



institut alternativa

Parlamentarni nadzor u oblasti bezbjednosti i odbrane

Monitoring izvještaj za 2013. godinu
i analiza uticaja



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law

Podgorica, avgust 2014. godine

institut alternativa

Parlamentarni nadzor u oblasti bezbjednosti i odbrane

- Monitoring izvještaj za 2013. godinu i analiza uticaja -

Podgorica, avgust 2014. godine

Naziv publikacije:

Parlamentarni nadzor u oblasti bezbjednosti i odbrane

- Monitoring izvještaj za 2013. godinu i analiza uticaja -

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

Autori:

Dina Bajramspahić, Marko Sošić

Dizajn i štampa:

Studio Mouse

Tiraž:

300

Pokrovitelj:

Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga iz Ženeve (DCAF)



Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga iz Ženeve (DCAF) ne preuzima odgovornost za stavove iznijete u dokumentu. Ovaj dokument predstavlja stavove i mišljenja njegovih autora, koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je iznjeto u dokumentu.

Uvod

Prilikom kreiranja posebnog Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane krajem 2010. godine, namjera zakonodavca bila je jačanje kontrole uloge Skupštine Crne Gore i efikasniji nadzor sektora bezbjednosti i odbrane. Nakon pune tri godine primjene Zakona, pokušali smo da izmjerimo njegov uticaj, odnosno uticaj rada Odbora koji je odgovoran za vršenje parlamentarnog nadzora nad ovim sektorom, s ciljem da damo preporuke za unapređenje.

Zaključke s preporukama do kojih smo došli predstavili smo u Izvještaju koji je pred Vama, a koji ima dva dijela. Tradicionalno, prvi dio odnosi se na monitoring sprovođenja Zakona u trećoj godini primjene¹ s uporednim podacima o primjenjivanju kontrolnih instrumenata za najmanje posljednje tri godine. Za potrebe predstavljanja aktivnosti Odbora u 2013. godini, istraživači IA prisustvovali su svim sjednicama Odbora koje su bile otvorene za javnost.

Drugi dio Izvještaja odnosi se na pokušaj procjene sistemskog uticaja ovog Zakona na državne organe iz sektora bezbjednosti i odbrane koji su bili predmet parlamentarnog nadzora, kao i analizu mišljenja predstavnika državnih organa, koji su predmet parlamentarnog nadzora, o efektima nadzora.

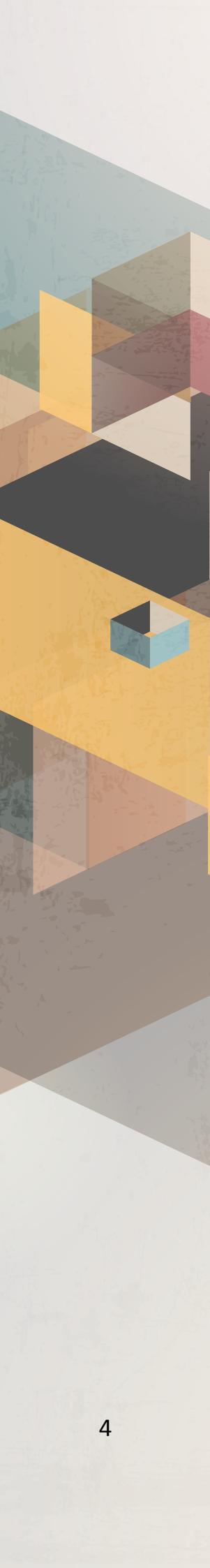
Uticaj rada Odbora za bezbjednost i odbranu manifestuje se na sljedeće načine: iniciranjem novih zakonskih rješenja; iniciranjem primjene kontrolnih mehanizama; usvajanjem konkretnih zaključaka; usvajanjem amandmana na Vladine prijedloge zakona; otvaranjem novih tema i pitanja od značaja za politike bezbjednosti i odbrane; prijedlozima za rješavanje problema, itd. Drugim riječima, uticaj ovog Odbora ogleda se u iniciranju konkretnih promjena i davanju suštinskih odgovora na uočene probleme u radu sektora za bezbjednost i odbranu. Ovo su neki od parametara koje smo pratili prilikom sprovođenja ovog istraživanja. Takođe smo analizirali stavove i očekivanja predstavnika institucija iz sektora bezbjednosti i odbrane, ispitivali njihove stavove o rezultatima rada Odbora, provjeravali stepen realizacije zaključaka, analizirali sadržaj izvještavanja medija o parlamentarnom nadzoru, s posebnim naglaskom na izjave poslanika i rukovodilaca državnih organa.

Tokom istraživanja, o ovim pitanjima razgovarali smo s predstvincima onih državnih organa koji su na posredan ili neposredan način bili predmet nadzora Odbora ili učestvovali na sjednicama prilikom razmatranja godišnjih izvještaja o radu. Zahvalnost za doprinos ovom Izvještaju dugujemo:

- predsjedniku Odbora, Mevludinu Nuhodžiću,
- članu Odbora, Sulju Mustafiću,
- ministru unutrašnjih poslova, Rašku Konjeviću,
- načelniku Generalštaba, admiralu Draganu Samardžiću,
- sekretarki Ministarstva odbrane, Nadi Uličević,
- direktoru Direkcije za zaštitu tajnih podataka, Savu Vučiniću,
- generalnom direktoru Direktorata za vanredne situacije, Mirsadu Muliću,
- direktoru Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Vesku Lekiću,
- predstvincima Uprave policije: Petru Krstajiću, Radovanu Ljumoviću, Seadu Frljučkiću,
- direktoru Agencije za nacionalnu bezbjednost, Boru Vučiniću,
- stručnoj službi Odbora za bezbjednost i odbranu za dostavljanje materijala u vezi s radom Odbora.

Naš rad u ovoj oblasti, monitoring rada Odbora, procjenu uticaja Zakona, kao i izradu Izvještaja, i ove godine je podržao Ženevski centar za kontrolu oružanih snaga (DCAF).

¹ Monitoring izvještaj o primjeni Zakona za 2011. i 2012. godinu dostupan je na veb-sajtu Instituta alternativa: <http://institut-alternativa.org/publikacije/>



Nakon pripreme radne verzije Izvještaja, održali smo² sastanak s članovima Odbora za bezbjednost i odbranu na kojem smo razgovarali o našim nalazima o primjeni Zakona o parlamentarnom nadzoru³, uz poseban osvrт na probleme koje smo uočili. Na sastanku, na kojem je aktivno učestvovalo osam članova Odbora⁴ i dva člana Stručne službe Odbora⁵, razmotrili smo različite aspekte i okolnosti u kojima se vrši parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti i odbrane tokom prethodne tri godine, a neke od ocjena i mišljenja članova Odbora postali su sastavni dio ovog Izvještaja.

Sažetak – rad Odbora u 2013. godini

Tokom 2013. godine, Odbor za bezbjednost i odbranu održao je 13 sjednica, jednu zajedničku sjednicu s Odborom za antikorupciju, razmotrio 16 tematskih tačaka dnevnog reda (35 sa „tekućim pitanjama“⁶), održao jedno kontrolno saslušanje, razmotrio dvije informacije po zahtjevu Odbora, održao jedno konsultativno saslušanje i razmotrio pet prijedloga zakona. Ukupno trajanje svih sjednica Odbora je 40 sati i 57 minuta⁷.

Najveći dio aktivnosti Odbora u 2013. godini odnosio se na razmatranje godišnjih izvještaja o radu organa iz sektora bezbjednosti i odbrane, u skladu sa zakonskom obavezom. Odbor je razmotrio ukupno devet izvještaja (od kojih su dva zaostala iz 2012. godine), a po prvi put je razmotren i Izvještaj Ministarstva ekonomije o spoljnoj trgovini kontrolisanom robom. Ukupno je doneseno 38 zaključaka Odbora u 2013. godini.

I u 2013. godini Odbor se detaljno bavio budžetom institucija i organa koji pripadaju ovom sektoru.

Međutim, napredak nije napravljen u pogledu aktivnije primjene kontrolnih mehanizama koje omogućava Zakon. Naprotiv, broj stagnira na onom nivou na kojem je bio prije usvajanja ovog Zakona, iako je cilj samog Zakona da pospiješi i unaprijedi parlamentarni nadzor nad sektorom bezbjednosti. Opozicija je predložila dvije teme, u skladu s odredbom koja omogućava prohodnost inicijative trećini članova odbora jednom u toku redovnog zasjedanja, ali nijedno od dva kontrolna saslušanja nije održano do kraja 2013. godine.

Ni u 2013, kao ni u 2012, nije bilo tematskih konsultativnih saslušanja, na inicijativu Odbora, koja bi uključila veći broj zainteresovanih strana. Od 2010. godine Odbor nije koristio nijedan od mehanizama koje ima na raspolaganju u vezi s nadzorom primjene mjera tajnog prikupljanja podataka od strane Agencije za nacionalnu bezbjednost. Prvi put tokom svog rada Odbor je izvršio nadzor nad primjenom mjera tajnog nadzora od strane Uprave policije i suočio se s tehničkim preprekama da utvrdi činjenice.

Do kraja godine Odbor nije realizovao 10 od ukupno 24 aktivnosti iz svog Plana parlamentarnog nadzora. S tim u vezi, članovi Odbora ističu da je 2013. godina bila godina predsjedničkih izbora i godina bojkota rada Skupštine od strane opozicije, te da se to odrazilo na ukupan rad Odbora, ali da Odbor ipak nije zanemario niti jedno važno pitanje⁸.

Član Odbora iz opozicije posebno ističe: „Problem je što naš parlament u posljednjih godinu dana radi bez Plana rada, u jednom opštem haosu. Plus međunarodne aktivnosti. Ovaj parlament nije dorastao ovako ozbiljnom radu kakav ste vi predložili (u Izvještaju)“.

2 Stevo Muk, Dina Bajramspahić, Marko Sošić i Milica Milonjić

3 8. jula 2014. godine

4 Predsjednik Mevludin Nuhodžić, Obrad Mišo Stanišić, Radivoje Nikčević, Snežana Jonica, Velizar Kaluđerović, Predrag Bulatović, Suljo Mustafić i Luid Ljubo Škrelja

5 Vera Damjanović, Slaviša Šćekić

6 Koja se najčešće odnose na usvajanje zapisnika sa sjednice, dogovore o učešću na konferencijama, itd.

7 Informacija iz Izvještaja o radu Skupštine u 2013. godini.

8 Stav poslanika iznijet sa sastanku sa predstvincima IA.

2013. godina u brojevima:

14 održanih sjednica	16 razmotrenih tačaka dnevnog reda	1 kontrolno saslušanje	1 konsultativno saslušanje	5 razmotrenih prijedloga zakona	9 razmotrenih izvještaja o radu	2 razmotrena prijedloga za imenovanje	38 zaključaka
----------------------	------------------------------------	------------------------	----------------------------	---------------------------------	---------------------------------	---------------------------------------	---------------

Pregled sjednica Odbora za bezbjednost i odbranu u 2013. godini

Januar	3. sjednica – 30/1. – zatvorena za javnost – razmatranje Izvještaja o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2011. godinu i usvajanje Plana parlamentarnog nadzora za 2013. godinu 4. sjednica – 31/1. – razmatranje Izvještaja o radu Uprave policije i stanju bezbjednosti u 2011. godini i usvajanje Godišnjeg izvještaja o radu Odbora za 2012. godinu
Februar	5. sjednica – 25/2. – razmatranje Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o tajnosti podataka
Mart	6. sjednica – 18/3. – razmatranje Prijedloga za postavljenje načelnika Odjeljenja za vojno-obavještajne i bezbjednosne poslove u Ministarstvu odbrane
Maj	7. sjednica – 9/5. – razmatranje tri izvještaja: Izvještaja o radu Ministarstva odbrane za 2012. godinu, Izvještaja o stanju u Vojsci Crne Gore u 2012. godini, Izvještaja o učešću pripadnika Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama, mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu u 2012. godini 8. sjednica – 10/5. – razmatranje Izvještaja o radu Ministarstva unutrašnjih poslova u 2012. godini i Izvještaja o stanju sistema zaštite i spašavanja u Crnoj Gori u 2012. godini 9. sjednica – 24/5. – zatvorena za javnost – razmatranje Izvještaja o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost u 2012. godini
Jun	10. sjednica – 17/6. – razmatranje Prijedloga za imenovanje direktora Uprave policije
Jul	11. sjednica – 22/7, 25/7, 19/11. – zatvorena za javnost – kontrolno saslušanje vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, ministra unutrašnjih poslova i direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost u vezi sa slučajem ubistva Duška Jovanovića, razmatranje informacije u vezi s aferom "Listing" u svjetlu hapšenja Nasera Keljmendija i saslušanje o stanju bezbjednosti u opštini Bar 12. sjednica – 25/7. – razmatranje Prijedloga zakona o graničnoj kontroli
Oktobar	13. sjednica – 3/10, 9/12, 16/12. – razmatranje Prijedloga zakona o zaštiti lica i imovine i razmatranje godišnjeg Izvještaja o spoljoj trgovini kontrolisanom roboom za 2012. godinu.
Novembar	Nastavak 11. sjednice
Decembar	14. sjednica – 9/12. – razmatranje Prijedloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2012. godinu, s Izvještajem o reviziji završnog računa budžeta Crne Gore za 2012. godinu u dijelu koji se odnosi na potrošačke jedinice: Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Agenciju za nacionalnu bezbjednost Prva zajednička sjednica s Odborom za antikorupciju – razmatranje Prijedloga zakona o budžetu Crne Gore za 2014. godinu u dijelu koji se odnosi na potrošačke jedinice: MO, MUP, ANB 15. sjednica – 18/2. – konsultativno saslušanje prije stupanja na funkciju vojno-diplomatskog predstavnika Crne Gore, potpukovnika Hajrudina Đerekarca

Razmatranje godišnjih izvještaja o radu

Razmatranje godišnjih izvještaja o radu spada u jednu od najznačajnijih redovnih aktivnosti Odbora koja ima kontinuitet, a u 2013. godini ih je razmotreno ukupno devet. Institucije i organi su obavezni, u skladu sa Zakonom, da svoje izvještaje dostave do kraja prvog kvartala tekuće za prethodnu godinu, odnosno, u ovogodišnjem slučaju, do kraja marta 2013. godine za rad u 2012. godini.

U januaru 2013. godine, Odbor je razmotrio godišnji Izvještaj o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost⁹ i Izvještaj o radu Uprave policije za 2011. godinu¹⁰ – što su bile zaostale zakonske obaveze Odbora iz 2012. godine.

U 2013. godini:
9 razmotrenih izvještaja
2 iz 2011.
7 iz 2012.
1 po prvi put
6 nerazmotrenih

U skladu sa zakonskom dinamikom, tj. pravovremeno, tokom maja 2013.¹¹ razmotreni su:

- Izvještaj o radu Ministarstva odbrane za 2012. godinu,
- Izvještaj o stanju u Vojsci Crne Gore u 2012. godini,
- Izvještaj o učešću pripadnika Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama, mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu u 2012. godini,
- Izvještaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova u 2012. godini,
- Izvještaj o stanju sistema zaštite i spašavaja u Crnoj Gori u 2012. godini,
- Izvještaj o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost u 2012. godini.

U skladu s obavezom iz zaključka sa XI Cetinjskog parlamentarnog foruma iz 2010. godine¹², Odbor je prvi put razmotrio godišnji Izvještaj Ministarstva ekonomije o spoljnoj trgovini kontrolisanom robom (naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostrukе namjene) u 2012. godini.¹³

U skladu s Planom parlamentarnog nadzora za 2013. godinu (koji je usvojio Odbor u skladu sa zakonskom obavezom¹⁴), Odbor nije ispunio šest sljedećih aktivnosti:

- razmatranje informacije interresorne radne grupe Vlade Crne Gore za uspostavljanje integrisanog sistema kotrole, nadzora i zaštite mora o najoptimalnijem rješenju za unapređenje pomorske bezbjednosti u Crnoj Gori, s posebnim osvrtom na prednosti i nedostatke uspostavljanja obalske straže, cost benefit analizu i dr.¹⁵,
- razmatranje Izvještaja koji Vojska Crne Gore upućuje Vladi, a koji tretira pitanje efikasnog integrisanog sistema pomorske bezbjednosti¹⁶,
- razmatranje Izvještaja o napretku Crne Gore u Akcionom planu za članstvo (MAP),
- razmatranje Izvještaja Evropske komisije o praćenju rezultata borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u skladu s mjerilima iz poglavlja 23 i 24¹⁷ pregovora s EU, u svojstvu zainteresovanog odbora,
- razmatranje posebnih izvještaja policije o aktivnostima u borbi protiv narkokriminala, prostitucije i trgovine ljudima, zelenaštva, iznude i drugih vidova kriminala s povećanim stepenom društvene opasnosti,

9 Sjednica održana 30. januara

10 Sjednica održana 31. januara

11 Sjednice održane: 9. maja, 10. maja i 24. maja 2013. godine

12 Zaključak sa XI Cetinjskog parlamentarnog foruma „Uloga parlamenta u sistemu kontrole uvoza i izvoza naoružanja“, održanog 8. novembra 2010. godine. Svi zaključci dostupni su na:
http://skupstina.me/images/dokumenti/medjunarodna-saradnja/CPF/XI_CPF.pdf

13 Na 13. sjednici održanoj 3. oktobra 2013. godine

14 Saglasno članu 12, stav 1 i 2 Zakona o parlamentarnom nadzoru

15 Odbor je sa 37. sjednice 24. saziva, održane 31. oktobra 2011. godine, na kojoj je sprovedeno konsultativno saslušanje na temu pomorske sigurnosti i bezbjednosti u Crnoj Gori, zatražio informaciju od interresorne radne grupe.

16 Ibidem.

17 Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava i Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost

- razmatranje posebnog Izvještaja Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma o ugrožavanju ekonomskih interesa Crne Gore (pranje novca, odliv kapitala i sl.).

Treba naglasiti da navedeni izvještaji i informacije nijesu ni dostavljeni Odboru¹⁸ od strane nadležnih organa, iako je Plan parlamentarnog nadzora, koji je obuhvatio njihovo razmatranje, dostavljen organima nad kojima Odbor vrši nadzor u januaru 2013. godine. Ipak, Odbor tokom godine nije podsjećao (u pisanoj formi) organe u vezi s ovim pitanjima.

Iako je bilo najava, Odbor još uvijek nije uveo praksu segmentirane, tematske rasprave o izvještajima o radu institucija. Takođe je uočljiv nedostatak analiza sprovođenja nadležnosti državnih organa prema različitim oblastima. Premda je diskusija o izvještajima veoma informativna i sadržajna, zbog sveobuhvatnosti, najčešće gubi fokus i ne vodi u pravcu uočavanja problematičnih pitanja i formulisanja konkretnih preporuka za goruća pitanja sektora bezbjednosti i odbrane. Ipak, jedna od produktivnijih rasprava Odbora u 2013. godini bilo je razmatranje Izvještaja o stanju sistema zaštite i spašavanja, jer je okončana usvajanjem vrlo konkretnih i mjerljivih zaključaka, koji su odraz prepoznavanja suštinskih problema Direktorata (npr. potreba za urgentnim stavljanjem u funkciju Operativno komunikacionog centra 112, itd.)

Ovakvu praksu članovi Odbora objašnjavaju tim da se "problematika prožima i da onda na tim zajedničkim sjednicama, koje i duže traju, sagledamo to na jedan drugačiji način". Ipak, zbog objedinjavanja nekoliko izvještaja na jednoj sjednici, u jednom danu, umjesto da se rasporede na nekoliko dana, neke teme uvijek ostaju van interesovanja Odbora. Primjeri važnih tema koje su izostavljene:

- a) prilikom razmatranja izvještaja o radu Ministarstva odbrane, povjerljive nabavke koje su od visokog rizika za korupciju nikad do sada nijesu dobile posebnu pažnju, ili
- b) kada je u pitanju izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova – kriterijumi za imenovanje i napredovanje rukovodilaca u policijskoj hijerarhiji i njihove česte smjene.

I Strategijski pregled odbrane van fokusa Odbora

U julu 2013. godine Vlada Crne Gore usvojila je Strategijski pregled odbrane¹⁹, ključni strateški dokument za dalju reformu sistema odbrane koji utvrđuje dalje pravce razvoja Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore. Iako je proces bio participativan²⁰, Odbor za bezbjednost i odbranu nije učestvovao u izradi ovog dokumenta, nije ga razmotrio niti dao mišljenje²¹.

18 Intervju s predstnikom Stručne službe Odbora za bezbjednost i odbranu

19 Usvojen na 28. sjednici Vlade, održanoj 4. 7. 2013. godine.

20 „Postupku izrade ovog dokumenta prethodio je višemjesечni konsultantski proces u kojem su pored predstavnika i eksperata Ministarstva odbrane (u daljem tekstu Ministarstvo) i Vojske Crne Gore (u daljem tekstu Vojska) učeršće uzeli i predstavnici ostalih državnih organa, nevladinih organizacija, akademske zajednice i drugih zainteresovanih subjekata. Paralelno s konsultacijama na nacionalnom nivou, redovno su vođene konsultacije s međunarodnim partnerima, naročito predstavnicima sektora odbrane iz zemalja članica NATO saveza.“ – Strategijski pregled odbrane, str. 1.

21 Saglasno članu 7, stav 1, tačka 5 Zakona o parlamentarnom nadzoru: Odbor „razmatra nacrt i predlog strategije nacionalne bezbjednosti i nacrt i predlog strategije odbrane i daje mišljenje.“

Kontrolna saslušanja

Tokom 2013. godine, održano je jedno kontrolno saslušanje²² i razmotrene dvije informacije po zahtjevu Odbora²³. Sve tri aktivnosti sprovedene su u okviru 11. sjednice Odbora:

- slučaj ubistva Duška Jovanovića,
- stanje bezbjednosti u opštini Bar,
- afera „Listing“ u svjetlu hapšenja Nasera Keljmendija²⁴.

Odluka o kontrolnom saslušanju vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, ministra unutrašnjih poslova i direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost, u vezi s ubistvom Duška Jovanovića, usvojena je jednoglasno, a saslušanje je održano 22. jula. Duško Jovanović bio je osnivač i glavni urednik opoziciono obojenog dnevnog lista *Dan*. Ubijen je 2004. godine. Devet godina kasnije, tužilaštvo i policija još uvijek nijesu ostvarili nikakav napredak u otkrivanju naručilaca Jovanovićevog ubistva, iako izjave poznavalaca tadašnjih prilika ukazuju da se radi o politički motivisanom ubistvu. Jedan od motiva za kontrolno saslušanje je i izjava premijera Mila Đukanovića koji je implicirao da je bivši premijer Srbije, Vojislav Koštunica, odgovoran za ubistvo Jovanovića²⁵.

Nakon diskusije na zatvorenoj sjednici, sedam članova Odbora iz vladajuće većine glasalo je za predložene zaključke, dok je pet poslanika iz opozicije glasalo protiv. Zaključci su izražavali stav da su državni organi preduzeli sve potrebne aktivnosti u cilju pronalaženja odgovornih lica i da će Odbor nastaviti da prati ovaj slučaj.²⁶

Dva mjeseca nakon sjednice Odbora, vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, Veselin Vučković, najavio je ponovno otvaranje predmeta i nastavak istrage. On je za medije izjavio: „Na sjednici Odbora za bezbjednost došli smo do nekih saznanja i započeli smo ispitivanje policijskih službenika koji su bili uključeni u istragu o ubistvu Jovanovića.“²⁷

Izjava v.d. VDT o novim saznanjima na sjednici Odbora za bezbjednost i odbranu je potvrda konkretnog, pozitivnog ishoda kontrolnog saslušanja, koje je proizvelo neku promjenu, što ovu sjednicu čini jednom od najuspješnijih aktivnosti Odbora u 2013. godini.

Razmatranje informacija po zahtjevu Odbora

Drugi dio 11. sjednice održan je 25. jula, kada je Odbor razmotrio Informaciju o stanju bezbjednosti u opštini Bar. Ova tačka dnevnog reda održana je na inicijativu Ministarstva unutrašnjih poslova i člana Odbora iz SDP-a, Borislava Banovića, zbog intenzivnijih kriminalnih aktivnosti na teritoriji opštine Bar u prvih šest mjeseci 2013. godine. Zaključci Odbora na kraju diskusije bili su načelna podrška MUP-u i Upravi policije u daljem suzbijanju organizovanog kriminala u opštini Bar i ohrabrenje u pronalaženju počinilaca svih krivičnih djela.²⁸ Tokom ove sjednice Odbor se informisao i o slučaju maloljetnog sina člana Odbora iz DF-a, Andrije Mandića, u vezi s tučom srednjoškolaca ispred Gimnazije „Slobodan Škerović“.

22 11. sjednica Odbora bila je zatvorena za javnost, a održana je 22/7/13, 25/7/13, 19/11/13. godine.

23 Saglasno članu 15, stav 2, tačka 1, Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane.

24 Ovu inicijativu dostavili su članovi Odbora iz Socijalističke narodne partije, Vasilije Lalošević i Velizar Kaluđerović.

25 Medijski članak, „I Lekić zna ko je ubio Duška Jovanovića“, ND *Vijesti*, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/dukanovic-i-lekic-zna-ko-je-ubio-duska-jovanovica-clanak-118760>

26 Izvještaj Odbora dostupan u cjelini na: http://skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/24/izvjestaj%20sa%20jedanaeste%20sjednice%20-%20odbor%20za%20bezbjednost.pdf

27 Portal analitika, 20. septembar 2013. godine, pogledati: <http://www.portalanalitika.me/drustvo/vijesti/116028-vukovi-ponovo-otvaramo-istragu-o-ubistvu-jovanovica>

28 Izvještaj Odbora dostupan u cjelini na: http://skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/25%20saziv%20ODBORI/ODBOR%20ZA%20BEZBJEDNOST%20%20ODBRANU/izvjestaj%20sa%20jedanaeste%20sjednice%20-%20odbor%20za%20bezbjednost.pdf

Trećem dijelu sjednice, prilikom koje je razmatrana informacija o aferi „Listing“ u svjetlu hapšenja Nasera Keljwendija, prisustvovali su dodatno i direktor Uprave policije i osnovni državni tužilac, a održana je 19. novembra. Sjednica je bila zatvorena za javnost, a nakon diskusije, većina članova Odbora nije podržala zaključke koje su predložili predstavnici vladajuće Demokratske partije socijalista²⁹ smatrajući ih nezadovoljavajućim (šest za, tri protiv, tri uzdržana). Predloženi zaključci bili su konstatacija da su državni organi postigli napredak, ali da su potrebni dalji napori za rješavanje slučaja.³⁰

Broj kontrolnih saslušanja iz godine u godinu:

2006/7.	2008.	2009.	2010.	2011. ³¹	2012.	2013.
1	1	1	1	2	2	1

(Ne)prohodne inicijative?

Tri inicijative za održanje kontrolnog saslušanja koje su, u skladu s formalnom procedurom, dostavili članovi Odbora iz redova opozicije, a koje nijesu realizovane do kraja 2013. godine:

- Šest članova opozicije³², u skladu s mogućnošću koju pruža Zakon o parlamentarnom nadzoru³³, 22. jula predložilo je tačku dnevnog reda s temom – kontrolno saslušanje direktora ANB povodom primjene Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, poglavje II, tačka 3 „Evidentiranje i čuvanje podataka“ s posebnim naglaskom na član 18, u slučajevima MANS-a, novinara, dr Vladimira Božovića, Gojka Raičevića, dr Velibora Džomića, Milenka - Miška Jovanovića, i dr. Do kraja 2013. godine kontrolno saslušanje nije održano³⁴.
- Tri člana opozicije³⁵ dostavila su 2. oktobra inicijativu koja je kasnije (6. novembra) još jednom dostavljena od strane šest članova opozicije, u skladu s članom 12 Zakona o parlamentarnom nadzoru, o održanju kontrolnog saslušanja šest funkcionera³⁶ u vezi s izjavom Veselina Veljovića. Izjava je data u sudskom procesu³⁷, a tiče se podataka o tome kako su informacije protiv njega napravili ljudi koji imaju veze s kriminalnim strukturama, a protiv kojih su ANB i UP vodile postupke, kao i da su dokazi protiv njega prikupljeni protivzakonito, te da se listinzi mogu lažirati. Predstavnici opozicije su zbog tehničkih nedostataka povukli inicijativu s namjerom da je isprave, ali ona nije dostavljena po treći put. Kontrolno saslušanje nije održano.
- Članovi Odbora iz Demokratskog fronta dostavili su 6. novembra inicijativu za održanje kontrolnog saslušanja vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, Veselina Vučkovića, u vezi s dokumentacijom koju su pravosudni organi Sjedinjenih Američkih Država dostavili u vezi s navodnom korupcijom u privatizaciji crnogorskog

29 Prema izvještavanju dnevnog lista *Vijesti*, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/bez-zakljucaka-aferi-listing-najava-kontrolnih-saslusana-vezi-crnih-trojki-clanak-161370>

30 Portal *Vijesti*, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/bez-zakljucaka-aferi-listing-najava-kontrolnih-saslusana-vezi-crnih-trojki-clanak-161370>

31 Godina početka primjene Zakona o parlamentarnom nadzoru

32 Članovi Odbora: Andrija Mandić, Nebojša Medojević, Predrag Bulatović, Zoran Miljanić, Velizar Kaluđerović i Vasilije Lalošević.

33 Član 12, stav 3: „Jednom u toku redovnog zasjedanja Skupštine Odbor održava sjednicu na zahtjev jedne trećine članova Odbora, s jednom temom dnevnog reda.“

34 Održano u aprilu 2014. godine.

35 Članovima Odbora iz Demokratskog fronta: Nebojša Medojević, Andrija Mandić i Predrag Bulatović.

36 Potpredsjednika Vlade i ministra pravde, Duška Markovića, potpredsjednika Vlade i ministra za evropske integracije i vanjska poslove, Iгора Lukšića, ministra unutrašnjih poslova, Raška Konjevića, direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost, Bora Vučinića, savjetnika za nacionalnu bezbjednost Predsjednika Crne Gore Veselina Veljovića (bivšeg direktora Uprave policije) i direktora Uprave carina, Vladana Jokovića (bivšeg direktora ANB)

37 Izjava data dana 29. 9. 2013. godine, a prenesena u dnevnom listu *Vijesti* od 30. 9. 2013. godine.



Telekoma³⁸. Kontrolno saslušanje takođe nije održano³⁹. Članovi Odbora postigli su saglasnost da gore navedeni Prijedlog bude predmet razmatranja pred Odborom pošto Vrhovno državno tužilaštvo, nakon prevođenja teksta s engleskog jezika, informiše Odbor o iznijetom pitanju.

Treba napomenuti i da je postojao veći broj usmenih inicijativa i prijedloga članova Odbora, ali da prijedlozi za određeni broj slučajeva nijesu podneseni Pisarnici Skupštine u skladu s formalnom procedurom. Stoga se ne može konstatovati ukupan broj odbijenih odnosno zanemarenih prijedloga.

Primjer je prijedlog Predraga Bulatovića, člana Odbora: "Zatražiti informaciju od ANB da li je Nacionalna sigurnosna agencija SAD nadgledala internet i druge komunikacije crnogorskih građana."⁴⁰ Predsjednik Odbora je načelno prihvatio, iako zahtjev nije razmatran kao posebna tačka dnevnog reda, ali razmatranje informacije o ovom pitanju nije realizovano.

Konsultativna saslušanja

Na 15. sjednici Odbora, održanoj 18. decembra, održano je konsultativno saslušanje vojno-diplomatskog predstavnika Crne Gore, potpukovnika Hajrudina Đerekarca, prije stupanja na funkciju izaslanika odbrane u Saveznoj Republici Njemačkoj (Berlinu), a ujedno na nerezidentnoj osnovi u Republici Poljskoj, Kraljevini Holandiji i Kraljevini Danskoj. Odluku o njegovom imenovanju, u skladu sa Zakonom o Vojsci⁴¹, donio je Savjet za odbranu i bezbjednost⁴², a Odbor jednoglasno podržao.

Imajući u vidu Plan parlamentarnog nadzora za 2013. godinu, Odbor za bezbjednost i odbranu nije realizovao održanje konsultativnog saslušanja na temu „Razmatranje stanja u oblasti bezbjednosti vazdušnog saobraćaja i vazdušnog prostora“, a članovi Odbora nijesu Skupštini dostavljali inicijative za druga konsultativna saslušanja.

Neodržavanje konsultativnih saslušanja u pravom smislu riječi, na inicijativu samog Odbora, s poštovanjem temeljnih principa ovog mehanizma (široke konsultacije oko pojedinih pitanja s velikim brojem uključenih zainteresovanih strana van Skupštine) posljedično je umanjilo saradnju Odbora s civilnim društvom i u 2013., a i u 2012. godini, kada takođe nije održano planirano konsultativno saslušanje na temu „Privatni bezbjednosni sektor u Crnoj Gori“. Nasuprot tome, u 2011. godini održana su dva značajna konsultativna saslušanja s velikim brojem predstavnika civilnog društva.

Broj konsultativnih saslušanja održanih iz godine u godinu:

2006/7.	2008.	2009.	2010.	2011. ⁴³	2012.	2013.
2	0	0	0	2	1	1

38 Ova aktivnost bila bi nastavak rada Odbora u vezi s predmetom „Telekom“, budući da je Odbor održao u 2012. godini dvije sjednice u vezi s radom državnih organa po ovom pitanju (45. i 53. sjednica). Ova afera bila je takođe predmet parlamentarne istrage.

39 Odbor za antikorupciju i Odbor za bezbjednost i odbranu razmatraju mogućnost zajedničke sjednice o ovom pitanju tj. obavljanju kontrolnog saslušanja vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca i direktora Uprave za sprečavanje pranja novca. Detaljnije: [Antena M, „Odbor za antikorupciju pokreće u parlamentu opet priču o aferi Telekom“](#), <http://antenaM.net/web/index.php/politika/5843-odbor-za-antikorupciju-pokrece-u-parlamentu-opet-pricu-o-aferi-telekom> (10. april 2014. godine)

40 Vanredna aktivnost u skladu sa članom 15, stav 2, tačka 1 Zakona o parlamentarnom nadzoru.

41 Član 13, tačka 3 Zakona o Vojsci Crne Gore

42 Odluka od 5. decembra 2013. godine

43 Godina početka primjene Zakona o parlamentarnom nadzoru

Razmatranje prijedloga kandidata za imenovanje na rukovodeće dužnosti u oblasti bezbjednosti i odbrane⁴⁴

Odbor za bezbjednost i odbranu u 2013. godini učestvovao je u dvije procedure imenovanja:

- načelnika Odjeljenja za vojno-obavještajne i bezbjednosne poslove u Ministarstvu odbrane,
- direktora Uprave policije.

Na šestoj sjednici Odbora⁴⁵ razmotren je prijedlog predsjednika Vlade Crne Gore za postavljenje načelnika Odjeljenja za vojno-obavještajne i bezbjednosne poslove u Ministarstvu odbrane. Članovi Odbora iz redova opozicije glasali su protiv pozitivnog mišljenja o postavljenju predloženog Gorana Poleksića, zamjerajući kandidatu višegodišnji angažman u Agenciji za nacionalnu bezbjednost, koju su okarakterisali kao represivni instrument vladajućih struktura. Mišljenje je usvojeno glasovima vladajuće većine.

Na 10. sjednici⁴⁶ razmatran je prijedlog predsjednika Vlade Crne Gore za imenovanje direktora Uprave policije. U skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima, koji uređuje da nakon javnog konkursa ministar unutrašnjih poslova daje prijedlog o imenovanju kandidata premijeru, koji prijedlog upućuje Skupštini na mišljenje, Odbor je imao diskusiju o kandidatu Slavku Stojanoviću. Za pozitivno mišljenje glasalo je sedam članova Odbora, tri su bila protiv, a tri uzdržana⁴⁷.

Nadzor nad primjenom mjera tajnog nadzora

MTN koje primjenjuje Uprava policije

Po prvi put u svom radu, tokom 2013. godine, Odbor je vršio nadzor nad primjenom mjera tajnog nadzora (MTN) koje, u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku, primjenjuje Uprava policije (UP) od 2007. godine.

Na petoj sjednici Odbora⁴⁸ razmatrana je inicijativa članova Odbora iz Demokratskog fronta⁴⁹ o održanju kontrolnog saslušanja ministra unutrašnjih poslova i specijalne tužiteljke Odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina u vezi s navodima u medijima o tome da su novinari i urednik dnevnog lista *Dan* bili pod nezakonitim mjerama tajnog nadzora koje primjenjuje UP. Nakon diskusije, Odbor je jednoglasno odlučio da se kontrolno saslušanje sproveđe i, takođe jednoglasno, usvojio Odluku o posjeti⁵⁰ Odsjeku za posebne provjere Uprave policije, koja je i realizovana 28. februara. Posjeta Odsjeku bila je ujedno jedina kontrolna posjeta Odbora u 2013. godini. Kontrolno saslušanje bilo je planirano za period nakon 11. marta, ali formalno nije održano.

Nakon posjete i izvršenog nadzora, utisci članova Odbora iz vladajuće većine i opozicione manjine o tome šta su saznali prilikom posjete bili su dijametralno suprotni. Članovi Odbora

44 Nadležnost Odbora iz člana 7, stav 1, tačka 13 Zakona o parlamentarnom nadzoru: Odbor „razmatra prijedloge kandidata za imenovanje na rukovodeće dužnosti u oblasti bezbjednosti i odbrane, za koje je posebnim zakonom propisano da o njima Skupština daje mišljenje“.

45 Održana 18. marta 2013. godine

46 Održanoj 17. juna 2013. godine

47 Uzdržani: Velizar Kaluđerović, Vasilije Lalošević i Zoran Miljanić.

48 Održanoj 25. februara 2013. godine

49 Poslanik Predrag Bulatović izložio je inicijativu tokom sjednice s prijedlogom proširenja dnevnog reda.

50 Saglasno članu 15 Zakona o parlamentarnom nadzoru.



iz vladajuće većine izjavili su da je uvid u primjenu MTN u aktivnim predmetima pokazao da nije bilo zloupotrebe zakona u njihovom sprovođenju. Izrazili su uvjerenje da se procedura i zakon u potpunosti poštuju te da se „vodi računa da se ne krše Ustavom zagarantovana ljudska prava“, kao i da na osnovu onog s čim su upoznati nije bilo prisluškivanja novinara *Dana*. S druge strane, članovi opozicije tvrdili su da tehnički nije moguć nadzor nad završenim predmetima, da se dio informacija sa servera automatski briše i da to zabrinjava. Ponovili su sumnje da postoje zloupotrebe MTN, posebno usmjerene protiv protivnika vlasti, novinara, NVO sektora i opozicije.⁵¹

Čak i prije navoda u medijima kojima se otvorila ova afera, prema riječima ministra unutrašnjih poslova, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije započelo je istragu o ovom pitanju i vodilo je uporedo s posjetom Odbora Odsjeku za posebne provjere. Na osnovu istrage sačinjen je izvještaj čiji je nalaz da nije bilo zloupotreba u konkretnom slučaju. Odbor nije razmatrao ovaj izvještaj Unutrašnje kontrole.

Iako ova posjeta, imajući u vidu da je prva, ima izuzetan značaj, nedovoljno je razvijen sam kontrolni postupak nadzora nad primjenom MTN od strane Odbora. Nedostatak iskustva i ekspertske, tehničke, znanja prepreka je za vršenje efikasnog nadzora. Odbor mora unapređivati svoje kapacitete po ovom pitanju da bi mogao da primjeni svoju nadležnost. To potvrđuje i član Odbora iz vladajuće političke partije koji kaže: „Ja ne mogu da se uključim jer ne razumijem tu temu. To što smo vidjeli vidjeli smo i mislili smo da je OK.“

Odbor nije usvojio poseban izvještaj o ovoj posjeti, pa samim tim ni zaključke kojima bi uticao na poboljšanje stanja u ovoj oblasti. Izvjesno je da nadzor nije objektivno moguć, o čemu govori i izvještaj „Procjena stanja u CG vezano za organizovani kriminal“ Mauricija Varanezea, eksperta Evropske komisije⁵², koji kaže da:

„Odsjek za posebne provjere Uprave policije posjeduje specifičan aparat i tehničke kapacitete da replikuje podatke crnogorskih provajdera, uključujući podatke o telefonskim brojevima, SMS/MMS i lokalizaciju korisnika. To znači da Odsjek ima tehničku mogućnost da prisluškuje telefonske razgovore i e-majlove svih korisnika lokalnih provajdera sa jednikom ‘klikom’, potencijalno bez naloga suda. Takođe, naglašeno je da taj apparatus ne evidentira LOGs i stoga Odsjek može zloupotrebjavati cijeli sistem i izbjegći bilo kakvu kontrolu. Stoga, razne komisije koje nasumično kontrolisu legalnost prisluškivanja mogu biti prevarene budući da apart ne stvara LOGs sistema. U stvari, prisluškivani telefoni evidentiraju se putem registra u papiru. Očigledno je da ako se ilegalno prisluškuje telefon telefonski broj neće biti naveden u registru i budući da apparatus ne evidentira LOGs ilegalno prisluškivanje može se vršiti za pitanja koja su daleko od istražne svrhe.“

Posjeta kao kontrolni mehanizam treba da služi Odboru da uoči ovakve probleme i konkretno djeluje u odnosu na njih. Odbor kao zakonodavac ima odgovornost za unapređenje pravnog okvira, a pored ovog, postoje brojni problemi u vezi s ovim pitanjem, kao i obavezu uticanja na unapređenje prakse primjene MTN.

MTN koje primjenjuje ANB

U 2013. godini Odbor nije vršio sistemski nadzor nad mjerama tajnog prikupljanja podataka od strane Agencije za nacionalnu bezbjednost, nije potraživan poseban izvještaj o MTN, niti su realizovane posjete ANB-u s ciljem vršenja nadzora nad MTN uvidom u postupak primjene mjera, što je mogućnost koju pruža Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost. Ovo je posebno zabrinjavajuće ako podsjetimo da kontrolni mehanizmi koji su na raspolaganju

⁵¹ Portal Analitika, 28. februar 2013), dostupno na: <http://www.portalanalitika.me/drustvo/vijesti/92267-razlike-ocjene-nakon-posjete-odsjeku-za-posebne-provjere.html>

⁵² Vremenski okvir misije je od 22. do 26. aprila 2013. godine.

ganju Odboru za nadzor nijesu primjenjeni ni u 2012., ni u 2011. godini. Zapravo, Odbor je posljednji put zatražio poseban izvještaj o MTN koje primjenjuje ANB i realizovao posjetu u martu 2010. godine – tj. prije usvajanja Zakona o parlamentarnom nadzoru.

Broj posjeta s ciljem vršenja nadzora nad MTN tokom godina:

	2010.	2011.⁵³	2012.	2013.
<i>Uprava policije</i>	0	0	0	1
<i>Agencija za nacionalnu bezbjednost</i>	1	0	0	0

MTN za potrebe kontraobavještajne službe

Izmjenama i dopunama Zakona o odbrani u 2012. godini uređeno je da će ANB prikupljati vojnoobavještajne, kontraobavještajne i bezbjednosne podatke primjenjujući sredstva i metode tajnog prikupljanja podataka za potrebe novoformirane kontraobavještajne službe. Po automatizmu i u skladu s članom 7 Zakona o parlamentarnom nadzoru, Odbor je u nadležnost dobio kontrolu zakonitosti primjene ovih mjera. Djelotvornost tog nadzora zavisi od kvaliteta izvještavanja ANB i Ministarstva odbrane (koje predstoji u prvoj polovini 2014. godine) o preduzetim radnjama i primijenjenim mjerama.

Kontrola budžeta

Za razliku od drugih aspekata nadzora nad sektorom bezbjednosti i odbrane, bavljenje budžetom institucija i organa koje pripadaju ovom sektoru od strane Odbora za bezbjednost i odbranu na relativno visokom je nivou.

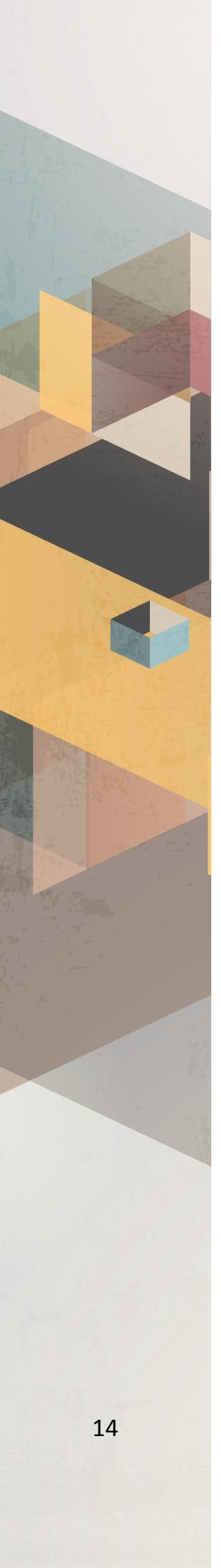
Kao i u prethodnim godinama, i tokom 2013. godine Odbor je nastavio da prednjači u odnosu na ostala radna tijela Skupštine kada je riječ o bavljenju budžetom institucija i organa nad kojima vrši nadzor. Ovo je, pak, više posljedica činjenice da ostala radna tijela nijesu unaprijedila svoj rad u ovoj oblasti nego toga da je Odbor poboljšao kvalitet svog rada u prethodnoj godini.

Odbor za bezbjednost i odbranu, u vezi s nadzorom nad budžetom u 2013. godini, razmotrio je *Prijedlog zakona o završnom računu za 2012. godinu* i *Prijedlog zakona o budžetu za 2014. godinu*. Obje sjednice održane su u posljednjem mjesecu 2013. godine, što je dijelom uslovljeno i budžetskim kalendarom koji propisuje sistemski Zakon o budžetu, prema kojem se završni račun budžeta Skupštini dostavlja do kraja septembra, a Prijedlog budžeta za narednu godinu do kraja novembra.

Rasprava o završnom računu

Odbor za bezbjednost i odbranu jedino je radno tijelo koje, osim matičnog Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, razmatra Prijedlog zakona o završnom računu budžeta, s izvještajem o reviziji koji priprema Državna revizorska institucija (DRI). Odbor je razmotrio ove dokumente u dijelu koji se odnosi na potrošačke jedinice nad kojima vrši nadzor: Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Agenciju za nacionalnu bezbjednost,

⁵³ Godina početka primjene Zakona o parlamentarnom nadzoru



uz prisustvo predstavnika DRI (čije je učešće na sjednicama takođe izuzetak u odnosu na ostala radna tijela, sem matičnog Odbora za budžet), kao i Ministarstva finansija.

Od članova Odbora moglo su se čuti primjedbe da je vrijeme određeno za raspravu (1h 30m) nedovoljno, kao i da je sjednica zakazana u kratkom roku, koji nije omogućio kvalitetnu pripremu.

Na sjednici su predstavnici institucija predstavili izvršenje budžeta tokom prethodne godine, a neki od predstavnika pomenuli su i probleme s kojima se suočavaju u pogledu budžeta svojih institucija. Najopsežnije izlaganje imao je predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova, koji je dao osvrt na aktivnosti sprovedene da bi se ispoštovale preporuke koje je DRI dala u svom izještaju o reviziji.

Na sjednici se mogao čuti komentar da ovaj Odbor o završnom računu budžeta ne treba da raspravlja s aspekta transparentnosti i odgovornosti u izvršenju budžeta, kako to radi matični Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, već da je potrebno povesti raspravu o ostvarivanju ciljeva sektora bezbjednosti i odbrane i "koliko je manjak sredstava bio prepreka u tome".⁵⁴

Nakon rasprave usvojen je Izještaj o razmatranju akta⁵⁵ kojim je Skupštini predloženo da isti bude usvojen.

Rasprava o Prijedlogu budžeta

Odbor je razmotrio Prijedlog budžeta za 2014. godinu na zajedničkoj sjednici s Odborom za antikorupciju. Inicijativa da se održi zajednička sjednica potekla je od predsjednika Odbora za antikorupciju. Pet članova Odbora za antikorupciju (uključujući i predsjednika) istovremeno su i članovi Odbora za bezbjednost i odbranu, a sam Odbor za antikorupciju namjeravao je da prilikom razmatranja Prijedloga budžeta pozove predstavnike istih institucija i organa kao i Odbor za bezbjednost i odbranu.

Prilikom rasprave o Prijedlogu budžeta, stav predstavnika potrošačkih jedinica nad kojima Odbor vrši nadzor bio je da su opredijeljena sredstva dovoljna za ispunjavanje njihovih nadležnosti i ciljeva za narednu godinu. Stoga tok diskusije nije bio usmjeren na potrebu amandmanskog djelovanja članova Odbora na Prijedlog budžeta, kako bi isti prilagodili potrebama institucija, jer su sami predstavnici potrošačkih jedinica izrazili zadovoljstvo dodijeljenim sredstvima.

Ovo ne iznenađuje, imajući u vidu činjenicu da su budžeti sve tri potrošačke jedinice čiji su predstavnici učestvovali na raspravi za 2014. godinu uvećani u odnosu na budžet za 2013. godinu. To jedino nije slučaj s Upravom policije, koja je organ u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova. Iako je ukupni budžet MUP-a povećan, budžet Uprave policije je manji u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, na raspravi na Odboru nije bilo predstavnika iz redova Uprave policije, čiji je budžet predstavljao ministar unutrašnjih poslova. S obzirom na činjenicu da su sjednici prisustvovali i ministarka odbrane i visoki predstavnik Vojske Crne Gore, čiji je budžet takođe jedan od programa u okviru ukupnog budžeta Ministarstva odbrane, nejasno je zašto učešće na raspravama o budžetskim dokumentima ne uzima i predstavnik Uprave policije, kao jednog od ključnih organa u sistemu bezbjednosti.

Tokom rasprave, od dijela poslanika mogla su se čuti pitanja koja su ukazivala na pripremljenosti, prethodni uvid u materijale i analizu trendova u finansiranju sektora bezbjednosti i odbrane. Traženo je i obrazloženje visine iznosa opredijeljenih za određene budžetske stavke. S druge strane, mogla su se čuti i pitanja koja nijesu imala dodirnih tačaka s temom sjednice i Prijedlogom budžeta.

54 Izlaganje Nebojše Medojevića (Demokratski front) na Odboru za bezbjednost i odbranu, 14. sjednica, održana 9. decembra 2013. godine

55 Dostupan na:

http://skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJESTAJI/287/287_2.PDF

Služba Odbora pripremila je informativne preglede i za Završni račun i za Prijedlog budžeta, u kojima je članovima Odbora pružen pregled ova dva akta kroz prizmu potrošačkih jedinica nad kojima Odbor vrši nadzor. Informativni pregled za Prijedlog budžeta sadrži i tabelu poređenja iznosa opredijeljenih za sektor bezbjednosti i odbrane za 2013 i 2014. godinu, prema potrošačkim jedinicima i njihovim programima. Na taj način, članovima Odbora je olakšano uočavanje trendova i kretanja planiranih iznosa u narednoj u odnosu na tekuću godinu.

Odbor za bezbjednost i odbranu uputio je inicijativu Ministarstvu finansija da se određeni procenat sredstava koja se ubiraju iz naplaćenih kazni za saobraćajne prekršaje ostavlja na raspolaganje Ministarstvu unutrašnjih poslova za potrebe modernizacije opreme. Prema riječima predsjednika Odbora, Ministarstvo finansija je prihvatio ovaku mogućnost i potrebno je da pronađe model za njegovo sprovođenje.

Nakon rasprave usvojeno je zajedničko mišljenje dva odbora o Prijedlogu budžeta. Mišljenje sugerire da su "predviđena sredstva realno utvrđena, da omogućavaju obavljanje djelatnosti saglasno Ustavu i zakonu i ostvarivanje politika iz nadležnosti dva odbora."⁵⁶

Amandmani na Prijedlog budžeta

Odbor za bezbjednost i odbranu nije podnosi amandmane na Prijedlog zakona o budžetu za 2014. godinu, što je posljedica saglasnosti s dodijeljenim sredstvima predstavnika potrošačkih jedinica iz sektora na sjednici Odbora. Međutim, tokom rasprave u drugim odborima, od strane poslaničkih klubova podnijeto je nekoliko amandmana koji su se ticali budžeta institucija iz sektora bezbjednosti i odbrane. Suština svih predloženih amandmana je u namjeri da se umanje iznosi planirani za potrošačke jedinice iz sektora bezbjednosti i odbrane, a povećaju budžeti institucija iz oblasti obrazovanja, prava osoba s invaliditetom i prava radnika.

Poslanici Demokratskog fronta (uključujući i člana Odbora, Predraga Bulatovića) podnijeli su amandman⁵⁷ kojim se želio umanjiti iznos za zarade u Ministarstvu odbrane, a povećati budžetska linija Ministarstva održivog razvoja i turizma za izgradnju i rekonstrukciju ustanova obrazovanja i nauke. Namjera je bila da se sredstva opredijeljena za finansiranje zarada trupa upućenih u mirovne misije značajno umanji (s obrazloženjem da je učešće Vojske Crne Gore u misijama koje vodi NATO pogrešna odluka), a da se na taj način ušteđena sredstva iskoriste za izgradnju i rekonstrukciju ustanova obrazovanja, prvenstveno vrtića. Amandman je odbijen od strane predлагаča i na glasanju u Skupštini.

Poslanici Pozitivne Crne Gore podnijeli su amandman⁵⁸ kojim se umanjuje iznos opredijeljen za službena putovanja Uprave policije, a taj iznos se preusmjerava Crvenom krstu i Biblioteci za slike Crne Gore. Amandman je odbijen.

Poslanici DPS-a podnijeli su amandman⁵⁹ kojim se budžetska stavka *reprezentacija* umanjuje za 30% kod svih potrošačkih jedinica, a kod Ministarstva odbrane ista stavka umanjuje se za dodatnih 50 000 eura, kako bi se od tih sredstava omogućilo povećanje budžeta Fonda rada, odnosno, povećale mogućnosti za isplatu otpremnina za tehnološke viškove. Ovaj amandman je na sjednici Odbora za ekonomiju, finansije i budžet prihvaćen od strane predлагаča i postao je sastavni dio Prijedloga budžeta.

56 Dokument dostupan na: http://skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJESTAJI/338/338_6.PDF

Posljednji put pristupljeno: 14. 4. 2014.

57 Dostupan na: http://skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJESTAJI/338/338_55.PDF

58 Dostupan na: http://skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJESTAJI/338/338_22.PDF

59 Dostupan na: http://skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJESTAJI/338/338_45.PDF

Legislativna funkcija Odbora

Tokom 2013. godine Odbor je razmotrio pet prijedloga zakona, od kojih je Skupštini četiri dostavila Vlada, a jedan grupa poslanika.

- 1) Na petoj sjednici Odbora⁶⁰ razmotren je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o tajnosti podataka. Devet poslanika kluba Socijalističke narodne partije podnijeli su Skupštini Crne Gore amandmane čiji je cilj omogućiti članovima Odbora za antikorupciju pristup tajnim podacima bez dozvole za pristup tajnim podacima. Odbor je jednoglasno podržao inicijativu i predložio Skupštini usvajanje Prijedloga zakona⁶¹.
- 2) Na 12. sjednici Odbora⁶² razmotren je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o graničnoj kontroli. Nakon razmatranja Vladinog Prijedloga zakona, u proceduri po skraćenom postupku⁶³, Odbor je predložio Skupštini usvajanje Prijedloga. Predložene izmjene i dopune imaju za cilj definisanje uslova za lakše i efikasnije obavljanje poslova granične kontrole, otklanjanje nedostataka uočenih u primjeni Zakona o graničnoj kontroli i usaglašavanje s Direktivom Savjeta 2004/82/EZ o obavezi prevoznika da otkrivaju podatke o putnicima.
- 3) Na 13. sjednici Odbora⁶⁴ razmotren je Prijedlog zakona o zaštiti lica i imovine, koji je takođe dostavila Vlada. Odbor je većinom glasova odlučio da Skupštini predloži usvajanje. Amandmane na Prijedlog zakona dostavili su:
 - poslanici Borislav Banović i Draginja Vuksanović (SDP) – devet amandmana, od kojih je predlagač prihvatio šest, koje je Odbor usvojio, a koji su postali sastavni dio teksta Prijedloga zakona, pa o njima Skupština ne odlučuje posebno;
 - grupa poslanika⁶⁵ iz Pozitivne Crne Gore dostavila je pet amandmana, koje je predlagač Zakona odbio, a Odbor većinom glasova predložio Skupštini da ne prihvati amandmane;
 - grupa poslanika⁶⁶ iz Demokratske partije socijalista dostavila je sedam amandmana, od kojih je dva Odbor modifikovao i podnio Skupštini kao svoj amandman, a dva s kojima se saglasio i predlagač Zakona prihvato; preostala tri amandmana podnosioci su povukli;
 - grupa poslanika⁶⁷ iz Pozitivne Crne Gore dostavila je još tri amandmana (2+1) koji su odbijeni.I Udruženje banaka Crne Gore uputilo je Odboru inicijativu za izmjenu člana zakona koji bi se dopunio obavezom Ministarstva da propišu Metodologiju izrade plana zaštite a ne samo sadržaj i formu.
- 4) Na četrnaestoj sjednici Odbora razmotren je Prijedlog zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2012. godinu.
- 5) Na prvoj zajedničkoj sjednici s Odborom za antikorupciju razmotren je Prijedlog zakona o budžetu Crne Gore za 2014. godinu.

Za svih pet zakonskih prijedloga Stručna služba Odbora pripremila je informativne preglede o predloženim aktima.

60 Održanoj 25. februara 2013. godine

61 Pozitivno Mišljenje o Prijedlogu zakona izrazila je i Vlada, u skladu s poslovničkom procedurom.

62 Održanoj 25. jula 2013. godine

63 U skladu s odredbama člana 151 Poslovnika Skupštine

64 Održanoj 10. oktobra, 9. i 16. decembra 2013. godine

65 Poslanici: Azra Jasavić, Srđan Perić, Darko Pajović, Mladen Bojanić, Goran Tupnja, Dritan Abazović

66 Poslanici: Zorica Kovačević, Saša Perić, Radovan Obradović, Marta Šćepanović

67 Poslanici: Azra Jasavić, Srđan Perić, Darko Pajović, Mladen Bojanić

Legislativna funkcija Odbora iz godine u godinu

		2011.	2012.	2013.
Broj razmatranih prijedloga zakona ⁶⁸		5	6	5
Broj razmatranih amandmana		18	Nedostupna statistika	24
Broj usvojenih amandmana	<i>prihvaćeni od strane predlagачa</i>	Nedostupna statistika	6	8
	<i>neprihvaćeni</i>	7	3	2

Za bolje razumijevanje opsega primjene legislativne funkcije Odbora za bezbjednost i odbranu treba imati u vidu kontekst godišnjeg rada Skupštine Crne Gore. Tokom 2013. godine, sva radna tijela Skupštine razmotrila su ukupno 355 prijedloga zakona i 2 071 amandman, a Skupština je usvojila 113 zakona. Sva radna tijela dostavila su Skupštini 406 amandmana, Odbor za bezbjednost i odbranu dostavio je dva.

Sastav članova Odbora, javnost rada i interakcija sa zainteresovanim stranama

Odbor je tokom 2013. godine dobio dva nova člana, Darka Pajovića, koji je zamjenio dotadašnjeg predstavnika Pozitivne Crne Gore u Odboru, Zorana Miljanića, i Snežanu Jonicu, koja je zamjenila dugogodišnjeg člana Odbora, Vasilija Laloševića, iz Socijalističke narodne partije. Ona je jedina poslanica u sastavu Odbora i ovim je napravljen prvi korak u pravcu rodne ravnopravnosti u Odboru.

Tokom 2013. godine, Odbor je nastavio s radom bez zamjenika predsjednika Odbora, koji je trebalo da bude izabran iz redova opozicionih političkih partija, u skladu s Poslovnikom Skupštine. Opozicija ne uspijeva da postigne dogovor o ovom pitanju od 2009. godine.

Odbor je nastavio s dobrom praksom otvorenosti u radu – od ukupno 14 sjednica Odbora, tri su bile zatvorene za javnost⁶⁹. U februaru 2014. godine, Odbor je po prvi put objavio sve zapisnike⁷⁰ sa sjednica Odbora održanih tokom 2013. godine, što je korak naprijed u pogledu unapređenja transparentnosti rada Odbora.

Ipak, tokom 2013. godine nije bilo učešća predstavnika civilnog društva (uključujući akademsku zajednicu, domaće i međunarodne NVO) u radu Odbora. Takođe, i dalje nije uspostavljena saradnja (u smislu zajedničkog rada, po uzoru na, recimo, saradnju s Državnom revizorskom institucijom) s predstvincima ostalih nadzornih institucija koje imaju nadležnosti nad institucijama sektora bezbjednosti i odbrane: Unutrašnjom kontrolom policije, Etičkim odborom policije, Savjetom za građansku kontrolu policije, Agencijom za zaštitu ličnih podataka, Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, itd.

⁶⁸ Uključujući Prijedlog zakona o budžetu i Prijedlog zakona o završnom računu.

⁶⁹ Radi se o 3, 9, i 12. sjednici Odbora, prilikom kojih je razmatran godišnji Izvještaj o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost i održano kontrolno saslušanje.

⁷⁰ Dostupno na: <http://skupstina.me/index.php/me/odbor-za-bezbjednost-i-odbranu/sjednice>

Planiranje parlamentarnog nadzora

Plan parlamentarnog nadzora za 2013. godinu usvojen je na prvoj sjednici Odbora u 2013. godini održanoj u januaru⁷¹, koja je bila zatvorena za javnost jer je prva tačka dnevnog reda bila razmatranje Izvještaja o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost. Nije bilo javnog poziva za zainteresovane strane da dostave sugestije u vezi s radom i aktivnostima Odbora, što je praksa nekih drugih skupštinskih radnih tijela, npr. Odbora za ekonomiju, finansije i budžet.

Plan parlamentarnog nadzora nije usklađen s dinamikom rada Vlade, koja proizilazi iz Plana rada Vlade, iako Vlada umnogome kreira agendu Odbora – u prvom redu dostavljanjem prijedlog zakona na razmatranje, a onda i prijedlozima za imenovanje, itd. U Planu nema spiska Vladinih prijedloga zakona koji će biti razmatrani, što bi omogućilo članovima Odbora bolju pripremu i veći doprinos unapređenju tekstova zakona. Odbor, takođe, nema praksu da identificuje strateška dokumenta, akcione planove i analize iz Plana rada Vlade za koje bi izrazio interesovanje za razmatranje ili učešće u kreiranju (putem komentara i smjernica za uređenje nekog pitanja).

Dvije aktivnosti koje nijesu realizovane tokom 2012. godine, a nijesu našle mjesto u novom Planu:

- razmatranje informacije o ulozi Uprave carina u bezbjednosnom sektoru i realizovanje posjete;
- konsultativno saslušanje na temu „Privatni bezbjednosni sektor u Crnoj Gori“.

Posjeta Sektoru za vanredne situacije, koja je prenesena kao obaveza iz I kvartala 2012. godine, nije realizovana ni do kraja 2013. godine⁷².

Najveći dio aktivnosti Odbora iz Plana bio je istovjetan aktivnostima iz 2012. godine, budući da se Plan odnosi na zakonske obaveze. Od pet „novih“ obaveza i inicijativa (u odnosu na prethodni Plan), realizovana je samo jedna: razmatranje informacije o izvršenju budžeta za 2012. godinu u dijelu sredstava namijenjenih za rad organa i institucija iz člana 3 stav 1 Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane.

Deset aktivnosti iz Plana parlamentarnog nadzora za 2013. godinu nije realizovano.

Pregled ispunjenja Plana vršenja parlamentarnog nadzora u 2013. godini

Legenda tabele: R – realizovano, N – nerealizovano

Praćenje aktivnosti organa i institucija u oblasti bezbjednosti i odbrane u CG u cilju uvida u ostvarivanje utvrđene politike u ovim oblastima i iznošenja zahtjeva za dostavu informacija o aktivnostima i preduzetim mjerama po bilo kojem pitanju iz djelokruga njihovog rada.	R
Nadzor nad poštovanjem političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu organa i institucija.	R
Razmatranje Izvještaja o radu Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore za 2012. godinu.	R
Razmatranje Izvještaja o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2012. godinu.	R
Razmatranje Izvještaja o radu Ministarstva unutrašnjih poslova za 2012. godinu.	R

71 Treća sjednica odbora održana je 30. januara 2013. godine.

72 Realizovano u januaru 2014. godine.

Razmatranje Izvještaja o stanju zaštite i spašavanja u 2012. godini.	R
Razmatranje Godišnjeg izvještaja o spoljnoj trgovini kontrolisanom robom za 2012. godinu.	R
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 drugima aktivnostima u inostranstvu.	R
(novo) Razmatranje Informacije o izvršenju budžeta za 2012. godinu u dijelu sredstava namijenjenih za rad organa i institucija.	R
Razmatranje posebnih izvještaja Državne revizorske institucije za 2012. godinu o finansijskom poslovanju organa i institucija.	Nije bilo.
Razmatranje Prijedloga zakona o budžetu za 2014.	R
Razmatranje Izvještaja o primjeni mjera tajnog nadzora.	N
Organizovanje i sprovođenje konsultativnog i kontrolnog saslušanja i iniciranje parlamentarne istrage.	R R N
Održavanje sjednice Odbora na zahtjev jedne trećine članova Odbora, s jednom temom dnevnog reda.	N
Razmatranje prijedloga kandidata za imenovanje na rukovodeće dužnosti u oblasti bezbjednosti i odbrane.	R
Posjeta Sektoru za vanredne situacije i civilnu bezbjednost.	N
(novo) Razmatranje stanja u oblasti bezbjednosti vazdušnog saobraćaja i vazdušnog prostora.	N
Razmatranje informacije interresorne radne grupe Vlade Crne Gore za uspostavljanje integrisanog sistema kontrole, nadzora i zaštite mora.	N
Razmatranje izvještaja koji Vojska Crne Gore upućuje Vladi, a koji tretira pitanje efikasnog integrisanog sistema pomorske bezbjednosti.	N
Razmatranje Izvještaja o napretku Crne Gore u Akcionom planu za članstvo (MAP).	N
Međunarodna saradnja: Posjeta odborima za bezbjednost i odbranu regiona, EU i SAD.	Ne može se smatrati parlamentarnim nadzorom.
(novo) Razmatranje Izvještaja Evropske komisije o praćenju rezultata borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u skladu s mjerilima iz poglavila 23 i 24.	N
(novo) Razmatranje posebnih izvještaja policije o aktivnostima u borbi protiv narkokriminala, prostitucije i trgovine ljudima, zelenaštva, iznude i drugih vidova kriminala s povećanim stepenom društvene opasnosti.	N
(novo) Razmatranje posebnog izvještaja Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma o ugrožavanju ekonomskih interesa Crne Gore (pranje novca, odliv kapitala i sl.).	NN

II dio – Analiza sistemskog uticaja primjene Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane

Redovne ocjene Evropske komisije o potrebi za snažnijom borbom protiv korupcije i organizovanog kriminala, boljom koordinacijom i daljim reformama bezbjednosnih službi, unapređenjem vladavine prava – potvrda su da su državni organi sektora bezbjednosti i odbrane pred ozbiljnim izazovima i da tek predstoji postizanje rezultata u gorućim oblastima. Upravo ovi organi biće odgovorni da iznesu važan dio tereta najzahtjevnijih pregovaračkih poglavlja s Evropskom unijom, 23 i 24. Međutim, ovaj sektor još uvijek je opterećen brojnim nerazriješenim pitanjima, pa je stoga neophodno snažnije učešće Odbora za bezbjednost i odbranu u kreiranju boljeg okvira za funkcionisanje njegovih institucija. Dosadašnji uspjesi i neuspjesi ovog sektora rezultat su rada svih aktera institucionalnog okvira, pa i Odbora za bezbjednost i odbranu.

Potreba za repozicioniranjem Odbora

Dva su osnovna (direktna) načina djelovanje Odbora prema institucijama: kontrolna funkcija, čiji je primarni cilj pozivanje na odgovornost predstavnika izvršne vlasti, a sekundarni uočavanje problema koje treba riješiti, i zakonodavna funkcija, putem koje Odbor učestvuje u oblikovanju pravnog okvira za funkcionisanje ovog sektora. U prethodnom dijelu smo se bavili dinamikom primjene nadležnosti Odbora iz Zakona o parlamentarnom nadzoru i vidjeli da se nedovoljno primjenjuju kontrolni mehanizmi i instrumenti za vršenje nadzora. Takođe smo konstatovali i to da se zakonodavna funkcija Odbora ne koristi u dovoljnoj mjeri za unapređenje rada ovih institucija. Pristup rada Odbora je, dakle, krajnje reaktiv u odnosu na Vladinu dinamiku i kada inicira rijetka kontrolna saslušanja i kada razmatra izveštaje i prijedloge zakona. U tom smislu, postoji prostor za bolje pozicioniranje Odbora kao pokretača reformi i proaktivniji pristup članova vladajuće većine, i posebno opozicije, za koju je Skupština najznačajniji instrument uticaja na Vladinu politiku.

U narednom dijelu Izvještaja analiziraćemo stavove predstavnika izvršne vlasti u oblasti bezbjednosti i odbrane o parlamentarnom nadzoru i radu Odbora.

Pozitivan odnos prema Zakonu

Svi predstavnici institucija s kojima su istraživači IA imali intervju⁷³ iznijeli su pozitivno mišljene o vršenju parlamentarnog nadzora nad organima sektora bezbjednosti i odbrane. Opšti stav je da je Zakon o parlamentarnom nadzoru dobar i potreban i da je „uticao na tjesniju saradnju između ministarstava i Skupštine“⁷⁴, kao i da „sama svijest organa da ih neko posmatra utiče na njih da bolje rade svoj posao“⁷⁵.

Između Odbora i institucija ostvaren je osnovni nivo povjerenja, dijaloga i saradnje, i to potvrđuje većina, iako ima i mišljenja članova Odbora da se Odboru „doziraju“ i „filtriraju“ informacije, da neka od pitanja ostaju „maglovita i nedovoljno osvijetljena“, kao i da je sektor i dalje u određenoj mjeri „zatvoren i samodovoljan“.⁷⁶

⁷³ Intervjui realizovani tokom februara i marta 2014. godine.

⁷⁴ Stav iz intervjeta.

⁷⁵ Stav iz intervjeta.

⁷⁶ Stav iz intervjeta.

Različito razumijevanje uloge Odbora

Razumijevanje uloge Odbora od strane institucija varira i može se sistematizovati u dvije osnovne grupe. Prva su oni koji ne prepoznaju u dovoljnoj mjeri nadležnosti Odbora, niti razumiju savremene tendencije parlamentarnog nadzora i smanjenja monopola vlada na odluke u vezi s bezbjednosnim sektorom. „Najekstremniji“ predstavnik ove grupe ispitanika potpuno negira konstruktivnu ulogu Odbora, čiju funkciju doživljava samo kao aktera koji se informativno izvještava, a ne kao subjekta koji treba da doprinese boljem funkcionisanju sektora, smatrajući da je „političko ocjenjivanje izvještaja o radu“ dovoljna uloga Odbora⁷⁷.

Druga grupa smatra da je potreban aktivniji rad Odbora na reformama, nije zadovoljna efektima rada Odbora, ne prepoznaje promjene u načinu rada institucija koje bi bile posljedica parlamentarnog nadzora, a najočitiji predstavnik ove grupe upućuje i otvorene kritike zbog nedovoljnog angažmana Odbora u rješavanju konkretnih problema. Od osam institucija, predstavnici četiri institucije otvoreno su izrazili mišljenje i očekivanje da Odbor uzme aktivnije učešće u razmatranju problema s kojima se institucije suočavaju.

Jedan od stavova bio je da „postoji verbalna podrška Odbora, razumijevanje i podstrek daljem radu, međutim, prisutan je nedostatak konkretnih inicijativa i intervencija u skladu sa zaključcima Odbora. Na primjer, nema amandmana na budžet u skladu s prethodno usvojenim zaključcima.“⁷⁸

Predstavnici Ministarstva odbrane i Vojske iznijeli su stav da se ni Odbor ni Skupština nijesu dovoljno angažovali oko rješavanja problema u vezi s poligonima za uništavanje viška naoružanja, što je pitanje koje nosi visoki rizik za bezbjednost. Naveden je i primjer da je Parlament Albanije, suočivši se s istim problemom, usvojio poseban zakon u vezi s ovim pitanjem, i objašnjeno je da se Odbor mogao uključiti u podizanje svijesti o ovom problemu, kao i u komuniciranje s građanima i zainteresovanim stranama o razmjerama ovog problema i modalitetima za rješavanje.

Primjeri još nekih problema koje su institucije istakle, a trebalo bi da budu u domenu interesovanja Odbora:

- Direkcija za zaštitu tajnih podataka vrši nadzor nad Ministarstvom odbrane u domenu primjene Zakona o tajnosti podataka, a Ministarstvo nad Direkcijom upravni nadzor.
 - Iako je zaključak Odbora bio podrška Ministarstvu odbrane i Vojsci u daljim naporima za podmlađivanje kadra, usvojeni Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija suzio je mogućnosti Vojske da zapošljava vojниke po ugovoru, a niti jedan od članova Odbora nije imao na umu specifičnost Vojske prilikom glasanja za zakon, niti politiku Odbora prema ovom pitanju.
 - Ustavna uloga Savjeta za odbranu i bezbjednost kočnica je za efikasnost Vojske.
 - Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma nema softver već se svi predmeti arhiviraju u papirnoj verziji, što veoma otežava rad.
 - Predstavnici Uprave policije izrazili su nezadovoljstvo Zakonom o unutrašnjim poslovima.
 - Izražen je stav da je Odbor trebalo da razmotri Plan reorganizacije javne uprave kao jedan od ključnih dokumenata za reorganizaciju Uprave policije.
- itd.

Ovi problemi namjerno nijesu detaljno objašnjavani, jer to nije predmet ovog Izvještaja, već služe kao pokazni primjeri stava institucija o potrebi za većim angažovanjem Odbora na konkretnim pitanjima.

77 Stav iz intervjuja.

78 Stav iz intervjuja.

Ažurnost odgovora institucija na zahtjeve Odbora

Iako je Zakon o parlamentarnom nadzoru obezbijedio dužnost dostavljanja informacija, odgovori na zahtjeve Odbora od strane institucija teku različitom dinamikom – izvještaji Vojske i Ministarstva odbrane, za koje je Odbor 2011. godine donio odluku da budu dostavljeni, još uvijek nijesu razmotreni⁷⁹. Problematične su i reakcije Državnog tužilaštva na čije izvještaje se uvijek čeka duže nego, na primjer, izvještaje Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost⁸⁰. „Zaboravljena“ kontrolna saslušanja dešavala su se i 2012. godini, kada je nastavak kontrolnog saslušanja u vezi s aferom Telekom kasnio dva mjeseca.

Iako zaposleni u organima i institucijama 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 institucijama⁸¹, do sada nije bilo takve prakse.

Pasivnost članova prepreka snažnijoj ulozi Odbora

U praksi se takođe pokazala spornom ažurnost članova Odbora za sprovođenje sopstvenih inicijativa. U ovom dijelu posebnu odgovornost snosi opozicija, koja u 2013. godini nije sprovedla nijedno od dva kontrolna saslušanja na koja je imala pravo. Iako je suprotno svim očekivanjima, Zakon o parlamentarnom nadzoru nije podsticajno djelovao na članove Odbora da aktivnije primjenjuju kontrolne mehanizme kojima se direktno vrši nadzor, već je primjena tih mehanizama ostala na istom nivou kao i prije usvajanja Zakona⁸².

Opozicija, takođe, u dovoljnoj mjeri ne koristi medije za vršenje pritiska na parlamentarnu većinu u pogledu učestalije primjene kontrolnih mehanizama, kojima bi se uticalo na dalju reformu sektora. Pozitivna praksa je da se najveći broj inicijativa u Odboru usvaja jednoglasno ili se ne usvajaju uopšte. Međutim, ne radi se o velikom broju usvojenih inicijativa sudeći po ukupnom broju aktivnosti Odbora.

Analizirajući parametar dostavljenih, razmatranih i odbijenih⁸³ inicijativa u Odboru, može se konstatovati da je na umjerenom nivou politička volja odnosno odnos članova Odbora iz vladajuće većine prema primjeni kontrolnih mehanizama i pozivanju predstavnika izvršne vlasti na odgovornost. Po pravilu, većina ne blokira inicijative manjine, ali vrlo rijetko ima sopstvenih inicijativa, dok opozicija nije u dovoljnoj mjeri prepoznala potencijal Zakona o parlamentarnom nadzoru.

Broj održanih sjednica Odbora po godinama:⁸⁴

2006/7.	2008.	2009.	2010.	2011. ⁵	2012.	2013.
13	15	13	13	16	13	14

Kao posebnu karakteristiku rada ovog Odbora, poslanici ističu redovno prisustvo većine članova Odbora na sjednicama. Ipak, budući da su lideri opozicije i vladajuće većine članovi Odbora, to se katkad može odraziti na intenzivnost rada koji, sudeći po svim parametrima o radu, nijesu u porastu nakon usvajanja Zakona. „Struktura Odbora je takva da obuhvata najuticajnije ljude iz partija, koji imaju puno obaveza, a praksa je da se traži prisustvo svih, da se radi u punom kapacitetu⁸⁵.“

80 Primjer: Dostavljanje informacije o napadima na novinare.

81 Član 17, stav 1 Zakona o parlamentarnom nadzoru

82 Detaljni podaci mogu se naći u prvom dijelu Izvještaja za sve mehanizme.

83 Detaljni podaci mogu se naći u prvom dijelu Izvještaja za sve mehanizme.

84 Godina početka primjene Zakona o parlamentarnom nadzoru.

85 Stav člana Odbora iznijet na sastanku s predstvincima IA.

Članovi Odbora takođe smatraju da se radi „o jednom od najboljih odbora, ne zbog atmosfere koja se stvara, nego zbog zaista teških pitanja kojima se mi bavimo na zatvorenim sjednicama“⁸⁶.

Problematika tajnih podataka

Svim rukovodiocima organa nije poznato da Odbor ima uvid u tajne podatke. Članovi Odbora i predstavnici institucija ocjenjuju diskusije na zatvorenim sjednicama Odbora kao dinamične, čak i konstruktivnije nego one otvorene za javnost kada se „zbog prisustva medija, brojna pitanja politizuju“⁸⁷.

Međutim, javlja se problem potpuno suprotne interpretacija tajnih podataka od strane vladajuće većine i manjine u Odboru, što je „svojevrstan vid manipulacije, koji može nanijeti štetu državnim organima koji su u posjedu tih informacija“⁸⁸, a to takođe pravi konfuziju u javnosti. Istupanje članova Odbora s dijametralno suprotnim tvrdnjama nakon zatvorenih sjednica ne doprinosi povjerenju građana u konstruktivan rad Odbora.

Status zaključaka

Jedan od najvažnijih instrumenata za vršenje direktnog uticaja na državne organe sektora bezbjednosti i odbrane je putem zaključaka Odbora. Zakonom o parlamentarnom nadzoru nije posebno definisan status zaključaka i oni formalno-pravno nijesu obavezujući za institucije. Ipak, postoji potreban nivo političke kulture da se zaključci radnih tijela Skupštine makar načelno smatraju obavezujućim za sve državne organe i da se primjenjuju u „dobroj vjeri“.

Ni izvještavanje o zaključcima nije precizno uređeno. Iako je članom 13 Zakona o parlamentarnom nadzoru propisano: „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 i *informisati Odbor o preduzetim mjerama na realizaciji zaključaka i preporuka Odbora i/ili Skupštine*“ – dio odredbe koji se odnosi na izvještavanje o zaključcima ne primjenjuje se po automatizmu već isključivo po zahtjevu Odbora, što nije dobra praksa. Nedefinisanje rokova za izvještavanje o svim zaključcima je problem, a osim toga, za mnoge od zaključaka nije jasno definisan organ koji treba da realizuje zaključak.

Jedno od mišljenja predstavnika institucija je da sama realizacija zaključaka Odbora ne treba da bude obavezujuća već da zaključci treba da budu široko postavljeni, jer je Vlada izvršna vlast koja vodi politiku. Drugi od sagovornika ih je nazao „proklamacije Odbora“, što govori o percepciji njihovog karaktera iz ugla Vlade.

O problematičnosti statusa zaključaka govori i primjer da je Uprava policije prilikom faze formulacije budžeta za 2014. godinu uputila inicijativu prema Ministarstvu finansija, pozivajući se na zaključak Odbora sa osme sjednice⁸⁹ koji glasi: „Uvažavajući okolnost da su preuzete mјere i radnje saobraćajne policije značajno uticale na smanjenje broja saobraćajnih nezgoda i njihovih posljedica, Odbor cjeni neophodnim adekvatno opremanje pripadnika saobraćajne policije i podsjeća na sugestiju upućenu Ministarstvu finansija Vlade Crne Gore sa četvrte sjednice Odbora održane 31. januara 2013. godine, u okviru Zaključka br. 5.“ Ministarstvo finansija nije uvažilo zaključak.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Stav iz intervjuja

⁸⁸ Stav iz intervjuja, odnosi se na razmatranje Izvještaja o napretku u okviru Akcionog plana za članstvo u NATO (MAP).

⁸⁹ Održane u maju 2013. godine

Ovakvi primjeri ostavljaju negativan utisak o autoritetu Odbora u odnosu na institucije koje primjenjuju zaključke.

Za ovaj Odbor je takođe karakteristična učestala praksa, prilikom odlučivanja, izražavanja izdvojenog mišljenja od strane članova iz opozicije, kao i izjašnjavanje o zaključcima pojedinačno, čime se postiže saglasnost svih članova Odbora oko nekih pitanja. Predstavnici vladajuće većine i opozicije posebno ističu, kao pozitivnu težnju Odbora, da se zaključci usvajaju konzensusom. Međutim, to je često na uštrb konkretnosti i kvaliteta zaključaka. Budući da su zaključci često načelni i deklarativni, teško je pratiti njihovu implementaciju, a samim tim je umanjen doprinos Odbora rješavanju nekog pitanja, kao i ukupan uticaj na sektor. S druge strane, najveći broj onih konkretnih zaključaka ostaje nerealizovan⁹⁰.

Primjer pregleda realizacije zaključaka Odbora u odnosu na jednu instituciju

Iz tabele se može vidjeti dinamika interesovanja Odbora u odnosu na ANB tokom tri godine primjene Zakona, koje su pokrenute teme u vezi s radom ANB, forma zaključaka, izvršeni uticaj i ocjena stepena realizacije od strane same ANB⁹¹.

Ukupan parlamentarni nadzor nad ANB (decembar 2010 – decembar 2013)		
Sjednica Odbora:	Zaključci Odbora:	Realizacija zaključaka ili komentar aktivnosti dostavljen od ANB:
18. jul 2011. godine 35. sjednica – razmoredren Izvještaj o radu ANB za 2010. godinu	4. Odbor je ocijenio neophodnim kontinuirano unapređenje tehničkih i kadrovske kapaciteta. 5. Odbor predlaže nadležnim državnim organima u sektoru odbrane i bezbjednosti da dodatno osnaže saradnju jasno razgraničavajući odgovornosti na strateškom i operativno-taktičkom nivou, uz obezbjeđenje efikasne koordinacije i civilne kontrole.	4. U okviru reformskog procesa unutar Agencije, vrši se kontinuirana obuka službenika, s ciljem jačanja ukupnih kadrovske kapaciteta i dostizanja najviših standarda u ovoj oblasti. Takođe, u mogućoj mjeri, unapređuju se i tehnički resursi Agencije, shodno opredijeljenim budžetskim sredstvima. 5. ANB ostvaruje intenzivnu saradnju s drugim državnim organima i institucijama, kao i NVO. Vrši se intenzivna razmjena podataka s UP/MIUP, prvenstveno po pitanju suprotstavljanja organizovanom kriminalu. U kontinuitetu se otvaraju saradnja s Tužilaštvom, MO, MVPEI i USPNFT, u skladu s obavezom međusobne razmijene raspoloživih podataka od značaja za bezbjednost, kao i s Direkcijom za zaštitu tajnih podataka, radi implementacije propisa i standarda u ovoj oblasti.

90 Primjeri nerealizovanih konkretnih zaključaka: a) pristupiti procesu osavremenjivanja helikopterske jedinice nabavkom savremenih helikoptera; b) opremiti i modernizovati inženjersku jedinicu Vojske Crne Gore, c) uvažavajući pitanje organizacijsko formacijske strukture i nedostatak projektovanog broja oficira i vojnika po ugovoru, s posebnim osvrtom na prošječnu starosnu strukturu, Odbor upućuje preporuku Vladi Crne Gore za rješavanje ovog pitanja u što skorijem roku.

91 Dopis direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost, broj 250/14-01-4244, Podgorica, 4. 4. 2014. godine

14. novembar 2011. godine	(nije bilo zaključaka)	
38. sjednica – kontrolno saslušanje direktora ANB o organizaciji i dje- lovanju pripadnika ve- habijskog pokreta u CG		
23. decembar 2011. godine	1. Odbor cijeni neophodnim da na- dležni državni organi nastave ak- tivnosti u cilju što bržeg otkrivanja lica odgovornih u predmetu Listinzi „Keljmendi“ i „Šarić“. 2. Odbor podržava saradnju i koordina- ciju nadležnih državnih organa u ovom predmetu. 3. S obzirom na to da je postupanje nadležnih državnih organa u pred- metnom slučaju u toku, Odbor od učesnika kontrolnog saslušanja zahtjeva da bude blagovremeno informisan o rezultatima daljih ak- tivnosti u ovom predmetu, radi procjene potrebe za nastavkom kontrolnog saslušanja.	ANB je u skladu sa svojim nadle- žnostima nastavila aktivnosti ve- zane za navedene slučajeve. Pri- kupljeni podaci su u kontinuitetu razmjenjivani na unutrašnjem i međunarodnom planu.
6. februar 2012. godine	(nije bilo zaključaka)	
43. sjednica – kontrolno saslušanje direktora ANB i ministra vanjs- kih poslova i evrops- kih integracija u vezi s ocjenama NATO-a o napretku CG u učešću u Akcionom planu za članstvo (MAP) za 2011. godinu.		
26.decembar 2012. godine	Odbor je, uvažavajući nalog izdat Agen- ciji za nacionalnu bezbjednost da u roku od šest mjeseci izvijesti Državnu revizorsku instituciju o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama, posebno važnim oci- jenio da prije rasprave o godišnjem izvještaju o radu za 2012. godinu od strane Agencije bude upoznat s rezul- tatima preduzetog.	Realizovano.
2. sjednica – razma- tranje Izvještaja DRI o reviziji finansijskog izvještaja ANB-a za 2011. godinu		

<p>30. januar 2013. godine</p> <p>3. sjednica – razmatranje Godišnjeg izvještaja o radu za 2011. godinu</p>	<p>3. Konstatovana je neophodnost nastavka snaženja struktura bezbjednosnog sistema u Crnoj Gori, te djelotvorne i intenzivne saradnje državnih organa u Crnoj Gori, kao snažnog instrumenta na planu borbe protiv svih oblika nezakonitog djelovanja.</p> <p>4. Uvažavajući kontekst djelotvorog suprotstavljanja organizovanom kriminalu i korupciji, Odbor posebno važnim cijeni ostvarenje visokog stepena međunarodne saradnje s obavještajnim i bezbjednosnim službama drugih država i međunarodnih organizacija i insistira na nastavku istih.</p> <p>5. Odbor cijeni neophodnom potrebu održavanja konsultativnih saslušanja o aktualnim temama iz oblasti bezbjednosne politike po segmentima djelovanja Agencije za nacionalnu bezbjednost.</p>	<p>3. Reforme koje ANB u kontinuitetu sprovodi imaju za cilj stvaranje integrisanog sistema bezbjednosti na nacionalnom nivou, što podrazumijeva kontinuitet u komunikaciji između Agencije i organa za sprovođenje zakona vezano za zajedničke mete i interese.</p> <p>4. ANB je u kontinuitetu posvećena dostizanju NATO standarda i intenzivnoj saradnji sa službama partnerima iz kolektivnog sistema bezbjednosti i međunarodnim organizacijama.</p>
<p>24. maj 2013. godine</p> <p>9. sjednica – razmatranje izvještaja o radu za 2012. godinu</p>	<p>3. S obzirom na sve češću pojavu cyber kriminala i značaja pitanja ekonomске bezbjednosti zemlje, Odbor cijeni neophodnim intenzivne obuke i usavršavanja kadrova Agencije za nacionalnu bezbjednost u kontekstu blagovremene izgradnje kapaciteta za ove oblasti, uz intenzivnu saradnju s partnerskim službama.</p> <p>4. Odbor je važnom ocjenio pozitivnu ocjenu provedene redovne godišnje kontrole bezbjednosnih procedura za zaštitu NATO podataka, čime je Crna Gora još jednom pokazala da je ozbiljan i kredibilan partner NATO-u.</p> <p>5. Odbor će nastaviti da kroz parlamentarni nadzor prati aktivnosti Agencije za nacionalnu bezbjednost po segmentima njenog djelovanja u okviru Plana parlamentarnog nadzora za 2013. godinu i vanredno po potrebi, u skladu s procedurom.</p>	<p>Agencija posebnu pažnju posvećuje savremenim bezbjednosnim izazovima i prijetnjama, među kojima su cyber kriminal i ekomska/energetska bezbjednost, zbog čega vrši organizaciona i kadrovska prilagođavanja i kontinuiranu edukaciju kadrova u ovim oblastima.</p>

Stručna podrška radu Odbora

Članovi Odbora iz vladajućih i opozicionih partija u Odboru saglasni su u ocjeni da je potrebno unapređenje stručnih kapaciteta Odbora.

Član Odbora iz vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS) ukazao je da je realno stanje da Vlada ima više kapaciteta za izrazito stručna pitanja iz ove oblasti: „Nijesmo mi dovoljni sami sebi, to samo može da bude nama potpora. I nedostatak ove stručne, jake ekipe, imajući u vidu izazove, možda treba da bude prisutna i više nego kod ostalih odbora.“

Članovi Odbora iz opozicije saglasili su se s ovim mišljenjem, ističući pritom i potrebu politički neutralne stručne službe u koju će opozicija imati povjerenja. Jedan od članova je o sporovođenju parlamentarnog nadzora dao sljedeći stav:

„Mi nijesmo sposobni da možemo to da napravimo na pravi način, ni mi, ni Skupština. Mi smo posjetili „sobu“, svako ko je bio tamo jasno mu je da se može neovlašteno prisluškivati. Bavimo se velikim brojem pitanja – vojska, sistem odbrane, naoružanje, ANB, veliki je broj pitanja, uz budžet. Mi to savladavamo koliko možemo, napredak se vidi. Potrebno je staviti akcenat u izvještaju na neophodnost stručne i neutralne službe, da imaju praktična znanja, da ne budu lojalni ni partijama, ni ANB, ni UP.“

Ključna dostignuća, ključne slabosti

Jedna od sjednica Odbora koja je bila među najpoznatijim u javnosti, a istovremeno i među najznačajnijim, jeste sjednica o policijskoj akciji „Balkanski ratnik“ iz 2010. godine. Na toj sjednici Odbora uočena je nedovoljna koordinacija između službi bezbjednosti i nedovoljna komunikacija i razmjena informacija. Uslijedio je niz sjednica Odbora u vezi s ovim pitanjem i konkretnim predmetom, koji je istovremeno napredovao i u pravosudnom sistemu. Međutim, iako je u ovom predmetu postignut uspjeh, Odbor nije dovoljno pažnje posvetio sistemskom rješavanju ovog pitanja, kao ni Vlada, pa se četiri godine kasnije i dalje aktivno radi na rješavanju istog problema: izradom posebnog zakona o specijalnom tužilaštvu po uzoru na hrvatski Uskok, izradom Protokola o saradnji između Državnog tužilaštva i Uprave policije, kao i usvajanjem posebnog Zakona o osnovama obaveštajno-bezbjednosnog sektora, itd.

Usvajanjem Zakona o parlamentarnom nadzoru „osvojen“ je određeni, važan nivo nadzora:

- redovnim razmatranjem godišnjih izvještaja o radu⁹² postignuta je veća transparentnost rada institucija koje odgovaraju za svoj rad pred Odborom i omogućeno otvaranje diskusije o pitanjima od značaja;
- zakonskim obavezivanjem institucija da dostave informacije, Odbor se na kontrolnim saslušanjima⁹³ informiše o spornim pitanjima.

Međutim, Odbor stagnira kada je u pitanju primjena kompleksnijih kontrolnih mehanizama koje propisuje Zakon. Odbor u dovoljnoj mjeri ne doprinosi rješavanju problema – to potvrđuje najveći broj zaključaka Odbora koji su deklarativnog karaktera, a ne konkretan prijedlog za rješenje problema. To potvrđuje i mišljenje više predstavnika institucija. Odbor takođe dovoljno ne koristi nezavisnu ekspertizu civilnog društva za razmatranje pitanja koja nemaju lako i brzo rješenje i koja bi trebalo da budu razmotrena s više aspekata.

Preporuke:

- Neophodno je da Odbor više koristi svoju zakonodavnu funkciju kao odgovor na probleme sektora bezbjednosti i odbrane.
- Potrebno je izbjegavati praksu objedinjavanja rasprava o različitim izvještajima koje Odbor dobija od subjekata nadzora, kako bi se svakom izvještaju posvetila temeljna pažnja. Takođe je potrebno uvesti praksu segmentiranih tematskih rasprava o radu institucija po tačkama nadležnosti.

92 Razmatranje izvještaja nije novina u radu Odbora koja je započeta usvajanjem Zakona, ali je Zakonom utvrđena obaveza i za institucije i za Odbor što doprinosti redovnom i relativno pravovremenom sprovođenju ove aktivnosti.

93 Ni kontrolna saslušanja nijesu novina ovog Zakona. Propisana su i Poslovnikom Skupštine, ali je postojanje posebnog Zakona koji uređuje ovo pitanje uticalo na institucije da s posebnom ozbiljnošću pristupaju obavezama.

- Potrebno je da Odbor u vršenju nadzora nad institucijama i organima iz oblasti bezbjednosti i odbrane uspostavi saradnju i s nezavisnim institucijama, kao što su Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i Agencija za zaštitu ličnih podataka.
- Odbor treba da, 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, u cilju sticanja objektivnije i sveobuhvatnije predstave o radu Uprave policije. Na sličan način bi trebalo urediti i odnos Odbora s Etičkim odborom Uprave policije i Odjeljenjem za unutrašnju kontrolu policije Ministarstva unutrašnjih poslova. Izvještaji se ne bi morali nužno razmatrati na jednoj sjednici.
- Izmjenama i dopunama Zakona o parlamentarnom nadzoru propisati kao obavezno izvještavanje o zaključcima Odbora od strane institucija (po automatizmu, a ne naknadnom zahtjevu Odbora) u roku koji odredi Odbor. A sa simboličkim značenjem, vesti praksi redovnog dostavljanja zaključaka u pisanoj formi institucijama nakon sjednice Odbora.
- Potrebno je uspostaviti sistemski nadzor nad primjenom mjera tajnog nadzora i učestalo koristiti brojne mehanizme koje Odbor ima na raspolaganju.
- Mehanizam posjete je potrebno preciznije definisati. Informacije o obavljenim posjetama institucijama potrebno je sačinjavati u formi izvještaja, uz zaključke, mjere ili preporuke, i iste učiniti dostupnim na internet stranici Skupštine.
- Postići „džentlmenski sporazum“ u Odboru o najmanjem broju sjednica u mjesecu kao mjeru za podsticanje aktivnijeg rada Odbora.
- Potrebno je blagovremeno i u skladu sa Zakonom planirati rad za narednu godinu na kraju tekuće. Proces usvajanja Plana parlamentarnog nadzora treba učiniti participativnim upućivanjem javnog poziva za zainteresovane strane za dostavljanje prijedloga. Potrebno je, prilikom izrade nacrta Plana, uzeti u obzir Program rada Vlade. Takođe, potrebno je najmanje jednom u toku godine, pod posebnom tačkom dnevног reda, razmotriti stepen ispunjenja planiranih obaveza i prema potrebi izvršiti izmjene i dopune plana.
- Potrebno je u najskorijem roku imenovati zamjenika predsjednika Odbora iz redova opozicije.
- Potrebno je učestalije koristiti mehanizam konsultativnog saslušanja za razmatranje pitanja od značaja za nadzor nad sektorom bezbjednosti i odbrane. Kroz ovaj i druge mehanizme treba unaprijediti i saradnju sa civilnim društvom.
- Na posebnim sjednicama ili pod posebnom tačkom dnevног reda, u toku trećeg kvartala, Odbor treba da razmatra analitičke izvještaje o izvršenju budžeta za tekuću godinu koje dostavljaju institucije i organi nad kojima vrši nadzor, u skladu sa zaključkom Odbora.
- Članovi Odbora treba da iniciraju izmjene Zakona o tajnosti podataka (čl. 26, stav 1), kako bi omogućili članovima Senata DRI da mogu pristupiti tajnim podacima bez prethodne dozvole i na taj način omogućiti nesmetanu kontrolu svih finansijskih aspekata rada institucija u sektoru bezbjednosti i odbrane.
- Potrebno je da članovi Odbora razmatraju izvještaj o radu jedinice za unutrašnju reviziju Agencije za nacionalnu bezbjednost, koji se u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru dostavlja Skupštini Crne Gore (čl. 32). Izvještaje unutrašnje revizije ostalih institucija nad kojima Odbor vrši nadzor potrebno je tražiti od Ministarstva finansija, kojem se jedino i dostavljaju.
- Kako je cijeli sektor bezbjednosti i odbrane već bio predmet rada DRI u prethodnom

periodu, Odbor treba da uputi prijedlog (neobavezujuće savjetodavno mišljenje) DRI da u plan revizija uključi i sprovođenje kontrolnih revizija kod institucija i organa nad kojima Odbor vrši nadzor.

- Rasprave o završnom računu budžeta potrebno je u većoj mjeri koristiti kao priliku da Odbor utvrdi što je od strane institucija i organa nad kojima vrši nadzor preduzeto na planu ispunjavanja preporuka Državne revizorske institucije iz izvještaja o reviziji završnog računa budžeta.
- Povećati broj učesnika na sjednicama Odbora na kojima se razmatraju pitanja budžeta većim brojem predstavnika institucija, uključujući organizacione jedinice, posebno one koje direktno odgovaraju za svoj rad (Uprava policije, Direktorat za vanredne situacije, itd.).

O Institutu alternativa

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

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

Djelujemo kao **think tank**, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: i) javna uprava, ii) odgovorne javne finansije, iii) parlamentarni program, iv) bezbjednost i odbrana i v) socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavљa. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika, koju organizujemo od 2012. godine.

U dosadašnjem radu sarađivali smo sa Centrom za istraživanja i monitoring (CEMI), Centrom za građansko obrazovanje (CGO) i Evropskim pokretom u Crnoj Gori (EpuCG). Kada je riječ o inostranim partnerima, sarađujemo sa Centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) iz Ženeve, Evropskim centrom za javne politike iz Brisela, Centrom za izučavanje međunarodnih politika (CeSPI) iz Rima i Centrom za izučavanje demokratije iz Sofije.

Upravljanje organizacijom podijeljeno je između Skupštine i Upravnog odbora. Predsjednik Upravnog odbora je Stevo Muk, a koordinatorica istraživanja je dr Jovana Marović.

Više o našem radu saznajte na:

www.institut-alternativa.org



CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-40-3
COBISS.CG-ID 25812752

