

**УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

**МАСТЕР РАД
из предмета
Парламентарно право**

**ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА
СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ**

**Ментор:
Др Маја Настић**

**Студент:
Марко Живић М 066/13**

Ниш, 2014.

Садржај

УВОД.....	4
ПРВИ ДЕО	6
1. СИСТЕМ БЕЗБЕДНОСТИ И КОНТРОЛА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ.....	6
1.1. Теоријско одређење система безбедности	6
1.2. Нормативни основи система безбедности	7
1.3. Систем контроле система безбедности	9
1.4. Екстерна контрола система безбедности	10
ДРУГИ ДЕО	13
2. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ	13
2.1. Теоријско одређење парламента	13
2.2. Појам парламентарне контроле система безбедности	14
2.3. Предмет парламентарне контроле система безбедности.....	15
2.4. Носиоци парламентарне контроле система безбедности	18
2.5. Механизми парламентарне контроле система безбедности.....	21
2.5.1. Уставотворна функција као механизам парламентарне контроле система безбедности.....	22
2.5.2. Усвајање стратешких докумената од значаја за безбедност	22
2.5.3. Законодавна функција као механизам контроле система безбедности	23
2.5.4. Изборна функција као механизам контроле система безбедности.....	24
2.5.5. Квасисудска функција као механизам контроле система безбедности.....	25
2.6. Инструменти парламентарне контроле система безбедности.....	25
2.6.1. Посланичка питања	26
2.6.2. Интерпелација.....	28
2.6.3. Гласање о неповерењу влади или њеном члану	28
2.6.4. Гласање о поверењу влади у Француској – као условни инструмент контроле система безбедности	29
2.6.5. Разматрање редовних и ванредних извештаја	30
2.6.6. Јавна слушања	31
2.6.7. Одобравање буџета и завршни рачун.....	31
2.6.8. Теренске посете	32

ТРЕЋИ ДЕО	33
3. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ПОЈЕДИНИХ СЕКТОРА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ	33
3.1. Парламентарна контрола полиције.....	33
3.2. Парламентарна контрола војске.....	34
3.3. Парламентарна контрола обавештајно-безбедносног система.....	35
3.4. Парламентарна контрола приватних безбедносних и војних организација.....	36
ЧЕТВРТИ ДЕО	37
4. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ПОЈЕДИНИХ НАЦИОНАЛНИХ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ	37
4.1. Парламентарна контрола система безбедности у Немачкој.....	37
4.1.1. Парламентарни одбори и тела Бундестага задужени за контролу система безбедности.....	37
4.2. Парламентарна контрола система безбедности у Уједињеном Краљевству.....	39
4.3. Парламентарна контрола система безбедности у Сједињеним америчким државама.....	41
4.3.1. Одбори Представничког дома.....	42
4.3.2. Одбори Сената.....	43
4.4. Парламентарна контрола појединих елемената система безбедности на нивоу Европске уније.....	44
ПЕТИ ДЕО	46
5. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	46
5.1. Носиоци парламентарне контроле система безбедности у Републици Србији.....	46
5.2. Правна регулатива парламентарне контроле у Републици Србији.....	48
5.3. Инструменти парламентарне контроле система безбедности у Републици Србији.....	50
5.4. Пропусти парламентарне контроле система безбедности у Републици Србији.....	52
ЗАКЉУЧАК	53
ЛИТЕРАТУРА	57

УВОД

Концепт модерне државе базиран је на функционисању државних органа, устројених на тај начин, да су међу њима јасно дефинисане границе раздвајања њихових функција и надлежности, које нам на начин искристалисан бројним механизмима ограничења, надзора и контроле јасно показују домене све три гране власти, законодавне, извршне и судске.

Целокупно функционисање државе, као динамичног организма, подложног утицајима и факторима, који долазе, како из ње саме тако и из непосредног и даљег окружења, почива на раду примарних органа, успостављених највишим правним актима, у циљу остваривања интереса њихових оснивача.

Државни апарат у својој интеракцији са многобројним чиниоцима, оставарује различите улоге и обавља бројне функције, како би био у могућности да континуирано егзистира, поштујући основне принципе и начела одрживог развоја, као јединог могућег пута за даљи опстанак. Базичне делатности државе су садржане у стварању вредности, конвертовању те вредности у средстава уз помоћ којих ће се систем финансирати, наплати пореза, образовању, заштити животне средине, одржавању добросуседских односа са окружењем, развоју културе, унапређењу животног стандарда. Све је то могуће само у систему у којем влада мир, поштује се закон, степен сигурности је на нивоу који омогућава несметано функционисање целокупне заједнице, у систему у којем постоји одсуство угрожавања, у систему у којем постоји безбедност.

Безбедност, као неопходан услов живота, прихваћен је у свим земљама света и на свим континентима. Његова присутност је значајна свима, па тако своје утемељење налази у највишем акту државе, у уставу. Такође, историја човечанства, коју неки сматрају и историјом ратовања, пробудила је свест о потреби мира и безбедности на глобалном плану, па тако највиши међународни документи-извори међународног права, донешени су са намером успостављања јединственог стања које ће гарантовати безбедност како на макро тако и на микро плану. Уједињене нације, организација са највећим наднационалним утицајем на свету, конституисана је након Другог светског рата са циљем превенције и спречавања будућих ратова.

Системи безбедности свих земаља света, формиран су ради заштите интереса својих држава, који се огледају у заштити виталних вредности у виду очувања суверенитета, независности, територијалног интегритета, унутрашње стабилности, владавине права, развоја демократије и демократских институција, заштите имовине и живота грађана, заштите животне средине.

Све набројане вредности штите се средствима, методама, ресурсима који су на располагању систему безбедности. Његово деловање може бити усмерено на војне али данас, све чешће и на не-војне облике угрожавања. У своје раду, систем безбедности државе делује превентивно али и репресивно, уз помоћ средстава принуде и силе које су му додељене од стране државе и на основу правних докумената који регулишу његово ангажовање.

Оружана сила којом располаже систем безбедности, као и остали инструменти, средства и ресурси које користи, морају бити толико велики да могу да парирају свим изазовима, ризицима и претњама које се могу јавити пред систем. Њихова моћ, често далеко превазилази саму сврху њиховог успостављања. Очигледан пример за то јесте нагомилано нуклеарно оружје светских сила, које је произведено у толикој количини да његова разорна моћ може да уништи планету Земљу неколико пута.

Због ових чињеница, велика опасност прети од било какве врсте злоупотребе система безбедности, било од појединаца или групација који се налазе у њему.

Држава зато тежи да успостави квалитетан систем контроле, у данашње време пре свега демократске и цивилне контроле, који ће бити у стању да на основу јасног хијерархијског устројства и градације овлашћења постигне такав ланац командовања, у коме ће надзор и контролу система безбедности вршити цивили, који се налазе изван система, и на тај начин смањити ризик од било какве врсте злоупотребе.

Комплекс који врши контролу над системом безбедности је велики, сачињен од представника законодавне, извршне, судске власти, али и од независних државних органа попут Уставног суда, Заштитника грађана, невладиних организације, јавности и других.

Међутим, највећу пажњу завређује контрола од стране парламента. Ова контрола базирана је на најнепосреднијој демократској контроли система безбедности, јер избор парламента препуштен је грађанима. Такође, све остале гране власти или независни државни органи, не делују тако директно на систем безбедности као парламент. Његове функције непосредно утичу на креирање и усмеравање система безбедности, како кроз његово успостављање нормативним актима, тако и кроз надзор различитим механизмима контроле.

Највишим правним актима државе побројане су функције парламента, па тако и надлежност надзора система безбедности, која је детектована као толико значајна радња парламента, да своје утемељење налази у уставима већине земаља света.

Оставривањем парламентарне контроле система безбедности, успоставља се стање у којем се непосредно ограничава свака врста одступања система од прокламоване државне политике, базиране на унутрашњем праву, али и општеприхваћеним правилима, стандардима и вредностима међународне заједнице.

Први део овог рад базиран је на теоријској представи система безбедности, који у држави представља њен неизоставни елемент, неопходан за његово функционисање. Такође се обрађује систем контроле система безбедности, наводе његови елементи, истиче његов значај, и представљају његове врсте.

Други део односи се на појам парламента, као и представљање проблематике саме парламентарне контроле. У њему се контрола представља као функција парламента, означавају се њени носоци, и даје се објашњење самог појма и предмета парламентарне контроле. Такође се обрађују се механизми и инструменти контроле, који се употребљавају у циљу њене реализације.

Трећа целина овог рада, усмерена је на опис парламентарне контроле усмерене на најбитније институције система безбедности.

Четврти део посвећен је дескрипцији парламентарне контроле система безбедности неколико упоредних система. У том делу налазе се главне карактеристике и јединствене особине контроле, парламентарних система неколико најзначајних земаља света.

На послетку, а пре завршних разматрања, биће обрађен систем парламентарне контроле Републике Србије. Акцент ће бити на носиоцима, инструментима, и правној регулативи парламентарне контроле у Републици Србији.

Закључна разматрања, посвећена су систематизацији целокупног рада, која је базирана на представљању целокупне обрађене материје. Такође, у завршном делу, биће представљени одређени предлози аутора, посвећени унапређењу система парламентарне контроле. Ти предлози чине ауторов допринос побољшању овог система, изношењем идеја о новим врстама механизма и инструмената парламентарне контроле.

ПРВИ ДЕО

1. СИСТЕМ БЕЗБЕДНОСТИ И КОНТРОЛА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ

1.1. Теоријско одређење система безбедности

Држава представља систем састављен од великог броја подсистема и виталних вредности, које ти подсистеми теже да остваре.

Систем безбедности представља подсистем политичког система, чију основну функцију представља заштита националних интереса и виталних вредности друштва. Он почива на јасном хијерархијском устројству, базираном на подели надлежности у оквиру позитивно правних прописа. По мишљењу аутора, систем безбедности се може окарактерисати као динамичан, сложен и отворен систем, подложен непрестаном деловању спољних и унутрашњих утицаја. Његово кретање је тешко за предикцију, јер на његово понашање утиче људски фактор. Систем делује у два вида – проактивно, у циљу превентивног деловања на безбедносне појаве, и реактивно, које се односи на његову репресивну функцију у циљу отклањања безбедносних изазова, ризика и претњи.

Систем безбедности је сачињен од великог броја подсистема, елемената и веза између њих, и представља веома сложен механизам који прожима све сфере друштвеног живота, а у најгрубљим цртама можемо га разложити на његов управљачки део и део који спроводи одлуке менаџмента система-извршни део.

Када посматрамо безбедност у односу на смер из којег долази појава угрожавања, ми тада говоримо о спољној и унутрашњој безбедности. Ова подела није ултимативна, јер мисао највећег броја данашњих теоретичара безбедности је управо заснована на тврдњи да је безбедност недељива, то јест интегрална. Када је рад система безбедности усмерен ка споља, у питању је заштита суверенитета и територијалног интегритета државе. У случају стања угрожености унутрашње безбедности, систем је усмерен на заштиту уставног и правног поретка државе.

Елементе система безбедности можемо поделити на елементе у ширем смислу и елементе у ужем смислу.

Када говоримо о елементима система безбедности у ширем смислу, у њих убрајамо његове активности, субјекте, послове и мере. Активности система се деле на системске и функционалне. Што се тиче субјеката они се деле на конвенционалне – полиција, војска, обавештајне агенције, царина, судови и тужилаштва, цивилна заштита, инспекције, затим неконвенционалне – парламент, влада, председник републике, и суплементарне – предузећа, невладине организације, јавне службе, васпитно-образовни систем, локална заједница. У послове спадају политика безбедности, израда планова, унутрашњи послови, спољни послови, уређење територије. Мере система безбедности се односе на обавезе из међународних докумената, проглашење ратног и ванредног стања, мобилизацију (Стајић, Љ., 2008:39).

Елементе система безбедности у ужем смислу чине безбедносна политика, безбедносна структура, безбедносно самоорганизовање цивилног друштва. Безбедносна

политика представља одређивање циљева безбедности, која се одвија у циљу заштите националних интереса и виталних вредности друштва, и представља основну друштвену делатност која креира систем безбедности. Њеним спровођењем, остварују се циљеви, мисије и задаци постављени пред овај систем, описују се инструменти, механизми, ресурси, субјекти и снаге уз помоћ којих ће се систем функционисати, и одређују се рокови за њихову реализацију друштва (Keковић, З., 2009:124). Безбедносна политика обухвата домене спољне политике, политике одбране, политике унутрашње безбедности, економске, социјалне и политике у другим областима друштва. Структуру система безбедности чине његов институционални, функционални и нормативни део. Институционални део је састављен од управљачког и извршног дела. Управљачки део чине парламент, председник републике и влада. Извршни део се састоји од великог броја министарстава, агенција, организација и појединаца. Када говоримо о функционалном делу система безбедности, мислимо на активности које се одвијају унутар система, а усмерене су на реализацију задатака постављених пред систем. Нормативни део система има за циљ да конституише систем и одреди надлежности субјеката система. Сачињен је од позитивно правних прописа међународноправног карактера, и унутрашњих прописа државе. Што се тиче безбедносног самоорганизовања цивилног друштва, оно се односи на организовано учешће привредних ентитета, интересних група и удружења грађана у циљу подизања степена безбедности. То се постиже подизањем нивоа корпоративне безбедности, приватизацијом сектора безбедности, лобирањем у парламенту, борбом против рата, ксенофобије, радикализма, подизањем свести и безбедносне културе код становништва (Стратегија националне безбедности РС, 2009)¹.

1.2. Нормативни основи система безбедности

Да би било који систем ефикасно функционисао, у њему мора постојати нека врста устројства, одређени скуп правила који га уређују, али и хијерархија тих истих правила и прописа, заснована на снази дејства која она производе. Градација правних и политичких докумената, који се односе на систем безбедности, почиње тако што се на врху лествице налази устав, затим следе међународни извори права, стратешки документи, закони, и на крају уредбе, правилници и одлуке.

Устав, као највиши правни акт државе се намеће као основни документ за развој система безбедности. Безбедност представља уставну категорију. Устав прописује вредности друштвене заједнице (Устав РС, 2006)², које јемчи, и за чије очување је задужен систем безбедности државе. Назива се још и основни закон.

Општеприхваћена правила међународног права и међународни уговори су извори права који обавезују државе које су их ратификовале на њихово безусловно спровођење. Такође, постоје случајеви када се ови акти морају поштовати од стране државе иако их она није потписала, то је случај са документима којима се прокламују основна људска права и слободе. Документи усвојени од стране међународне заједнице, којима се уз пристанак држава потписница уређују међународни односи између истих, у својим садржајима обухватају и област безбедности. Њихово доношење, продукт је сагласности великог броја земаља да се поступање субјеката безбедности и осталих

¹ Глава 4. Стратегије националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС 88/2009*

² Део 1., 2. и 3. Устава Републике Србије, *Службени гласник РС 98/2006*

актера међународних односа, који представљају њихове партнере, буде уређено актима који ће за њих представљати извор права и стандарде у поступању.

Треба имати у виду, да када говоримо о међународном јавном праву, које није у потпуности кодификовано, имамо случај међународног хуманитарног права, које представља једну од области у којима се најдаље отишло са кодификацијом, што нам довољно говори о међународној свести и потреби контроле ове области.

Документи који се налазе у облику међународних уговора, могу бити билатерални или мултилатерални. Вишестрани међународни уговори се могу поделити на регионалне или универзалне, зависно од броја потписника и домена простирања. Основни извор међународног права, па уједно и основа области безбедности је Повеља УН из 1945. године, која у својим циљевима као прву тачку износи одржање међународног мира и безбедности. Затим, морамо споменути Универзалну декларацију о људским правима из 1948. године, која регулише области грађанских и политичких, економских, социјалних и културних права. За систем безбедности су још од значаја конвенције УН, Међународни пакт о људским и политичким правима, конвенције Савета Европе, завршни акт КЕБС-а из 1975. године, који се односи на круцијална питања за формирање система безбедности, као што су, суверена једнакост, уздржавање од претњи силом и употребе силе, територијални интегритет, неповредивост граница. Прерастањем Конференције за европску безбедност и сарадњу у Организацију за европску безбедност и сарадњу, формирана је највећа регионална безбедносна организација на свету. Ова организација, већ трећу деценију креира системе безбедности трећине земаља света, документима у области превенције конфликта, кризног менаџмента и постконфликтне рехабилитације.

Унутрашњим документима државе, употпуњује се корпус извора права, које представља основне смернице и стандарде у функционисању система безбедности. Ови документи донешени су пре свега од стране законодавног органа државе – Парламента, а делимично и од стране извршног органа – Владе. Поједине акте, у изузетним околностима, може да донесе и Председник Републике.

Стратешки документи представљају документе, којима се на један уопштен, али на начин са прецизним смером, обликују одређене области од значаја за друштво. Њихово доношење има за циљ да створи смернице које ће представљати водилу у даљем раду државних органа, и на основу којих ће се донети закони који ће уобличити будући рад и функционисање државе и њеног апарата.

Закон је општи правни акт државе, који у унапред утврђеном поступку, доноси парламент. Овај правни акт има основу у уставу, а основ је за доношење других аката ниже правне снаге. Закони разрађују уставну материју, и за систем безбедности представљају веома озбиљан основ у његовом функционисању. Њихов утицај је велики, и представља обавезу свих субјеката система на беспоговорно поступање. Материју безбедности прожимају закони свих категорија.

Уредбе, правилници, одлуке, као и наредбе и упутства представљају подзаконске акте. То су општи правни акти ниже правне снаге од закона, а доносе их влада, органи државне управе, имаоци јавних овлашћења, а понекад их може донети и парламент. Имају за циљ примену закона.

1.3. Систем контроле система безбедности

Контрола сектора безбедности, спада у једну од основних функцију његовог менаџмента, од које зависи успешност функционисања државног апарата. Велика овлашћења, којима располажу лица у конвенционалном делу система безбедности, делегирана од стране унутрашњих извора права, отварају могућност злоупотребе система у сврхе које могу бити директно супротне принципима његовог успостављања.

Систем безбедности успостављен је са намером обезбеђења мира и стабилности, високог степена сигурности и заштите, а његово непланско коришћење може да проузрокује штете великих размера. Из тог разлога се успоставља систем његове контроле сачињен од великог броја субјеката, који његово функционисање надзиру, прате и коригују уколико примете да систем не поштује процедуре, планове и законе у свом раду.

Постоји велики број критеријума уз помоћ којих се врши класификација контроле. У зависности од аутора, и од области коју контролишу, врсте контроле се разликују. Што се тиче сектора безбедности, врсте контроле које су од значаја су класификоване према начину на који се контрола обавља, то јест према времену у којем се обавља, па тако имамо водећу, да-не контролу, и постакциони модел контроле. Водећа или превентивна контрола се обавља пре завршетка процеса који се контролише. Веома је корисна јер нам даје слику о степену остварења задатих циљева пре завршетка саме операције или пројекта, па постоји могућност корективне акције пре краја. Да-не контрола се обавља на контролним тачкама. Она не подразумева корективне акције, већ на основу остварења циљева на контролним тачкама одлучује се о дељем наставку или прекиду процеса. Постакциони модел контроле – контрола након завршетка процеса. Представља најчешћи модел контроле, мада недостатак јој је у немогућности преузимања корективних акција (Драгишић, З., 2007:139-141).

Надзор над сектором безбедности почива на демократској и цивилној контроли, утемељеној у међународним и унутрашњим изворима права.

Демократска контрола се може дефинисати као политичка контрола над сектором безбедности од стране легитимно изабраних органа власти на демократским изборима. Устави већине земаља, као државне институције задужене за демократску контролу, издвајају органе легислатуре, егzekутиве и јурисдикције.

Што се тиче цивилне контроле, она директно произилази из појма демократске контроле, и означава контролу сектора безбедности од стране цивила, као појединаца који обављају улоге врховног команданта или неког државног министра, или контролу од стране неког државног органа који се баве безбедношћу, а на чијем челу се налази цивилни менаџмент.

Занимљива је чињеница да је демократска контрола аутоматски и цивилна, док цивилна контрола не мора нужно бити и демократска, што се као пример среће у ауторитарним режимима, деспотијама, олигархијама, у којима цивили контролишу војску и стављају је у функцију тоталитарне владавине људима (Стојковић, Б., 2005:93-106).

О значају и потреби демократске и цивилне контроле, сведоче напори великог броја међународних организација на пољу нормирања исте, како би се успоставио квалитетан систем стандарда, у циљу постизања апсолутног надзора и контроле сектора безбедности. Корпус тих норми и стандарда чине документи следеће садржине. Генерална скупштина УН-а 2000. године, доноси Резолуцију 2000/47, која има за циљ изградњу основа за Резолуцију 55/96, која се односи на обезбеђивање услова да војска остане одговорна демократски изабраној цивилној власти. НАТО у свом Оквирном

документу из 1994. године, као један од пет циљева прокламује обезбеђење демократске и цивилне контроле одбрамбених снага. Организација за европску безбедност и сарадњу 1994. године, развија смернице за безбедносне односе под називом Кодекс понашања за политичко-војне аспекте безбедности, којим се жели стандардизовати демократска контрола војске, паравојних и снага унутрашње безбедности као и обавештајних служби и полиције. Акциони план из Квебека из 2001. године, донешен на Самиту Северне и Јужне Америке, налаже да је уставна подређеност оружаних снага и снага безбедности легално конституисаним властима, фундаментална за демократију. Препорука 1713, Савета Европе, из 2005. године, као приоритет одређује демократску контролу над сектором безбедности у државама чланицама. Мадридски клуб, 2001. године, доноси Завршни извештај у којем наглашава цивилну контролу над оружаним снагама, и јасну сепарацију оружаних снага од политичких тела и политичких функција (Hangi and Winkler, 2003:17).

Контрола система безбедности се разлаже на интерну контролу и екстерну контролу. Разлика између ове две врсте контрола се огледа у пореклу контролора, то јест у његовом припадништву или неприпадништву организацији која се контролише. Интерна контрола се врши унутар организације. У мањим организацијама њу спроводе менаџери виших нивоа, док у великим организацијама постоје засебни сектори или лица, којима је једнини радни задатак да врше контролу унутар граница своје организације. Нашу пажњу више завређује ова друга – екстерна контрола. Њу спроводе лица која не припадају организацији која се контролише. У екстерну контролу се убраја и контрола система безбедности коју спроводи парламент.

1.4. Екстерна контрола система безбедности

Екстерна контрола система безбедности усмерена је на вршење надзора и контроле система безбедности, то јест надзора над радом његових институција и организација, које обављају уставом и законом овлашћена лица, а која се не налазе у његовом организацијском саставу.

Постоје три основне групе екстерних контролора система безбедности, па самим тим и три врсте екстрене контроле:

- Контрола органа три гране власти.
- Контрола независних државних органа.
- Контрола од стране цивилног друштва.

Контролу коју врше органи три гране власти, своди се на контролу коју обавља законодавна, извршна и судска власт.

Извршна власт у држави може бити уређена по бицефалном или уницефалном моделу. Када се ради о бицефалном моделу, што представља праксу великог броја земаља света, егзекутива је поверена председнику републике и влади. У контроли система безбедности председник републике има велика овлашћења. Он је врховни командант оружаних снага, има овлашћења да поставља и разрешава високе војне званичнике, доноси акте са подзаконском снагом уз помоћ којих се управља системом. Влада је основни државни орган који креира политику безбедности, и предлаже законе из области безбедности и одбране, и такође подноси предлог буџета парламенту. Такође, влада има надлежности израде великог броја стратегијских докумената и планова којима се усмерава рад система безбедности и врши његова цивилна контрола. У оквиру Владе, министарства попут Министарства унутрашњих послова и Министарства одбране, у својој организационој структури поседују секторе који су

задужени за њихову интерну контролу. На тај начин се постиже и унутрашња контрола система, ради његовог функционисања у оквиру закона који га регулишу.

Судска власт, представља трећу грану власти у држави. Њено успостављање, пре свега имало је за циљ да од ње створи контратежу осталим двама гранама власти, као и да се стара о поштовању позитивних правних норми, на територији на којој се простире њена надлежност. Судови данас решавају случајеве кривичних дела у вези са војском, полицијом, и осталим субјектима безбедносних система. Остварују надзор и корекције овлашћења служби безбедности, нарочито путем надзора над применом посебних поступака и мера и специјалних истражних мера за потребе кривичног поступка. Такође, правосудни системи појединих земаља, у које спада и наша, поседују и Тужилаштво за ратне злочине у којима се процесуирају кривична дела против човечности и међународног права, кривична дела геноцида, ратни злочин против цивила, и друга дела која представљају кршење међународног хуманитарног права. Својим пресудама они врше контролу и кориговање сектора безбедности, али уједно и оцењују стање поштовања правних норми од стране субјеката система, и на тај начин заокружују рад државног апарата у овој области.

Независни државни органи формиран су од стране државе, али се не сврставају у ни једну од три основне гране власти. Њихов рад је независан, и они не подлежу утицајима и притисцима било које друге институције. Да би нека институција била независна, она мора да испуњава одређене услове као што су независност у односу на друге институције, да има овлашћења за свој рад, да има приступ свим релевантним информацијама, да поседује ресурсе за свој рад, и да њено извештавање буде усмерено и на јавност. Иако у свом раду независне, ове институције за свој рад одговарају парламенту. Контрола коју врше ове институције, представља пандан парламентарној контроли, али појединачно у мањем обиму, и са појединачно мањим прерогативима, него што парламент има. Заштитник грађана – омбудсман, је институција стара двеста година. Први пут се јавља у Шведској, и данас је присутна у свим државама света. У упоредним системима користе се различити називи за омбудсмана, као што су парламентарни комесар, медијатор, грађански или народни правобранилац, заштитник грађана. Међутим, свима њима је заједнички разлог њиховог успостављања, а то је заштита права грађана од незаконитог, неправилног и неефикасног рада органа управе и јавних служби. Државна ревизорска институција је институција државе која обавља функцију ревизије на државном нивоу. Њена улога је извештавање и контрола истинитости и објективности трошења државног буџета, од стране његових корисника. Агенција за борбу против корупције представља самостално тело, формирано у циљу контроле и спречавања корупције државних органа. У систему безбедности контролише корупцију легитимно изабраних представника власти, све послове и активности који се обављају у систему безбедности, и корупцију на личном нивоу од стране менаџмента и извршиоца запослених у овом систему. Институт поверника за информације од јавног значаја, такође је пореклом из Шведске. Његова улога везана је за омогућавање приступа информацијама од јавног значаја свим инересентима, осим у случају када тражена информација може угрозити одбрану земље, националну и јавну безбедност, или међународне односе, као и информације које се третирају као државна, војна или друга тајна (Јефић, З., 2013:32).

Цивилно друштво као апсолутно независно тело друштва, може у великој мери допринети побољшању цивилне контроле сектора безбедности. Ова врста јавне контроле другачије се назива и партициптивна демократија. Она доприноси јачању представничке демократије омогућавањем учешћа грађана у политичком процесу, али не само током одабира народних представника, него и током целокупног њиховог мандата. Невладине организације доприносе контроли система безбедности давањем

повратних информација о одлукама државног апарата из области безбедности, организовањем курсева и обука за запослене из сектора безбедности, посматрањем поштовања људских права, постављањем питања о сектору безбедности у парламенту, образовањем јавности. Медији имају велику улогу у контроли сектора безбедности подстицањем јавне дебате о питањима из ове области, благовременим и тачним извештавањем јавности о дешавањима у систему, и едукацијом јавности у вези тематике којом се бави систем. Медији својим објективним извештавањем, могу да придобију поверење јако затворених система, као што је обавештајно-безбедносни. У случају Србије (DCAF, 2011:21-22), овакав гест медија успео је да отвори врата обавештајних и безбедносних служби, које су до тада биле јако неповерљиве и затворене за сарадњу. Грађанство представља јаки стожер контроле система, нарочито уколико је добро организовано. Разна удружења грађана и покрети имају моћ контроле система постављањем питања у вези одбране и безбедности парламенту, организовањем протеста и демонстрација, али и грађанске непослушности, уколико власт не одговори њиховим захтевима.

Сви горе побројани актери представљају елементе система контроле сектора безбедности. Без њиховог ангажовања сектор безбедности био би препуштен слободној вољи и произвољном нахођењу управљачког дела његових институција, које би врло лако биле злоупотребљене, а њихова неправилна употреба довела део ентропије целокупног државног система, која би за последицу имала и нестабилност у региону.

Њихови механизми, инструменти и средства, представљају кочницу систему безбедности, а њихова адекватна употреба јемчи поштовање свих норми и вредности савременог друштва.

ДРУГИ ДЕО

2. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ

2.1. Теоријско одређење парламента

У систему тројне поделе власти на законодавну, извршну и судску, парламент заузима значајну улогу. Он представља народ државе, и отелотворење принципа демократије. Парламент је орган законодавне власти, којег је народ непосредно изабрао на одређени временски период, у циљу заступања његових интереса. Данас, парламент има ексклузиву у креирању права у држави, која се односи на доношење највиших правних и политичких аката државе, почевши од устава, преко закона, до стратегија и резолуција.

Формиран у циљу ограничења апсолутизма краља, парламент је далеко превазишао основни циљ успостављања, и постао највиши орган државе у пракси већине земаља света, фактички и у земљама са монархијским уређењем. Иако се његов назив разликује од државе до државе, Парламент, Скупштина, Конгрес, Кортес, његова улога у држави је од енормног утицаја. Парламент се означава као политичко тело грађана, чији основни задатак је општа репрезентација грађана, кроз представљање његове воље. Из ове опште функције, произилазе конкретне функције парламента, у уставу означене као његове надлежности (Стојановић, Д., 2009:148).

Када говоримо о структури парламента, говоримо о његовом уникамерализму или бикамерализму. Једнодомност парламента или уникамерализам је пракса две трећине националних скупштина, док за дводомност или бикамерализам се може рећи, да представља традиционално обележје федерација. За оба случаја постоје и аргументи предности и недостатака, па тако се за једнодомне парламенте каже да су ефикаснији, да им је краћи и бржи поступак доношења закона, док код дводомних парламената боље је организована унутрашња контрола рада домова, јер су домови усмерени један на други. Што се тиче избора посланика, уобичајено је да се посланици доњег дома бирају на непосредним изборима од стране грађана, а чланови горњег именују, па тако, због остваривања начела суверности народа, владу бира доњи дом.

Морамо да напоменемо да величина парламента није стандардна категорија, зависи од државе до државе, па тако иде од двадесет и четири, колико има Национални консил Монака, па све до три хиљаде колико има Свекинески национални конгрес. У већини држава, уобичајено је да на око сто хиљада становника иде по један посланик. Мора се имати у виду да, велики парламенти су неједниствени у раду, и код њих постоји реална могућност да одлучивање пређе на одборе или политичке партије, док мањи парламенти у свом раду постижу боље резултате чешћим успостављањем консензуса.

Органе парламента, чине тела која чине његову организациону структуру, у оквиру којих се обавља парламентарни рад, и која су одговорна за изглед његове структуре. Органе парламента представљају органи управљања, помоћни органи, који им помажу у раду, и парламентарне групе. Орган управљања може бити у два вида.

Први је случај са председником парламента, кога бирају посланици, на конститутивној седници парламента. Његова улога је да се стара о раду парламента, сазива седнице, председава радом у пленуму, брине се о дисциплини. Други вид управљања парламентом, је кроз институт колективног председништва парламента. Овај орган, омогућава посланичким групама, да не само да учествују у одлучивању парламента, него и у његовом управљању сразмерно освојеним гласовима у парламенту. Помоћни органи се деле на сталне и привремене. У сталне спадају парламентарни одбори, који се формирају од посланика парламента сваке нове легислатуре, сразмерно њиховом броју освојених гласова. Веома су практични, јер због осликавања снаге у пленуму, представљају парламент у малом, који је много ефикаснији у доношењу одлука и усклађивању ставова, пре него што се предлог стави пред пленум на одлучивање. Такође, чланови одбора су изабрани на основу стручности, што додатно убрзава процедуру одлучивања. Број и концепција одбора је најчешће истоветна броју и изгледу ресора владе. Привремене помоћне органе чине *ad hoc* парламентарни одбори и анкетне комисије. Њихов задатак је обично истражног карактера, и завршава се њиховим подношењем извештаја плану. Ови одбори немају судска овлашћења – само истражна. Парламентарне групе, представљају посебне парламентарне органе, који су формиран од стране посланика из исте политичке партије или истог политичког мишљења. Њихов број и величина најчешће пресликава број и величину политичких партија заступљених у парламенту. Њихов рад базиран је на заступању интереса њихових политичких програма. Данас, утицај парламентарних група на одлучивање у пленуму је велики, њихов значај као посебних органа парламента је толико велики да је њихово успостављање, организација и рад представља предмет и подлеже парламентарном праву (Пејић, И., 2011:108).

2.2. Појам парламентарне контроле система безбедности

Парламентарна контрола система безбедности представља део система контроле сектора безбедности, али уједно и функцију парламента која представља уставну категорију. Њен већи значај, у односу на остале субјекте који врше контролу, почива на легитимитету који парламент остварује као орган који је непосредно изабран од стране грађана. Контрола система безбедности, као функција поверена је државним органима на основу Устава и закона, па на основу тих највиших државних аката парламент заузима водећу улогу у том процесу.

Међутим, на првом месту по приоритету услова неопходних за парламентарну контролу система безбедности се налази политичка воља³. Без присуства политичке воље, целокупно постојање законодавне подлоге, механизма и средстава контроле, представља бескорисну технологију, која не служи ничему. За квалитетну контролу овог сектора друштва, неопходан је консензус целокупног политичког лидерства.

Уз политичку вољу, као непоходне услове за квалитетну парламентарну контролу система безбедности, наводе се још ауторитет и ресурси парламента (Ејдус, Ф., 2009:3-5). Ауторитет се односи на уставну, законску и подзаконску нормативу која делегира парламенту овлашћење за обављање надзорне функције, као и осталим телима, која функционишу у оквиру парламента, а имају исту мисију. Ресурсе парламента за обављање функције контроле система безбедности делимо на људске, материјалне и временске. Људски се односе на саме посланике у пленуму и чланове

³ <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr>

одбора, као и на потенцијал парламента и одбора да користи независне истраживачке тимове и ангажује спољне експерте у циљу добијања стручног мишљења. Материјалне ресурсе представља целокупна опрема, просторије за рад, као и финансије неопходне за обављање успешне контроле и надзора. Временски ресурси се односе на расположиво време стављено пред пленум или одређено тело парламента, у којем ће анализирати одређени текст нацрта закона или извршити контролу одређеног предмета.

Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, додаје још један неопходан услов за постојање парламентарне контроле система безбедности, а то је постојање обичајне праксе у раду парламента при контроли (Born, H., 2003:71). Сматра се да поред горе наведених услова, велики допринос у одлучивању, али и у функцији репера који ће представљати стандард за будућа одлучивања, има и обичајна пракса, која омогућава упоредбу прошлих и садашњих контрола.

Парламенту је делегирано право управљања државом, као најреалнијем одразу воље грађана. Његова овлашћења надмашују овлашћења свих осталих државних и недржавних субјеката, па тако и његова моћ управљања и кориговања државним системом је најјача. Због тога се он сматра најбољим контролером система безбедности, и органом којем се због његове важности, утицаја и значаја придаје највећа пажња у овој области, како у домаћем праву, тако и у праву упоредних система. Сматра се да је у данашње време, које представља еру круте партијске дисциплине и безпоговорног повиновања захтевима партијске већине, контролна функција парламента у великој мери изгубила на снази, нарочито у тренутцима када владу чини јака коалиција која свако гласање у парламенту уписује као своју победу.

Међутим, аутор сматра да није све тако. Парламент поред било које врсте позицију, у свом саставу поседује и изванредан број посланика који чине опозицију. Њихово ангажовање у пленуму, као и у радним телима парламента, уз помоћ инструмената контроле, које им стоје на располагању могу и те како уздрмати егзекутиву и владајућу већину. У прилог томе иде им и начело транспарентности у раду, које везујемо за парламент, као тело власти непосредно изабрано од грађана. Такође, све је чешћи случај преношења парламентарних седница путем телевизије, које додатно омогућава увид јавности у вршење контроле коју спроводе чланови парламента. Контрола извршне власти, почиње да траје од тренутка њеног изгласавања у плунуму, па све до тренутка краја њеног мандата или превременог распуштања, па се може слободно рећи да контролна функција парламента траје у континуитету без икаквог престанка.

2.3. Предмет парламентарне контроле система безбедности

Парламентарну контролу система безбедности можемо поделити на основу области које контролише у систему безбедности, а које појединачно и заједно чине предмет њеног рада.

Могу се навести четири поља рада парламентарне контроле, која чине контрола политике националне безбедности, контрола јавних финансија, контрола законитости рада и поштовање људских права, контрола безбедносне сарадње и интеграција (Одановић, Г., 2012:105).

Политика националне безбедности представља свеукупност мера, поступака, делатности уз помоћ којих се креира систем безбедности, чији циљ представља очување мира и безбедности, како на унутрашњем, тако и на спољном плану. Политику

безбедности креира влада, а њено отелотворење представљају различити стретегички и доктринарни документи, израђени од стране овог државног органа (Мијалковски, М., 2006:61). У теорији постоје шест питања, којима требају да се воде креатори политике безбедности у процесу њеног стварања (Стојановић, С., 2012:112-114). Кога штитити? Које вредности штитити? Колики је жељени степен безбедност и колика је његова цена? Који су ризици, изазови и претње од којих се треба чувати? Којим средствима се штитити? Колико дуго се штитити? Улога парламента у контроли политике безбедности огледа се у њеном овлашћењу усвајања најважнијих докумената из области система безбедности и одбране, које израђује влада. Питања која су садржана у овим документима, а које Парламент има право да усвоји или одбије тичу се концепта безбедносне политике, концепта кризног менаџмента, структуре оружаних снага, војне стратегије и доктрине (Ворн, Н., 2003:73). Ови документи у које спада Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране, Војна стратегија и други, израђују се од стране влада, тачније њених ресорних министарстава силе, као што су министарства одбране и министарства унутрашњих послова, али од земље до земље, у њиховим израдама могу, и требало би да учествују остала министарства попут, министарства спољних послова, министарства за ванредне ситуације, министарства финансија и правде. У случају Немачке и Холандије, ови документи пролазе кроз одобрење и усвајање од стране надлежног одбора (Стојановић, С., 2012:115). Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране Француске, усвајају се у оба дома парламента, али пролазе кроз процедуру разматрања одбора, што је случај и у Републици Србији, једина разлика је у томе што Народна скупштина Републике Србије, има једнодомну структуру, па је поступак усвајања краћи.

Друго поље контроле од стране парламента представља спровођење политике националне безбедности, које се врши обављањем свакодневних задатака запослених у сектору безбедности, а који су усмерени на реализацију задате мисије и циљева система. У свом раду припадници организација и институција сектора безбедности, располажу великим спектром овлашћења, прописаних законом, а која врло често су такве природе, да задиру у нека уставом прописана основна права и слободе. Законодавац је овакве надлежности и овлашћења поверио систему безбедности, зарад неких виших интереса заједнице, као што су мир и безбедност, уставни поредак, владавина права, сигурност грађана и њихове имовине. Међутим, у раду често та овлашћења могу бити злоупотребљена.

Парламентарна контрола, која има за предмет надзор спровођења политике националне безбедности и поштовање људских права, врши праћење дискреционе оцене институција система безбедности, која је врло честа, и код које се може јавити произвољност у оцени или субјективно вредновање неке појаве или догађаја. У свом раду, на основу овлашћења и потребе за стручном проценом ситуације, институције система безбедности, прибегавају процени стања неког безбедносног догађаја, на основу сопствених стандарда и критеријума. Због некодификованог поступања у таквим ситуацијама, ствара се простор за грешку, била она намерна или нехат. Такође, парламент врши надзор над управним радњама безбедносних институција, у које спадају принуда, претрес и друге. Поступање система базирано је на управним актима које систем доноси и управним радњама које извршава. Контролу управних аката врше судови, док контролу радњи врши и парламент. И крајњи сегмент контроле у спровођењу безбедносне политике је задирање у људска права грађана, од стране безбедносних институција и организација. Задирање је чест случај, али и неминовност у раду ових државних органа. Међутим, улога парламента је у томе да прати степен неопходности задирања у та права, као и ниво оправданости и обима у односу на потребу да се случај, стављен пред систем безбедности реши.

Финансије система безбедности такође представљају значајну област контроле од стране парламента, нарочито зато што се целокупан државни апарат, а у чији саставни део се убраја и сектор безбедности, највећим делом финансира из државног буџета. Влада као предлагач нацрта буџета за наредну годину, предлаже парламенту финансијски план трошења државних средстава по свим корисницима. Улога парламента је да провери рационалност предлога и трошкова и одобри га или одбије. Сектор безбедности, као део државног система, такође за свој рад користи средства, која му одобри парламент. Како је рад система безбедности од великог значаја за државу, а често и нетранспарентан, због деликатности природе посла који обавља, парламент је принуђен на надзор средства која су систему поверена, као не би дошло до злоупотреба државног новца. Парламентарна контрола система безбедности, у области финансија се протеже на неколико поља контроле као што су одобравање буџета и завршног рачуна, тршкови зарада запослених у сектору безбедности, набавке у сектору безбедности, коришћење средстава по неконвенционалним и логистичким основама, коришћење средстава из сопствених прихода и располагање имовином (Савковић, С., 2012:124-130).

Одобравање-усвајање буџета за систем безбедности, врши се у јединственом поступку усвајања буџета за све његове кориснике, јер се буџет усваја, у законодавном поступку, у целости. Парламент овде, врши прелиминарну контролу финансија система, пратећи финансијски план који таксативно описује ток новца кроз систем. Такође, усвајање завршног рачуна на крају године, врши контролу подударности утрошених средстава са планираним сврхама. Трошкови зарада запослених у различити безбедносним организацијама, такође су предмет парламентарне контроле. Ова контрола се нарочито односи на службе безбедности, у којима се често због природе посла, тежи прикрити имена запослених, висина њихових зарада, и њихов број. Набавке у сектору безбедности, често се злоупотребљавају од стране менаџмента безбедносних институција. Законодавство је омогућило сектору безбедности институт „поверљивих набавки“, које се често користе како би се избегла транспарентност у раду, и државна средства потрошила у ненаменске сврхе. Парламент такође има обавезу да контролише коришћење средстава по неконвенционалним и логистичким основама, у које спадају различите „специјалне услуге“, које организације сектора безбедности користе, а за њихову сврху, цену и обим мало ко зна. У ову групу трошкова, спадају и уговори које безбедносне организације склапају са различити привредним друштвима, а тичу се пружања услуга чишћења и одржавања, техничког обезбеђења, а чија вредност прелази милионске цифре. Финансирање из сопствених прихода, је случај са деловима сектора безбедности који остварују приход и по другим основама сем финансирања из буџета. То је нарочито случај са војском, која своје приходе често допуњује продајом своје имовине, као непокретне тако и покретне, у виду застареле опреме, али и у случају да у својој организацијској структури поседује и производњу опреме и наоружања, коју продаје у земљи или иностранству. Парламент стога, има улогу контроле управљања средствима, оствареним на овај начин, као и расподеле и трошења тих средстава. Парламентарна контрола у овој области остварује се на још један начин, а то је контрола располагања имовином институција и организација у сектору безбедности и одбране. Наиме, ове организације често у свом функционисању прибегавају компензацији ресурса са другим организацијама, па тако често размењују и имовину, опрему, и друга средства. Улога парламента је да, врши надзор над таквом врстом делатности, како би се избегли потенцијални негативни кораци, или корупционашко деловање.

Четврта област, која се налази под парламентарном контролом је област сарадње и интеграција система безбедности. Данашњицу карактерише појам глобалне

безбедности, теоријски став, да ће било који конфликт, сукоб, био он ниског или високог интензитета, ма где се десио на планети, проузроковати последице на регион, а у тежим ситуацијама и на остатак света. Због тога, пракса модерних међународних односа, обилује различитим видовима мировних мисија, преговарања, посредовања, успостављања дијалога и пружања постконфликтне помоћи и подршке, како би се ти конфликти предупредили, контролисали и пратили. Такође, концепти безбедности појединих земаља, али и савеза, као што је војно-политички савез НАТО, данас заступају став у својим стратегијским документима, да они своје интересе заступају и ван граница својих земаља, на територијама држава које су понекад од њих удаљене и хиљадама километара. Због свега горе наведеног, мисије оружаних снага у иностранству, великог броја земаља постале су веома чест, али и јако скуп подухват. Парламентарна контрола у овој области обухвата надзор у неколико аспеката. На првом месту, врши се контрола планова употребе војске и других снага система безбедности, и тиме се остварује надзор и пре него што снаге оду у иностранство. Тада парламент, контролише разлоге, оправданост, сврху, обим, цену коштања и временско трајање мисије. Након тога, друга етапа је контрола припрема снага безбедности за мировну операцију. Контролишу се набавке опреме, планови боравка са активностима, одвијање обуке и припрема припадника снага које ће бити упућене у иностранство. Уколико мисија траје дужи временски период, врши се извештавање парламента и одбора о активностима на терену, путем ресорног министарства, које је послало своје припаднике у мисију. На крају или током мисије – ако је њено трајање вишегодишње, врши се ревизија утрошених средстава, као и поклапање планираних трошкова са фактичким. Такође се прави биланс исплативости мисије, и остварени бенефити за државу које је мисија донела. Постоји још једно деловање система безбедности, које је везано за његову прекограничну ангажованост и кооперацију са страним системима, а то његово ангажовање у наднационалним безбедносним организацијама. Парламент контролише активности и трошкове партиципирања појединих безбедносних организација у организацијама безбедности, које су наддржавне. Надзире се поступање домаћих представника у тим организацијама, њихово заступање државних интереса у иностранству кроз њихов ангажман, као и утрошена средства.

2.4. Носиоци парламентарне контроле система безбедности

Носиоце парламентарне контроле чине сви посланици актуелног парламентарног сазива, то јест сви они којима су потврђени парламентарни мандати, затим парламентарни одбори, задужени за питања безбедности, и парламентарни омбудсмани за оружане снаге.

Мандат парламентарних посланика је овлашћење које посланици добијају од грађана на изборима. Као изабрани представници грађана који изражавају политичку вољу у парламенту, посланици постају носиоци јавне функције чији извор се налази у изборима, док се уставом ближе одређује карактер њиховог мандата. Стицање и губитак мандата реализује се у јавноправном поступку, на основу законом прописаних услова. Док је стицање посланичког мандата непосредно условљено актом номинације, који произилази из парламентарних избора, дотле је престанак посланичког мандата уређен законом и спада у домен парламентарне аутономије, која је ограничена уставним принципом слободног парламентарног мандата. У поступку стицања посланичког мандата треба разликовати акт номинације од чина ступања на посланичку

функцију. Акт номинације произлази из самог избора и везује се за објављивање резултата од стране изборне комисије. Посланик ступа на посланичку функцију након верификације, то јест потврђивања мандата од стране надлежне парламентарне комисије на конститутивној седници парламента. Потврђивањем мандата посланици преузимају парламентарне привилегије и дужности (Пејић, И., 2011:55).

Иако правом, на парламентарну контролу система безбедности, располажу сви посланици, међу њима се прави разлика у погледу коришћења овог овлашћења. Имајућу у виду да живимо у доба јаке пратијске дисциплине, појединачни иступи посланика, који нису одобрени од стране партије, ма колико били конструктивни и функционални, често се негативно одразе по каријеру посланика. То важи не само за партије које формирају владу, него и за партије опозиције. Аутор сматра да када говоримо о посланицима чије партије чине владу, ретки су случајеви да ће они користити инструменте контроле који су им на располагању, како би критиковали извршну власт и уједно рад система безбедности. Њихова посланичка питања, као једини реално могући инструменти, које би могли да користе као изоловане јединке, били би оштро оцењени од стране њихових партијских колега и руководства партије, што би могло да проузрокује избацивање посланика са листе партије за наредне посланичке изборе.

Што се тиче другог случаја прављења разлике међу посланицима, на основу партиципирања у контроли система безбедности, он је заснован на томе да ли је посланик члан неког одбора, који се бави контролом и ревизијом, или није. Посланици који су чланови тих одбора, имају далеко веће могућности да остваре увид у рад система безбедности, и њима је много лакше да покрећу различита питања на ту тему, јер су одбори оперативнији, сачињени од најстручнијих посланика из области којом се баве, и у њима је потребно много мање гласова за одлучивање, него за одлучивање у пленуму. Парламентарни одбори представљају најорганизованију групу посланика парламента, која се бави контролом система безбедности. Одбори су нормативно успостављена тела парламента, задужена за разматрање одређених питања на која пленум наилази и у свом раду. У савременом парламентарном праву, пракса је често преношење послова пленума на ове одборе, како би се убрзао и олакшао рад парламента.

Када посматрамо парламенте и њихове одборе, то јест улогу одбора и овлашћења која су им поверена, можемо извршити поделу на „радне“ и „расправне“ парламенте. Радни парламенти су они који су својим одборима поверили велике задатке, и код којих су извесна овлашћења скупштине делегирана на одборе. То је случај са највећим бројем парламената света, јер се тиме задржава јака позиција парламента у тројној подели власти. Што се тиче расправних парламената, од који најзначајнији представник је парламент Енглеске, парламент је задржао улогу да разматра одређена питања, док је влади препуштено велико поље одлучивања, што код радних парламената је задржано у одборима. У зависности од тога да ли раде, током целог мандата парламента, или се успостављају само ради истраживања појединог питања, одбори се деле на сталне одборе и привремене – *ad hoc* одборе. Сталне парламентарне одборе, чине тела парламента који се формирају са конституисањем новог парламентарног сазива, од чланова парламента, и свој рад врше све до завршетка мандата сазива у ком су изабрани, било то истеком мандатног периода или превременог престанка рада парламента.

Област рада ових одбора покрива покрива најзначајније области функционисања друштвене заједнице, и тичу се финансија, безбедности, права, здравља, социјалне заштите, и тако даље. Може се слободно рећи, да број и делокруг рада одбора, зависе и

описују број и опсег послова ресорних министарстава владе. Њихов рад уређује парламентарни пословник.

Предности између рада парламента и рада одбора, огледа се кроз три круцијалне карактеристике одбора. Прво, одбори су састављени од најстручнијих представника политичких партија, које су добиле подршку народа, па тако ово тело у односу на пленум има неупоредиво већи проценат стручности. Друго, мали број чланова одбора, омогућава бољу повезаност, већу ефективност и ефикасност у раду, као и већи потенцијал за постизање консензуса. И на крају, одбори у свом раду могу ангажовати, стручна лица која нису у саставу парламента, као што су научници, истраживачи, и други, који ће својим експертизама додатно подићи квалитет одлука, које се донесу у одборима. У пракси највећег броја радних скупштина, подела места у одборима је на основу заступљености партије у парламенту.

Две су основне функције парламентарних одбора – учешће у законодавном поступку и контрола извршне власти. Када говоримо о учешћу одбора у законодавном поступку, морамо напоменути да одбори обављају највећи део расправе о оправданост доношења одређеног закона. Влада парламенту доставља предлог закона, који се прво разматра у одборима, као најстручнијем делу пленума, а уколико се изгласа позитивно мишљење, предлог се на одлучивање препушта пленуму. Постоје случајеви неких европских парламената, као што су парламенти Аустрије, Финске, Шведске, чији одбори имају право предлагања закона. Контрола извршне власти такође је у функцији одбора, који путем својих активности, врше надзор над радом владе и других органа и институција извршне власти. Контрола егzekутиве, је један од најчешћих разлога успостављања и *ad hoc* одбора, који имају за циљ спровођење истраге по одређеном питању. То се постиже постављањем питања у вези са радом, разматрањем радовних и ванредних извештаја контролисаних органа, као и директним увидом у рад и документацију истих.

Пракса упоредних парламентарних система, указује нам одређени број парламентарних одбора који се користе за контролу сектора безбедности. Ти одбори могу се поделити на оне чија је примарна делатност бављење сектором безбедности, или неким његовим делом, и оне које контролу сектора безбедности обављају као секундарну или терцијарну делатност. Одбор за одбрану, често називан и одбор за оружане снаге или одбор за одбрану и безбедност, чија је надлежност усмерена на бављење питањима мисије, организације, припадника, операција и финансирања војске. Одбор за спољне послове, који прати учешће у мировним операцијама, међународну безбедност, међународне организације, савезе и уговоре. Одбор за унутрашње послове, прати питања полиције, контроле границе, као и паравојних формација. Одбор за буџет и финансије, обавља контролу буџетирања целог државног система, у коме се налази и систем безбедности. Затим следи одбор за обавештајне службе и послове, чији рад се обично одвија иза затворених врата. Одбор за индустрију и трговину, који у оквиру својих редовних послова, обавља и контролу производње и трговине наоружањем. Одбор за науку и технологију, задужен је за војна истраживања и развој (Wong, H., 2003:84).

У привремене помоћне органе спадају тела, које образује парламент као би дошао до поједних сазнања у вези са неком темом. Њихово трајање је ограничено, и њихов рад престаје подношењем извештаја о раду парламенту. Ови органи немају судска овлашћења него само истражна. Могу бити у форми *ad hoc* одбора, анкетних комисија, који се разликују у томе што састав анкетне комисије не морају да чине искључиво посланици, већ могу и „спољни чланови“ – научници, стручњаци и други, и специјалних законодавних комисија, које се успостављају у бикамерлним

парламентима, ради усаглашавања ставова домова о неком конкретном законодавном предлогу.

Носиоце парламентарне контроле чине и парламентарни омбудсмани за оружане снаге, који такође обављају надзор над оружаним снагама. Међутим, док посланици имају приступ контроли целокупног система безбедности, парламентарни омбудсмани то чине у мало суженијем обиму, и у специјализованим областима.

Постоје три облика омбудсмана за оружане снаге – интегрисани омбудсман, омбудсмани са искључивом надлежношћу и омбудсмани са општом надлежношћу. Интегрисани омбудсмани се налазе у оквиру оружаних снага, и они се углавном називају Генерелним инспекторима оружаних снага. Омбудсмани опште надлежности се односе на оне, чије је право и обавеза контроле општа, и односи се на све сфере људских активности у државном апарату, а у оквиру тих надлежности се убраја и контрола оружаних снага. Омбудсмани са искључивом надлежношћу, су они који се баве само контролом оружаних снага, независна су тела, и налазе се изван организацијске структуре оружаних снага. Њихову под категорију, која нас највише занима, чине парламентарни Омбудсмани оружаних снага. На простору Европе, овакви омбудсмани се срећу у Норвешкој, Немачкој и Аустрији. Парламентарни комесар за норвешке оружане снаге, представља првог омбудсмана овакве врсте на свету. Успостављен је још 1952. године. Чак и у Норвешкој, омбудсман је у првим годинама рада наилазио на отпор професионалаца из сектора безбедности, што је имало за последицу његов отежани рад. Норвешки парламент, има стално тело – Одбор омбудсмана, на чијем челу се налази овај Комесар. Како се ово тело и Комесар, налазе у оквиру парламента, њихова позиција је тотално независна у односу на оружане снаге Норвешке и Министарства одбране. За свој рад, одговарају само парламенту (Букланд и Мекдермот, 29-36).

Ови омбудсмани врше контролу и ван граница својих земаља. Наиме, парламентарна комисија за савезне оружане снаге Аустрије, врши периодичну контролу аустријских оружаних контингента, који се налазе на мисијама у иностранству. Такође, војници који су у мисији у иностранству, имају право да преко свог командног ланца, у оквиру аустријског контингента, поднесу жалбу, уколико сматрају да им је нарушено неко право (ТМКООС, 2011:17).

2.5. Механизми парламентарне контроле система безбедности

Механизмима парламентарне контроле, аутор означава оне активности које се одвијају у парламентарној процедури, а који не представљају директне поступке контроле система безбедности, већ се контрола одвија на посредан начин обављањем различитих активности парламента. Такорећи, аутор функције и поједине надлежности парламента посматра као механизме, који на посредан начин доводе до стављања система безбедности под контролу.

Ови механизми се од инструмената контроле разликују по времену контроле. Наиме, код механизма контроле, контролу парламент врши превентивно, док инструменте парламент углавном користи као постакциона средства контроле. У механизме контроле система безбедности се убрајају уставотворна, законодавна, изборна и квазисудска функција, као и надлежност доношења стратешких докумената.

2.5.1. Уставотворна функција као механизам парламентарне контроле система безбедности

Устав је правни документ, са најјачом правном снагом, чија садржина се односи на правно обликовање основних политичких односа, у шта се убраја успостављање, функционисање и делегирање овлашћења политичкој власти, али и само њено ограничавање како би се заштитиле слободе човека (Стојановић, Д., 2009:55).

Уставотворна функција парламента у функцији парламентарне контроле, логично, односи се само на политичке системе у којима парламент има уставотворну функцију, то јест доношење устава није поверено уставотворним скупштинама, већ је парламент његов доносилац. Ова функција парламента присутна је у већини држава, изузетак су такозвани октроисани или подарени уставни, и то без разлике да ли их је донела влада или монарх (Стојановић, Д., 2009:150). Поступак за доношење устава је у зависности од државе до државе различит, али заједничка особина у свим системима је, да се од законодавног поступка разликује по томе што је процедура за његово доношење сложенија.

Највећи број земаља света, декларисаних као демократије, у својим уставима поседују одредбе о надлежностима парламента у контроли система безбедности или појединих његових институција. Пре свега, то се односи на одредбу о „демократској и цивилној контроли“. Велики број устава, у деловима у којима прописује организацију и надлежности државних органа, у побројавању функција парламента наводи „надзор и контролу система безбедности“. Аутор је става да доношењем устава, са таквим директним одредбама о контроли, парламенти непосредно успостављају систем контроле над системом безбедности, који као кровни политичко-правни документ државе, ствара подлогу и простор за даљи развој носиоца, механизма и инструмената парламентарне контроле и надзора. Тиме се успоставља контрола система безбедности на највишем државном нивоу, у документу који има најјачу правну снагу, и чији поштовање обавезује све људе на територији његовог простирања. Од значаја за контролу система безбедности је то, што поступак за промену овог документа је компликованији од поступка за промену других докумената. Тиме се успоставља стабилност и континуитет контроле, што је од великог значаја за очување и развој демократије.

2.5.2. Усвајање стратешких докумената од значаја за безбедност

Стратешки документи су инструменти политике безбедности, која се тежи уредити, и којом се жели управљати. Они су смернице за реализацију политике и остваривање циљева система на који се односе. Њих израђују највиши менаџери и стратеги, како би каналисали циљеве и ресурсе организације, ради што ефикаснијег и ефективнијег постизања резултата.

Што се тиче стратегијских докумената безбедности и одбране, то су документи који предходе доношењу закона из ове области, и чију намеру доношења представља одређивање политике, циљева и задатака система безбедности, као и одређивање субјеката, снага и ресурса система. Стратегије претходе доношењу закона, и представљају генералне смернице законодавцу, за израду докумената а највишом правном снагом у држави, како би се циљеви стратегија реализовали.

Сваки стратегијски или доктринарни документ система безбедности, захваљујући важности и значају који поседује, заузима посебно место у систему који они образују. Супрематија значајнијег документа, потискује на место испод, документ мање снаге, стварајући при том извесну лествицу по којој се градирају документи из ове групе. На првом месту се налази државна стратегија, затим стратегија националне безбедности, стратегија одбране, стратегија за управљање ванредним ситуацијама, и на крају је војна стратегија. Носиоци израде стратегијских докумената одбране и безбедности, чине ресорна министарства владе, задужена за питања безбедности, тачније стратегијске и управе за политику безбедности, ових министарстава. Након њиховог рада, текстове стратегија уобличава влада, која их пореди са политички прокламованим интересима и вредностима државе, и врши евентуалне корекције.

За контролу система безбедности, од значаја је првило скоро свих држава света, да доношење овако значајних докумената, за обликовање безбедности државе и њеног система безбедности, је поверено баш парламенту. Имајући то у виду, аутор сматра да парламент као најзначајнији орган државе, има надлежност да одлучује о усвајању ових докумената, и на тај начин врши директну контролу система безбедности, одређујући његове циљеве, мисије и задатке, његове субјекте, снаге и ресурсе, како и финансирање. На седницама, посебно заказаним за одлучивање о овим документима, парламенти усвајају ове документе доношењем одлука о њиховом усвајању.

Такође, пракса већине држава је да, у парламенту помажу и надлежни одбори. Они врше контролу нацрта стратегија, проверавају њихову оправданост и подударност са државним интересима и виталним вредностима друштва, дају крајњу оцену стратегија, и предлажу пленуму њихово усвајање или неизгласавање. Одбори током свог разматрања владиних нацрта стратегија, на своје седнице могу позвати чланове владе, или друге представнике егзекутиве, као и независне стручњаке и научнике, у циљу добијања експертског мишљења. У неким државама попут Чешке и Француске, ови документи се изгласавају и у одборима и у пленуму.

2.5.3. Законодавна функција као механизам контроле система безбедности

Законодавна функција се сматра основном функцијом и главним задатком парламента, чијом реализацијом парламент креира позитивно право, доносећи, после устава, највише нормативне акте у виду закона. На обављање ове функције парламент има ексклузивно право у држави. Законодавна функција парламента, представља основно ограничење, које онемогућава неограничену и свеукупну власт егзекутиви у држави.

Устав у начелу регулише ову функцију парламента. Њено отелотворење у пракси се одвија кроз законодавни поступак, који је детаљно описан и регулисан парламентарним пословником.

Што се тиче законодавне функције парламента као инструмента контроле система безбедности, аутор истиче, да иако се овај инструмент користи на посредан начин, његова употреба контролише рад система безбедности.

Вршењем законодавне функције, парламент обавља превентивну контролу, која је од можда највећег значаја, како би се предупредиле нежељене последице злоупотребе система безбедности. Доношењем закона врши се успостављање најзначајнијих институција система безбедности, али које поседују и највећи деструктивни потенцијал. Такви су закони о војсци, полицији, службама безбедности. Овим законима креирају се наведене институције, обликује се њихова форма, и

одређује позиција у државном систему. Закони успостављају хијерархијски однос између њих и других државних органа, однос који одређује када су безбедносне институције подчињене а када надређене. Законодавном функцијом парламента, омогућава се додела права и обавеза безбедносним институцијама и организацијама, одређује се њихов делокруг рада, овлашћења у поступању, и ствара се јасна слика разграничења делатности, и надлежности унутар система безбедности, то јест међу овим институцијама и организацијама. Закони донешени од стране парламента, за предмет могу имати уређење и конституисање система и средстава контроле, уз помоћ којих се сектор безбедности контролише од стране других државних органа. Ови закони садрже инструменте, механизме и технологију контроле институција силе.

У прилог горе наведеним тврдњама аутор наводи поступак доношења самог буџета, који предствља процес превентивне финансијске контроле. Иако неки теоретичари, буџет не сматрају законом, већ искуључиво финансијским планом државе и њених органа, он се доноси у форми закона у законодавном поступку. У поступку доношења буџета такође се преклапају две функције парламента – законодавна и контролна, те стога, иако овај пример не представља „фактички пример“ доношења закона у функцији контроле система безбедности, ми се на њега може позвати у нашем доказивању.

Напоменућемо и поступак потврђивања међународних уговора, који иако има само формална обележја законодавне процедуре, завређује нашу пажњу. Потврђивање међународног уговора, врши се у посебној процедури, у којој се усваја документ који садржи део који се односи на усвајање и ступање на снагу овог закона, и део који представља међународни уговор преписан на званичан језик парламента који га усваја. Међународни уговори усвајају се у целости. Од великог значаја за контролу система безбедности, су различити међународни уговори који се односе на људска права и слободе, правила ратовања, уговори који се односе на међународне организације за контролу и арбитражу у сукобима, као и други. На тај начин парламент, утиче на корпус правних норми, које ће се употребљавати у функционисању система безбедности, и тако извршити превентивна контрола истог.

2.5.4. Изборна функција као механизам контроле система безбедности

Изборна функција парламента, једна је од његових основних функција. Парламенту је поверено овлашћење да врши избор појединих високих функционера државе. Тако, парламент има право да бира председника владе, у неким државама и министре и председника државе, затим председнике судске власти, почевши од председника судова, судија судова опште надлежности, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце и њихове заменике, омбудсмане, као и судије Уставног суда.

Аутор је мишљења да и изборна функција парламента, такође има велики допринос у контроли система безбедности, и то на плану превенције, и контролисаног креирања система. Овлашћењем да бира највише представника извршне и судске власти, који заједно са њим представљају људске ресурсе топ менаџмента система безбедности, парламент, има потенцијал да регулише и контролише целокупан персонал система безбедности, задужен за доношење најважнијих одлука у њему.

Ово је од великог значаја, јер се тиме могу предупредити злоупотребе у систему, али и такође остварити начело владавине народа, по коме парламент као народни повереник и у име народа, додељује тако одговорна места.

2.5.5. Квazисудска функција као механизам контроле система безбедности

Квazисудска функција односи се на спровођење поступка дисквалификације. То је поступак у коме парламент преузима улогу судије и утврђује да ли постоје одређени пропусти у раду шефа државе. Уколико се утврди да постоје, парламент има право да изгласа смене шефа државе. Наравно, разлог за смену шефа државе не може бити мали, већ као се наводи у законодавствима највећег броја држава – *тешке повреде устава*.

Аутор ову функцију парламента доводи у везу са контролом система безбедности, имајући у виду да председник државе у великом броју држава има надлежност врховног команданта оружаних снага. Од уставног система зависи, да ли се ради о позицији врховног команданта у рату или миру, или у оба случаја. Ова функција председника државе, директно га овлашћује да буде прва и највиша карика у ланцу командовања војском и другим снагама, у најкритичнијим тернуцима по опстанак државе и њену безбедност. Парламент олашћењем да смени врховног команданта војске директно контролише овај елемент система безбедности. Због тренутка у коме се врши контрола, а то је након извршене радње, ова функција парламента, по мишљењу аутора, представља механизам постакционе контроле, и изузетак од тврдње да су механизми усмерени само на превенцију. Ова функција парламента, има превасходни задатак да суди, а контрола јој је условно речено нус производ.

2.6. Инструменти парламентарне контроле система безбедности

Инструменти су методи, поступци и средства поверена парламенту, и његовим члановима, у циљу вршења контроле система безбедности. Инструменте посланици користе непосредно, како би олакшали и реализовали функцију контроле.

Инструменти контроле који се примењују у раду парламенту су бројни. Међутим, не користе сви парламентарни системи исте инструменте контроле, већ њихово коришћење и учесталост употребе зависе од парламентарног система.

На основу анализе инструмената парламентарне контроле, који се налазе у употреби, аутор прави њихову класификацију на основу броја посланика који је неопходан за њихово покретање, па тако имамо инструменте три нивоа захтевности за њихово покретање:

- Инструменти I степена – за покретање потребан један посланик.
- Инструменти II степена – за покретање потребно између 10 и 20 посланика.
- Инструменти III степена – за покретање потребно преко 50 посланика.

Што се тиче инструмената I степена, у ову групу спада посланичко питање као инструмент за чије покретање је неопходан један посланик, и које се покрећу у циљу давања одговора Владе или појединог министра на питање у вези неке актуелне теме или поступка извршне власти.

У инструменте II степена спадају ванредни извештаји владе, које може да траже надлежни одбори. Како одбори представљају радна тела парламента, чији број чланова не прелази 25, због њихове ефикасности и лакшег постизања консензуса у раду, а узимајући у обзир потребну већину за изгласавање у одбору, и неприсуство свих чланова одбора седницама одбора, може се оценити да би за покретање ове групе инструмената, у пракси било потребно између десет и двадесет посланика. Такође, у

ову групу условно се може уврстити и контрола одобравања буџета. Наиме, предлог буџета не подносе посланици или неки од одбора, већ влада. Међутим, одбор за финансије може да изгласа одлуку, која ће тај предлог буџета негативно оценити.

Инструменти III степена имају највећи потенцијал за обарање владе, за чије покретање је потребно преко 50 посланика. У те инструменте спадају интерпелација, гласање о поверењу влади и гласање о неповерењу влади.

У инструменте парламентарне контроле система безбедности се убрајају посланичка питања, интерпелација, гласање о неповерењу влади или њеном члану, теренске посете, одобравање буџета и завршни рачун, јавна слушања, разматрање редовних и ванредних извештаја, и по мишљењу аутора гласање о поверењу влади у Француској – као условни инструмент контроле система безбедности.

2.6.1. Посланичка питања

Посланичко питање, представља инструмент који омогућава предузимање контролне функције, од стране појединачног посланика. Сви остали инструменти, за своје покретање, захтевају већи број посланика, што у пракси отежава њихову употребу. Посланичко питање, поставља посланик као индивидуа, и тиме се омогућава надзор егzekутиве од само једног представника легислатуре, што нам говори о фактичкој моћи законодавне власти, то јест парламента као њеног основног носиоца. Овај инструмент користи се у циљу тражења одговора од стране председника владе, владе или појединачног министра, на питање које се односи на одређени поступак владе, став владе по неком питању, или пропуштања неке акције владе, коју је требала да предузме у општем интересу. Министри морају да одговоре на постављена питања у предвиђеном року, након чега, овај инструмент не може да се употреби поново за исти случај. Посланичко питање не изазива расправу у пленуму, већ само одговор надлежног министра. Посланичко питање се поставља у усменој или писменој форми. Поређењем са осталим инструментима контроле, писмено постављање посланичких питања представља најкоришћенији метод контроле (Hironori, Y., 2007:55).

Посланичко питање може да се поставља и у времену између две седнице парламента, и тада се поставља у писаној форми. Посланичко питање мора да буде концизно и прецизно, и упућено на праву адресу – одговарајућем ресорном министру.

Одговор владе и министра, на постављено посланичко питање може уследити одмах или у законом прописаном року, уколико се ради о писменом одговору, или одговору за који је потребно више времена да би се припремио. Уколико одговор надлежног министра или председника владе, садржи државну, војну или другу тајну, чије откривање може да наруши мир, безбедност, међународне односе или проузрокује друге последице по интересе државе, јавност може бити искључена.

Као најчешће постављена посланичка питања из области одбране и безбедности, издвајамо питања следећих група – ефикасност државне управе, истраге појединих коруптивних радњи, криминал, лични захтеви, лична права и прекорачења овлашћења службеника, међународна питања и национална безбедност, питања војске и полиције, као и друга питања у вези са безбедношћу. Ефикасност државне управе представља групу питања која се постављају у циљу критике функционисања државних органа и администрације, као и питања која се односе на проблеме везане за издавање личних докумената и визну либерализацију. Ова питања најчешће су усмерена на критику министарства унутрашњих послова, или неког другог министарства и институције, која се бави издавањем исправа. Такође овим питањима се критикује и целокупно ангажовање извршне власти на пољу визних олакшица, нарочито оних лица која имају

статус дипломата – министра спољних послова, премијера и председника државе. Поводом могућих коруптивних радњи, могу се поставити која се односе на коруптивно деловање државног апарата у страначке или личне сврхе. Такође, у њима се изражава сумња да је дошло до штетних приватизација и незаконитог и штетног финансијског пословања. Ова питања позивају на спровођење истраге поводом тих навода. Ова питања могу бити усмерена на велики број лица, почевши од министара, па све до директора јавних предузећа. Питања везана за криминал, представљају групу питања у којима се захтева одговор државних органа, на питања која су повезана са организованим криминалом, ефикасности у раду полиције, као повезаности званичника са организованим криминалом. Овде се траже на увид резултати у борби против криминала, затим расправља се о неком изолованом случају вредном пажње, али се и неретко тражи и одговорност највиших државних службеника за пропусте у смањењу стопе криминала. Лични захтеви представљају питања која су од личне важности за посланика, такође проблеми грађана са којима је посланик у контакту по било ком основу. Посланици често користе посланичка питања како би скренули пажњу на неки локални проблем, који није од државног значаја, али је од интереса за одређену групацију становништва. Лична права и прекорачења овлашћења службеника тичу се питања која се односе на ситуације и случајеве у којима је дошло до недозвољеног задирања у људска права или прекомерне употребе средстава принуде, од стране државних службеника. Реч је спорадичним случајевима, у којима је дошло до кршења одређених права, али у толикој мери да то завређује пажњу расправе у скупштини и учешће шире јавности. Међународна питања и национална безбедност обухвата корпус питања која се односе на интеракцију државе са војним и другим савезима страних држава, питања везана за одбрамбене капацитете саме државе, као и питања која се односе на званичне ставове државе по питањима међународне безбедности. Често ова питања проузрокују бурне расправе у парламенту. Како је структура парламената вишестраначког карактера, а програми супарничких странака у вези орјентисаности ка спољним факторима у великом конфликту, долази до жучне расправе која се односи на смер спољне политике државе. Група питања која се односе на војску и полицију – људски и материјални ресурси и социјална питања карактеришу теме које су везане за социјална и материјална питања самих припадника безбедносних снага, и односе се на њихову социјалну и здравствену заштиту, материјални статус, одлазак у пензију, стамбена питања. Углавном се ради о питањима чијом реализацијом треба да се подигне животни стандард или услови рада припадника ових елемената сектора безбедности. У категорију коју чине остала питања, налазе се питања у вези осталих мањebroјних али честих тема везаних за питање безбедности, а то су: миграције, расељена лица, азиланти, наменска индустрија, приватно обезбеђење, регионалне проблеме, саобраћај, ванредне ситуације, здравство. Та питања, може се рећи представљају питања која се односе на маргиналне области система безбедности, међутим њихово решавање је од великог значаја за континуирано функционисање система (Ерцег, В., 2014:20-12).

Анализом питања, која су постављена од стране посланика опозиције и посланика странака, које се налазе и у извршној власти, утврђене су карактеристичне разлике у тематици постављених питања ове две групе посланика. Посланици опозиције постављају питања која се односе на корупцију у редовима припадника и функционера оружаних снага, укупном стању националне безбедности, питања о оправданости приступања различитим војно-политичким савезима. Ова питања су усмерена на критику и осуду потеза, које је начинила извршна власт, као и на освајање политичких поена опозиције. Питања које постављају посланици странака које су формирале владу, немају толико озбиљну тематику, и пре свега се односе на питања

ефикасности државне управе и питања везана за миграције, као и питања која ће подићи рејтинг тих странака код запослених у систему безбедности, а односе се на социјална и материјала права припадника војске и полиције, њихова станбена питања, као и питања целокупног побољшања положаја ових људи у друштву (Ерцег, В., 2014:25).

2.6.2. Интерпелација

Интерпелација представља инструмент контроле, који има за циљ претрес одређеног питања у вези рада целе владе или појединог ресорног министарства. Најчешће се покреће како би се покренула бурна расправа, која ће потпомогнути изгласавање неповерења влади или неком њеном министру. Интерпелација је инструмент контроле са великом снагом, што је последица тежине његовог покретања, с тим у вези, влада је дужна да прво на њега одговори писмено, у предвиђеном року, а затим да учествује на интерпелативној седници, која се заказује за прву наредну седницу од тренутка приспећа писаног одговора владе. Претрес по интерпелацији мора да се заврши на седници на којој је започет (Пејић, И., 2011:344).

На интерпелативној седници, након образложења захтева, за који је задужен представник посланика који су га поднели, и одговора председника Владе или прозваног министра, приступа се гласању о одговору премијера или ресорног министра. Уколико се њихов одговор од стране посланика оцени негативно, приступа се гласању о неповерењу Влади или надлежном министру. Гласање о неповерењу се даље одвија по унапред предвиђеном поступку.

2.6.3. Гласање о неповерењу влади или њеном члану

Може се закључити да интерпелација и гласање о неповерењу представљају два, великој мери, слична инструмента контроле, којима се тежи „казнити“ влада или неки њен ресорни министар за одређено чињење или пропуштање неке радње, или заузети став по неком питању. Разлику међу њима представља то што интерпелација не мора довести до не покретања гласања о неповерењу, и она је механизам за чије спровођење је потребно више времена, док гласање о неповерењу се покреће са примарном намером о обарању владе или смене неког њеног министра. Зато за покретање овог инструмента контроле потребно је више гласова посланика од гласова потребних за подношење захтева за интерпелацију.

Због директног захтевања гласања, које ће уколико буде подржано од квалификоване већине посланика, проузроковати озбиљне последице, осмишљен је рок који није мањи од пет дана, а који мора да протекне између подношења захтева за гласање о неповерењу и заказивања седнице на којој ће то гласање бити одржано, као би се смириле страсти и евентуално сумирали утисци посланика, и била искључена могућност да се влада обори или неки министар смени у афекту посланика.

Седница заказана за одржавање гласања, као и седница на којој се одржава претрес по интерпелацији, започиње излагањем представника предлагача овог гласања, а наставља одговором председника Владе или надлежног министра, с тим што, након тога се одмах приступа гласању о неповерењу, што није случај код седнице на којој се расправља о интерпелацији, на којој се прво одлучује о одговору, а ако је одговор неприхватљив приступа гласању о неповерењу. Овај „скраћени поступак“ зато и

изискује већи број посланика предлагача и минималан протек времена између подношења захтева и седнице на којој се гласа.

2.6.4. Гласање о поверењу влади у Француској – као условни инструмент контроле система безбедности

Аутор истиче још један инструмент контроле система безбедности, који се у литератури не истиче као инструмент контроле. Међутим, због његове повезаности са горе разматраним, његове формалне сличности, последица које може да проузрокује и наравно, улози парламента у одлучивању, аутор га по слободној процени уврштава у групу инструмената контроле. Ради се о инструменту контроле који се једино среће у Француској, чији концепт законодавства једини може да подржи овај инструмент као средство контроле система безбедности.

Гласање о поверењу, представља исти процедурални облик гласања о даљем раду владе као и гласање о неповерењу. Парламент и овде представља орган, надлежан и овлашћен за одлучивање о остајању или обарању владе, међутим, подносилац овог предлога је сама влада. И овде постоји рок који мора да прође од тренутка подношења предлога до седнице на којој се одлучује, мада постоји могућност да се на захтев Владе, гласање одржи и на текућој седници.

Систем безбедности не трпи грешке у свом функционисању, које за последицу могу проузроковати озбиљну штету. У данашње време, које одликује социјал-дарвинизам⁴, борба за ресурсе, и тежња ка што дужем остајању на власти, тешко је поверовати да ће влада бити у толикој мери самокритична и објективна, и неку своју очигледну и крупну грешку ставити на одлучивање парламенту, и због начела моралности у раду ризиковати своју смену. Реалност нам пласира другачије сценарије. То се јако добро уочава на примеру Француске, у којој влада користи овај инструмент при предлагању закона, ради уцене парламента. Наиме, у француском парламентарном праву постоји институт гласања о поверењу влади, који уколико се употреби у тренутку предлагања закона од стране владе, има последицу да уколико парламент изгласа поверење влади, доводи до аутоматског усвајања закона ма које садржине био. То доводи до постављања ултиматума пред парламент, што често се решава у корист владе.

Ипак, аутор је става да се мора имати у виду потенцијал парламента, који има пресудну улогу у том одлучивању. Узимајући у обзир законодавну функцију парламента, као функцију контроле даљег кретања и образовања система безбедности, и његове обавезе да не прихвати усвајање било каквог закона из домена одбране и безбедности, можемо сматрати да парламент неће усвојити крајње неповољан закон, који регулише ову тематику, ма колике последице то оставило на даље функционисање рада егzekutive, па се због тога овај инструмент, условно може сматрати средством парламентарне контроле система безбедности на примеру Француске. То је због тога што њега не иницира парламент, већ га само користи како би се очувао принцип демократске контроле система безбедности, од стране непосредно изабраних народних представника.

⁴ Социјал-дарвинизам је термин који означава велики број теорија деветнаестог века, које су базиране на идеји опстанка најјачих. Теорију еволуције Чарлса Дарвина, Херберт Спенсер је применио на људско друштво. Herbert Spencer, *Progress: Its Law and Causes*, The Westminster Review, 1857., page 445–447., 451., 454–456., 464–465.

2.6.5. Разматрање редовних и ванредних извештаја

Разматрање периодичних извештаја, представља инструмент контроле над радом извршне власти, који се спроводи тачно одређени број пута годишње, међутим, уколико се укаже потреба, на иницијативу парламента или паламентарног одбора, може се спровести и ван утврђених термина.

Овај инструмент контроле система безбедности, користи се, како би се остварио увид у спровођење безбедносне политике, поштовање и спровођење закона као и других аката. Такође, може се користити и за контролу коришћења одобрених средстава буџета, и успешности реализације других планова. Извештај о свом раду, влада полаже парламенту најмање једном годишње, док је пракса европских парламената, да министри о свом раду квартално извештавају парламентарне одборе. На тим седницама одбора, министри подносе извештај о раду њиховог министарства, и уједно одговарају на питања која им поставе чланови одбора. На иницијативу одбора, извршна власт или неки њен представник, може поднети извештај о раду или некој актуелној теми, као и пропуштању одређене радње.

Недостаци овог инструмента контроле се огледају у томе што су извештаји Владе често преобимни, а извештаји организација система безбедности које они садрже често кратки, сажети, недоречени. Извештаји министара, чија министарства су посредно укључена у система безбедности, као што је министарство финансија, често не садрже никакву оцену система безбедности, што представља велику празнину у општој слици стања функционисања система безбедности. Такође, подносиоци извештаја често пропуштају да у њима наведу податке који се односе на постојање одређене тајне, или у свом извештају користе превише стручних, интерних термина, што додатно отежава анализу. Да би се то избегло треба извршити квалитетну поделу задужења у одбору, утврдити методолошки приступ, и поредити раније извештаје са новим. Затим, чешће треба на седнице одбора позивати представнике организација чији се извештаји разматрају, као и организовати јавна слушања на којима ће присуствовати независни експерти. Такође, треба вршити компарацију извештаја са извештајима, које су институције и организације сектора безбедности, поднеле другим независним државним органима (Хацић, М., 2012:184).

У случајевима, да се при разматрању редовних или ванредних извештаја, институција и организација система безбедности, код чланова надлежног одбора јави сумња, може се десити да се на основу тога покрену и други механизми контроле. Редовни или ванредни извештаји, могу бити повод за организовање најављених или ненајављених посета некој од институција. Разматрање периодичних извештаја у пленуму, може да проузрокује њихову негативну оцену, што лако може проузроковати и иницијативу за гласање о неповерењу влади или неком ресорном министру.

Упркос свему томе, овај инструмент често се користи у интеракцији одбора и система безбедности, јер је процедура за његово покретање релативно једноставна, не захтева превише времена и трошкова, а његово коришћење доноси добре резултате на пољу контроле.

2.6.6. Јавна слушања

Јавна слушања представљају релативно нови инструмент у раду парламента.

Организују се на предлог одбора, а у циљу прибављања информација, то јест стручних мишљења у вези одређеног предлога закона, појашњења одређеног законског решења које је на снази, одређених питања од значаја за примену прописа, као и ради надзора спровођења закона, у циљу парламентарне контроле.

Предлог за организовање јавних слушања може да поднесе било који члан одбора, а за одржавање је потребна одлука одбора. Јавном слушању присуствују чланови одбора, посланици и остала лица чије присуство може бити од значаја за решавање питања, које је тема јавног слушања.

2.6.7. Одобравање буџета и завршни рачун

Буџет у савременим државама представља инструмент финансирања јавних расхода. То је политички документ, којим се одржава равнотежа између законодавне и извршне власти. Одобравањем буџета започињу све радње и активности извршне власти. Он представља финансијско-правни акт, којим се врши предвиђање и одобравање државних прихода и расхода. Буџет се доноси за једну фискалну годину, која се углавном поклапа са календарском годином, а може се донети и за период од три фискалне године. Буџетска активност парламента се одвија у четири етапе. Прва етапу чини планирање трошкова од стране владе, затим се у пленуму одржава дебата и одобравају тражена средства. У трећој етапи, се одобрена средства користе од стране извршне власти, и на крају влада парламенту подноси рачун о утрошеним средствима (Анђелковић, М., 2009:297-299).

Буџет се доноси у форми закона, а његов предлог мора да садржи уставни основ за доношење буџета, предлог расподеле средстава по корисницима, и навођење целокупних прихода буџета.

Систем безбедности се финансира из буџета, па стога његово функционисање је на терет пореских обвезника. Његове трошкове парламент такође узима у обзир у разматрању предлога буџета. Пракса већине држава света је да се за потребе одбране издваја око 2 % БДП, мада је тај проценат променљив у зависности од финансијских могућности државе, и наравно од оцене парламента о потреби за толиким или већим издвајањем средстава. Уколико парламент одлучи да смањи буџет систему безбедности, или да одбије да му да на располагање средства за одређене његове пројекте или потребе, систем неће бити у могућности да располаже новцем који је предвидео. Контролу парламент обавља, и тако што може да не дозволи систему да предвиђени новац утроши на њему жељене разлоге. Након одобравања буџета, следи период располагања и трошења поверених средстава од стране буџетских корисника, а самим тим и система безбедности.

На крају фискале године, парламенту се подноси завршни рачун, који представља други инструмент контроле, којим парламенти располажу у оквиру буџетске процедуре. Завршни рачун представља акт, чијим усвајањем се завршава буџетски циклус. Предлаже га влада, а усваја парламент. Процедура за доношење је слична као и процедура за усвајање буџета. Његово усвајање или неусвајање је последица политичке оцене о исправности рада органа, којима су поверена средства буџета (Анђелковић, М., 2009:335).

2.6.8. Теренске посете

Теренске посете јесу средство контроле рада институција система безбедности, које је поверено парламентарним одборима, надлежним за надзор система безбедности. Теренске посете представљају непосредан надзор над радом и пословима организација система безбедности, који се обавља у објектима тих организација. Ове посете могу бити најављене и ненајављене. За њихово спровођење потребно је у одбору донети одлуку, којом ће се оне одобрити, испланирати и организовати. Потребно је одредити број посланика који ће извршити посету, разлоге и сврху њеног спровођења, као и време одржавања. Уколико је реч о најављеној посети, одбор има обавезу да о посети, њеној сврси, и дужностима запослених у институцији која се посећује, према члановима одбора који врше контролу, обавести директора или начелника институције која се контролише.

Посета се одвија према унапред утврђеним правилима, садржаним у посебном протоколу, који се односи на теренске посете парламентарних одбора. Чланови одбора, пре свега се састају са директором контролисане установе, и његовим најближим сарадницима. Уколико се ради о ненајављеној посети, врши се кратка презентација разлога, сврхе и предмета контроле. Предмет надзора може бити стицање увида у стање радних просторија и упознавање са извршиоцима, надзор опреме и наоружања која су у поседу припадника организација система безбедности, преглед евиденција и документације, контрола предмета методом случајног узорка. На крају рада, обавља се још један састанак са директором и његовим сарадницима, на ком се представљају резултати и утисци контроле, и предстаљају решења за отклањање евентуалних недостатака или грешака. Након посете, организује се седница одбора, на којој ће тема бити анализа утисака теренске посете. Вођа посете подноси усмени извештај, након чега се врши анализирање посете и препоручених решења. Извештај одбора о теренској посети се доставља парламенту и директору институције, која се била контролисана. На послетку се обавештава јавност о спроведеној контроли и налазима одбора.

У оквиру теренских посета, постоји и још једна подкатегија посета, а то су информативне посете. Ове посете су делимично контролне природе, јер њихова сврха је првенствено усмерена на испитивање услова рада у институцијама система безбедности. Информативне посете се организују како би се чланови одбора упознали са министром или директором одређене безбедносне организације, присуствовало презентацијама о степену реализације предвиђених планова, стекао увид у стање и количину опреме која се користи, упознали припадници ових безбедносних институција и саслушала њихова запажања и евентуалне потешкоће на које наилазе (DGIP, 2011:136).

ТРЕЋИ ДЕО

3. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ПОЈЕДИНИХ СЕКТОРА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ

3.1. Парламентарна контрола полиције

Термин полиција, потиче од грчке речи *politeia*, што значи орган државне извршне власти који је надлежан за одржавање јавног поретка, личне и имовинске сигурности грађана⁵. Полиција је носилац унутрашње безбедности и обезбеђује општу, личну и имовинску сигурност и заштиту грађана. Формирана ја на основу закона, и има ексклузивну надлежност у очувању јавног поретка, сузбијању и спречавању појавних облика криминалитета и вршења других послова, уз потенцијал коришћења силе у тим пословима.

Данас централно место у развоју полиције имају процеси интеграције и слободан проток људи, робе и капитала, који се темеље на традиционалним вредностима развијеног света, као што су тржишна економија, парламентаризам, демократија и владавина права. Централно питање у односу између друштва и полиције чини захтев савременог демократског света да полиција не буде отуђени центар моћи и ван контроле друштва, већ организација која је професионална, отворена према заједници и са њом у равноправним и партнерским односима (Кековић, З., 2009:148-150).

Оволико обимна интеракција полиције са друштвом, и широк спектар њених надлежности и делокруг рада, отварају могућност злоупотреби и кршењу људских и мањинских права и слобода, као и непоштовању прописа и позитивног права.

Постојање контроле полиције, у многоме доприноси и легитимитету полиције, јер доводи до успостављања позитивног односа грађана и јавности према њеној мисији, методама и задацима, успостављених законом (Бабовић, Б., 2001:255). Контрола полиције се обавља *ex ante* и *ex post*. Што се тиче превентивне контроле, она се врши одобравањем буџета, док се реактивна контрола одвија у току рада полиције. Полиција једина има овлашћење за употребу средстава принуде, у циљу обезбеђења принудног поштовања права, али због тога има и обавезу да се и она сама том праву подчини.

Полиција најчешће крши закон, приликом хапшења, саслушавања и задржавања лица. Због тога су ове надлежности полиције и најчешћи предмет парламентарне контроле.

Парламентарна контрола рада полиције, се најчешће врши коришћењем инструмената попут подношења ванредних извештаја, теренских посета, и контроле коришћења средстава буџета. Разматрање ванредних извештаја, обавља одбор задужен за унутрашње послове. Најчешћи предмет извештаја је прекорачење овлашћења и противправно задирање у људска права и слободе. Одбор, код случајева оваквог типа, често ради у кооперацији са неким независним државним органом попут Омбудсмана, или Повереника за родну равноправност. Они често представљају и иницијаторе

⁵ <http://www.vokabular.org/>

оваквих контрола, подношењем парламенту захтева за испитивање појединих случајева. Одбор на основу делегираних овлашћења, има право да саслуша припаднике полиције, оствари увид у документацију од значаја, као и да ангажује и додатне сараднике ради спровођења истраге. Теренске посете полицији, нису толико честе, међутим, њихово спровођење често има велики значај. Што се тиче контроле полиције овим инструментом, она је најчешће информативног карактера, како би се упознали челници полиције и остварио увид у рад појединих сектора полиције. Буџетска контрола, је најчешће коришћени метод парламентарне контроле рада полиције. Она се обавља периодично, мада се може извршити и ванредно. Одбор парламента, стручно мишљење може тражити од Државне ревизорске институције. Посебан део, парламентарне контроле трошења средстава буџета, од стране полиције, односи се и на средства која су намењена за учешће припадника полиције у мировним мисијама у иностранству. Током боравка снага полиције у иностранству, подношењем извештаја, врши се контрола њиховог боравка у иностранству и утрошка средстава за потребе мисије.

3.2. Парламентарна контрола војске

Војска представља организацијски део министарства одбране, чији основни циљ успостављања представља одбрана земље од оружаног угрожавања споља. Нормативу за функционисање војске чине међународно право, које се односи на употребу силе, устав, закони и подзаконски акти који се односе на војску. Војска се налази под демократском и цивилном контролом. То је пракса највећег броја држава света. Усвајање правила, да се цивил налази на челу министарства одбране, представљало је један од првих и основних задатака реформе сектора безбедности свих земаља које су прошле транзицију од деведесетих година па на овамо.

Контрола војске, специфична је због честог преклапања и недовољно јасне границе између терминологије цивила и војног кадра. Такође, додатне тешкоће у контроли представља сама специфичност војске као друштвеног феномена, која се огледа у ригорозној дисциплини, затворености, хијерархији у једностарешинству. Велику улогу у томе доприносе, и различита интерна правила и кодекси који се примењују у војничком животу, и чине војничку културу. Војска као организација поседује сектор задужен за интерну контролу, међутим као затворен и недовољно транспарентан систем, јако је неприступачна за спољну контролу.

Због мале интеракције у раду са цивилним становништвом, парламентарна контрола војске, фокусирана је највише на контролу поштовања људских права и слобода њених самих припадника. Хијерархија, и беспоговорна послушност често могу да доведу до кршења одређених људских права подчињених припадника војске, од стране њихових надређених. Велика количина наоружања, коју поседује овај подсистем одбране, често може бити предмет крађе, и продаје од стране запослених. Теренским посетама, одбори парламента врше увид у реално стање количине и врсте наоружања, у односу на оно које је документовано, и на тај начин спречавају пролиферацију наоружања, која може да доведе до потенцијалних сукоба у региону.

Одбори контролишу и реализацију планова менаџмента система одбране, у циљу стицања реалне слике о учињеном, на пољу спровођења државне политике, и остваривања мисија и задатака војске. И код војске, се такође врши контрола буџета, како средстава намењених за потребе војске у земљи, тако и средстава поверених за потребе учешћа у мировним операцијама у иностранству. Такође, тела задужена за

контролу оружаних снага, које су упућене у мировне мисије у иностранству, имају право на теренске посете тих снага, ма где се налазиле (Born, H., 2003:72).

3.3. Парламентарна контрола обавештајно-безбедносног система

Обавештајно-безбедносни систем успостављен је са циљем да благовремено прикупља квалитетне информације о спољним и унутрашњим изазовима, ризицима и претњама по безбедност виталних вредности матичне земље, а затим те податке пласира политичким одлучиоцима – извршној власти, која на основу њих предузима корак у циљу отклањања свих опасности по безбедност државе.

У ширем смислу, овај систем чини његов менаџмент – структуре које усмеравају његов рад, и његов извршни део – оператива. У ужем смислу, чине га све обавештајне и безбедносне службе државе, односно све специјализоване организације које приоритетно и пре свега применом оперативних метода и средстава извршавају наменске задатке (Мијалковски, М., 2009:34-35).

Надлежни одбор парламента, извршава контролу обавештајно-безбедносног система на пољима – контроле људских права у деловању служби безбедности, према цивилима и према запосленима, надзора законитости трошења буџетских и других средстава за рад, надзора законитости примене посебних мера и поступака за тајно прикупљање података, који су овим службама по закону на располагању, разматрања петиција и притужби грађана на рад служби безбедности, и предлаже њихово решавање, и врши теренске контроле институција и објеката обавештајно-безбедносног система. Код надзора законитости примене посебних мера и поступака за тајно прикупљање података, одбор мора да обрати највећу пажњу, с обзиром на то да ово овлашћење је ексклузивно делегирано обавештајно-безбедносном систему, тако да не може да прави упоређење са радом у другим институција државе, већ се мора водити искључиво позитивноправним прописима. Овај предмет контроле јако је деликатан, из тог разлога што сама делатност и послови ових институција, у великој мери морају бити прекривени велом тајне. Често се може десити да откривање одређеног податка може проузроковати веће штету од оне, коју ће учинити повреда одређеног људског права, уколико је присутна. На парламенту, то јест на надлежном одбору је, да у том тренутку нађе баланс између заштите интереса државе, и заштите интереса појединца. Интересантан је случај Републике Хрватске, која је 2006. године, у саставу Владе, успоставила Оперативно-технички центар за надзор телекомуникација, и тиме добар део примене посебних мера и поступака тајно прикупљање података, делегирала овој институцији, како би спречила злоупотребе у осталим безбедносним институцијама. Због великих овлашћења, која често дозвољавају задирање у поједина људска права, и у осталим државама, рад обавештајно-безбедносног система завређује највећу пажњу, па самим тим и често највећа пажња парламентарне или друге контроле је усмерена на овај подсистем система безбедности (Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, 2006)⁶.

⁶ Чланови 18.-22. Закона о сигурносно-обавештајном систему Републике Хрватске, *NN 79/06*

3.4. Парламентарна контрола приватних безбедносних и војних организација

Држава, као традиционални монополиста над средствима принуде, у последње време, суочена је са новим феноменом на пољу пружања услуга безбедности, од стране приватних лица и компанија. Ова појава јавила се деведесетих година, присутна је и данас, и има тенденцију да се у будућности рапидно развија. Постоје три облика оваквих приватних ентитета – плаћеници и шпијуни, приватне војне компаније и приватне безбедносне компаније (Born, Н., 2003:69-73).

Плаћеници и шпијуни (Јанковић и Радивојевић, 2011:433), су нелегитимни борци, који су директно укључени у непријатељства, и не спадају у регуларне борце⁷. Приватне војне компаније су модеран облик „предузећа плаћеника“. За новац, оне пружају војне услуге, као што су учешће у борбама, тренирање трупа које су их ангажовале, прикупљање обавештајних података, изводе операције спасавања таоца, дају савете. Људске ресурсе ових фирми, чине бивши припадници државних оружаних снага. Приватне безбедносне компаније обављају послове обезбеђења пословања и власништва. Њихова делатност је више усмерена на обезбеђење одређених особа и њиховог власништва, него на учешће у војним конфликтима.

Овај део система безбедности, који је у приватним рукама, у свом поседу има енормне количине наоружања и опреме, која уколико се не контролише, може да својом злоупотребом створи, озбиљне проблеме по безбедност државе. Улога парламента је да прати и контролише да ли су активности ових компанија у сагласности са стратегијом националне безбедности, спољном политиком и међународним изворима права, као и са унутрашњим законским нормама и резолуцијама. Прламент има улогу да не дозволи рад овим компанијама, у регионима и земљама које се налазе под ембаргом. У државама, у којима владе ангажују ове компааније, парламент мора учествовати у контроли њихових активности, као и начину трошења поверених средстава.

⁷ Борци – припадници оружаних снага страна у сукобу, као и припадници милиција и добровољачких једница, Женевска конвенција о побољшању положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату, Женева, 1949., члан 13., Женевска конвенција о побољшању положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору, Женева, 1949., члан 13., Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима, Женева, 1949., члан 4.

ЧЕТВРТИ ДЕО

4. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ПОЈЕДИНИХ НАЦИОНАЛНИХ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ

4.1. Парламентарна контрола система безбедности у Немачкој

Немачка је држава Европе, чији број становника прелази осамдесет два милиона. Такође Немачка је дом и за осам милиона странаца, миграната и особа које траже азил. У светској економији заузима сам врх по развијености индустрије и економије, као и информационих технологија. По уређењу је федерација, са шеснаест држава-покрајина. Законодавство је обликовано уставним правом, али такође и правом Европске уније и међународним правом.

Одобрење за учешће немачких оружаних снага у мировним мисијама, хуманитарним операцијама и другим ангажовањима ван земље, издаје немачки парламент (Кековић, З., 2009:308). Иако у мирнодопском периоду врховни командант оружаних снага је савезни министар одбране, а у ратном стању ту улогу преузима канцелар, Бундестаг је тај који даје сагласност за учешће Бундесвера-немачких оружаних снага у борбеним операцијама. Самим тим употреба силе је под директним контролом и надзором парламента. Немачка је чланица НАТО⁸, па сходно томе, она је тим савезом обавезана да учествује у његовим активностима. На основу стратегијског концепта Нато-ове активности често су изван граница Немачке, и изван граница земаља чланица савеза. Због тога на Бундестагу је да контролише операције и потрошњу средстава издвојених за те операције.

4.1.1. Парламентарни одбори и тела Бундестага задужени за контролу система безбедности

У парламентарне одборе и тела немачког парламента, који се баве питањима контроле подсистема одбране спадају Одбор за одбрану, Одбор за финансије, Одбор за спољне послове, Одбор за надзор прислушкивања домова грађана, Парламентарни контролни одбор, Парламентарни инспектор за оружане снаге, и друга тела Бундестага у које спадају Председник Бундестага, Комисија Г10 и Панел успостављен Актом о истрагама царинских служби.

Одбор за одбрану се бави генералним питањима сектора одбране, која укључују поштовање закона, стратегија и планова, усклађеност рада сектора одбране са прокламованим циљевима политике, као и испуњавање осталих задатака која су поверена установама система одбране. Своје правно утемељење Одбор за одбрану,

⁸ НАТО – одбрамбени савез, који има за циљ очување мира и слобода држава чланица, на основу заједничке одбране, Наведено према: Стајић Љ., *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад, 2008., страна 107.

налази у члану 45. а), Основног закона. Одбор за одбрану има два основна задатка. То су разматрање аката које пленум треба да усвоји, и помоћ пленуму у контроли рада владе. Овај одбор бави се контролом Федералног министра одбране и институција под његовим руководством, а које укључују оружане снаге и Федералну администрацију одбране. Занимљив је податак, да овај одбор има задужење да размотри предлог буџета за потребе одбране, а затим да своје експертско мишљење Одбору за буџет, који ће га уврстити у своју препоруку о предлогу целокупног буџета⁹. Он такође кооперира са Одбором за спољне послове, где заједничким снагама врше надзор над Бундесвером-немачким оружаном снагама, које се налазе у мисијама изградње међународне безбедности.

Одбор за спољне послове је највећи и најпрестижнији одбор Бундестага. Наиме, у тексту устава налазе се одредбе о овом и још три одбора, од укупно двадесет и четири, колико броји Бундестаг. Само овај комитет од свих има право, да врши контролу, надзор и праћење Владе на пољу спољне политике. Одбор је задужен за одобравање ратификације склапања важних савеза, у оквиру међународног права, у које се убрајају и војни савези Немачке. У спектру задужења, одбор се бави и питањима међународних криза у Ираку, Авганистану, Средњем истоку, Косову, Африци, Кавказу, земаљама чланицама бившег Совјетског савеза, као и учешћа у њиховом решавању, од стране Немачких оружаных снага.

Одбор за финансије бави се питањима буџетирања система безбедности, што укључује оправданост коришћења средстава поверених система безбедности.

Парламентарни контролни панел, тело је Бундестага које је задужено за контролу рада обавештајних служби на федералном нивоу. Врши контролу над радом Федералне канцеларије за заштиту устава, Војне контраобавештајне агенције и Федералне обавештајне агенције, али и Федерална влада може бити предмет контроле Парламентарног контролног панела. У раду му помаже Опумоћени комитет. Парламентарни контролни одбор, бави се питањима контроле рада и поштовања закона од стране служби безбедности. Такође контролише и стање опреме, наоружања, и објеката ових установа, обављајући теренске посете. Опумоћени комитет пак, је тело Бундестага, које има надлежност контроле финансирања обавештајних служби. Обавља ванредну и редовну контролу на свака три месеца. Има право да доноси сопствена правила процедуре. Од Федералне владе може да тражи објашњења, има право да саслушава припаднике обавештајних служби, помоћно особље владе, или тражи писмена објашњења од њих (Deutscher Bundestag, 2010:7-8).

Одбор за надзор прислушкивања домова грађана, такође је тело задужено за контролу. Прислушкивање домова грађана дозвољено је у случајевима тешких криминалних радњи. Надзор над кршењем овог права, од стране организација сектора безбедности, обавља Одбор за надзор прислушкивања домова грађана.

Парламентарни инспектор за оружане снаге, у немачком праву познат као Парламентарни комесар за оружане снаге, спомиње се у Основном закону, као чувар основних људских права и помоћником Бундестага у парламентарној контроли оружаных снага (Basic Law for the Federal Republic of Germany)¹⁰. Како је Немачка декларисана као парламентарна демократија, улога парламентарног комесара у контроли је веома велика. Он има велика овлашћења у контроли војне политике и политике одбране. Његова улога је такође, да врши испитивање оружаных снага Немачке, али и да врши заштиту права припадника оружаных снага. Његова овлашћења се простиру на подручје унутар граница Немачке, али такође он има право контроле

⁹ http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a12/aufgaben

¹⁰ Article 45b of Basic Law for the Federal Republic of Germany, Federal Law Gazette Part III, classification number 100–1.

немачких оружаних снага у иностранству, за време њиховог боравка у мултинационалним операцијама (ТМКООС, 2011:18-19). Током обављања функције парламентарног контролора, комесар не сме да обавља ни једну другу функцију или приватну делатност. Он мора бити старији од тридесет пет година. Његове надлежности се у начелу могу поделити на две основне. То су спровођење истрага по налогу Одбора за одбрану, и спровођење истрага на сопствену иницијативу, уколико сматра да је дошло до нарушавања основних права, од стране припадника оружаних снага. Од 1959. године, одбори су само двадесетак пута налазили комесару спровођење неке истраге. Комесар је до сада имао највише случајева покренутих на његову иницијативу. Под његовом лупом се налази Министарство одбране, са свим агенцијама које су под патронатом министарства. Комесар има право да од ових институција тражи информације, да доноси представке и препоруке, да прима петиције персонала ових институција, као и да разматра петиције субјеката ван ових организација (Gleumes, K., 2012:8-35). О свом раду, једном годишње, подноси извештај Бундестагу.

Председник Бундестага, у парламентарној контроли система безбедности, врши функцију руководиоца полицијских снага. Његово право и обавеза, као руководиоца полицијских снага, је да врши инспекцијски надзор над полицијским снагама, и да заједно са њима јемчи одржавање јавног реда и мира и безбедности у земљи (Кековић, З., 2009:310).

Комисија Г10, је комисија Бундестага задужена је за надзор и оправданост ускраћивања права на приватност преписке, поште и телекомуникација. Кроз свој рад, обавља заштиту слободног демократског поретка¹¹.

Следеће тело представља Панел успостављен Актом о истрагама царинских служби. Наиме, Централна канцеларија немачке царинске истражне службе се бави истрагама криминалних радњи, које се налазе на списку Акта о спољној трговини и плаћању и Акта о контроли ратног наоружања. У свом раду, ова канцеларија има овлашћење да ускрати право на приватност преписке, поште и комуникација. Ова права садржана су Основном закону Немачке, и због тога њихово ускраћивање мора бити под надзором, а у овом случају то ради Панел успостављен Актом о истрагама царинских служби.

Из анализе делатности и надлежности, аутор закључује, да се Комисија Г10 и Панел успостављен Актом о истрагама царинских служби, баве надзором задирања у права грађана, и спречавањем њиховог нелегитимног ускраћивања.

4.2. Парламентарна контрола система безбедности у Уједињеном Краљевству

Уједињено Краљевство, се налази у западном делу Европе. Чине га државе Велс, Шкотска, Северна Ирска и Енглеска. Број становника је приближно шездесет милиона. Уједињено краљевство спада у најразвијеније земље света. У Савету безбедности Уједињених нација, заузима место сталне чланице, са правом вета. Ова земља, чланица је НАТО.

Енглески парламент своју структуру заснива на бикамерализму. Њега чине Дом лордова-горњи дом и Дом комуна-доњи дом. Контрола система безбедности се врши путем парламентарних одбора. Постоје четири типа одбора које се баве надзором и

¹¹ https://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/bodies

контролом система безбедности, а то су - одбори Дома комуна, одбори Дома лордова, заједнички одбори, остали – неприпадајући одбори¹².

Одбори Дома комуна који су од кључног значаја за контролу система безбедности су одбор за одбрану, одбор за спољне послове, и одбор за унутрашње послове.

Одбор за одбрану бави се испитивањем рада, документације, и политике Министарства одбране, и осталих његових тела. Одбор се бави специјалним надзором, разматрањем периодичних извештаја, испитивањем документације, људи и осталих материјала, као и успоставом подкомитета који ћу му помагати у раду. У зависности од питања које се разматра, рокова и других фактора, одбору за бављење једном темом, може бити потребно од једног дана до неколико месеци¹³.

Одбор за спољне послове, бави се испитивањем рада, документације и политике Министарства спољних послова и Комонвелта, које је оговорно за дипломатију, и учешће Уједињеног краљевства у међународним и регионалним наднационалним организацијама, као што су Уједињене нације, НАТО, Европска унија и ОЕБС. Из призме контроле система безбедности, овај одбор је значајан за контролу војних трупа које се налазе у мисијама НАТО-а и Уједињених нација, као и надзора над спровођењем државне политике, од стране државних изасланика у овим организацијама. Успостављен је у циљу надзора рада, документације, и политике коју спроводи Министарство за унутрашње послове, и тела у његовом саставу.

Одбор за унутрашње послове, бави се надзором рада Директората за имигранте, органа који се баве сузбијањем дечије експлоатације, Канцеларије за издавање пасоша министарства унутрашњих послова, органа задужених за сузбијање гангова и малолетничке деликвенције, као и снага за контролу границе. У свом раду највише користи, усмена испитивања или разматрање писмених објашњења група или појединаца, ралевантних за решавање испитаваних случајева. Одбор даје препоруке Влади, на које она мора да одговори, у року од најдаље два месеца од тренутка њихове публикације.

Пододбор за унутрашње послове, здравље и образовање, одбор је Дома лордова и један је од подкомитета Одбора за Европску унију, који се бави надзором докумената и других релевантних материјала, који се тичу Европске уније и учешћа Уједињеног краљевства у њој. Овај поодбор обавља послове контроле сектора безбедности, у областима које се тичу имиграната и азиланата, контроле границе, унутрашње безбедности, полицијске кооперације – нарочито на пољу сарадње са Еурополом, као и борбе против организованог криминала и трговине људима.

Заједничке одборе чине одбори, чији чланови долазе и из Дома лордова и из Дома комуна. Заједнички одбор за стратегију националне безбедности контролише рад институција и организација које се баве енергетском безбедношћу Уједињеног краљевства, односима Уједињеног краљевства и Сједињених америчких држава, односима са НАТО-ом, и организација које се баве националном безбедношћу и Европском унијом. Неке од стратегија које се баве безбедносним питањима обнављају се на сваке две годне, улога овог одбора је да разматра предлоге тих стратегија, и даје препоруке пленуму о њиховом усвајању. Такође се бави надзором рада Савета за националну безбедност, и рада Советника за националну безбедност. Обавља и испитивање садашњих и бивших министара сектора безбедности, и садашњих и бивших саветника за националну безбедност¹⁴.

¹² <http://www.parliament.uk/>

¹³ <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/defence-committee/>

¹⁴ <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/>

У остале – неприпадајуће одборе убрајају се одбор за контролу извоза оружја и одбор за обавештајне и безбедносне послове. Одбор за контролу извоза оружја, представља одбор састављен од чланова четири одбора. То су Одбор за одбрану, Одбор за спољне послове, Одбор за бизнис, иновације и вештине, и Одбор за међународни развој. Овај одбор постоји од 1999. године. Бави се питањима контроле владиног рада, документације и политике на пољу извоза стратешких производа. Ти производи су оружје и друга контролисана добра. Укљученост четири одбора, у рад овог једног, објашњава се њиховом заједничком заинтересованошћу за контролу извоза наоружања. Сваки одбор делегира по четири своја члана, да учествују у раду Одбора за контролу извоза оружја.

Одбор за обавештајне и безбедносне послове, чине представници и Дома Лордова и Дома комуна, међутим овај одбор за свој рад првенствено одговара премијеру, коме прво подноси извештаје, а након тога, преко премијера парламенту. Рад овог одбора заснива се на истрагама, које обавља Генерални истражитељ. Генерални истражитељ је члан одбора, који обавља послове надзора рада служби безбедности. Он се бира из редова бивших високих службеника полиције. Законској регулативи, која уређује рад овог инструмента контроле, замера се то што отвара простор премијеру да коригује извештаје овог одбора (Ђокић, К., 2013:5). Одбор је задужен за надзор и контролу Војне обавештајне агенције, која се налази у оквиру министарства одбране, и Канцеларије за безбедност и борбу против тероризма, министарства унутрашњих послова, као и њихових припадника, тако да чланови овог одбора у свом раду имају приступ веома поверљивим материјалима.

4.3. Парламентарна контрола система безбедности у Сједињеним америчким државама

Са површином на којој се простиру, и становништвом, које броји двеста осамдесет милиона, Сједињене америчке државе спадају у ред највећих земаља света. Важе за једну од најјачих војних сила на свету. Ова држава има право вета, као стални члан Савета безбедности, а такође је и најутицајнија чланица НАТО-а.

Законодавну власт у Америци врши Конгрес, дводомни парламент, кога чине Сенат-горњи дом и Представнички дом-доњи дом. Конгрес има функцију обликовања спољне и одбрамбене политике. Конгрес је надлежан за објаву рата, као и доношење закона, укуључујући и законе који се тичу безбедности и одбране. Конгрес је овлашћен да ратификује уговоре са другим државама. Такође, он се стара о одобравању финансијских средстава намењених систему безбедности. Конгрес, поред стандардних надежности и овлашћења, у контроли обавештајно-безбедносног система САД-а, поседује још нека овлашћења, која се чине логична, али се не срећу у свим државама. Прво овлашћење се тиче вођења бриге о редовном подношењу извештаја од стране обавештајних служби, о обавештајним делатностима у иностранству. Друго, додатно, овлашћење се односи на право конгресног надзора шпијунаже, а посебно тајних акција (Turus, G., 1977:72-73).

4.3.1. Одбори Представничког дома

Одбори Представничког дома, који у оквиру својих надлежности располажу и овлашћењима контроле система безбедности или неког његовог дела су Одбор за оружане снаге, Одбор за обавештајне послове, Одбор за унутрашњу безбедност, Одбор за спољне послове, Одбор за надзор и реформу владе, као и Одбор за ветеране.

Комитет за оружане снаге, који се налази у оквиру Представничког дома¹⁵, бави се контролом оружаних снага, националне гарде, контролом склопљених уговора, буџета и коришћења средстава институција система безбедности, контролом атомске енергије, питања рата и националне одбране. Оружане снаге које су под контролом овог комитета чине Армија, Морнарица, Маринске трупе, и Ваздушне снаге (Oversight plan, U.s. House of representatives). У надлежности овог одбора уврштава се контрола одбрамбене политике, организација и реформа Министарства одбране и Департмана за енергију, борба против нарко-картела, контрола транспорта технологија и контрола извоза, постизање интероперабилности, нуклеарни програми Департмана за енергију, реформа агенција унутар Министарства одбране, као и програм забране пролиферације Департмана за енергију. У оквиру овог одбора велику улогу играју и његови пододбори. То су Пододбор за обавештајни рад, савезе и ресурсе, Пододбор за припаднике војске, Пододбор за припрему снага, Пододбор за дејства на мору и снаге за брзо деловање, Пододбор за стратешке снаге, Пододбор за тактичке, ваздушне и копнене снаге, и Пододбор за надзор и истраге (Rules of the Committee on armed services, House of representatives of the United states).

Комитет за обавештајне послове Представничког дома, бави се питањима од значаја за обавештајну заједницу Америке, која окупља седамнаест владиних обавештајних и безбедносних агенција, као и војне обавештајне службе. Његова улога је контрола рада обавештајних, безбедносних, контраобавештајних и противтерористичких агенција америчког система безбедности. У оквиру овог комитета раде и три подкомитета. Пододборе комитета за обавештајне послове чине Подкомитет за тероризам, цивилне обавештајне службе, анализу и против контраобавештајне послове, затим Подкомитет за техничке и тактичке обавештајне службе, као и Подкомитет за надзор и истраге (Rules of procedure for the permanent select Committee on intelligence, United states House of representatives). Правило је да сваки члан одбора за обавештајне послове буде члан најмање једног пододбора. Чланови одбора као и помоћно особље одбора често се у свом раду сусрећу са поверљивим подацима од значаја за државну безбедност. Из тог разлога у процедуру рада одбора, уврштено је правило да сваки члан одбора и сви запослени у помоћном особљу, пре почетка свог ангажовања у одбору морају да положе заклетву, да ниједну информацију која му се нађе у поседу неће искористити у ниједну другу сврху, до у сврху рада одбора.

Комитет за унутрашњу безбедност успостављен је 2002. године, у циљу парламентарне контроле над Департманом за унутрашње послове и боље заштите америчког народа од могућих терористичких напада. Такође, овај комитет има своје пододборе. То су Пододбор за противтероризам и обавештајне послове, Пододбор за границу и безбедност на мору, Пододбор за сајбербезбедност, заштиту инфраструктуре и безбедносне технологије, Пододбор за надзор и контролу ефикасности менаџмента, Пододбор за транспорт безбедности, Пододбор за брзу припрему, одговор и комуникације (Committee Rules, Committe on Homeland Security).

¹⁵ <http://www.house.gov/>

Одбор за спољне послове бави се великим бројем питања у вези спољне политике САД-а. У вези питања која се тичу безбедности овај одбор се бави питањима контроле мировних трупа, националне безбедности у домену спољне политике, војних савеза, коришћења оружаних снага САД-а. Такође, овај одбор се бави контролом наоружања и питањима разоружања, контролом активности и политике свих државних, приватних и других агенција које се баве извозом наоружања, као и очувањем безбедности амбасада САД-а¹⁶. У оквиру овог одбора, питањима безбедности се бави и његов Пододбор за тероризам, пролиферацију и трговину. Његова задужења су везана за контролу управљања и координације борбе против тероризма, и привођења међународних терориста правди. Такође, бави се надзором спречавања пролиферације нуклеарног, хемијског, биолошког и другог оружја за масовно уништење¹⁷.

Што се тиче Одбора за надзор и реформу владе, помоћ у раду пружају му пет сталних пододбора. Нама од значаја је Пододбор за националну безбедност. Он има надлежност контроле националне безбедности, унутрашње безбедности, операција у иностранству, имиграционих служби, као и кривичног правосуђа. Такође контролише и политику сузбијања дроге (Rules of the Committee on oversight and government reform, U.S. House of Representatives).

Одбор за ветеране врши послове надзора уз помоћ четири пододбора. Овај одбор је од великог значаја, јер се бави питањима ветерана ратова у којима је Америка учествовала. Његова надлежност на пољу контроле здравствене заштите, пре свега менталне хигијене ветерана, као и надлежност надзора реактивације ових људи у институције система безбедности, од великог је значаја, јер доприноси директној контроли персонала система. Одбор се бави питањима рехабилитације, запошљавања, здравствене заштите, у коју спада и помоћ на плану поновног успостављања менталне стабилности. Такође, овај одбор се бави питањима жена ветерана, и њиховом поновном укључивању у нормалне токове живота. Надлежност овог одбора је и контрола Суда за ветеране. Многе америчке државе омогућиле су формирање судова, који се баве питањима ветерана, и њиховим законским проблемима (Oversight Agenda, House Committee on Veterans' Affairs).

4.3.2. Одбори Сената

Сенат као горњи дом америчког Конгреса, такође располаже значајним овлашћењима, усмереним ка контроли система безбедности. У свом саставу он поседује одборе који се баве великим спектром послова, међу којима је и надзор над институцијама сектора безбедности.

Комитет за унутрашњу безбедност и владине послове, представља главни контролни одбор Сената. За надзор Департмана за унутрашњу безбедност преузима пуну надлежност 2003. године. Бави се питањима ефикасности, економичности, ефективности свих владиних агенција и департмана, контролом закона, и испитивањем односа владе са владама других земаља, као и владе и међународних организација, у којима Уједињене америчке државе заузимају чланство. Данас овај одбор контролише све активности на пољу унутрашње безбедности, осим активности Обалске страже, имиграциона питања, и царину. Одбор у свом саставу има четири пододбора. Искључиви пододбор за истраге, Пододбор за контролу финансија и уговора, Пододбор за ефикасност и ефективност федералних програма и федералних радних група, и

¹⁶ <http://foreignaffairs.house.gov/about/jurisdiction>

¹⁷ <http://foreignaffairs.house.gov/subcommittees/terrorism-nonproliferation-and-trade>

Пододбор за менаџмент у хитним случајевима, међувладине односе и Колумбија дистрикт.

Одбор за оружане снаге успостављен још 1816. године, у свом двовековном раду, овај одбор Сената два пута је мењао име. Његове надлежности се односе на аеронаутичке и свемирске операције које се односе на развој оружја или војне операције, Министарство одбране, Одељење Армије, Одељење Морнарице, Одељење за ваздушне снаге, затим операције у Панамском каналу, војна истраживања, нуклеарну енергију са аспекта националне безбедности, резерве нафте, стратешка и критична материјална средства за потребе одбране (Standing Rules of the United States Senat). Овај комитет такође има пододборе, међутим постоје неке разлике у односу на Комитет за оружане снаге Представничког дома. Заједнички пододбори су им Пододбор за савезе и ресурсе, Пододбор за припаднике војске, Пододбор за припрему снага, и Пододбор за стратешке снаге. Разлика је у томе што овај одбор има Пододбор за ваздушни простор, и Пододбор за снаге на мору.

Одбор за спољне послове успостављен је 1816. године. Од значаја за контролу система безбедности је његов Пододбор за међународни развој и спољну сарадњу, економију, међународну заштиту животне средине, и Мировне трупе. У оквиру својх бројних задужења овај одбор се бави контролом активности и програма мировних трупа, међународне енергетске безбедности, и међународне заштите животне средине, укључујући океане и свемир¹⁸.

Одбор за послове ветерана, који ради у оквиру Сената, такође је један од првих одбора успостављених у америчком Конгресу, још у деветнаестом веку. Његова тадашња задужења односила су се на контролу финансијске помоћи, коју је влада требала да испоручује ветеранима Рата из 1812., Мексичког рата, Грађанског рата и Шпанско-америчког рата, као и њиховим породицама. Након Другог светског рата, надлежности одбора проширују се и на контролу смештаја, образовања, медицинске неге, запошљавања, као и других погодности које су ветерани и њихове породице остваривале. Данас, овај одбор врши надзор свих закона као и спровођења закона, који се односе на живот и рад ветерана и њихових породица.

4.4. Парламентарна контрола појединих елемената система безбедности на нивоу Европске уније

Европска унија представља наднационалну творевину, коју чине земље чија се територија налази на простору Европе (Јанковић и Радивојевић, 2011:216). Европска унија функционише као држава, па самим тим поседује и систем безбедности.

Што се тиче законодавства Европске уније, парламентарне ингеренције на пољу контроле система безбедности постављене су на следећи начин. Парламенти имају законодавне надлежности у вези употребе силе, слања сопствених оружаных снага у мировне мисије, и транзита и боравка страних оружаных трупа на својој територији. Буџетска надлежност парламента је апсолутна, и тиче се контроле финансирања како активности сектора безбедности у земљи, тако и током извршавања мисија у иностранству. Парламенти имају овлашћење да поред сталних одбора за контролу сектора безбедности, успоставе и привремена тела, као што су анкетне комисије и истражни одбори, у циљу истражних радњи по одређеном питању из ове области, као и неограничен приступ поверљивим информацијама које се тичу политике националне

¹⁸ <http://www.foreign.senate.gov/about/subcommittees/subcommittee-on-international-development-and-foreign-assistance-economic-affairs-international-environmental-protection-and-peace-corps>

безбедности. Парламентарне мањине, имају потенцијал покретања било какве теме у пленуму, везане за стање безбедности, или неко актуелно питање безбедности. На крају, главни контролни инструмент парламената, представља овлашћење да позову на одговорност и смене, неког ресорног министра, уколико за њега утврде да није поштовао позитивноправне норме у свом раду (Стојановић, С., 2012:115).

Земље Европе, суочене са наглим повећањем организованог криминала, међународног тероризма, незауостављивим миграционим кретањима неевропских народа, као и другим изазовима, ризицима и претњама по безбедност, усагласиле су се још седамдесетих година да појачају сарадњу на плану унутрашње безбедности. Уговором из Мастрихта 1992. године, тачније његовим трећим стубим сарадње, отворен је простор за сарадњу на пољу имиграционих послова, азила, полицијске сарадње и сардње са царином, као и сарадње судова.

То је све имало за последицу формирање Еуропола, организације надлежне за спровођење закона, и проток криминалистичко-обавештајних података (Стајић, Љ., 2008:128-130). Мисију Еуропола чини пружање подршке акцијама, које спровode агенције земаља чланица Европске уније, а које су оријентисане на борбу против организованог криминала и тероризма, са акцентом на криминалне организације. Све је то допринело, да се унутрашњи послови државе преносе преко граница њеног простирања.

Поред Еуропола, систем безбедности Европске уније, чији делокруг рада обухватају људска права, безбедност и правосуђе, а назива се још и „AFSJ bodies“¹⁹, чине још и Еуроџаст (Eurojust)²⁰, Фронтекс (Frontex)²¹, Ситцен (Sitcen)²².

Што се тиче парламентарне контроле она је пре свега усмерена ка Еурополу, и то из два разлога. Пре свега, државе Европске уније саме финансирају своје учешће у овим организацијама, та стога неопходна је буџетска контрола средстава која су им поверена. Друго, на националним државама је да контролишу спровођење политике и прокламованих принципа, у пословима које обављају њихови службеници у овим наднационалним организацијама (DGIP, 2011:64).

Препорука Европског парламента²³ која се односи на контролу ових организација безбедности, од стране националних парламената, усмерена је на тежњу за повећањем фокуса на политику, финансије и администрацију.

Парламентарна контрола Еуроџаст-а је специфично питање, због тога што Еуроџаст, а као организација која се бави правосуђем, има положај веће независности у односу на остале организације које се баве безбедношћу у Европској унији, на прекограничном плану.

¹⁹ „AFSJ bodies“ – представља скраћеницу од „Area of freedom, security and justice bodies“, што би значило „Тела задужена за слободу, безбедност и правду“.

²⁰ Еуроџаст је европски биро за правосудну сарадњу, сачињен од судија, тужитеља и полицајаца, Јанковић Б. и Радивојевић З., *Међународно јавно право*, Пунта, Ниш, 2011., страна 217.

²¹ Фронтекс тело задужено за контролу граница земаља ЕУ, као и за прекограничну сарадњу. *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European union - European parliament study*, Directorate general for internal policies, Policy department c: citizens rights and Constitutional affairs, Bruxelles, 2011., page 52.

²² Ситцен представља обавештајно тело Европске уније. Бави се мониторингом међународне безбедности и проценом терористичких претњи. *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European union - European parliament study*, Directorate general for internal policies, Policy department c: citizens rights and Constitutional affairs, Bruxelles, 2011., page 54.

²³ Европски парламент – орган Европске уније, заједно са Европским саветом представља законодавца Европске уније, Јанковић Б. и Радивојевић З., *Међународно јавно право*, Пунта, Ниш, 2011., страна 219.

ПЕТИ ДЕО

5. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Република Србија је држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима²⁴. Србија је смештена у централном делу Балканског полуострва. Број становника је приближно осам милиона. Чланица је свих већих међународних организација, као и НАТО програма Партнерство за мир.

Систем безбедности Републике Србије у ширем смислу чине органи законодавне, извршне и судске власти, то јест Народна скупштина Републике Србије, Председник Републике Србије, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва. У ужем смислу, структуру система чине систем одбране, снаге Министарства унутрашњих послова, безбедносно-обавештајни систем, привремено формиран органи и координациона тела за поједине кризе²⁵.

Прва надлежност Народне скупштине, од значаја за контролу система безбедности, је та да Скупштина доноси и мења Устав. У Уставу се налазе одредбе о Војсци Србије, управљању оружаним снагама и системом безбедности, као и одредбе о демократској контроли оружаних снага. Самим тим, парламент Србије овалашћењем о усвајању Устава контролише сектор безбедности.

Народна скупштина одлучује о рату и миру, ванредном и ратном стању па тако и директно управља и контролише активности оружаних и других снага, доноси законе, као и стратегијске документе. Контролу сектора безбедности Скупштина обавља и кроз функцију избора највиших државних великодостојника, нарочито судија и тужилаца. Скупштина, такође, врши контролну функцију над радом Владе и министарстава, као и над службама безбедности.

5.1. Носиоци парламентарне контроле система безбедности у Републици Србији

Парламентарну контролу система безбедности у Републици Србији, врше народни посланици појединачно и групно, преко сталних и привремених радних тела Народне скупштине. У свом раду, народни посланици имају на располагању све механизме и инструменте контроле, садржане у позитивноправним прописима о раду парламента.

У стална радна тела Народне скупштине се убрајају парламентарни одбори Народне скупштине. Уређује их Пословник о раду Народне скупштине из 2010. године. Одбори разматрају предлоге закона и других аката, прате спровођење политике коју води Влада, прате извршавање закона и других аката, разматрају план рада и извештаје

²⁴ Члан 1. Устава Републике Србије, *Службени гласник РС 98/2006*

²⁵ Глава 5. Стратегије националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС 88/2009*

надлежних министарстава и других државних органа, разматрају годишње програме рада Народне скупштине, дају сагласност на акте државних органа, организација и тела која ове акте подносе Народној скупштини, покрећу иницијативе и подносе предлоге Народној скупштини, разматрају иницијативе, предлоге, петиције из својих надлежности, разматрају друга питања из надлежности Народне скупштине.

У раду одбора учествују и представници и повереници Владе. Одбори имају право да формирају пододборе – радне групе, које ће за потребе одбора обављати одређене задатке, с тим да те радне групе немају право самосталног иступања, без одобрења надлежног одбора²⁶.

Одбор за одбрану и унутрашње послове Народне скупштине бави се питањима из домена одбране и унутрашњих послова. Његове надлежности у контроли система безбедности односе се на разматрање предлога закона и других општих аката из области војске, ванредног и ратног стања, међународне сарадње у области одбране, државне безбедности граница и контроле преласка границе, промета и превоза оружја, муниције, експлозивних и других опасних материја, међународне сарадње из области унутрашњих послова. Овај одбор, такође има обавезу, да контролоше упућивање припадника Војске Србије и других снага безбедности, у мултинационалне операције ван граница Републике Србије. Одбор за одбрану и унутрашње послове, разматра стратегију националне безбедности и стратегију одбране, предлог буџетских средстава потребних за Војску Србије, и извештаје Министарства одбране, који му се тромесечно подносе.

Одбор за контролу служби безбедности обавља послове надзора уставности и законитости рада служби безбедности. Такође, прати и усклађеност рада служби безбедности са државним стратегијама и политиком Републике Србије. Контролише политичку, идеолошку и интересну неутралност у раду служби безбедности, као и законитост примене посебних мера и поступака за тајно прикупљање података. На плану финансијске контроле, Одбор разматра предлог буџетских средстава намењених за рад служби безбедности, као и начин њиховог коришћења. Разматра и усваја редовне и ванредне извештаје о раду служби безбедности. Разматра предлоге закона о службама безбедности, предлоге, петиције и представке грађана у вези рад служби безбедности, и утврђује чињенице о незаконитостима или неправилностима у раду служби безбедности. О свом раду извештава Народну скупштину²⁷.

У остале одборе од значаја за контролу система безбедности убрајамо Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за спољне послове, Одбор за људска и мањинска права.

Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава прати предлоге закона о систему финансирања буџетских корисника. Стара се о контроли буџетских средстава, како превентивној у виду одобравања буџета, тако и постакиционој у виду контроле завршног рачуна, који подносе корисници буџетских средстава. У вези са сектором безбедности, поред контроле буџетирања, обавља и надзор предлога закона о јавним набавкама, спречавања прања новца и борбе против корупције. Ова одбор такође, разматра и извештаје Државне ревизорске институције, и сарадњом са овом институцијом употпуњује информације о начину трошења буџетских средстава за потребе система безбедности (Пословник НС, 2010).

Одбор за уставна питања и законодавство се бави разматрањем предлога за промену Устава, предлога закона, и других прописа са становишта усклађености са Уставом. Из тог развога овај одбор, директно је укључен у контролу усвајања нових

²⁶ Чланови 41.-82. Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС 9/10*

²⁷ Исто.

законских или уставних решења, која се односе на систем безбедности. Тиме, овај одбор врши превентивну контролу система безбедности.

Одбор за спољне послове обавља послове разматрања предлога закона о потврђивању међународних уговора из области спољнополитичких односа, у чију реализацију је укључен и систем безбедности.

Одбор за људска и мањинска права, као једно од надлежности има и надлежност разматрања предлога закона о родној равноправности. Како је традиционално сектор безбедности подручије деловања искључиво мушке популације, овај одбор одобравањем закона, које садрже елементе позитивне дискриминације, контролише овај систем и омогућава флукуацију и женске популације.

У привремена радна тела Народне скупштине убрајамо анкетне одборе и комисије. Задатак ових радних тела је прикупљање информација и утврђивање чињеничног стања, у циљу олакшавања народним посланицима, да донесу одређену одлуку. Анкетни одбори су састављени искључиво од чланова народних посланика, док у саставу комисија се могу наћи и лица изван парламента као што су екстерни експерти, научници, представници појединих организација и институција (Пејић, И., 2011:283).

5.2. Правна регулатива парламентарне контроле у Републици Србији

Систем безбедности обухвата велики број министарстава, институција, организација и људства, због тога његово функционисање уређује Устав, велики број закона, и других аката.

Устав Републике Србије представља највиши политичко-правни документ у Републици Србији. Уређује три сфере: државно уређење, друштвено-економске и политичке односе у држави, и слободе, права и дужности грађана у држави, однос према држави. Устав Републике Србије доноси Народна Скупштина Републике Србије. У Уставу је чланом 141. прописано да се Војска Србије налази под демократском и цивилном контролом. Такође, утврђено је овлашћење Народне скупштине да у оквиру својих надлежности, одлучује о проглашењу рата и мира, као ванредног стања и ситуације. Члан 140. омогућава употребу Војске Србије, ван граница Републике Србије, уз одобрење Народне скупштине. Народној скупштини се чланом 99. успоставља право да усваја буџет и завршни рачун Републике Србије.

Закон о Народној скупштини, прописује у члану 7. поред представничке, и законодавну, изборну и контролну функцију парламента, уз помоћ којих се остварује значај допринос у контроли система безбедности. Закон прописује и поступке за доношење аката и других поступака у Народној скупштини, као што су буџет и завршни рачун, поступак контроле владе и служби безбедности. Као што смо раније утврдили, парламентарна контрола се врши не само реактивно него и проактивно. Превентивно деловање данас представља приоритет у раду свих безбедносних структура, па тако и парламента као једног од елемената менаџмента система безбедности. Члан 8. Закона о Народној скупштини, управо омогућава вршење превентивне контроле система безбедности од стране парламента, на основу овлашћења која додељује Народној скупштини, а која се огледају у доношењу стратегија, закона, буџета, завршног рачуна, плана развоја, просторног плана, пословника, декларација, резолуција, препорука, одлука, закључака и аутентичног тумачења закона. Овај члан од великог је значаја за контролу сектора безбедности, јер

доношењем ових докумената, Народна скупштина, не само да успоставља систем парламентарне контроле, него као законодавац, делегира овлашћења и надлежности другим државним институцијама и независним органима да обављају послове контроле над сектором безбедности. Такође, креира сам систем, одређује његове функције, циљеве, приоритете, субјекте, снаге и средства, као и начин његовог финансирања и делује као директни контролор његовог функционисања. На тај начин, Народна скупштина као елемент топ менаџмента система безбедности, кроз функцију планирања врши и функцију контроле система²⁸.

Пословник Народне скупштине, чланом 40. за потребе рада Скупштине-самим тим и контроле система безбедности, успоставља одборе. Пословником се одређују њихове надлежности и начин рада. Такође се прописује и могућност организовања пододбора у оквиру одбора. Постоји могућност успостављања анкетних одбора и радних група, које нису стална тела парламента, већ се организују ради неког конкретног случаја²⁹.

Закон о Влади такође је од значаја за контролу система безбедности, нарочито у делу члана 7. где се каже да је Влада одговорна Народној скупштини, за вођење политике Републике Србије, извршавање закона и других општих аката Народне скупштине. Овим законом се прописују и услови за изгласавање неповерења Влади или неком њеном министру, од стране Народне скупштине (Закон о Влади, 2005)³⁰.

Закон о одбрани у члану 9. наводећи надлежности Народне скупштине у области одбране наводи њену улогу у одлучивању о рату и миру, усвајању Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране Републике Србије као и Дугорочног плана развоја система одбране, доношењу закона о потврђивању међународних уговора у области одбране, одлучивању о висини средстава за финансирање потреба одбране. Закон о Војсци РС. Члан 91. омогућава одступање од Уставом прописаних људских и мањинских права, али само у мери и обиму који одреди Народна скупштина³¹.

Закон о Војсци Републике Србије, такође је од значаја за систем парламентарне контроле. У члану 29. се наводи да је Војска Србије под демократском и цивилном контролом, коју спроводе Народна скупштина, Заштитник грађана, други државни органи и јавност³².

Закон о полицији у члану 9. налаже министру унутрашњих послова да најмање једном, а по потреби и више пута годишње, Народној скупштини поднесе извештај о раду Министарства, као и да подноси извештаје и одговара на питања надлежног скупштинског одбора³³.

Закон о основама уређења служби безбедности у члану 3. прописује контролу рада служби од стране Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, и других државних органа и јавности³⁴.

Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, омогућава употребу Војске и других снага ван граница Републике Србије, али само по одлуци Народне скупштине. Њена улога се огледа у усвајању Годишњег плана употребе за извршавање планираних мултинационалних операција. Такође, Скупштина може да одобри учешће Војске

²⁸ Члан 8. Закона о Народној скупштини Републике Србије, *Службени гласник РС 9/2010*

²⁹ Члан 40. Пословника Народне Скупштине, *Службени гласник РС 9/10*

³⁰ Члан 7. Закона о Влади, *Службени гласник РС 55/05*

³¹ Члан 9. Закона о одбрани, *Службени гласник РС 88/2009*

³² Члан 29. Закона о Војсци Републике Србије, *Службени гласник РС 88/2009*

³³ Члан 9. Закона о полицији, *Службени гласник РС 101/05*

³⁴ Члан 3. Закона о основама уређења служби безбедност, *Службени гласник РС 116/07*

Србије у операцијама које се не налазе у Годишњем плану, уколико то налаже потреба безбедносне или хуманитарне ситуације³⁵.

5.3. Инструменти парламентарне контроле система безбедности у Републици Србији

У инструменте парламентарне контроле система безбедности у Републици Србији, истичу се посланичка питања, посланичка питања у вези са актуелном темом, интерпелација, гласање о неповерењу Влади или неком њеном министру, извештавање Народне скупштине о раду Владе и образовање привремених скупштинских одбора.

Посланичка питања у парламентарној пракси Србије се све мање и ређе користе. Да ли је то последица недостатка парламентарне културе или мотивисаности посланика, круте партијске дисциплине или нечег сасвим другог, тешко је утврдити. Ипак, када говоримо о групи питања која се постављају у Народној скупштини Републике Србије, морамо нагласити, да поред стандардних тема које се форсирају у страним парламентима, у овом се постављају и питања са још неким темама. Једна од тема посланичких питања у Србији је и питање Аутономне покрајине Косово. Сва питања од значаја за безбедност која се тичу јужне покрајине, као и питања њеног односа са Србијом кроз призму безбедности, често су предмет расправе у скупштини. Поред Косова, у парламенту се постављају и питања која се односе на Трибунал у Хагу и ратне злочине, као и питања односа Србије са овом институцијом (Ерцег, В., 2014:20-21).

Када говоримо о посланичким питањима везаним за остваривање контроле система безбедности у Србији, морамо напоменути и још један сличан и сродан инструмент контроле, који многи и не разликују или сматрају за синоним посланичким питањима. То су обавештења и објашњења. Посланицима Народне скупштине је омогућено да од министара или других функционера система безбедности, траже обавештења или објашњења о питањима из њихове надлежности. Ова питања по својој формалним обележјима се нимало не разликују од посланичких питања. Оба инструмента се користе за постизање исте намере, а то је контрола. Објашњења и обавештења, се могу тражити уторком и четвртком од стране посланика или овлашћеног представника посланичке групе. Лица која су подрвгнута овом виду контроле, посланику који је покренуо овај инструмент, морају одговорити у року од петнаест дана у писаној форми.

Посланичка питања у вези са актуелном темом, су специјална врста посланичких питања, која се постављају одређеном министру, или чак се могу поставити и неком одговорном лицу из извршне власти. Ова врста питања се поставља у вези неке актуелне теме, а термин за одржавање седнице на којој ће бити постављена, имају право да предлажу посланичке групе. Ове седнице одржавају се најмање једном месечно, а уколико партије не предложе термин за њихово одржавање, то ради председник парламента. Уколико се деси да министар, или неко друго надлежно лице, коме су питања упућена, не одговори на сва постављена питања у времену седнице резервисане за то, може се заказати још једна седница са истим дневним редом за наредни дан. Практика свих европских парламената је да све овакве седнице имају телевизијски пренос. У термину за постављање посланичких питања у вези са

³⁵ Чланови 7. и 8. Закона о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, *Службени гласник РС 88/2009*

актуелном темом, посланик има ограничен број питања и подпитања које може да постави, а право на постављање питања имају сви заинтересовани посланици, по редоследу пријављивања. Ова врста парламентарних инструмената контроле, представља најјаче и најчешће оружје опозиције, у циљу критике владе и вршења надзора над њеним радом. Такође, овај инструмент има значајну улогу у упознавању јавности са радом владе или неког њеног ресорног министарства, што представља јако средство јачања начела транспарентности у раду, и отвара пут контроли система безбедности од стране неких других недржавних субјеката, као што су невладине организације, медији и грађани. На крају, мора се споменути да коришћење овог средства контроле, ствара потенцијал за личну афирмацију било ког посланика парламента, био он у опозицији или не.

Захтев за интерпелацију у Републици Србији подноси најмање 50 посланика, тако да овај инструмент, по мишљењу аутора, се сврстава у инструменте III степена. Влада је у обавези да у року од 30 дана, Скупштини упути писмени одговор. Седница на којој се расправља о интерпелацији мора се завршити у истом дану у којем је и започета. Уколико посланици нису задовољним одговором Владе, приступа се гласању о неповерењу Влади.³⁶

Гласање о неповерењу спада такође у инструменте контроле III степена, јер је за његово покретање потребно најмање 60 посланика актуелног сазива. Гласање се одржава најраније пет дана од дана подношења захтева за гласање о неповерењу. Глас се након изношења образложења предлога, и одговора Владе. Уколико није изгласано неповерење, нови предлог се не може упутити пре истека рока од 180 дана од дана гласања о неповерењу.

Подношење извештаја Владе, Народној скупштини је најмање једном годишње, али и на иницијативу Народне скупштине, надлежног одбора или саме Владе. Предмет извештаја могу бити питања спровођења политике, извршавања закона или других општих аката.

Информисање одбора о раду министарстава је посебан инструмент у парламентарном праву Србије. Оно се одвија квартално. На седници одбора, чланови одбора имају право да министру постављају питања, а о свом раду одбори подnose извештај скупштини. У случају контроле над радом служби безбедности, Народна скупштина једном годишње разматра извештај надлежног одбора о спроведеној контроли над службама безбедности. Извештај садржи закључке са предлозима мера. Седнице одбора за контролу служби безбедности су углавном затворене за јавност.

Образовање привремених скупштинских одбора, везано је за организовање анкетних одбора и комисија у циљу добијања сазнања о појединим питањима. Анкетни одбор се образује са тачно прецизираним саставом, задатком, и роком за његову реализацију. Разлика између анкетног одбора и комисије у Републици Србији, се огледа у структури њиховог састава. Наиме, чланови анкетног одбора су искључиво посланици актуелног сазива, док чланове комисије могу да чине и лица која нису запослена у парламенту. На рад ових привремених тела примењује се иста законска и нормативна регулатива која се примењује и на стална скупштинска тела³⁷.

³⁶ Чланови 220.-227. Пословника Народне Скупштине, *Службени гласник РС 9/10*

³⁷ Чланови 65.-223. Пословника Народне Скупштине, *Службени гласник РС 9/10*

5.4. Пропусти парламентарне контроле система безбедности у Републици Србији

У парламентарном надзору система безбедности, као и у другим областима друштва постоје пропусти. У питању су пропусти у надзору над установама и институцијама Министарства финансија, које се баве спречавањем прања новца. У те институције спадају Пореска полиција и Управа царина (Одановић, Г., 2012:313-335).

Ове институције у свом раду користе одређене мере и поступке, које су на располагању службама безбедности. Те мере и поступци се односе на тајно прикупљање података, тајни надзор и друге, које су по правилу у употреби у другим институцијама сектора безбедности, које се налазе под ригорознијом контролом.

Проблем је у томе што, ове активности за службе безбедности представљају део примарних радних задатака, док код Министарства финансија примарна делатност су финансије и финансијски систем државе, а делатност безбедности је споредна, и у мањој мери присутна у свакодневном раду. Због тога се често дешава да ове установе, то јест њихов рад, буде у сенци контроле која се обавља над службама безбедности и другим институцијама које се првенствено баве безбедношћу. Тако рад ових институција врло често остаје без контроле, или је степен контроле минималан.

Из тих разлога, већа пажња би се требала усмерити и на институције које нису толико познате широј јавности, али су такође део система безбедности.

ЗАКЉУЧАК

Систем безбедности представља подсистем политичког система, чију основну функцију представља заштита националних интереса и виталних вредности друштва. Он почива на јасном хијерархијском устројству, базираном на подели надлежности у оквиру позитивно правних прописа. По мишљењу аутора, систем безбедности се може окарактерисати као динамичан, сложен и отворен систем, подложен непрестаном деловању спољних и унутрашњих утицаја.

Контрола сектора безбедности, представља озбиљну функцију његовог менаџмента, од које зависи успешност функционисања државног апарата. Велика овлашћења, којима располажу лица у конвенционалном делу система безбедности, делегирана од стране унутрашњих извора права, отварају могућност злоупотребе система у сврхе које могу бити директно супротне принципима његовог успостављања. Постоје три основне групе екстерних контролора система безбедности, па самим тим и три врсте екстрене контроле - контрола органа три гране власти, контрола независних државних органа и контрола од стране цивилног друштва.

У систему тројне поделе власти на законодавну, извршну и судску, парламент заузима значајну улогу. Он представља народ државе, и отелотворење принципа демократије. Парламент је орган законодавне власти, којег је народ непосредно изабрао на одређени временски период, у циљу заступања његових интереса. Парламентарна контрола система безбедности представља део система контроле сектора безбедности, али уједно и функцију парламента која представља уставну категорију. Њен већи значај, у односу на остале субјекте који врше контролу, почива на легитимитету који парламент остварује као орган који је непосредно изабран од стране грађана. Контрола система безбедности, као функција поверена је државним органима на основу устава и закона, па на основу тих највиших државних аката парламент заузима водећу улогу у процесу контроле система безбедности.

Носиоце парламентарне контроле чине сви посланици актуелног парламентарног сазива, затим парламентарни одбори, задужени за питања безбедности, и парламентарни омбудсмани за оружане снаге. Препорука аутора, која се односи на носиоце парламентарне контролоре система безбедности је везана за успостављање института *супервизора носиоца контроле*. Поред тога што извештаје о раду, одбори подносе пленуму и јавности, требало би делегирати овлашћења и некој независној државној институцији да врши надзор над радом одбора и других тела парламента. Тиме се не би само контролисала исправност у њиховом раду, већ и обим и број решених случајева, јер одбори могу својим спорим радом, и фокусом на тривијалним и појединачним пропустима институција система безбедности, да избегавају предмете који су веће тежине, и чије последице могу проузроковати драматичне последице по државу и њену безбедност. Овим би се избегле евентуалне протекције и корупционашко деловање чланова одбора. *Тело супервизора носиоца контроле*, било би састављено од представника све три гране власти, са подједнаким бројем чланова и јачином гласа.

Аутор предлаже још једно решење везано за контролу носиоца парламентарне контроле, а у вези контроле одбора. Аутор је мишљења, да је потребно организовање *јавних саслушања чланова одбора* од стране представника медија. Ова саслушања чланова одбора имала би форму конференција за штампу, међутим, била би нормативно и протоколарно уређена, и одржавала би се у парламенту. Она би јако помогла по питању добијања одговора на нека питања, која да би се поставила парламенту, од стране обичних грађана, изискују много труда, времена и образовања.

Много је лакши пут, приступачнији и краћи канал између медија и људи, него ли између људи и парламентарних представника. Близина посланика и грађана присутна је само у току изборне кампање, и са њом се веома често и завршава. На овај начин, грађани ће имати већи приступ рада парламента, и моћи ће путем представника медија да врше контролу чак и над онима које су сами изабрали. Тако ће се задржати институт слободног мандата, али ће посланици бити све време бити приземљени, контролисани, и свесни да иако су тренутно под заштитом имунитета, нови се избори приближавају.

Када је реч методама парламентарне контроле, аутор, функције и поједине надлежности парламента посматра као механизме, који на посредан начин доводе до стављања система безбедности под контролу. Ови механизми се од инструмената контроле разликују по времену контроле. Наиме, код механизма контроле, контролу парламент врши превентивно, док инструменте парламент углавном користи као постакциона средства контроле. Међутим, ту постоји и изузетак. У механизме контроле система безбедности се убрајају уставотворна, законодавна, изборна и квазисудска функција, као и надлежност доношења стратешких докумената.

Инструменти су методи, поступци и средства поверена парламенту, и његовим члановима, у циљу вршења контроле система безбедности. Инструменте посланици користе непосредно, како би олакшали и реализовали функцију контроле. Инструменти контроле који се примењују у раду парламенту су бројни. Међутим, не користе сви парламентарни системи исте инструменте контроле, већ њихово коришћење и учесталост употребе зависе од парламентарног система. Аутор прави њихову класификацију на основу броја посланика који је неопходан за њихово покретање, па тако имамо инструменте три нивоа захтевности за њихово покретање - инструменти I степена – за чије покретање потребан је један посланик, инструменти II степена – за чије покретање је потребно између 10 и 20 посланика и инструменти III степена – за чије покретање потребно преко 50 посланика.

У инструменте парламентарне контроле система безбедности се убрајају посланичка питања, интерпелација, гласање о неповерењу влади или њеном члану, теренске посете, одобравање буџета и завршни рачун, јавна слушања, разматрање редовних и ванредних извештаја, и по мишљењу аутора гласање о поверењу влади у Француској – као условни инструмент контроле система безбедности.

Што се тиче предлога за унапређење система парламентарне контроле, то јест њених инструмената, као прво, аутор би увео нови инструмент контроле – *анонимна посланичка питања*. Аутор се слаже са потребом постојања начела транспарентности и јавности у раду, на коме почива парламент као институција, али такође је и свестан чињенице да у садашњој јединици времена, постоје одређена реална ограничења института слободног мандата посланика, од стране политичких партија из којих долазе, и пред тим не требе затварати очи. Јака партијска дисциплина и селекција тема које ће бити покренуте у парламенту, и о којима ће се расправљати, спречавају либералност акције посланика као индивидуе, и стављају га у засенак партијских интереса и маркетинга. Овај инструмент би се користио у циљу покретања одређеног питања, за које одређени посланик сматра да треба бити размотрено, али му јака партијска дисциплина не дозвољава да јавно иступи. Тиме би се омогућила већа слобода посланика да изразе свој став или неслагање са радњама извршне власти, али би се уједно и постигло много на јачању парламент у односу на владу. Посланик би тада имао могућност да заступа интересе потлачених и стварно оштећених од стране система безбедности, или неког другог државног подсистема. Тако би се отворио простор за артикулацију свих постојећих проблема, што данас није случај. Такође, у оквиру овог инструмента, аутор предлаже и *тајно гласање*, када се ради о доказаним крупним пропустима извршне власти. На тај начин, отворила би се могућност за

гласање по савести, а не по налогу партије, и тиме би се избегли правни вакуми, који су данас присутни, а односе се на изгласавање поверења особама, за које је доказано да су прекршили одређене норме. Паралела томе је ситуација у којој, иако Уставни суд донесе одлуку да је председник Републике повредио Устав, на парламенту је да гласањем одлучи о његовој смени. Тако би се такви и слични апсурди избегли, а парламенту омогућило да манифестује стварну вољу и искрено мишљење о случају.

Контролом појединих елемената система безбедности установили смо следеће чињенице. Превентивна контрола полиције се врши одобравањем буџета, док се реактивна контрола одвија у току рада полиције. Полиција најчешће крши закон, приликом хапшења, саслушавања и задржавања лица. Због тога су ове надлежности полиције и најчешћи предмет парламентарне контроле. Парламентарна контрола рада полиције, се најчешће врши коришћењем инструмената попут подношења ванредних извештаја, теренских посета, и контроле коришћења средстава буџета. Војска се налази под демократском и цивилном контролом. То је пракса највећег броја држава света. Усвајање правила, да се цивил налази на челу министарства одбране, представљало је један од првих и основних задатака реформе сектора безбедности свих земаља које су прошле транзицију од деведесетих година па на овамо. Специфичност контроле војске, последица је честог преклапања и недовољно јасне границе између терминологије цивила и војног кадра. Такође, додатне тешкоће у контроли представља сама специфичност војске као друштвеног феномена, која се огледа у ригорозној дисциплини, затворености, хијерархији у једностарешинству. Велику улогу у томе доприносе, и различита интерна правила и кодекси који се примењују у војничком животу, и чине војничку културу. Обавештајно-безбедносни систем, надлежни одбори парламента контролишу на пољима – контроле људских права у деловању служби безбедности према цивилима и запосленима, надзора законитости трошења буџетских и других средстава за рад, надзора законитости примене посебних мера и поступака за тајно прикупљање података, који су овим службама по закону на располагању, и на пољу разматрања петиција и притужби грађана. Постоје три облика приватних безбедносних ентитета – плаћеници и шпијуни, приватне војне компаније и приватне безбедносне компаније. Овај део система безбедности, који је у приватним рукама, поседује енормне количине наоружања и опреме, која уколико се не контролише, може да својом злоупотребом створи, озбиљне проблеме по безбедност државе. Улога парламента је да прати и контролише да ли су активности ових компанија у сагласности са стратегијом националне безбедности, спољном политиком и међународним изворима права, као и са унутрашњим законским нормама и резолуцијама, али и да не дозволи рад овим компанијама, у регионима и земљама које се налазе под ембаргом. У државама, у којима владе ангажују ове компаније, парламент мора учествовати у контроли њихових активности, као и начину трошења поверених средстава.

Компацаријом упоредних парламентарних система и њихових система контроле, установили смо да у основи они су постављени на исти начин, али и међу њима постоје извесне разлике. Наиме, парламентарни систем Немачке једини има Одбор за надзор прислушкивања домова грађана, као и тела која се искључиво баве контролом задирања у основна права грађана, од стране елемената система безбедности. Такође, једино у немачком парламенту, председник парламента има улогу непосредног контролора полиције. Само парламентарни систем у Уједињеном краљевству Одбор за стратегију националне безбедности контролише рад институција и организација које се баве енергетском безбедношћу Уједињеног краљевства. Поред тога, само у тој земљи рад Одбора за обавештајне и безбедносне послове заснива се на истрагама, које обавља Генерални истражитељ. Генерални истражитељ је члан одбора, који обавља послове

надзора рада служби безбедности. Он се бира из редова бивших високих службеника полиције. Парламентарни систем Сједињених америчких држава, јединствен је у свету због постојања Одбора за ветеране у оба своја дома. Овим истраживањем, утврђено је да парламентарна контрола система безбедности постоји и на наднационалном нивоу. То је случај са Европском унијом, чији систем контроле се скоро и не разликује од система контроле на националном нивоу.

На крају треба истаћи и особине система парламентарне контроле сектора безбедности у Републици Србији. Контрола од стране Народне скупштине Републике Србије, у свету је јединствена по инструменту контроле под називом Посланичка питања у вези са актуелном темом. И поред тога, овај систем има своје недостатке, који се у првом реду огледају у слабој контроли елемената система безбедности, који нису толико познати широј јавности као делови овог система, а поседују средства и овлашћења чија злоупотреба може озбиљно дирнути у поредак људских права и слобода. Без обзира на те пропусте, можемо констатовати да се парламентарна контрола система безбедности у Републици Србији, спроводи по међународно прихваћеним стандардима и методама.

ЛИТЕРАТУРА

Уџбеници и монографије

1. Анђелковић М., *Јавне финансије и финансијско право*, Правни факултет, Ниш, 2009.
2. Бабовић Б., *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001.
3. Born H., *Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices*, DCAF, Geneva, 2003.
4. Букланд Б. и Мекдермот В., *Институције омбудсмана у оружаним снагама – приручник*, Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, Женева.
5. *German Laws governing Parliamentary Control of Intelligence Activities*, Deutscher Bundestag, 2010.
6. Gleumes K., *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces*, German Bundestag, Public Relations Division, Berlin, 2012.
7. Драгишић З., *Безбедносни менаџмент*, Службени гласник, Београд, 2007.
8. Ђокић К., *Парламенти на специјалном задатку: надзор над применом посебних мера за тајно прикупљање података*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2013.
9. Ејдус Ф., *Скупштински надзор сектора безбедности - појмовник*, Центар за цивилно-војне односе, 2009.
10. Ерцег В., *Посланичка питања као механизам парламентарне контроле сектора безбедности*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2014.
11. *Заштита припадника оружаних снага: стари и нови изазови – извештај са конференције*, Трећа међународна конференција омбудсмана за оружане снаге, Београд, 2011.
12. Јанковић Б. и Радивојевић З., *Међународно јавно право*, Пунта, Ниш, 2011.
13. Јефтић З., *Цивилно-војни односи - радни материјал*, Факултет безбедности, Београд, 2013.
14. Кековић З., *Системи безбедности*, Факултет безбедности, Београд, 2009.
15. Мијалковски М., *Доктрине одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006.
16. Мијалковски М., *Обавештајне и безбедносне службе*, Факултет безбедности, 2009.
17. Миленковић Д, Копривица С. и Тодоровић В., *Контрола служби безбедности*, ОЕБС, Београд, 2011.
18. Одановић Г., *Парламентарни надзор и контрола сектора безбедности у Србији*, Годишњак реформи сектора безбедности у Србији, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012.
19. *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European union - European parliament study*, Directorate general for internal policies, Policy department c: citizens rights and Constitutional affairs, Bruxelles, 2011.
20. Пејић И., *Парламентарно право*, Правни факултет, Ниш, 2011.
21. Савковић М., *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије - приручник*, ОЕБС, Београд, 2012.
22. Стајић Љ., *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад, 2008.
23. Стојковић Б., *Демократска контрола војске – од појма до праксе*, Војно дело, бр. 3/2005, ВИЗ, Београд, 2005.
24. Стојановић Д., *Уставно право, књига I*, Свен, Ниш, 2009.
25. Стојановић Д., *Уставно право, књига II*, Свен, Ниш, 2009.

26. Стојановић С., *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије - приручник*, ОЕБС, Београд, 2012.
27. *Strengthening Intelligence Governance in the Western Balkans*, DCAF, Geneva, 2011.
28. Turus G., *The Intelligence Community: History, Organisation and Issues*, R.R. Bowker Company, New York, 1977.
29. Hangi H. and Winkler T.H., *Challenges of Security Sector Governance*, LIT Verlag, Munster, 2003.
30. Хацић М., *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије - приручник*, ОЕБС, Београд, 2012.
31. Herbert Spencer, *Progress: Its Law and Causes*, The Westminster Review, 1857.
32. Hironori Y., *Tools for parliamentary oversight - A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Switzerland, 2007.

Правни документи

1. *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, Federal Law Gazette Part III, classification number 100–1.
2. *Женевска конвенција о побољшању положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату*, Женева, 1949.
3. *Женевска конвенција о побољшању положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору*, Женева, 1949.
4. *Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима*, Женева, 1949.
5. *Закон о Народној скупштини Републике Србије*, Службени гласник РС 9/2010, 2010.
6. *Закон о Влади*, Службени гласник 55/05, 2005.
7. *Закон о Војсци Републике Србије*, Службени гласник РС 88/2009, 2009.
8. *Закон о одбрани*, Службени гласник РС 88/2009, 2009.
9. *Закон о основама уређења служби безбедност*, Службени гласник 116/07, 2007.
10. *Закон о полицији*, Службени гласник РС 101/05, 2005.
11. *Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske*, NN 79/06, 2006.
12. *Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије*, Службени гласник 88/2009, 2009.
13. *Committee Rules*, Committee on Homeland Security, 113th Congress.
14. *Oversight Agenda*, House Committee on Veterans' Affairs, 113th Congress.
15. *Oversight plan*, U.S. House of representatives, Committee on armed services, 113th Congress.
16. *Пословник Народне Скупштине*, Службени гласник РС 9/10, 2010.
17. *Rules of the Committee on armed services*, House of representatives of the United states, 113th Congress.
18. *Rules of the Committee on oversight and government reform*, U.S. House of Representatives, 113th Congress.
19. *Rules of procedure for the permanent select Committee on intelligence*, United states House of representatives, 113th Congress.
20. *Standing Rules of the United States Senat*.
21. *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС 98/2006, 2006.

Стратешки документи

1. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС, број 88/2009, 2009.

Интернет извори

1. <http://foreignaffairs.house.gov/about/jurisdiction>-приступљено јул 2014.
2. <http://foreignaffairs.house.gov/subcommittees/terrorism-nonproliferation>-приступљено јул 2014.
3. http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a12/aufgaben-приступљено јул 2014.
4. <http://www.vokabular.org/>-приступљено јул 2014.
5. <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr>-приступљено јул 2014.
6. <http://www.parliament.uk/>-приступљено август 2014.
7. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/defence-committee/>-приступљено август 2014.
8. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/>-приступљено август 2014.
9. <http://www.foreign.senate.gov/about/subcommittees/subcommittee-on-international-development-and-foreign-assistance-economic-affairs-international-environmental-protection-and-peace-corps>-приступљено јул 2014.