



Парламентарна контрола служби безбедности у Републици Србији

РЕЗИМЕ

У овом тексту биће размотрени теоријски и практични домети парламентарне контроле служби безбедности у Републици Србији и показано да су релативно велике могућности за ефикасну и делотворну контролу које даје нормативни оквир у пракси неискоришћене због, у највећој мери, недостатка политичке воље да се контрола врши. Дају се конкретне препоруке за јачање парламентарне контроле служби безбедности и закључује да она, у првој деценији 21 века, још увек остаје неискоришћени потенцијал за учвршћивање демократског карактера односа власти и грађана у Републици Србији.

Увод

Савремена демократија заснива се на владавини права, демократским институцијама и остваривању и заштити људских права, на чему се гради мир, благостање, развој и стреми другим универзалним циљевима човечанства. Неспорно стално развијање суштине и форме основних вредности није, међутим, праћено смањивањем безбедносних претњи друштвима која их негују. Од краја хладног рата наовамо безбедност просечног грађанина света, притешњена између модерних безбедносних претњи и све агресивнијих и свеобухватнијих мера којима се данашње државе против њих боре, према многим мишљењима⁶⁹ опада.

Суочене са безбедносним изазовима глобалних размера, најречитије исказаним самоубилачким нападима на Њујорк и Вашингтон 11. септембра 2001.

68 Заштитник грађана Републике Србије

69 Winkler, Theodor H., *Managing change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2002.

године, угрожене државе и друштва се све више окрећу парадоксалном решењу – заштити отвореног друштва помоћу тајних служби, сматрајући да једино оне могу да полицијским и војним снагама обезбеде информације потребне за сузбијање претњи, или бар ефикасан одговор на њих.

Да би биле делотворне, службе се користе тајним средствима и методама и непрестано захтевају све шира овлашћења. Демократија, међутим, тежи транспарентности у обављању јавних послова и тражи стриктно поштовање људских слобода и права. Иако постоје да би штитиле безбедност грађана и њихових политичких заједница, увек постоји опасност да саме службе постану извор претњи. Безбедносне службе су инструмент у рукама највиших државних институција, који се може користити за добро или зло⁷⁰. Привлачне због ванредних метода и средстава која су им на располагању, службе могу постати средство политичких или других група за остваривање и заштиту њихових посебних интереса, или се чак сродити са њима у злоћудну симбиозу која снагом политичке моћи, новца или оружја, све према потреби, од „слуге“ постаје господар матичног друштва. Србија последње деценије 20. века пример је таквог обрта.

Демократска друштва успостављају сложен систем провера и равнотежа којим теже уравнотежењу ефикасности служби безбедности с једне, и одговорности јавних власти и поштовања људских права с друге стране. Њиме се у крајњем жели осигурати подређеност служби безбедности, и целих оружаних снага, цивилним властима и општем интересу. Тај систем, *демократска цивилна контрола сектора безбедности*, данас је прихваћен као неизоставно обележје демократског уређења и по правилу је уграђен у уставе савремених држава, а штите га и бројни међународни документи⁷¹. Један од кључних елемената те контроле је *парламентарна контрола служби безбедности*. Најзначајнији циљ контроле служби безбедности од стране парламента је да осигура да службе штите националне интересе, а не интересе владе, односно политичке групе или групације која чини владу.

70 Born, H., *Democratic and Parliamentary oversight of the Intelligence Services: Practices and Procedures*. Working Paper Series no. 20, Geneva, May 2002.

71 Преглед значајнијих међународних докумената о овој теми види у: Born, Hans i Leigh, I., *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, DCAF/University of Durham/Parliament of Norway, 2005..

Народна скупштина Републике Србије је један од два примарна актера парламентарне контроле служби безбедности (поред, наравно, самих служби безбедности). Народна скупштина, као највиши орган законодавне власти утемељена је Уставом Републике Србије и то као једнодоми парламент чијих се 250 посланика бира применом пропорционалног изборног система једном у четири године. Поред уставних одредби које регулишу њене надлежности и основна правила рада, рад Скупштине повинује се и одредбама њеног Пословника⁷² и закона којима се изричито утврђује начин рада парламента у одређеним питањима из његове надлежности, као што је Закон о основама уређења служби безбедности. Измене скупштинског пословника најављују се већ годинама ради усклађивања са низом у међувремену донетих закона⁷³, као и ради повећања ефикасности парламента.

СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Важећа законска терминологија у Републици Србији термин „службе безбедности“ користи да би означила организације извршне власти успостављене да би прикупљале, обрађивале, анализирале и достављале информације од значаја за националну безбедност. Под „службама безбедности“ у позитивном праву Србије, па и у овом тексту, подразумевају се дакле цивилне и војне, спољне (форејгн интелегенце) и унутрашње (интернал секуритш) службе.

Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије⁷⁴ утврђује да у Србији постоји три службе безбедности: Безбедносно информативна агенција (БИА), Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА). Закон забрањује оснивање и рад других служби безбедности мимо његових одредби.

Поред Закона о основама уређења служби безбедности, рад служби безбедности уређен је и Законом о безбедносно-информативној агенцији, који

72 Пречишћени текст Пословника Народне скупштине Републике Србије доступан је на: www.parlament.sr.gov.yu

73 Примера ради, Закон о Заштитнику грађана донет 2005. године прописује да ће Пословник Народне скупштине бити усаглашен са његовим одредбама у року од 6 месеци од дана ступања закона на снагу. До момента писања овог текста, дакле краја септембра 2008. године, то ипак није учињено.

74 „Сл. гласник РС“ бр. 116/07

ближе регулише рад те цивилне службе, и Законом о службама безбедности Савезне Републике Југославије, који се бави двема војним службама.

БИА је цивилна служба безбедности у чијој је надлежности како прикупљање података у иностранству, тако и заштита националне безбедности унутар територије Републике Србије. ВБА је служба која се стара о војним аспектима унутрашње безбедности, а ВОА спољна војна служба. Не доприноси ефикасности три службе нити олакшава парламентарну и другу контролу законитости и правилности њиховог рада чињеница да је рад БИА, ВБА и ВОА регулисан различитим законима који су, иако оба донети јула 2002. године, рађени без међусобне координације, те је тим пре чудније да ни Закон о основама уређења служби безбедности, донет пет година касније, не садржи разграничење надлежности три службе⁷⁵.

ДЕТЕРМИНАНТЕ ПАРЛАМЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

У стручној литератури најчешће се говори о три, односно четири услова чија испуњеност одређује обим и садржину парламентарне контроле: правни оквир, оспособљеност (капацитет) за вршење контроле/ обичаји и пракса и политичка воља.

ПРАВНИ ОКВИР

Устав, Закон о основама уређења служби безбедности, Закон о безбедносно-информативној агенцији, Закон о службама безбедности СРЈ и Пословник Народне скупштине већ су поменути и чине најзначајније делове правног оквира за парламентарну контролу служби безбедности у Републици Србији.

Устав Републике Србије у члану 99. ст. 1. тачка б. прописује да национални парламент, тј. Народна скупштина „надзире рад служби безбедности“. Тиме је постављен правни темељ за парламентарну контролу служби. Парламентарна контрола је, међутим, део демократске цивилне контроле коју је као

⁷⁵ Радна група која је током 2006. и 2007. године радила на изради свеобухватног закона о службама безбедности у Републици дала је квалитетно разграничење цивилних и војних служби, али оно није садржано у Закону о основама, у коме су место нашле само одредбе из текста Радне групе које су биле неопходне за увођење усмеравања и усклађивања рада служби, и неспорне свим релевантним странама.

шири појам уставотворац у односу на службе пропустио да изричито пропише, иако је то у члану 141. учинио са Војском Србије. Сви су изгледи да се овде ради само о једној, не и јединој, правно-техничкој недоследности Устава. Поред Народне скупштине, постоје и парламенти на нивоу покрајинске аутономије и локалне самоуправе. Они, међутим, немају никаквих Уставом (нити другим позитивним прописима) прописаних надлежности у контроли, односно надзору над радом служби безбедности.

Закон о основама уређења служби безбедности извор је најконкретнијих правних норми од значаја за парламентарну контролу служби безбедности у Републици Србији. Овај закон већ својим називом („Закон о основама уређења...“) указује да се бави само „крвним“ питањима од значаја за рад служби безбедности и да, с обзиром да су закони који детаљније регулишу рад служби безбедности пет година старији од њега, треба очекивати даље легислативне захвате у овој области. Радује чињеница да су њиме изричито прописана контролна овлашћења и ограничења парламента, што указује да је законодавац ту тему сматрао једном од кључних за рад служби безбедности.

Закон у члану 3. ст. 4. прописује да је рад служби безбедности под демократском цивилном контролом Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, других државних органа и јавности, у складу са законом. Ова одредба отвара правни простор за широку демократску цивилну контролу.

Закон прописује да Народна скупштина обавља надзор над радом служби безбедности непосредно и преко надлежног скупштинског одбора. То је, према Пословнику Народне скупштине који је важио у моменту писања овог текста, Одбор за одбрану и безбедност. Састављање овог, као и других одбора, у потпуности је у надлежности Народне скупштине – ни Влада ни било који други орган нема формалне ингеренције у погледу предлагања или давања сагласности на чланство у Одбору.

Законски текст предвиђа да Одбор нарочито:

- *надзире уставност и законитост рада служби безбедности;*
- *надзире усклађеност рада служби безбедности са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике Србије;*

- *надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду служби безбедности;*
- *надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података;*
- *надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад;*
- *разматра и усваја извештаје о раду служби безбедности;*
- *разматра предлоге закона, других прописа и општих аката из надлежности служби безбедности;*
- *покреће иницијативе и подноси предлоге закона из надлежности служби;*
- *разматра предлоге, петиције и представке грађана који су упућени Народној скупштини у вези са радом служби безбедности и предлаже мере за њихово решавање и о томе обавештава подносиоца;*
- *утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду служби и њихових припадника и о томе доноси закључке;*
- *извештава Народну скупштину о својим закључцима и предлозима.⁷⁶*

Одредница „нарочито“ у законској норми указује да Одбор може вршити надзор и над другим аспектима рада служби безбедности које сматра релевантним. Надзор се, иначе, заснива на начелима

- *подређености и одговорности служби безбедности изабраним властима Републике Србије;*
- *политичке, идеолошке и интересне неутралности служби безбедности;*
- *обавезе служби безбедности да информишу јавност о извршавању својих задатака, у складу са законом;*
- *дужности носилаца надзора над радом служби безбедности да обавештавају јавност о резултатима надзора;*
- *професионалне одговорности и оперативне самосталности припадника служби безбедности у извршавању добијених задатака и одговорности руководиоца служби за рад служби.⁷⁷*

⁷⁶ Члан 16. Закона о основама уређења служби безбедности.

⁷⁷ Члан 15. Закона о основама уређења служби безбедности

Одговорност за омогућавање скупштинског надзора Закон ставља првенствено у руке директора служби безбедности. Они су дужни да се одазову позивима на седнице Одбора или, ако су спречени, на њих упуте свог заменика односно овлашћеног представника. Директори служби најмање једном годишње Одбору морају поднети извештај о раду службе којом руководе, а по потреби или на захтев Одбора и чешће. Директор је дужан и да омогући члановима Одбора приступ у просторије службе којом руководи, да им дозволи увид у документацију, пружи податке и информације о раду службе и одговори на њихова питања.

Одбор ипак не може сазнати све детаље о раду служби. Штитећи начела конспиративности и ефикасности, заједничка за све службе безбедности света, Закон прописује врсте података које чланови Одбора не могу тражити. То су подаци о

- *идентитету садашњих и бивших сарадника службе;*
- *припадницима службе са прикривеним идентитетом;*
- *трећим лицима којима би откривање тих података могло да штети;*
- *методима прибављања обавештајних и безбедносних података;*
- *акцијама које су у току;*
- *начину примене посебних поступака и мера;*
- *подацима и информацијама које су прибављене разменом са страним службама и међународним организацијама;*
- *тајним подацима и информацијама других државних органа у поседу службе.*

Чланови Одбора не пролазе безбедносну проверу пре именована у чланство Одбора, али су дужни, као и лица која учествују у раду Одбора, да чувају поверљиве податке до којих дођу у свом раду. Ова обавеза важи и после престанка чланства, односно рада у Одбору, о чему чланови и сарадници Одбора потписују и посебну изјаву пре ангажовања у Одбору.

Седнице Одбора су по правилу јавне, али могу бити и затворене за јавност (о чему одлучује Одбор).

Одредбе Закона о основама уређења служби безбедности могу се, мерено упоредноправним критеријумима, оценити као добар нормативни основ за сврсисходну парламентарну контролу служби. Циљеви и теме надзора дати су на упућујући, а не таксативни начин, што парламентарцима оставља слободу да надзор прошире на свако питање које сматрају значајним за остварење сврхе надзора. Ограничења надзора чувају оперативни интегритет служби и не онемогућавају остваривање сврхе деловања. Јасно је утврђена и одговорност директора служби да обезбеде спровођење надзора.

Највећи недостаци се крију у ономе што Закон не помиње. Да би био потпун, ефикасан и систематичан, спољашњи надзор се, посебно у организацијама затвореног типа, мора ослањати на механизме унутрашње контроле. Закон о основама служби безбедности, међутим, не садржи ниједну одредбу о унутрашњој контроли у службама безбедности, остављајући то питање, за претпоставити је, посебним законима о раду служби. Тиме је отворена могућност да, када једном буду донети нови закони о службама, веза између парламентарне и унутрашње контроле буде заборављена, или успостављена на недоследан или неефикасан начин, чиме би парламентарна контрола битно изгубила на снази.

Један од основних циљева Закона о основама уређења служби безбедности било је стварање институционалних механизма за усмеравање и усклађивање рада служби. Ту функцију имају два нова, Законом успостављена тела - Савет за националну безбедност и Биро за координацију. Правци рада и усклађеност служби безбедности свакако су, међутим, од интереса и за парламентарну контролу. Закон и изричито прописује да надлежни скупштински одбор надзире *усклађеност* рада служби безбедности са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике. Закон, на жалост, не успоставља нити помиње било какву везу између парламентарне контроле с једне, и Савета за националну безбедност и Бироа за координацију с друге стране, нити утврђује обавезе та два тела према парламентарном надзору.

Такође, нема одредби које би омогућавале члановима Одбора да траже и добију изјаве од припадника служби, нити заштитних механизма за припаднике служби који се обрате Одбору указујући на незаконитости у раду неке од безбедносних агенција⁷⁸.

78 Види и у „Osvrt na Predlog zakona o osnovama uredjenja službi bezbednosti Republike Srbije“, prof. dr Bogoljub Milosavljević, Western Balkans Security Observer (Bezbednost Zapadnog Balkana), issue: 78/ 2007-2008, pages: 132-136

Закон о Безбедносно-информативној агенцији и Закон о службама безбедности садржали су одредбе о парламентарној контроли служби, али су оне, практично, стављене ван снаге одговарајућим одредбама Закона о основама уређења служби безбедности. Норме новог закона представљају огромно унапређење у односу на одговарајуће одредбе Закона о БИА, који је парламентарну контролу и контролу уопште третирао на најминималнији и најопштији начин⁷⁹. У односу на „стари, савезни“ Закон о службама безбедности, међутим, одредбе о парламентарној контроли у Закону о основама уређења служби безбедности у бар три аспекта представљају корак уназад.

Прво, новији закон не даје могућност парламентарцима да узимају изјаве од припадника служби безбедности како би утврдили незаконитости, односно неправилности, већ само од директора, што је могућност коју је стари закон познавао.

Друго, стари закон је садржао одредбе према којима је припадник Службе који је сматрао да је у раду службе дошло до повреде уставности и законитости, људских права и слобода, професионалности, сразмерности у примени овлашћења и политичке и идеолошке неутралности, могао да се писмено обрати Комисији Савезне скупштине за контролу служби безбедности СРЈ, без последица по свој статус. Припадници савезних служби могли су се обратити Комисији и када су сматрали да су њихова права повређена или угрожена у обављању послова и задатака из надлежности службе⁸⁰. Комисија је о оваквим приговорима, односно обраћањима морала да се изјасни.

Треће, савезни закон је сваком грађанину давао право да буде обавештен да ли је о њему (њој) нека од служби прикупљала податке или га водила у својој евиденцији, сем ако би обавештење довело у опасност извршење задатака служби или угрозило безбедност другог лица. Одлуку о томе доносили су руководиоци служби, а грађани су на ту одлуку могли поднети приговор Комисији која је приговор морала разматрати. Сличних одредби у новом закону нема.

79 Чланом 4. ст. 1. Закона о БИА прописано је да “контролу рада Агенције остварују надлежни органи, у складу са законом и другим прописима”. Члан 17. ст. 1 Закона прописује да је „Директор Агенције дужан да два пута годишње поднесе извештај о раду Агенције и о стању безбедности Републике Србије, Народној скупштини и Влади Републике Србије.“

80 Члан 43. Закона о службама безбедности Савезне Републике Југославије (“Сл. лист СРЈ”, бр. 37/2002 и “Сл. лист СЦГ”, бр. 17/2004)

Пословник Народне скупштине који важи у моменту писања овог текста донет је 2002. године, а његове измене, допуне и усклађивања са одлукама Уставног суда вршене су 2003, 2004. и 2005. године.

Пословник предвиђа да се у Народној скупштини образују одбори у којима се разматрају и „претресају“ питања из надлежности Народне скупштине, предлажу се скупштински акти и сагледава вођење политике, извршавање закона, других прописа и општих аката од стране Владе Републике Србије, као и врше други послови одређени пословником. Сваки одбор може образовати пододборе, а Народна скупштина додатне анкетне одборе и комисије⁸¹.

Одбор за одбрану и безбедност, према Пословнику, разматра предлоге закона, других прописа и општих аката из области јавне и државне безбедности, извештаје о раду Министарства унутрашњих послова о стању безбедности у Републици Србији, *врши контролу над радом служби безбедности*, као и (разматра, прим. аут.) друга питања из области безбедности, у складу са законом. Одбор има 17 чланова.

Закон о основама уређења служби безбедности и Пословник различито одређују ко врши контролу над радом служби безбедности – Закон каже да то чини Народна скупштина и то непосредно и преко надлежног одбора, док Пословник изричито прописује да надзор над радом служби врши Одбор за одбрану и безбедност. Будући, међутим, да Пословник не ограничава нити једног члана Скупштине да присуствује седницама Одбора, нити даје члановима Одбора иједно право које иначе немају други народни посланици који нису чланови Одбора, ни ова нормативна недоследност нема практичних последица. Тим пре што су, према досадашњој пракси, материјали доступни Одбору, на захтев и уз потписивање одговарајуће изјаве, били доступни сваком народном посланику. Управо ту се крије још један изазов парламентарној контроли служби безбедности у Србији: поверљиви подаци које извештаји служби безбедности садрже доступни су великом броју посланика – њих је 250, па тежећи заштити начела конспиративности службе садржину извештаја прилагођавају овој околности, чинећи их мање (зло)употребљивим. И без тога, Одбор за одбрану и безбедност, који није подељен у пододборе од којих би се један бавио службама, предимензиониран је у поређењу како са

81 Član 40. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije (prečišćen tekst).

потребима, тако и са упоредном праксом⁸².

Може се закључити да начин на који је организован скупштински надзор над радом служби безбедности не доприноси ефикасној парламентарној контроли.

ОСПОСОБЉЕНОСТ ЗА ВРШЕЊЕ КОНТРОЛЕ, ОБИЧАЈИ И ПРАКСА

Оспособљеност Одбора за вршење контроле кључне су две ствари – секторска знања парламентарца и ресурси који им стоје на располагању – пре свега стручна служба. Од 17 чланова Одбора за одбрану и безбедност, најмање осморо њих имају вишегодишњи стаж у Одбору или одговарајућем скупштинском телу бивше Државне заједнице, укључујући и председника и заменика председника Одбора. Из тога би се могло закључити да Одбору не би требало да мањка искуства о раду служби и надзору над њим. Анализа записника са седница Одбора, међутим, указује да су се обавештајно-безбедносне теме више него ретко налазиле на дневном реду овог тела. Од 11 седница Одбора у 2007. години, на свега три су се наша питања од значаја за рад служби безбедности. На једној седници Одбор је разматрао редован годишњи извештај БИА, док је на друге две разматран Закон о основама уређења служби безбедности (у начелу и појединостима). У првих 9 месеци 2008. године Одбор је одржао четири седнице од којих је на првој председник Одбора обавестио чланове да је од служби затражио извештај о стању безбедности у Републици после једностраног проглашења независности Косова и Метохије, а на последњој је од служби затражена „додатна писана информација“ о околностима под којима је ухапшен хашки оптуженик Радован Караџић. На истој седници Одбор је, међутим, већ закључио да су „све активности које су довеле до проналажења и лишавања слободе Радована Караџића спроведене у складу са законом“. Дугом искуству, дакле, недостаје садржаја. Поједини чланови Одбора учествовали су у семинарима о парламентарној контроли сектора безбедности који су у једном периоду после 2000. године били учестали, као и размене искустава са колегама из других

82 Канада до 7, Немачка 9, Велика Британија 9, Италија 8, Чешка 7... извор: Born, H., *Democratic and Parliamentary oversight of the Intelligence Services: Practices and Procedures*, Working Paper Series no. 20, May 2002, Geneva, available at www.dcaf.ch. И у овом питању коначан текст Закона о основама уређења служби безбедности одступио је од текста Радне групе који је предвиђао посебно скупштинско тело – Комисију за контролу рада служби безбедности, састављену од седам чланова. Разлог за ово одступање треба тражити у страху од неуспеха да се, у моменту доношења закона крхка страначка равнотежа у Скупштини (у погледу председавања и чланства у парламентарним одборима), наруши због успостављања новог, политички осетљивог скупштинског тела.

земаља⁸³. Теоријска знања и искуства других нису, међутим, интензивно коришћена у пракси српског парламента и интересовање за организовање оваквих активности је опало. Од 17 чланова Одбора само један је женског рода, те је споран и капацитет Одбора да питања безбедности сагледа из различитих углова, а последице појединих одлука одмери и по последицама које оне имају или ће имати за све грађане, мушкарце и жене.

Одбор на располагању има стручну службу састављену од секретара одбора, једног саветника, једног стручног сарадника-приправника и једног референта, што је недовољно за неопходну административну, истраживачко-документациону и стручну подршку. Није забележено да је Одбор користио услуге спољних стручних сарадника, изузев двогодишњег стажирања једног младог стручног сарадника обезбеђеног сарадњом Женевског центра за демократску контролу оружаних снага и Мисије ОЕБС. Реферати истакнутих стручњака о појединим питањима из делокруга Одбора нису коришћени нити тражени. Одбор нема свој буџет.

ПОЛИТИЧКА ВОЉА

Иако се наша на крају листе детерминанти парламентарне контроле служби безбедности, политичка воља парламентарца да врше контролу највише опредељује њен домашај. Народни посланици су, у огромном проценту, чланови политичких партија и по страначкој линији одговарају својим партијским руководиоцима. Странке на власти, с друге стране, кроз учешће у Влади, имају кључну реч у именовању шефова служби безбедности. У земљама слабог, тзв. „печатног“ парламента, посланици парламентарне већине по правилу не постављају превише питања службама и „бране“ их од опозиције. Да би постављали права питања службама, парламентарци би требало да осећају да на њихов рад заиста могу утицати. Парламентаризам у Србији није до сада показао да је дорастао овом задатку. Пре само неколико година, на састанку Одбора за одбрану и безбедност на коме је разматран извештај БИА, могло од члана Одбора чути да се „одриче права да га служба не сме прислушкивати без налога суда“, јер јој он безрезервно верује. И честа пракса земаља развијене парламентарне контроле да на челу Одбора за одбрану и безбедност буде истакнути посланик из редова опозиције, спроведена у Србији није као резултат донела агилност Одбора. Судећи по раду Одбора,

83 Мисија ОЕБС у Србији је у оквиру посебног пројекта који је спровођен у Одељењу за демократизацију организовала низ активности у циљу јачања капацитета парламентарца за надзор над сектором безбедности, што је укључивало семинаре, тематске конференције, студијске посете и сл.

опозиција је, подједнако колико и владајући блок ако не и више, била заинтересована да у службама остане „status quo“.

Истовремено, на пленарним седницама Народне скупштине које се, за разлику од седница њених одбора, преносе уживо на државној телевизији, службе безбедности се врло често помињу. Најчешће је, нажалост, у питању сензационалистички приступ, изношење теорија завере и (дез)информација из обавештајног миљеа којима се не тежи контроли и унапређивању рада служби, већ стицању политичких поена, односно гласова бирача. Медији врло брзо прихватају такве теме, те је публицитет загарантован. При томе промене странака на власти доводе и до промене става према службама – ранији критичари наједном губе интересовање за рад служби и обрнуто. У таквим околностима не може се говорити о политичкој вољи да се службе контролишу, већ, у највећој мери, о политичкој потреби парламентарних интересних група да се рад служби прикаже добрим или лошим, у зависности од тога да ли су парламентарци припадници „владајућих“⁸⁴ странака или опозиције.

ПРЕПОРУКЕ

За јачање парламентарне контроле служби безбедности у Републици Србији било би корисно, односно потребно:

1. Смањити број чланова парламентарног контролног тела (било устављавањем нове, специјализоване скупштинске комисије која би преузела надлежност контроле над радом служби од Одбора за одбрану и безбедност, или успостављањем одговарајућег пододбора у оквиру Одбора за одбрану и безбедност;
2. Поверљиве податке о раду служби доступне посебној комисији, односно пододбору, учинити недоступним осталим посланицима;
3. Нормативним изменама омогућити парламентарном надзорном телу да узима изјаве од припадника служби и свих других лица од којих може сазнати чињенице и околности од значаја за доношење става о законитости и правилности рада служби;
4. Нормативним изменама успоставити везу између унутрашње контроле у службама и парламентарног контролног тела. Ова веза треба да се активира онда када се руководство служби оглушује о налазе унутрашње контроле.

⁸⁴ Термин „владајуће странке“ одомаћио се у пракси упркос одредби Устава Републике Србије која прописује да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи (чл. 5. ст. 4. Устава)!

5. Увести као правило да парламентарно тело за контролу служби безбедности даје мишљење о кандидату(има) за директоре служби након обављеног разговора са њима;
6. Нормативним изменама успоставити везу између парламентарног контролног тела и државних органа који у оквиру својих надлежности врше контролу служби у појединим аспектима њиховог рада (људска права – Заштитник грађана, трошење буџета – Државна ревизорска институција, информације од јавног значаја и заштита података о личности – Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности; јавне набавке – Управа за јавне набавке, итд). Парламентарно контролно тело требало би да разматра посебне извештаје ових органа и по потреби позива њихове представнике на своје седнице.
7. Проширити надлежност парламентарног контролног тела на разматрање представки припадника служби о кршењима начела рада служби и права припадника служби.
8. Користити могућност прибављања извештаја и мишљења стручњака из области безбедности о питањима од значаја за рад парламентарног контролног тела;
9. Успоставити сталну сарадњу парламентарног контролног тела са академским и истраживачким институцијама и организацијама у области безбедности;
10. Ограничити могућност да чланови парламентарног контролног тела буду чланови и других скупштинских радних тела на највише још једно тело.
11. Остварити принцип родне равноправности, односно заступљености жена у чланству парламентарног контролног тела
12. Појачати стручну подршку раду Одбора повећавањем секретаријата парламентарног контролног тела кроз ангажовање стручних и заинтересованих државних службеника;
13. Формирати посебну библиотеку парламентарног тела са литературом из области безбедности;
14. Обезбедити учешће чланова парламентарног тела на стручним скуповима из области безбедности и парламентарне контроле, са евалуацијом ефеката учешћа;
15. Организовати у парламентарном контролном телу посебна „слушања“, односно тематске дискусије о питањима од значаја за рад служби безбедности;

-
16. Направити годишњи план рада парламентарног контролног тела са утврђеним приоритетним темама и динамиком њиховог разматрања...

ЗАКЉУЧАК

Преглед одредница парламентарног надзора над службама безбедности у Републици Србији потврђује да пречица у развоју демократских механизма нема. Нормативни оквир у Србији, иако не без недостатака, даје много већи простор за надзор него што га у пракси има. Разлози партијске дисциплине и незаинтересованост посланика за бављење безбедносним питањима на које као да и не очекују праве одговоре, уз сензационалистички приступ безбедносним темама, много су већи фактор ограничења од несавршених законских одредби или недореченог Устава. Чињеница је и да се период у коме се од служби безбедности очекују велики и хитни резултати, пре свега по питању заштите националних интереса на Косову и Метохији и лоцирање преосталих хашких оптуженика, готово никоме не чини нарочито погодним за развијање надзорних механизма и навика. Због свега тога, парламентарна контрола служби безбедности у Републици Србији остаје теоријски концепт, још увек неискоришћени потенцијал за јачање демократског карактера односа власти и грађана у Србији на почетку 21. века.