. U tom smislu je neophodno postojećem spisku dodati i **Upravu za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma**, imajući u vidu sadržaj nadležnosti ove Uprave kao i prirodu i karakter njenog rada. Takodje, iskustvo rada Odbora pokazuje da je Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma nezaobilazan segment sistema bezbjednosti i odbrane. To je, između ostalog, potvrđeno i činjenicom da je na 16. sjednici Odbora (23/02/2010) obavljeno kontrolno saslušanje direktora ove Uprave, o aktivnostima u slučaju "Šarić" i akciji "Balkanski ratnik".

Nejasno je što se podrazumijeva ili na koji način se može cijeliti da li određeni subjekt pripada krugu "drugih organa, institucija i pravnih lica koji se bave poslovima bezbjednosti i odbrane". Ovakva formulacija može stvoriti probleme u budućem radu Odbora i ostaviti mogućnost različitog tumačenja norme, odnosno nesaglasnosti u vezi sa obimom subjekata nad čijim radom se može vršiti nadzor.

U vezi sa članom 3, stav 2:

A) Ovim stavom je prema našem razumijevanju norme utvrđen krug subjekata koji mogu uputiti predlog Odboru da "pokrene određena pitanja" ili " sprovede parlamentarni nadzor".

Formulacija "pokrenuti određena pitanja" je nejasna i neprecizna i treba je ukloniti iz teksta zakona. Ukoliko ova ili slična formulacija ostane u tekstu zakona, potrebno je utvrditi sadržaj ovog pojma.

institut alternativa

B) U odnosu na raniji (decembar 2008) nacrt ovog Zakona, tekst Predloga ne daje mogućnost da se "parlamentarni nadzor", odnosno "pokretanje određenih pitanja" može preduzeti i na inicijativu "organizacija i pojedinaca".

Demokratska kontrola nad sektorom bezbjednosti i odbrane, između ostalog podrazumijeva i učešće nevladinih organizacija, medija, akademske zajednice i najšire javnosti. Neophodno je da ovaj Zakon uključi mogućnost i mehanizme kojima će navedeni subjekti biti u stanju da doprinesu ostvarivanju nadzora nad radom sektora bezbjednosti i odbrane. Stoga predlažemo vraćanje prethodne formulacije navedenog stava, koja glasi:

Odbor može... sprovesti parlamentarni nadzor samoinicijativno, na prijedlog predsjednika ili članova Odbora, na prijedlog Skupštine ili drugih državnih i drugih organa, organizacija i pojedinaca.

U tom smislu predlažemo da se posebnim članom ili stavom uvede i mehanizam podnošenja predstavke/prijedloga Odboru od strane navedenih subjekata, kojim bi se određeno pitanje bilo predloženo da se uvrsti u dnevni red. O podnijetoj predstavi, odnosno, uključivanju određenog pitanja u dnevni red, Odbor bi odlučivao većinom glasova.

Član 4

U vršenju parlamentarnog nadzora Odbor razmatra ostvarivanje Ustavom utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina u primjeni ovlašćenja subjekata iz člana 3 stav 1 ovog zakona, kao i poštovanje zakona i podzakonskih akata.

Vršenje parlamentarnog nadzora u oblasti bezbjednosti i odbrane obezbjeđuje mogućnost upoznavanja sa svim informacijama i dostupnost svim dokumentima vezanim za rad organa i institucija iz člana 3 stav 1 ovog zakona, kao i ostvarivanje neposrednog uvida u njihov rad od strane Odbora, pod uslovima propisanim zakonom.

Komentar IA u vezi sa članom 4:

Naše razumijevanje stavova 1 i 2 član 4. je da se njima žele utvrditi ciljevi parlamentarnog nadzora. Ukoliko je tako, smatramo da ciljevi parlamentarnog nadzora treba da budu grupisani u posebnom članu zakona, što u ovom tekstu nije slučaj. To se odnosi na formulacije sadržane u članu 7, stav 1, stav 2, stav 3.

Predlažemo da se u posebnom članu definišu ciljevi parlamentarnog nadzora. Moguća sadržina takvog člana bi bila sljedeća:

Ciljevi parlamentarnog nadzora su:

institut alternativa

Obezbijediti poštovanje Ustava i zakona;
Obezbijediti ostvarivanje utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina u primjeni ovlašćenja subjekata iz člana 3, stav 1 ovog zakona;
Obezbijediti poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu subjekata iz člana 3, stav 1 ovog zakona;
Ostvarivanje utvrđenih politika u oblasti odbrane i bezbjednosti;
Obezbijediti upoznavanje Odbora i Skupštine sa svim informacijama i dostupnost dokumenata vezanih za rad organa i institucija sektora bezbjednosti i odbrane, pod uslovima propisanim zakonom;
Ostvarivanje neposrednog uvida Skupštine u rad organa i institucija sektora bezbjednosti i odbrane.

Član 5

Parlamentarni nadzor obuhvata i konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarnu istragu.

Parlamentarno saslušanje pred Odborom organizuje se u cilju dobijanja relevantnih informacija o predmetu parlamentarnog nadzora čime se doprinosi efikasnijem zaključivanju i zauzimanju stavova Odbora.

U sprovođenju parlamentarnog nadzora Odbor saraduje sa organima i institucijama, i može koristiti njihove redovne izvještaje ili tražiti obavljanje kontrole i pribavljanje određenih informacija o predmetu parlamentarnog nadzora.

Komentar IA u vezi sa članom 5, stav 2:

Uvođenje novog termina - "parlamentarno saslušanje", iako moguće predstavlja zbirni naziv za kontrolno i konsultativno saslušanje, na ovom mjestu je nepotrebno. Takođe je nepotrebno i utvrđivanje njegovih ciljeva definisanih kao "dobijanje relevantnih informacija o predmetu parlamentarnog nadzora čime se doprinosi efikasnijem zaključivanju i zauzimanju stavova odbora". Uvođenjem ovog zbirnog termina i njegove definicije, otvara se prostor daljem jačanju tendencije miješanja konsultativnih i kontrolnih saslušanja u praksi rada Odbora i narušava razlika između ova dva mehanizma koja je garantovana Poslovnikom Skupštine Crne Gore.

Komentar IA u vezi sa članom 5, stav 3:

Ovaj stav je nepotreban jer jasno ne definiše određeno pravo, a istovremeno stvara konfuziju u odnosu na određenja propisana u članu 7.

Treba takođe ukazati na činjenicu da u našem pravnom sistemu nije jasno definisan pojam "institucija" koji se koristi u tekstu ovog zakona.

institut alternativa

Član 6

Odbor osniva Skupština Poslovnikom, kao stalni odbor.

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

Odbor informiše javnost o svom radu.

Stavove i zaključke Odbora Skupštini i javnosti iznosi predsjednik Odbora ili član ovlašćen od strane Odbora.

Član Odbora može u javnosti iznijeti izdvojeno mišljenje, poštujući pri tome ograničenja u skladu sa zakonom.

Komentar IA vezi sa članom 6:

- Iako naslov poglavlja koje prethodi članu 6 glasi "Osnivanje i način rada Odbora", četiri od pet stavova ovog člana posvećeni su javnosti rada Odbora.
- U tom smislu, ovaj član bi trebao da sadrži propisivanje da Odbor radi u sjednicama, propisivanje odgovornosti i rokova za zakazivanje/održavanje sjednica kao i način odlučivanja/glasanja. Takođe bi trebalo 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 sprovesti nadzor i u vezi sa onim pitanjima koja su nastala u prethodnom periodu.
- Potrebno je 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). Ovaj niz važnih pitanja nije obuhvaćen odredbama ovog Zakona, što predstavlja možda najslabije mjesto u tekstu.
- S druge strane, smatramo da **stav 2, člana 3** (Odbor može pokrenuti određena pitanja i sprovesti parlamentarni nadzor na predlog Skupštine, predsjednika ili članova Odbora, drugih organa ili institucija) po svom sadržaju i cilju pripada poglavlju koje definiše način rada odbora, pa je njegovo prirodno mjesto u tekstu upravo u članu 6.

U vezi sa članom 6, stav 1:

Umjesto predloženog stava, smatramo da treba kazati:

"Skupština Crne Gore bira članove Odbora, u skladu sa propisom koji uređuje njen rad."

Smatramo da Poslovnik o radu Skupštine Crne Gore jeste akt nižeg reda u odnosu na Zakon, a da se Odbor osniva ovim Zakonom, a njegovi članovi biraju u skladu sa propisom koji uređuje

institut alternativa

rad Skupštine Crne Gore, što je sada uređeno Poslovníkom, ali ne mora biti i trajno rješenje. Niz političkih, civilnih i ekspertskih aktera se zalaže za donošenje Zakona o Skupštini Crne Gore.

Međutim, iz koncepcije Zakona sadržane u ovom tekstu nije jasno da li predlagač zastupa gledište da se ovim Zakonom uređuju samo ona pitanja koja već nisu uređena Poslovníkom Skupštine Crne Gore ili je ovim zakonom moguće riješiti određena pitanja i na način koji je različit od rješenja propisanih Poslovníkom o radu Skupštine Crne Gore.

Ako bi Poslovník bio akt višeg reda u odnosu na ovaj Zakon, onda bi najprije (ili istovremeno) Poslovník Skupštine Crne Gore morao da se izmijeni makar u dijelu koji definiše nadležnost Odbora za bezbjednost i odbranu (član 41 Poslovníka) jer je nadležnost očigledno različito propisana, a tek onda bi se stvorili uslovi za usvajanje ovog Zakona.

Ukoliko je pak stav da je ovaj Zakon propis višeg reda u odnosu na Poslovník onda se u prelaznim i završnim odredbama ovog Zakona mora utvrditi da stupanjem na snagu ovog Zakona prestaju da važe odredbe Poslovníka koje su u suprotnosti sa ovim Zakonom.

Takođe, biće potrebno u prelaznim i završnim odredbama konstatovati prestanak važenja relevantnih odredbi Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost i Zakona o policiji¹.

Pri ovome, treba konstatovati da su prisutne terminološke razlike, npr. Poslovník govori o "parlamentarnoj kontroli" u članu 33, dok Zakon govori o "parlamentarnom nadzoru".

U vezi sa **članom 6, stav 2:**

Formulacijom "Sjednice Odbora su, po pravilu, zatvorene za javnost, a mogu biti i otvorene, odlukom većine prisutnih članova Odbora u skladu sa zakonom" implicira se da je ovo pitanje detaljnije riješeno ili treba biti riješeno nekim drugim propisom što je suprotno cilju usvajanja ovog Zakona i ostavlja mogućnost da primjena ove odredbe bude odložena ili tumačena drugim propisom što nije dobro rješenje.

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.

U tom smislu je potrebno propisati da zapisnici i stenogrami sa otvorenih sjednica ili djelova sjednica otvorenih za javnost treba da budu dostupni preko internet stranice Skupštine Crne Gore.

Komparativno iskustvo:

Zakon Republike Slovenije o parlamentarnoj kontroli bezbjednosnih i obavještajnih službi (April 2003, Službeni list RS, br 26-03)

Član 9, stav 2 „Odbor je sastavljen i radi u skladu sa Poslovníkom o radu Nacionalne skupštine, ukoliko nije drugačije propisano ovim aktom“

¹ Na kraju teksta ovog Komentara su date odredbe Zakona o policiji i Zakona o ANB

institut alternativa

Član 7 Predloga Zakona

Odbor za bezbjednost i odbranu:

- 1) prati aktivnosti organa i institucija u oblasti bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori, u cilju uvida u ostvarivanje utvrđene politike u ovim oblastima, i može tražiti dostavljanje informacija o aktivnostima i preduzetim mjerama po bilo kojem pitanju iz djelokruga njihovog rada;
- 2) vrši nadzor nad radom organa i institucija iz oblasti odbrane i bezbjednosti u cilju poštovanja Ustava i zakona;
- 3) vrši nadzor nad poštovanjem političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu subjekata iz člana 3 stav 1 ovog zakona;
- 4) razmatra godišnje izvještaje o radu Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore, Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, Uprave policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost, koji se Odboru dostavljaju do kraja prvog kvartala tekuće godine za prethodnu;
- 5) razmatra posebne izvještaje subjekata iz člana 3 stav 1 ovog zakona;
- 6) razmatra nacrt Strategije nacionalne bezbjednosti i nacrt Strategije odbrane, i daje mišljenje;
- 7) razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata iz oblasti bezbjednosti i odbrane;
- 8) razmatra izvještaj 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;
- 9) razmatra izvještaje o primjeni mjera tajnog nadzora od strane subjekata iz člana 3 stav 1 ovog zakona, kojima se privremeno ograničavaju Ustavom zagantovana prava i slobode;
- 10) razmatra informacije o izvršenju budžeta u dijelu sredstava namijenjenih za rad subjekata iz člana 3 stav 1 ovog zakona, najmanje jednom godišnje;
- 11) razmatra informacije i prati angažovanje subjekata iz člana 3 stav 1 ovog zakona u pomoći drugim organima u cilju otklanjanja posljedica prirodnih i drugih katastrofa;
- 12) razmatra izvještaje Državne revizorske institucije o finansijskom poslovanju subjekata iz člana 3 stav 1 ovog zakona, zauzima stavove i prati aktivnosti nadležnih organa po tim izvještajima;
- 13) daje mišljenja, predloge i sugestije tokom izrade predloga zakona o budžetu, u dijelu koji se odnosi na oblast bezbjednosti i odbrane;
- 14) razmatra predloge i daje mišljenje o imenovanju na rukovodeće dužnosti u oblasti bezbjednosti i odbrane;
- 15) raspravlja o informacijama i inicijativama koje se odnose na aktivnosti i dokumenta iz oblasti bezbjednosti i odbrane;
- 16) organizuje i sprovodi konsultativno i kontrolno saslušanje i inicira parlamentarnu istragu;
- 17) obavlja konsultativno saslušanje vojno-diplomatskih predstavnika Crne Gore prije stupanja na funkciju;
- 18) obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom i zakonom.

institut alternativa

Komentar IA u vezi sa članom 7:

Iako se ovaj član nalazi pod naslovom "Nadležnosti Odbora", u istom nema jasnog razgraničenja ciljeva i nadležnosti. Uslijed takvog rješenja, u odredbama ovog člana se nalaze i ciljevi parlamentarnog nadzora i nadležnosti Odbora, ali ne i nadležnosti Skupštine u ovoj oblasti i u odnosu na Odbor.

Nadležnosti iz stava 1,2,3 treba formulirati kao ciljeve parlamentarnog nadzora. Ukoliko se prihvati takvo viđenje, onda ih treba formulirati na način kako smo predložili u komentaru na **član 6** (dakle, ne u ovom članu već u dijelu opštih odredbi ovog Zakona).

Komparativno iskustvo:

Zakon Republike Slovenije o parlamentarnoj kontroli bezbjednosnih i obavještajnih službi (April 2003, Službeni list RS, br 26-03)

Član 16

(Godišnji izvještaj o radu službe bezbjednosti)

1. Vlada podnosi na raspravu odboru izvještaj o radu I finansijskom poslovanju svake kontrolisane bezbjednosne službe za proteklu godinu.
2. Izvještaj iz prethodnog stava uključuje detaljne podatke o opštim aktivnostima kontrolisane službe bezbjednosti, njenim aktivnostima koje su od posebnog značaja za nacionalnu bezbjednost I o sredstvima koja su opredijeljena za sprovođenje pojedinačnih zadataka, kao I podatke iz člana 19, stav 2, 3 I 4 ovog akta I podatke o broju lica prema kojima su preduzete mjere tajnog nadzora od kontrolisane službe.

Zakon Republike Slovenije o parlamentarnoj kontroli bezbjednosnih i obavještajnih službi (April 2003, Službeni list RS, br 26-03)

Član 19:

1. Svaka četiri mjeseca, i dodatno ako je neophodno , kontrolisana obavještajna služba izvještava odbor o primjeni mjera tajnog nadzora.
2. Izvještaj o primjeni kontrolnih mjera obavještajne službe naređenih od strane suda sadrži sljedeće podatke:
Broj slučajeva u kojima su mjere tajnog nadzora naredjene
Broj lica protiv kojih su mjere tajnog nadzora bile naredjene
Broj lica protiv kojih su mjere tajnog nadzora bile sprovedene
Broj odbijenih predloga za primjenu mjera tajnog nadzora
Pravni osnov za određivanje mjera tajnog nadzora u pojedinačnim slučajevima
Broj i tip komunikacionih sredstava koji su bili kontrolisani u individualnim slučajevima
Vremenski period trajanja sprovođenja mjere u pojedinačnim slučajevima
Podaci o utvrđenim neregularnostima u primjeni mjera tajnog nadzora u individualnim slučajevima
3. Izvještaj o sprovođenju mjera tajnog nadzora koje nisu naredene sadrži mutatis mutandis iste podatke koji su opisani u prethodnom stavu;
4. Izvještaj iz stava 2, i 3 sadrži i podatke o mjerama tajnog nadzora koje još uvijek nisu okončane;
5. Odbor takođe može zatražiti detaljan izvještaj o pojedinoj mjeri tajnog nadzora.

U vezi sa članom 7, stav 4:

institut alternativa

Imajući u vidu ciljeve ovog zakona, potrebno je utvrditi da Odbor raspravlja o Izvještaju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, u dijelu koji se odnosi na njegov rad u vezi sa pritužbama na kršenje ljudskih prava u radu institucija sektora bezbjednosti i odbrane. Takođe, potrebno je da u kontekstu nadzora nad primjenom mjera tajnog nadzora, Odbor raspravlja o Izvještaju o radu sudova u dijelu koji se odnosi na odobravanje mjera tajnog nadzora.

Sadržaj izvještaja navedenih u ovom stavu nije propisan ovim Predlogom Zakona niti drugim zakonima. Cijenimo da bi ovim zakonom trebalo propisati kategorije informacija koje trebaju da sadrže izvještaji. U suprotnom, Skupština i Odbor će i dalje primati izvještaje čiji će sadržaj zavisiti od odluke organa nad kojima vrše nadzor. Treba imati u vidu da je čak i vazećim Zakonom o energetici načelno propisan sadržaj izvještaja koji dostavlja Regulatorna agencija za energetiku.

Komentar IA u vezi sa članom 7, stav 8:

U navedenom članu se predviđa da Odbor razmatra izvještaj o učešću pripadnika Vojske Crne Gore u međunarodnim misijama.

Odboru je na 10. sjednici (30/11/2009) razmotrio i prihvatio Informaciju o ostvarivanju obaveza iz Uredbe Vlade („Službeni list CG“, br. 22/09), koja se odnosi na finansiranje misije Ujedinjenih nacija „International Security Assistance Force (ISAF)“ u Avganistanu, kao i na ukupni plan za pripremu, opremanje i program obuke vojnika. Smatramo da je Odboru za bezbjednost i odbranu potrebna saradnja i podrška skupštinskog Odbora nadležnog za budžet i finansije kako bi mogli razmatrati i odobravati informacije koje se odnose na finansijsku stranu mirovnih misija. Kako bi se ovaj segment kontrole učinio djelotvornijim, potrebno je Zakonom predvidjeti mogućnost održavanja zajedničkih sjednica ovog i Odbora za ekonomiju, budžet i finansije u slučajevima kada je na dnevnom redu rasprava o sličnim temama. Ovakve, zajedničke sjednice dva odbora potrebno je uvesti i radi valjanog obavljanja nadležnosti iz **stava 12 člana 7**, koji se odnosi na razmatranje izvještaja DRI o finansijskom poslovanju subjekata iz člana 3 ovog Zakona.

Takođe, potrebno je jasno utvrditi mogućnost održavanja zajedničkih sjednica sa Odborom za međunarodne odnose i evropske integracije prilikom razmatranja pitanja koja se tiču odobravanju učešća u mirovnim misijama, kako bi se ova pitanja sagledala i iz tog važnog ugla i donijela odluka koja će najviše odgovarati interesima države.

Ovaj stav mora takođe precizirati na koje izvještaje o učešću pripadnika Vojske CG se odnosi. Dakle, mora uključiti obavezu Odbora da raspravlja o izvještajima Savjeta za odbranu i bezbjednost koji se podnose jednom godišnje, ali takođe i izvještaje pojedinačnih misija, izvještaje jedinica po obavljanju rotacione smjene, kao i nadležnost zahtijevanja posebnih, ad hoc izvještaja od jedinica na terenu.

institut alternativa

U vezi sa **članom 7, stav 17:**

Konsultativno saslušanje „vojno-diplomatskih predstavnika prije stupanja na funkciju” implicira da se ova lica ne mogu pozvati na saslušanje tokom obavljanja funkcije, što bi ograničilo obim ovog prava odnosno nadležnosti Odbora.

Član 8, stav 1

Konsultativno saslušanje se organizuje i sprovodi u cilju prikupljanja informacija i stručnih mišljenja potrebnih za rad Odbora, a posebno kada se radi o predlozima rješenja (izradi zakonskih i podzakonskih akata ili izboru kandidata) i u tu svrhu se pored predstavnika državnih organa mogu pozvati i eksperti iz pojedinih oblasti i predstavnici nevladinih organizacija, radi kvalitetnije pripreme članova Odbora za vršenje parlamentarnog nadzora.

U vezi sa **članom 8:**

Za razliku od opredjeljenja u drugim članovima ovog Zakona, ovdje se daje definicija konsultativnog saslušanja koja je različita u tehničkom smislu, ali suštinski gotovo istovjetna kao ona data u Poslovniku Skupštine Crne Gore.

Procedura izbora lica koja se pozivaju na konsultativno saslušanje nije precizirana, kao ni njihove obaveze.

Veza odbora i skupštinskog plenuma po pitanju konsultativnog saslušanja je nejasna, 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.

Treba precizirati proceduru izbora lica koja se pozivaju na konsultativna saslušanja. Manjina u odborima mora imati pravo da imenuje jedan broj pozvanih lica.

Odbor treba jasno da identifikuje pitanja na koja želi da dobije odgovore od lica pozvanih na konsultativno saslušanje.

Subjekti pozvani na konsultativno saslušanje moraju biti obavezani da u pisanoj formi dostave mišljenja, koja nadležna skupštinska služba treba da distribuira svim članovima odbora.

institut alternativa

Član 9, stav 2

Odluku o kontrolnom saslušanju Odbor donosi većinom glasova svih članova.

Komentar IA u vezi sa članom 9, stav 2:

Utvrđivanje da se sve odluke u odboru donose većinom glasova, posebno da se Predsjednik bira većinom glasova, što posljedično znači da će predsjednik odbora biti iz redova parlamentarne većine značajno 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 Parlamentarne Skupštine Savjeta Evrope (PSE 1601 iz 2008) 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”.

Institut Alternativa predlaže da se razmotre sljedeći modeli pri čemu smatramo da je model opisan pod tačkom **d** kompromisno rješenje:

Treba omogućiti da inicijativa za kontrolno saslušanje bude prihvaćena ukoliko za nju glasa

- a) 1/4 članova odbora
- b) 1/3 članova odbora
- c) Svi članovi odbora iz redova opozicije
- d) ¼ ili 1/3 ili svi članovi odbora iz reda opozicije, a najviše određeni broj puta u godini ili tokom jednog skupštinskog zasijedanja

U slučaju odbijanja inicijative za zakazivanje kontrolnog saslušanja u izvještaju odbora bi trebalo jasno predstaviti razloge za takvu odluku.

Formulaciju iz Poslovnika “odgovorni predstavnik“ vlade ili organa državne uprave, treba precizirati tako da bude jasno ko može biti pozvan na kontrolno saslušanje, odnosno da li ga i koje ovlašćeno lice može zamijeniti. Takođe, treba precizno definisati ko može prisustvovati saslušanju pored “odgovornog predstavnika”, odnosno da li i ta lica mogu učestvovati u raspravi ili odgovarati na pitanja. U praksi rada Odbora se, prema našim saznanjima, dešavalo da prisustvuju i drugi rukovodioci ili službenici iz organa čiji je rukovodilac pozvan na saslušanje.

institut alternativa

Član 11

Postupak konsultativnog i kontrolnog saslušanja, i parlamentarne istrage uređuje se Poslovníkom Skupštine.

Komentar IA u vezi sa članom 11:

Kontrolno saslušanje i konsultativno saslušanje se navodi na nekoliko mjesta u tekstu, u članovima 5, 7, 9, 11.

Bilo bi dobro u istom poglavlju grupisati sve odredbe koje se odnose na kontrolno, odnosno, konsultativno saslušanje.

Član 13

Državni i drugi organi, institucije, pravna i fizička lica dužni su dati podatke i informacije iz djelokruga svoje nadležnosti u vezi sa vršenjem parlamentarnog nadzora.

Odlukom većine članova Odbora može se, u slučaju potrebe, sprovesti nadzor bilo kojeg subjekta iz člana 3 stav 1 ovog zakona ili njegove organizacione jedinice na teritoriji Crne Gore, uz prethodnu najavu u vremenu ne kraćem od 24 sata.

Komentar IA u vezi sa članom 13, stav 1:

Bilo bi od značaja da se pojam “dužnosti saradnje” jasnije definiše i proširi. Predlažemo sljedeću formulaciju:

Subjekt nadzora je dužan da članu odbora

- omogućí ulazak u prostorije (ili “pristup prostorijama”) kojima raspolaže;
- omogućí nesmetan razgovor sa zaposlenima;
- omogućí neposredan pristup dokumentima u posjedu subjekta nadzora;
- informiše Odbor o mjerama koje je preduzeo na realizaciji zaključaka i preporuka odbora i /ili Skupštine,

Situacija iz prakse rada Odbora u vezi sa slučajem posjete članova Odbora Agenciji za nacionalnu bezbjednost povodom namjere da izvrše kontrolu sprovođenja mjera tajnog nadzora (MTN) ukazuje da dužnost saradnje nije definisana u mjeri koja omogućava

institut alternativa

nesmetano sprovođenje parlamentarnog nadzora, pri čemu prava i dužnosti Odbora i subjekata nadzora nisu jasno definisani.

Razumijevajući da se sva pitanja ne mogu urediti pravnim propisima i da značajan dio odnosa mora počivati na povjerenju i dobroj volji, ipak smatramo da se u ovom Zakonu mora utvrditi upućujuća norma koja bi:

- a) utvrdila da će Odbor propisati uputstvo kojim će urediti proceduru posjete subjektima nadzora (kvalitetnije rješenje)
- b) utvrdila da se posjeta obavlja u skladu sa propisima koje utvrđuje subjekat nadzora (manje kvalitetno rješenje)

Član 15

Odbor može preduzimati i vanredne aktivnosti parlamentarnog nadzora.

Vanredna aktivnost Odbora može biti:

- 1) upućivanje zahtjeva organima i institucijama iz oblasti bezbjednosti i odbrane u cilju dostavljanja informacija ili izvještaja o određenom pitanju;
- 2) posjeta predstavnika Odbora organima i institucijama iz oblasti bezbjednosti i odbrane radi ostvarivanja uvida u dokumentaciju, obavljanja razgovora sa licima koja rade po određenim pitanjima, uz prethodnu najavu u roku ne kraćem od 24 sata, u skladu sa zakonom;
- 3) sprovođenje konsultativnog i kontrolnog saslušanja o određenim pitanjima, i iniciranje parlamentarne istrage.

Odluku o razmatranju predloga vanredne aktivnosti donosi Odbor, većinom glasova prisutnih članova.

Preporuka Skupštine za obavljanje vanrednih aktivnosti parlamentarnog nadzora obavezuje Odbor.

U vezi sa članom 13, stav 2 i članom 15, stav 2:

Ovim odredbama se pokušava definisati sadržaj istog mehanizma pa je nelogično da se ove odredbe nalaze na različitim mjestima u tekstu Zakona. Nedosljednost je očigledna na primjeru definisanja subjekta nadzora u članu 13 kao "bilo kojeg subjekta iz člana 3, stav 1 ovog zakona" a u članu 15 kao "organima i institucijama iz oblasti bezbjednosti i odbrane".

U vezi sa članom 15, stav 2:

Umjesto formulacije "licima koja rade po određenim pitanjima" predlažemo formulaciju "državnim službenicima, namještenicima ili drugim licima zaposlenim u subjektu nadzora", kao precizniju.

institut alternativa

Formulacija na kraju istog stava "...u skladu sa zakonom" ponovo implicira da će se ovo pitanje detaljnije riješiti nekim drugim zakonom, iako upravo ovaj Zakon mora biti zakon najvišeg reda u pitanjima definisanja parlamentarnog nadzora u svim detaljima.

U vezi sa **članom 15 stav 4:**

Nejasno je da li preporuka za obavljanje vanrednih aktivnosti parlamentarnog nadzora obavezuje Odbor samo da razmotri taj predlog Skupštine ili obavezuje odbor da sprovede taj oblik parlamentarnog nadzora.

Ako se ima u vidu odredba člana 3, stav 2 gdje je rečeno da "Odbor može pokrenuti određena pitanja i sprovesti parlamentarni nadzor na predlog Skupštine..." onda se može tumačiti da Odbor ima obavezu da razmotri predlog za sprovođenje vanredne aktivnosti parlamentarnog nadzora, ali ne i da je sprovede. Takvo rješenje nije dobro i protivno je logici činjenice da se ovim zakonom uređuje parlamentarni nadzor koji vrše "Skupština Crne Gore neposredno i preko Odbora..." kako je i propisano u članu 2.

Član 16

Subjekti iz člana 3 stav 1 ovog zakona odmah obavještavaju Odbor o vanrednim događajima.

Pod vanrednim događajem, u smislu stava 1 ovog člana, smatra se događaj, radnja ili stanje koje se nije moglo predvidjeti, uslijed kojeg je došlo do poremećaja u funkcionisanju organa i institucija bezbjednosti i odbrane ili do narušavanja redovnog stanja bezbjednosti, a kao posljedicu bi moglo imati ljudske žrtve ili materijalnu štetu.

Predsjednik Odbora je dužan zakazati sjednicu povodom vanrednog događaja, najkasnije tri dana od prijema informacije od nadležnog organa.

U vezi sa **članom 16, stav 3:**

Ovom odredbom se utvrđuje dužnost zakazivanja sjednice odbora povodom vanrednog događaja, ali se ne definiše i rok u kojem sjednica mora biti održana. Ukoliko se podrazumijeva rok dat u Poslovniku Skupštine Crne Gore (sedam dana), treba obratiti pažnju da li je ukupan rok od deset dana od prijema informacije od nadležnog organa do održavanja sjednice previše dug za razmatranje vanrednog događaja.

institut alternativa

Član 17

Zaposleni u organima i institucijama iz člana 3 stav 1 ovog zakona mogu, u pisanoj formi, informisati Odbor o pitanjima iz njegove nadležnosti, u slučajevima kada smatraju da je došlo do nezakonitog postupanja u tim organima i institucijama.

Nakon upoznavanja sa informacijom, Odbor većinom glasova svih članova odlučuje da li će konkretno pitanje biti predmet parlamentarnog nadzora.

Zaposleni iz stava 1 ovog člana dužni su da, na zahtjev Odbora, učestvuju na sjednici u okviru ovlašćenja koja proizilaze iz njihovog radnog mjesta ili funkcije, daju obavještenja i odgovaraju na pitanja članova Odbora, u vezi sa predmetom rasprave, u skladu sa zakonom.

U vezi sa članom 17 stav 3:

Propisivanje obaveze zaposlenima u organima i institucijama odbrane i bezbjednosti da ukoliko informišu odbor o pitanjima iz njegove nadležnosti da su "dužni da se na zahtjev Odbora, učestvuju na sjednici odbora..." može značajno ugroziti slobodu zaposlenih da pruže informacije Odboru o nezakonitostima u radu organa u kojem su zaposleni ili u vezi sa kojim imaju određena saznanja od značaja za parlamentarni nadzor.

Odredbe člana 17 implicitno onemogućavaju da se zaposleni u subjektima nadzora ili drugi državni službenici ili građani obraćaju Odboru anonimno što je neprihvatljivo rješenje. Međutim, anonimnost prema subjektima van Odbora se garantuje članom 19 gdje je propisano da je Odbor dužan obezbijediti zaštitu identiteta ovog lica, u skladu sa zakonom". Nejasno je na koji način bi Odbor mogao da obezbijedi zaštitu identiteta pomenutih lica. Ovo pitanje treba dodatno razraditi u zakonu.

Član 18

Državni organi, organi uprave, organi lokalne samouprave, pravna lica i nosioci javnih ovlašćenja, koji nijesu predmet parlamentarnog nadzora, dužni su na zahtjev Odbora pružiti obavještenja i učiniti dostupnom dokumentaciju, koja se odnosi na nadležnost Odbora, u skladu sa zakonom.

Subjekti iz stava 1 ovog člana odnosno njihovi ovlašćeni predstavnici dužni su da, na zahtjev Odbora, učestvuju u radu sjednice u okviru ovlašćenja koja proizilaze iz djelokruga njihovog rada, daju obavještenja i odgovaraju na pitanja članova Odbora, u vezi sa predmetom rasprave, u skladu sa zakonom.

U vezi sa članom 17 stav 3 i članom 18, stav 2 propisane su sljedeće formulacije za zaposlene "u okviru ovlašćenja koja proizilaze iz njihovog radnog mjesta ili funkcije" i za ovlašćene predstavnike "u okviru ovlašćenja koja proizilaze iz djelokruga njihovog rada".

institut alternativa

Zakonom propisati sadržaj (strukturu odnosno vrste tj kategorije informacija) koje sadrže izvještaji o radu institucija i organa sektora odbrane i bezbjednosti dostavljaju Odboru. 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.

Član 21

Odbor najmanje jednom godišnje podnosi Skupštini izvještaj o svom radu i rezultatima parlamentarnog nadzora.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana može sadržati stavove i zaključke, kao i preporuke Skupštini u vezi sa parlamentarnim nadzorom.

Od znacaja je da se utvrdi rok za podnošenje ovog Izvještaja. Efikasnosti radi taj rok bi trebao biti prvi kvartal.

Umjesto formulacije iz stava 2 „može sadržati“ bolje je utvrditi da „sadrži“.

Na taj način bi se osnažila obaveza Odbora da formuliše određene ocjene, zaključke i preporuke.

Ključna zamjerka formulacija ovog člana je izostanak propisivanja obaveze Skupštine da vodi raspravu o Izvještaju koji podnosi Odbor.

Skupština najmanje jednom godišnje raspravlja o Izvještaju Odbora o radu i rezultatima parlamentarnog nadzora.

Član 22

Odbor podnosi Skupštini izvještaj o sprovedenom parlamentarnom nadzoru.

Izvještaja iz stava 1 ovog člana može sadržati zaključak, preporuku kao i predlog mjera koje treba preduzeti po predmetnim pitanjima.

Formulacija data u stavu 1 nije dovoljno precizna.

institut alternativa

Razumijemo da je cilj odredbi ovog člana da se nakon saslušanja, vanrednog nadzora ili drugog oblika rasprave na Odboru obavijesti plenum odnosno drugi poslanici.

Potrebno je dodati stav 3 koji bi glasio:

Skupština obavještava Vladu i nadležni subjekt nadzora o preporukama i predlozima mjera. Vlada i subjekt nadzora su dužni da Skupštini dostave odgovor u roku od 60 dana. Odgovor sadrži informaciju o mjerama koje su preduzete u cilju ispunjavanja preporuka Odbora.

Ukoliko ovakva ili slična formulacija izostane neće biti tačan navod iz obrazloženja zakona prema kojem su „...ovim zakonom su obuhvaćeni svi subjekti koji se bave poslovima bezbjednosti i odbrane, kao i odnosi Odbora prema Skupštini Crne Gore i Vladi Crne Gore.

Član 23

Novčanom kaznom od jednog do desetostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori kazniće se za prekršaj zaposleni u organima i institucijama, ako na zahtjev Odbora ne učestvuje na sjednici, ne pruži potrebna obavještenja i ne dostavi Odboru tražene informacije (član 17 stav 3).

Novčanom kaznom od desetostrukog do tridesetostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori kazniće se za prekršaj organ i pravno lice ako:

- 1) ne omogući sprovođenje parlamentarnog nadzora u skladu sa ovim zakonom (član 13 stav 2);
- 2) ne obavijesti Odbor o vanrednom događaju u skladu sa ovim zakonom (član 16 stav 1);
- 3) na zahtjev Odbora ne pruži obavještenja i ne učini dostupnom traženu dokumentaciju (član 18 stav 1).

Za prekršaje iz stava 2 tačka 1 i 3 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od jednog do dvadesetostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori.

U vezi sa članom 23, stav 2:

Odredba kojom se utvrđuje prekršajna odgovornost organa je neadekvatna jer se individualna odgovornost rukovodećih lica prenosi na sam organ, što uz činjenicu da je

institut alternativa

važećim Zakonom o prekršajima predviđeno da organ plaća novčanu kaznu u budžet obesmišljava normu.

Predlažemo da kaznene odredbe treba da obuhvate i rješenje da odbijanje državnih službenika i namještenika da svjedoče pred odborom bude utvrđeno kao osnov za prestanak radnog odnosa, što bi zahtijevalo preciziranje u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.

Potrebno je nomotehnički uskladiti strukturu i definiciju stava 1 i stava 2.

Kako je sam cilj zakona postavljen tako da prevaziđe uređenost pitanja parlamentarnog nadzora kroz druge akte, posebno Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost i Zakon o policiji, nije jasno zašto su izostala određenja o prestanku važenja odredbi ovih zakona kojima je uređen nadzor do usvajanja ovog zakona. Ukoliko ove odredbe ostanu na snazi izvjesno će doći do kolizije normi iz ovog i pomenutih zakona.

Relevantne odredbe Zakona o agenciji za nacionalnu bezbjednost² koje definišu parlamentarni nadzor:

VI.Parlamentarna kontrola

Član 43

Parlamentarnu kontrolu rada Agencije vrši Skupština, preko nadležnog radnog tijela.

Agencija podnosi godišnji izvještaj o radu nadležnom radnom tijelu.

Na zahtjev radnog tijela iz stava 1 ovog člana, Agencija podnosi i posebne izvještaje o pojedinim poslovima izi svog djelokruga.

Agencija je dužna da, na zahtjev radnog tijela iz stava 1 ovog člana, dozvoli uvid u postupak nadzora nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacije iz člana 14 ovog zakona, 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.

Član 44

Članovi nadležnog radnog tijela i lica koja učestvuju u radu dužna su da štite i čuvaju povjerljive informacije do kojih dođu u radu tog tijela. Dužnost čuvanja povjerljivih informacija ih obavezuje i nakon prestanka članstva, odnosno rada u nadležnom radnom tijelu.

Članovi nadležnog radnog tijela, poslije izbora, potpisuju izjavu o obavezi čuvanja državne, službene, poslovne i vojne tajne. Obaveza se odnosi i na lica koja učestvuju u radu nadležnog radnog tijela.

Član 45

Sjednice nadležnog radnog tijela su zatvorene za javnost.

Predsjednik nadležnog radnog tijela obavještava javnost o radu saglasno zaključcima tog tijela.

Član 46

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 iz stava 1 ovog člana.

² "Sl. list RCG", br. 69/05

institut alternativa

Relevantne odredbe Zakona o policiji³

Parlamentarna kontrola

Član 89

Parlamentarnu kontrolu policije vrši Skupština Republike Crne Gore preko nadležnog radnog tijela (u daljem tekstu: radno tijelo).

Član 90

Starješina policije, najmanje jedanput godišnje, podnosi radnom tijelu izvještaj o radu policije. Starješina policije može podnijeti izvještaj radnom tijelu po potrebi ili na zahtjev radnog tijela.

Član 91

Policija ne može dati podatke radnom tijelu o:

- 1) identitetu saradnika policije;
- 2) pripadnicima policije sa prikrivenim identitetom;
- 3) drugim licima kojim bi otkrivanje tih podataka moglo da šteti;
- 4) bezbjednosnim i obavještajnim izvorima;
- 5) akcijama koje su u toku.

Član 92

Članovi radnog tijela i lica koja učestvuju u radu dužna su da čuvaju povjerljive informacije do kojih dođu u radu tog tijela.

Dužnost čuvanja povjerljivih informacija ih obavezuje i poslije prestanka članstva, odnosno rada u radnom tijelu.

Članovi radnog tijela potpisuju izjavu o obavezi čuvanja državne, službene, poslovne i vojne tajne. Obaveza se odnosi i na lica koja učestvuju u radu radnog tijela.

U Podgorici, 18/12/2010.

Komentare sastavili:
Stevo Muk
Marko Sošić

³ "Sl. list RCG", br. 28/05