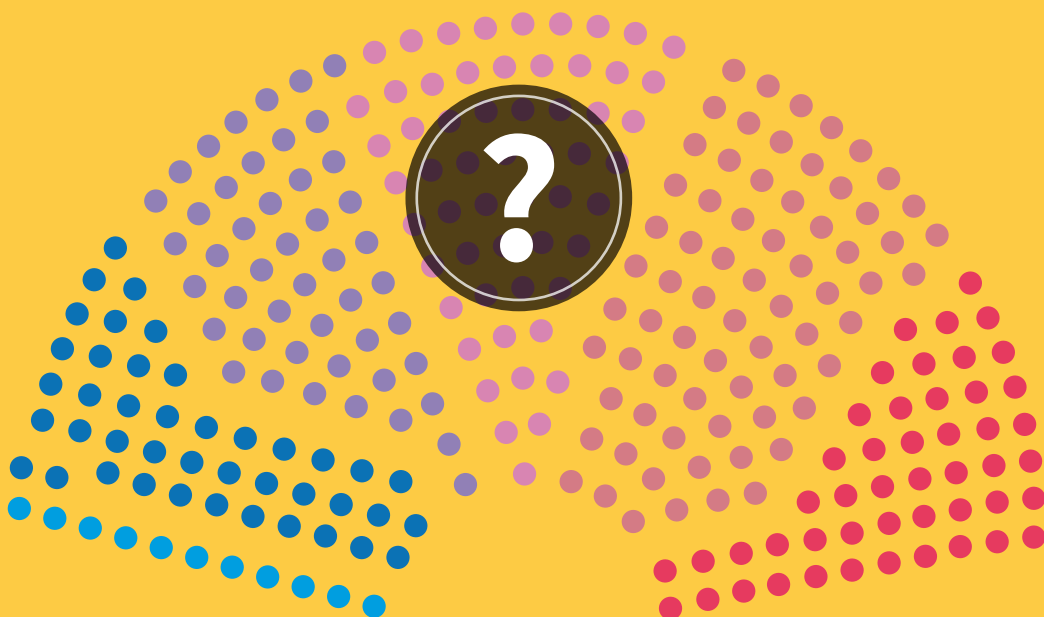


POSLANIČKA PITANJA KAO MEHANIZAM PARLAMENTARNE KONTROLE SEKTORA BEZBEDNOSTI

Vladimir Erceg



POSLANIČKA PITANJA KAO MEHANIZAM PARLAMENTARNE KONTROLE SEKTORA BEZBEDNOSTI

PREGLED INSTRUMENTA POSLANIČKIH
PITANJA I PRAKSE POSLANIČKIH PITANJA
U SAZIVIMA IZ 2008. I 2012. GODINE O
TEMAMA VEZANIM ZA BEZBEDNOST I
KORUPCIJU

Vladimir Erceg

Beograd
april 2014.

POSLANIČKA PITANJA KAO MEHANIZAM PARLAMENTARNE KONTROLE SEKTORA BEZBEDNOSTI

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
Tel: 011 3287 226
Email: office@bezbednost.org
Web: www.bezbednost.org

Autor

Vladimir Erceg

Urednik

Predrag Petrović

Lektura i korektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

Marko Marinković i Nataša Marinković

Štampa

UNAGRAF

Tiraž

500

ISBN

978-86-6237-078-5

CIP - Каталогizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

328.3:351.74/.75(497.11)
328.3:355.2(497.11)

ЕРЦЕГ, Владимир, 1982-
Poslanička pitanja kao mehanizam
parlamentarne kontrole sektora bezbednosti :
pregled instrumenata poslaničkih pitanja i prakse poslaničkih
pitanja u sazivima iz 2008. i 2012. godine o temama vezanim za
bezbednost i korupciju / Vladimir Erceg. -
Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu
politiku, 2014 (Beograd : Unagraf). - 34 str.
: ilustr. ; 21 cm

Tiraž 500. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-078-5

a) Безбедносни сектор - Парламентарна
контрола - Србија
COBISS.SR-ID 207019276



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



INSTITUTE FOR
**Sustainable
Communities**

Izdavanje ovog materijala omogućila je Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) kroz program „Građansko društvo za budućnost“ kojim rukovodi Institut za održive zajednice (ISC). Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i nužno ne izražavaju stavove ISC-a, USAID-a ili Vlade SAD-a.

Sadržaj

UVOD	6
INSTRUMENT POSLANIČKIH PITANJA I NJEGOVI MODALITETI	9
Usmeno postavljena pitanja	9
Pismeno postavljena pitanja	11
Obaveštenja i objašnjenja	12
PRAKSA KORIŠĆENJA POSLANIČKIH PITANJA VEZANIH ZA BEZBEDNOST I KORUPCIJU	14
U kojoj meri su narodni poslanici zainteresovani za bezbednost i korupciju?	15
Na koji način su poslanici tražili odgovore o temama vezanim za bezbednost i korupciju?	17
U kojoj meri su poslanici stranaka opozicije i stranaka na vlasti postavljali poslanička pitanja?	18
Teme poslaničkih pitanja iz oblasti bezbednosti i korupcije	20
ODGOVORI DRŽAVNIH ORGANA NA POSLANIČKA PITANJA O BEZBEDNOSTI I KORUPCIJI	29
Koji državni organi najviše, a koji najmanje odgovaraju na pitanja poslanika?	29
Zašto državni organi ne odgovaraju na sva pitanja poslanika?	30
Kako državni organi odgovaraju na pitanja poslanika opozicije i stranaka na vlasti?	32
SLABOSTI SADAŠNJEG SISTEMA I PREPORUKE ZA NJIHOVO OTKLANJANJE	33

UVOD

Bez kontrole sprovođenja obećanih politika, demokratija je svedena na puko izjašnjavanje birača na izborima. U tom slučaju, politička elita nije obavezna da ostvaruje volju građana, već joj je ostalo samo da pronalazi načine da osigura ponovni izbor u sledećem izbornom ciklusu, što dugoročno urušava poverenje u institucije i demokratske vrednosti. Parlament je izvorna institucija vlasti u društvu i ona najčešće predstavlja i najvažniju instancu demokratske kontrole te vlasti.

Narodna skupština je Ustavom Republike Srbije određena kao najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti. Njoj su dodeljene i nadležnosti koje je suštinski čine i vrhovnim nosiocem demokratske civilne kontrole nad državnim organima.¹ Zakon o Narodnoj skupštini Republike Srbije precizira da Narodna skupština, u okviru svojih nadležnosti, vrši predstavničku, zakonodavnu, izbornu i, najzad, kontrolnu funkciju.² Prilikom ispunjavanja svoje kontrolne funkcije, Narodna skupština ima nadležnosti da odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara, ali i da nadzire rad Vlade i službi bezbednosti.³ Iz načina na koji su ove nadležnosti definisane u Zakonu o Narodnoj Skupštini RS jasno je da nadzor rada državnih organa predstavlja jedan od osnovnih mehanizama kontrole vlasti.

Sektor bezbednosti je jedno od najvažnijih, ako ne i najvažnije polje delovanja vlasti jer osigurava izvesnost funkcionisanja društva u celini. Efektivna parlamentarna kontrola i nadzor nad institucijama sektora bezbednosti posebno su značajni iz najmanje četiri razloga:⁴

- Koncentracija moći i manjak kontrole odlučivanja u ovom sektoru lako dovode do faktičkog ukidanja suvereniteta građana i njihovih izabranih predstavnika i uspostavljanja autokratske vlasti izvršnih organa ili bezbednosnih;
- Sektor bezbednosti koristi značajan deo državnog budžeta za svoje funkcionisanje, te je neophodno sprečiti korupciju i finansijske zloupotrebe, i osigurati da se ta sredstva svrsishodno troše;
- Po predlaganju zakona koji uređuju oblast bezbednosti, na parlamentima je da se pobrinu za to da ti zakoni ne ugroze interese građana zarad ostvarivanja partikularnih bezbednosnih interesa;

1 NSRS. „Ustav Republike Srbije.“ 2006: čl. 98–99.

2 NSRS. „Zakon o Narodnoj skupštini Republike Srbije.“ 2010: čl. 7.

3 Kao i rad guvernera Narodne banke Srbije, Zaštitnika građana i drugih organa i tela određenih zakonom.

4 DCAF, IPU. Parliamentary Oversight of the Security Sector. Geneva, 2003.

- Parlament je veza građana sa izvršnim strukturama, koje često nisu u dodiru sa njihovim potrebama, pa parlament ima ulogu posrednika između građana i izvršne vlasti.

Od postupaka koji Narodnoj skupštini stoje na raspolaganju za kontrolisanje i nadziranje Poslovnik detaljno uređuje postupak kontrole rada Vlade.⁵ On podrazumeva šest mehanizama pomoću kojih se vrši ova kontrola. Od toga četiri su isključivo nadzorna, dok poslednja dva (u užem smislu) predstavljaju kontrolne, odnosno mešovite mehanizme – kontrolno-nadzorni postupci⁶:

1. poslanička pitanja;
2. poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom;
3. izveštavanje Narodne skupštine o radu Vlade;
4. informisanje odbora o radu ministarstava;
5. iskazivanje nepoverenja Vladi ili članu Vlade;
6. interpelacija u vezi sa radom Vlade.

Kako je efektivna parlamentarna kontrola i nadzor nad sektorom bezbednosti veoma značajna zbog prethodno navedenih razloga, za ovu oblast vrlo su važna i poslanička pitanja, koja predstavljaju široko rasprostranjen parlamentarni instrument kontrole vlasti uopšte. Ovaj tekst istražuje taj značaj i analizira praksu postavljanja poslaničkih pitanja tokom trajanja osmog i devetog saziva Skupštine (iz 2008. i 2012. godine), koja su bila vezana za teme iz oblasti odbrane, bezbednosti i unutrašnjih poslova. Prvi deo teksta nastoji da objasni instrument poslaničkih pitanja, njegov značaj i modalitete, dok je drugi deo teksta posvećen razmatranju prakse korišćenja ovog postupka u prethodna dva skupštinska saziva. U analizi prakse otkrivamo kako su i u kojoj meri narodni poslanici Narodne skupštine Republike Srbije, koristeći ovaj instrument, vršili nadzor i kontrolu delova izvršne vlasti odgovornih za odbranu, bezbednost i unutrašnje poslove, kao i u kojoj meri su bili zainteresovani za pitanja koja se bave eventualnom korupcijom u institucijama sektora bezbednosti. Istraživanjem smo, takođe, utvrdili i čitav niz nedostataka tokom primene mehanizma poslaničkih pitanja, te smo zato na kraju teksta ponudili i preporuke za njihovo otklanjanje.

5 NSRS. „Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije.“ 2010: čl. 204–229.

6 U teoriji postoje nedoumice oko tačnog sadržaja i odnosa pojmova kontrole i nadzora, a u govoru im se često pridaju ista ili slična značenja. Ipak, prema Zakonu o Narodnoj skupštini Republike Srbije (2010) i odredbama Poslovnika NSRS (2010), nadzorom se postiže efektivna kontrola (u širem smislu) nad organima vlasti, te je nadzor u tom smislu subordinirani pojam u odnosu na pojam kontrole. Sa druge strane, postoje i kontrolni postupci u užem smislu, koji su po statusu jednaki nadzornim postupcima, a pored njih postoje i mešoviti kontrolno-nadzorni postupci, koji kombinuju elemente jednih i drugih instrumenata.

Cilj ovog teksta je otkrivanje slabosti prilikom primene ovog instrumenta i utvrđivanje toga koliko su narodni poslanici tokom VIII i IX saziva Narodne skupštine Republike Srbije iskoristili ovaj instrument, baveći se temama vezanim za bezbednost i korupciju.

OKVIR 1: OSTALI INSTRUMENTI SRODNI INSTRUMENTU POSLANIČKOG PITANJA

Poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom

Mehanizam poslaničkih pitanja u vezi sa aktuelnom temom neće biti razmatran tokom ove analize, ali je dobro napomenuti da je to još jedan istorodni instrument koji poslanici mogu koristiti tokom kontrole izvršne vlasti, a koji im omogućava da, u danu određenom za to, postavljaju pitanja određenim članovima Vlade o temama koje predloži određena poslanička grupa, uz obezbeđeni televizijski prenos.

Interpelacija

Interpelacija predstavlja poseban instrument kojim najmanje 50 narodnih poslanika pokreće inicijativu za upućivanje određenog pitanja članu Vlade, na koje on treba pismeno da odgovori. Ovaj odgovor poslanici razmatraju na posebnom delu sednice izdvojenom za to i glasaju o njegovom prihvatanju. Ukoliko se odgovor ne usvoji, poslanici automatski glasaju o nepoverenju Vladi ili članu Vlade.

INSTRUMENT POSLANIČKIH PITANJA I NJEGOVI MODALITETI

Smatramo da je za pravilno tumačenje prakse poslaničkih pitanja o temama vezanim za bezbednost i korupciju neophodno makar osnovno poznavanje ovog mehanizma, te u ovom delu ukratko razmatramo sam instrument poslaničkih pitanja – njegove modalitete i pravila koja ih uređuju, kao i prednosti i slabosti svakog od modaliteta.

Pravo postavljanja poslaničkih pitanja omogućava poslanicima da od pojedinih ministara ili Vlade traže i dobiju detaljne i ažurne informacije o temama koje su iz njihovih nadležnosti. Po pravilu, narodni poslanici poslanička pitanja mogu uputiti pismeno ili usmeno i ona moraju biti jasno i precizno formulisana, i upućena Vladi ili pojedinom ministru.

Usmeno postavljena pitanja

Ovim oblikom poslaničkih pitanja narodnim poslanicima omogućeno je da svakog poslednjeg četvrtka u mesecu dočekaju članove Vlade u Domu Narodne skupštine i da im postavljaju pitanja o njihovom radu, na koje članovi Vlade tom prilikom odgovaraju (tzv. Dan za poslanička pitanja⁷). Sednice na kojima se postavljaju poslanička pitanja po pravilu su javne. Ako se ne emituju kao organizovani TV prenos, onda ih je moguće pratiti uživo preko interneta. Takođe, o njima se izveštava u medijskim priložima ili su dostupni u obliku stenografskih beleški na internet stranici Narodne skupštine.

Prednosti i slabosti usmeno postavljenih poslaničkih pitanja

Prednost ovog načina korišćenja poslaničkih pitanja jeste u tome što su poslanici u prilici da, zbog medijskih prenosa ovih sednica, javnosti skrenu pažnju na određeni problem i da pokrenu širu debatu o određenoj temi. Za razliku od pismenog postavljanja pitanja na koje po pravilu dobijaju formalni odgovor i koje najčešće sastavljaju stručne službe, poslanici su ovom prilikom u neposrednom kontaktu sa članovima Vlade i mogu odmah dobiti odgovore na svoja pitanja. Pozicije i stavovi članova Vlade time postaju jasniji i uvećava se njihova politička odgovornost. Dodatnu prednost predstavlja to što poslanici na raspolaganju imaju i mogućnost da, nakon što dobiju odgovor, razgovaraju o njemu sa tim članom Vlade ili mu postave dodatno pitanje.

7 Pogledati Antrfile 2, str. 5.

Time se povećava delotvornost ovog instrumenta jer je smanjena mogućnost da poslanik na postavljeno pitanje dobije nejasan ili dvosmislen odgovor.

OKVIR 2: DAN ZA POSLANIČKA PITANJA

Poslanička pitanja se postavljaju Vladi, u prisustvu njenih članova, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, na sednici redovnog zasedanja koja je u toku, u periodu od 16:00 do 19:00 časova, kada se prekida rad po dnevnom redu.

Dan za poslanička pitanja može se odrediti i u toku vanrednog zasedanja ako podnositelac zahteva za vanredno zasedanje to predvidi u svom zahtevu.

Svi članovi Vlade obavezni su da se pojave tog dana u Narodnoj skupštini. Doduše, Vlada ima pravo da, najkasnije tri dana unapred, pismeno obavesti Skupštinu koji članovi Vlade ne mogu da prisustvuju ovoj sednici.

Izlaganje poslanika prilikom postavljanja pitanja ne sme biti duže od 3 minuta. Po upućivanju pitanja, Vlada, odnosno ministar, odmah usmeno odgovara ukoliko je u mogućnosti. Nakon što dobije odgovor, poslanik koji je postavio pitanje ima pravo da, ponovo ne duže od 3 minuta, prokomentariše dobijeni odgovor ili da postavi dodatno pitanje. Nakon što dobije odgovor na dodatno pitanje, narodni poslanik ima pravo da se o njemu izjasni u izlaganju ne dužem od 2 minuta.

U slučaju da odgovor zahteva određenu pripremu, član Vlade će to odmah obrazložiti i dostaviti pismeni odgovor u roku od sledećih osam dana ili, u slučaju da odgovor zahteva složeniju analizu, u toku narednih 30 dana.

U slučaju da odgovor na poslaničko pitanje sadrži podatke koji predstavljaju tajnu, ministar, odnosno Vlada, mogu predložiti da se odgovor sasluša bez prisustva javnosti.

Imajući u vidu navedene značajne prednosti ovog modaliteta poslaničkih pitanja, treba napomenuti da postojeće rešenje organizovanja sednica na kojima će ona biti postavljana sadrži ozbiljne slabosti. Naime, Poslovnik predviđa da se „Dan za poslanička pitanja“ može održati samo poslednjeg četvrtka u mesecu tokom redovnog zasedanja, i to samo ukoliko je baš tog dana zakazana i sednica Skupštine. Ova odredba omogućava predsedniku Narodne skupštine da izbegne zakazivanje sednice poslednjeg četvrtka u mesecu i time „poštedi“ izvršnu vlast izlaska pred poslanike.⁸ Kako

8 Pogledati: B92 vest – 1. oktobar 2013. godine. <<http://goo.gl/jk7Wwp>>

bi ovo ostvario, predsednik Skupštine treba samo da obavesti poslanike o „opravdanim razlozima“ za donošenje ove odluke.⁹ Druga slabost ovog načina proizlazi iz toga što je sednica otvorena za javnost, pa je poslanicima i članovima Vlade omogućeno da direktno komuniciraju sa svojim biračima, što se pre svega može pretvoriti u političku promociju. Često se u takvim slučajevima dešava da razgovor između narodnog poslanika i člana(ova) Vlade dobije „tabloidni“ karakter i da bude bez stvarne i relevantne sadržine, čime se donekle narušava i prava svrha ovog mehanizma.¹⁰

Pismeno postavljena pitanja

Pismeno postavljanje pitanja predstavlja instrument kontrole izvršne vlasti koji parlamenti najčešće koriste.¹¹ Poslovnik rada Narodne skupštine predviđa mogućnost pismenog postavljanja pitanja Vladi, ili nekom njenom članu, u toku sednica, ali i između dve sednice Narodne skupštine. Poslanik sastavlja i formuliše pitanje, a zatim ga predaje predsedniku Narodne skupštine. On ga potom dostavlja nadležnom ministru ili Vladi.¹² Poslanik bi svoj odgovor morao da dobije u roku od 8 dana ili u roku od 30 dana u slučaju da odgovor zahteva složeniju analizu i prikupljanje podataka iz različitih izvora. Odgovor se dostavlja direktno narodnom poslaniku na prvoj sednici nakon što je odgovor napisan.

Prednosti i slabosti pismenih pitanja

Prednost pismenog postavljanja poslaničkog pitanja leži u činjenici da su i pitanje i odgovor, iako dostupni građanima uvidom u arhivu, daleko od očiju javnosti, što znači da je pitanje postavljeno sa namerom da se dobije odgovor, a ne zarad političke promocije koje nosi usmeno postavljanje pitanja pred kamerama. Doduše, ta „nevidljivost“ pitanja i odgovora ujedno je i najveća mana ovakvog modaliteta postavljanja poslaničkih pitanja, jer na ovaj način izostaje angažovanje javnosti, što je mehanizam političkog pritiska i kontrole. Tu je i činjenica da je do ovih pitanja jako teško doći jer nisu zavedena kao posebna kategorija, već su fizički dostupni samo prelistavanjem nepregledne količine materijala za sednice, u kom su jedino i zavedena.

9 NSRS. „Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije.“ 2010: čl. 87, st. 2.

10 Orlović i Lončar; Spasojević; Radojević. *Poboljšanje demokratskih performansi Narodne skupštine Republike Srbije*. Beograd, 2012: 61.

11 Yamamoto, Hironori. *Tools for parliamentary oversight*. Inter-Parliamentary Union. [Online], 2007: 55; Pellizo/Stapehurst. *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*. [Online], 2004.

12 U praksi pismeno pitanje prolazi i kroz stručnu službu Generalnog sekretarijata Skupštine, koja pitanje unosi u određenu formu i kao takvo ga šalje onome kome je upućeno.

Obaveštenja i objašnjenja

Radi efikasnijeg ostvarivanja svoje funkcije, narodnim poslanicima je Poslovníkom Skupštine omogućeno i da od predsednika Narodne skupštine, predsednika odbora Narodne skupštine, ministara i funkcionera u republičkim organima traže obaveštenja i objašnjenja o pitanjima iz njihove nadležnosti. Poslovník ovo pravo poslanika tretira kao kategoriju koja ne zavisi od postupka kontrole rada Vlade, ali se u praksi (ako izuzmemo sam proceduralni deo) ono suštinski nimalo ne razlikuje od prakse postavljanja poslaničkih pitanja.

Analizom sadržaja pitanja koja su poslanici postavljali tražeći obaveštenja i objašnjenja i sadržaja poslaničkih pitanja može se videti da poslanici koriste oba postupka za postizanje iste svrhe. Postoje samo izvesne razlike u proceduri postavljanja poslaničkih pitanja i traženja obaveštenja i objašnjenja.¹³ Zbog toga su obaveštenja i objašnjenja takođe uključena u ovu analizu i tretirana su (za njene potrebe) kao modalitet poslaničkih pitanja.

OKVIR 3: PROCEDURA TRAŽENJA OBAVEŠTENJA I OBJAŠNENJA

Na sednicama koje se održavaju utorkom i četvrtkom svaki predsednik (ili ovlašćeni predstavnik) poslaničke grupe ima pravo da usmeno, u jednom obraćanju koje traje do 5 minuta, od predsednika Narodne skupštine, predsednika njenih odbora, ministara, funkcionera u drugim republičkim organima traži obaveštenja ili objašnjenja o pitanjima iz njihove nadležnosti, a koja su mu potrebna za ostvarivanje funkcije narodnog poslanika.

Pravo da traži obaveštenja i objašnjenja poslanik ima i u periodima između sednica Narodne skupštine.

Lica kojima je podnet ovaj zahtev moraju narodnom poslaniku koji ga je uputio dostaviti pismeni odgovor u roku od 15 dana.

13 Pogledati Antrfile 3.

Tabela 1: KOMPARATIVNI PREGLED MODALITETA POSLANIČKIH PITANJA

	Pismeno postavljanje pitanja	Usmeno postavljanje pitanja	Traženje obaveštenja i objašnjenja
Vreme određeno za postavljanje pitanja	Bilo kad u toku sednica, ali i između njih	Poslednji četvrtak u mesecu u toku redovnog zasedanja (ali i u toku vanrednog zasedanja)	Između sednica ili na sednicama koje se održavaju utorkom i četvrtkom
Stepen javnosti pitanja i odgovora	Pitanja i odgovori se mogu naći samo u materijalima za sednice	Pitanja i odgovori u zagaranovanom TV i internet prenosu, kao i u materijalima za sednice	Pitanja, a ponekad i odgovori u povremenom TV prenosu, redovnom prenosu i internet prenosu, kao i u materijalima za sednice
Neposrednost kontakta sa predstavnicima izvršne vlasti	Nema neposrednog kontakta	Skoro uvek	Retko
Rok za davanje odgovora	Do 8 dana (ili do 30 dana)	Odmah	Do 15 dana

U Tabeli 1 prikazan je uporedni pregled sva tri modaliteta poslaničkih pitanja u odnosu na njihove razlike: u koje vreme se mogu postavljati pitanja; koliki je stepen javnosti izlaganja pitanja i davanja odgovora; koliko je stepen neposrednog kontakta narodnih poslanika sa predstavnicima izvršne vlasti prilikom postavljanja pitanja; koji je predviđeni rok za odgovaranje na postavljena pitanja.

PRAKSA KORIŠĆENJA POSLANIČKIH PITANJA VEZANIH ZA BEZBEDNOST I KORUPCIJU

U ovom delu razmatraćemo praksu korišćenja svih modaliteta poslaničkih pitanja o temama vezanim za bezbednost i korupciju, koja su poslanici postavljali državnim organima u periodu od 2008. do 2014. godine, tokom VIII i IX saziva Narodne skupštine Republike Srbije.¹⁴ Selekciju poslaničkih pitanja vezanih za odbranu, bezbednost, unutrašnje poslove i korupciju¹⁵ vršili su istraživači Beogradskog centra za bezbednosnu politiku uvidom u kompletnu građu poslaničkih pitanja u arhivi Narodne skupštine Republike Srbije, u periodu od 5. do 9. decembra 2013. godine, kao i naknadnim pregledom postavljenih pitanja u danu za postavljanje poslaničkih pitanja, 26. decembra 2013. godine.

U razmatranje su uzeta ona pitanja koja zadovoljavaju jedan od sledećih kriterijuma:

- a. pitanja koja su upućena nekoj od institucija sektora bezbednosti (Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu odbrane, Bezbednosno-informativnoj agenciji, Savetu za nacionalnu bezbednost);
- b. pitanja na koja su odgovorile neke od navedenih institucija sektora bezbednosti;
- c. pitanja koja se odnose na bezbednost, odbranu, unutrašnje poslove ili koja se odnose na moguće pojave korupcije u sektoru bezbednosti, a koja su upućena direktno Vladi Srbije ili nekom drugom ministarstvu.

Analiza je podeljena na celine, koje su organizovane prema sledećim pitanjima: U kojoj meri su poslanici bili zainteresovani za bezbednost i korupciju u prethodna dva saziva? Koje su modalitete poslaničkih pitanja koristili tom prilikom? Da li tokom korišćenja ovog instrumenta postoje razlike između stranaka opozicije i stranaka pozicije? Koje teme najviše zanimaju poslanike? Za koje teme su bile zainteresovane pojedine stranke? Kojim institucijama se poslanici najčešće obraćaju? Da li državni organi u odgovorima drugačije tretiraju pitanja poslanika iz opozicije od pitanja poslanika stranaka na vlasti? Zašto se i u kojoj se meri ne odgovara na poslanička pitanja?

14 Osmi saziv Narodne skupštine konstituisan je 11. juna 2008. godine, nakon održavanja vanrednih parlamentarnih izbora 11. maja. Deveti saziv Narodne skupštine konstituisan je 31. maja 2012. godine, nakon održavanja redovnih parlamentarnih izbora 6. maja 2012. godine.

15 daljem tekstu „poslanička pitanja o bezbednosti i korupciji“ ili samo „poslanička pitanja“.

U kojoj meri su narodni poslanici zainteresovani za bezbednost i korupciju?

Za vreme trajanja VIII i IX skupštinskog saziva narodni poslanici su izvršnoj vlasti uputili ukupno 3.059 poslaničkih pitanja i zahteva za dobijanje obaveštenja i objašnjenja.¹⁶ Zahtevi za dobijanje obaveštenja i objašnjenja čine više od polovine ovog broja. U Tabeli 2 prikazano je koliki je udeo pitanja o bezbednosti i korupciji u ukupnom broju upućenih poslaničkih pitanja i zahteva za dobijanje obaveštenja i objašnjenja po godinama.

Tabela 2: UDEO POSLANIČKIH PITANJA O BEZBEDNOSTI I KORUPCIJI TOKOM VIII I IX SAZIVA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

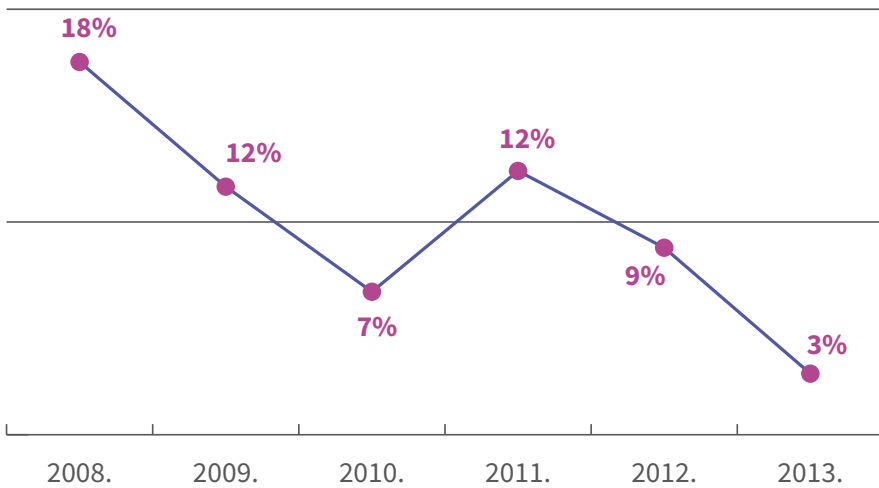
Godina	Ukupno poslaničkih pitanja (a)	Ukupno zahteva za dobijanje obaveštenja i objašnjenja (b)	Ukupno (a + b)	Udeo pitanja o bezbednosti i korupciji*
2008.		234**	234	41 (17,5%)
2009.	233	470	703	82 (12%)
2010.	438	247	685	46 (6,7%)
2011.	234	371	605	75 (12,4%)
2012.	63	176	239	21 (8,8%)
2013.	153	440	593	17 (2,9%)
UKUPNO	1.355	1.704	3.059	282 (9,2%)

* Selekciju pitanja o ovim temama izvršili su istraživači BCBP-a uvidom u kompletnu građu poslaničkih pitanja u Arhivu Narodne skupštine Republike Srbije, u periodu od 5. do 9. decembra 2013, kao i naknadnim pregledom postavljenih pitanja u danu za postavljanje poslaničkih pitanja, 26. decembra 2013. godine.
 ** Tokom 2008. obaveštenja i objašnjenja su u evidenciji još tretirana kao poslanička pitanja, tako da nam nije bio dostupan tačan podatak o broju obaveštenja za 2008. godinu.

Iz predstavljene statistike evidentno je da **poslanici ne insistiraju na pitanjima koja se odnose na bezbednost i korupciju (uprkos široko postavljenim kriterijumima)** – od ukupno 3.059 pitanja postavljeno je svega 282 pitanja o ovoj temi ili svega 9,2%. Odgovor na pitanje zašto je (i da li je uopšte) udeo pitanja o bezbednosti i korupciji ovako nizak zahteva dalja istraživanja. Može se pretpostaviti da je to stoga što su aktivnosti institucija sektora bezbednosti mahom poverljive, kao i da poslanicima nedostaje kultura kontrole i nadzora ovih institucija. Na osnovu razgovora sa narodnim poslanicima koji su obavljani za potrebe drugih istraživanja, može se reći da političke elite u većini nesumnjivo (možda i previše) uvažavaju delovanje institucija sektora bezbednosti, smatrajući da bi agresivniji nadzor smanjio njihovu efektivnost, te da je njihovo delovanje i sada već previše transparentno.

16 Podatak Arhiva Narodne skupštine Republike Srbije od 5. decembra 2013. godine.

Grafikon 1: Udeo poslaničkih pitanja o bezbednosti i korupciji



Udeo pitanja vezanih za odbranu, bezbednost, unutrašnje poslove i korupciju varira značajno od godine do godine. Najviše pitanja upućeno je u toku 2009, a najmanje u toku 2012. godine. Tokom 2008. godine zabeležen je najveći udeo ovih pitanja u ukupnom broju – 41 od 234 (17,5%), dok je najniži udeo pitanja iz ovog korpusa zabeležen tokom 2013. godine – 17 od 593 (2,9%). Nakon uvida u sadržaj postavljenih pitanja tokom ove dve godine dolazi se do zaključka da su događaji iz 2008. godine, pretežno oni vezani za jednostrano proglašenje nezavisnosti Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija, kao i oni vezani za odvajanje 17 poslanika Srpske radikalne stranke u novi poslanički klub, uticali na povećanje procenta ovih pitanja. Nagli pad ovog procenta tokom 2013. godine nije tako jednostavno objasniti, ali mogla bi biti istaknuta dva moguća razloga: previranja u strankama opozicije tokom ovog perioda definitivno su uticala na spremnost narodnih poslanika iz ovih stranaka da organizovanije vrše pritisak na vlasti, te moguće postojanje određenog stepena političke kalkulacije primenjivanjem strategije nezameranja.

Na koji način su poslanici tražili odgovore o temama vezanim za bezbednost i korupciju?

U naše razmatranje prakse poslaničkih pitanja uključena su sva tri modaliteta poslaničkih pitanja, koja smo razmatrali u prvom delu – pismeno postavljena pitanja, usmeno postavljena pitanja i zahtevi za dobijanje obaveštenja i objašnjenja. U tabelama 3 i 4 prikazano je u kojoj meri su poslanici, koristeći svaki od ovih modaliteta, postavljali državnim organima pitanja o temama vezanim za bezbednost i korupciju tokom VIII i IX saziva Narodne skupštine.

Tabela 3: POSLANIČKA PITANJA O BEZBEDNOSTI I KORUPCIJI U VIII SAZIVU NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Godina	Pismeno postavljena pitanja (a)	Usmeno postavljena pitanja (b)	Obaveštenja i objašnjenja (c)	Ukupno (a+b+c)
2008.	3 (7%)	24 (59%)	14 (34%)	41
2009.	8 (10%)	10 (12%)	64 (78%)	82
2010.	9 (20%)	3 (6%)	34 (74%)	46
2011.	10 (13%)	12 (16%)	53 (71%)	75
2012.	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1*
Ukupno	31 (13%)	49 (20%)	165 (67%)	245

* U toku VIII saziva 2012. godine postavljeno je samo jedno pitanje vezano za bezbednost i korupciju. Razlog za ovako mali broj pitanja jeste rano raspuštanje Narodne skupštine usled raspisivanja redovnih parlamentarnih izbora 13. marta 2012. godine.

Primetno je da je većina pitanja vezanih za bezbednost i korupciju tokom oba saziva postavljana u obliku zahteva za dobijanje obaveštenja i objašnjenja, a da je **najmanje bilo pismeno postavljenih pitanja**. Prednosti i slabosti, kao i procedure za korišćenje ovih modaliteta koje su predstavljene u prvom delu, donekle i objašnjavaju ovakvo stanje. Izgleda da se pitanja najređe postavljaju pismeno zato što je ovaj modalitet poslaničkih pitanja najmanje javan.

Tabela 4: POSLANIČKA PITANJA O BEZBEDNOST I KORUPCIJI U IX SAZIVU NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Godina	Pisanim putem (a)	Usmenim putem (b)	Obaveštenja i objašnjenja (c)	Ukupno (a+b+c)
2012.	5 (25%)	2 (10%)	13 (65%)	20
2013.	1 (6%)	4 (24%)	12 (70%)	17
Ukupno	6 (16%)	6 (16%)	25 (68%)	37

Sa druge strane, uprkos tome što je usmeno postavljanje pitanja javno i što su poslanici u neposrednom kontaktu sa članovima Vlade, na sednicama određenim za postavljanje pitanja u oba saziva bili su najbrojniji (67%) zahtevi za dobijanje obaveštenja i objašnjenja. Ovo se može objasniti činjenicom da **poslanici mnogo češće imaju priliku da traže obaveštenja i objašnjenja** – svakog utorka i četvrtka, dok usmeno mogu postaviti poslanička pitanja isključivo poslednjeg četvrtka u mesecu, i to samo u slučaju da je tog dana zakazana i sednica. U toku poslednjeg zasedanja mogle su se čuti kritike ovog rešenja, naročito nakon što **se posumnjalo da je predsednik Narodne skupštine u par navrata namerno izbegavao da zakaže sednicu redovnog zasedanja za poslednji četvrtak u mesecu**¹⁷. Uvidom u broj sednica održanih dana kada je predviđeno postavljanje poslaničkih pitanja, uočili smo da se godišnje u proseku održi pet ovakvih sednica, s tim što ih je najviše održano 2011. godine, čak osam, a najmanje 2013. godine, četiri. Dodatni problem predstavlja i to što **članovi Vlade nisu ničim obavezani da se pojavljuju na ovim sednicama**, već su obavezni samo da tri dana unapred obaveste Skupštinu da neće prisustvovati. Ovako „popustljiva“ odredba Poslovnika¹⁸ dovodi do toga da se **na ovim sednicama redovno ne pojavljuje oko šest članova Vlade, a nekada i po osam članova**¹⁹. Često se događa i to da članovi Vlade izađu iz skupštinske sale za vreme postavljanja pitanja, pa kada određeni poslanik dođe na red, u sali nema ministra kome je trebalo da uputi pitanje.

U kojoj meri su poslanici stranaka opozicije i stranaka na vlasti postavljali poslanička pitanja?²⁰

Tokom trajanja VIII saziva NSRS (2008–2012) na godišnjem nivou u proseku je postavljano po 50 poslaničkih pitanja o bezbednosti i korupciji, dok je taj prosek tokom IX saziva (2012–2013) bio više nego dvostruko manji – postavljena su 23 poslanička pitanja. Ukoliko se pogleda iz kojih političkih stranaka dolaze poslanici koji su postavljali pitanja u ovom periodu, može se zaključiti da na **pad broja poslaničkih pitanja utiče to što se u ova dva saziva u Skupštini nije nalazila Srpska radikalna stranka zbog loših rezultata na republičkim izborima 2012. godine.**

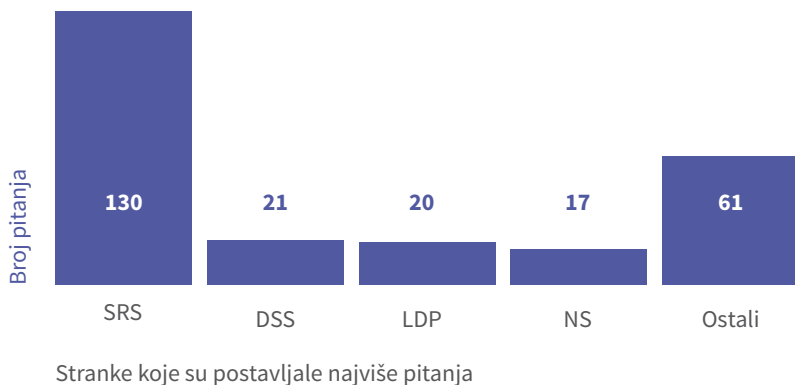
17 Pogledati: Stenografske beleške sa sednice NSRS, 3. decembar 2013. godine. <<http://goo.gl/w1mf7l>>

18 NSRS. „Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije.“ 2010: čl. 205.

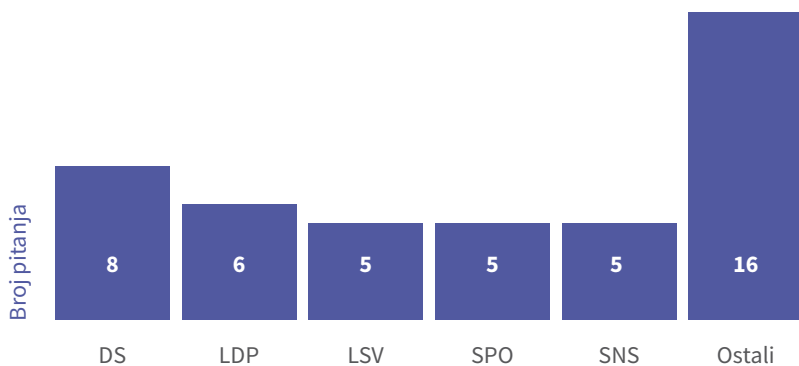
19 Pogledati: Internet stranica NSRS, Dan za postavljanje poslaničkih pitanja, jun 2013. godine. <<http://goo.gl/iEWDKY>>.

20 Odnosi se samo na pitanja postavljena o temama vezanim za bezbednost i korupciju.

Grafikon 2: Broj poslaničkih pitanja prema političkim strankama, VIII saziv NSRS



Grafikon 3: Broj poslaničkih pitanja prema političkim strankama, IX saziv NSRS



Poslanici Srpske radikalne stranke su tokom VIII saziva Narodne skupštine apsolutno prednjačili po broju postavljenih pitanja izvršnoj vlasti. Ipak, i nakon što se SRS nije našla u sledećem sazivu, pozicioni odnos postavljanja pitanja nije se mnogo promenio – instrument poslaničkog pitanja u oba saziva znatno su više koristili poslanici opozicije nego poslanici stranaka koje čine vladajuću koaliciju – 81% u VIII sazivu i 66% u IX sazivu.

Teme poslaničkih pitanja iz oblasti bezbednosti i korupcije

Kategorizacija tema – Dominantne teme zastupljene u poslaničkim pitanjima

Analizom je utvrđeno da se većina pitanja (252 od ukupno 282) po specifičnim temama može grupisati u deset kategorija. Kriterijum za formiranje ovih kategorija bio je da se specifična tema spominje u deset i više pitanja. Koristeći ovaj kriterijum, izdvojili smo deset sledećih kategorija:

Efikasnost državne uprave

Ova kategorija odnosi se na pitanja vezana za probleme u funkcionisanju državnih organa i administracije, kao i pitanja vezana za izdavanje ličnih dokumenata, viznu liberalizaciju i sl.

Istrage povodom mogućih koruptivnih radnji

U ovu kategoriju spadaju pitanja kojima se sumnja na koruptivno delovanje javnih funkcionera i administracije, te na korišćenje državnog aparata u stranačke ili lične svrhe. Takođe, u njima se izražava sumnja da je došlo do štetnih privatizacija i nezakonitog i štetnog finansijskog poslovanja. Ova pitanja pozivaju na sprovođenje istrage povodom tih navoda.

Kosovo

U ovu kategoriju spadaju sva pitanja koja obuhvataju odnose Republike Srbije sa svojom južnom pokrajinom.

Kriminal

Ova kategorija odnosi se na pitanja u kojima se od državnih organa traži da se izjasne o organizovanom kriminalu, efikasnosti policije u suzbijanju kriminala, kao i o veza-ma javnih zvaničnika sa organizovanim kriminalom.

Lični zahtevi

U ovu kategoriju u najvećoj meri spadaju pitanja koja su lično važna poslaniku ili problemi građana sa kojima je narodni poslanik u nekoj bližoj vezi, bilo da je to mesto prebivanja poslanika, bilo da su druge prijateljske veze.

Ljudska prava i prekoračenja ovlašćenja službenika

Ova kategorija odnosi se na pitanja koja se bave slučajevima kršenja ljudskih prava – zaštita ličnih podataka, brutalnost policijskih službenika, održavanje Parade ponosa, razne pretnje građanima ili novinarima.

Međunarodna pitanja i nacionalna bezbednost

Ovom kategorijom obuhvaćena su pitanja koja su vezana za odnos države prema vojnim i drugim savezima sa drugim državama, zatim za odbrambene kapacitete Vojske Srbije, kao i za zvanične pozicije države u odnosu na važna međunarodna pitanja iz domena bezbednosti.

Politički sukobi

Ova kategorija obuhvata pitanja koja se u najvećoj meri odnose na efekte političkog sukoba između Srpske radikalne stranke i pristalica poslaničkog kluba „Napred Srbijo“, kasnije Srpske napredne stranke.

Tribunal u Hagu i ratni zločini

U ovu kategoriju svrstana su pitanja vezana za ratne zločine i za odnos Republike Srbije prema Međunarodnom krivičnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju u Hagu.

Vojska i policija – ljudski i materijalni resursi i socijalna pitanja

Ovom kategorijom obuhvaćena su pitanja koja se odnose na službovanje u Vojsci Srbije, vojne penzije, prava ratnih invalida, veterana, vojnu imovinu, kao i na stambena pitanja pripadnika Vojske i MUP-a.

Ostalo

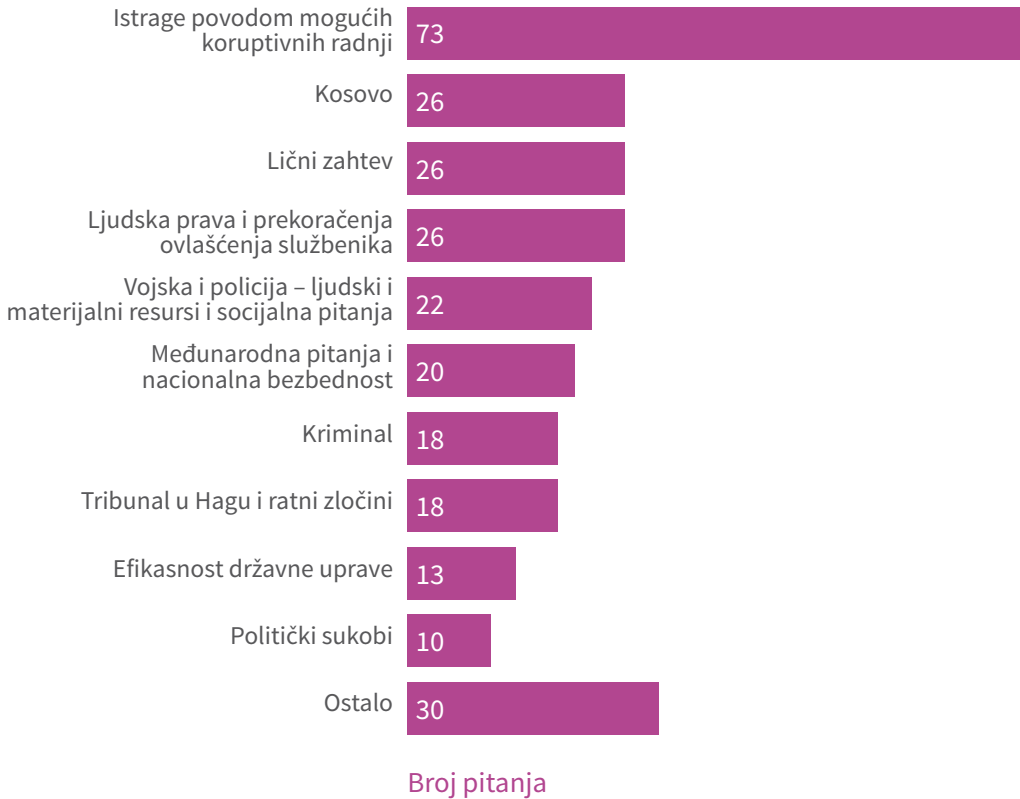
U ovu kategoriju smeštena su sva ostala malobrojnija pitanja koja se odnose na: migracije, raseljena lica, azilante; namensku industriju; privatno obezbeđenje; regionalne probleme; saobraćaj; vanredne situacije; zdravstvo.

O kojim temama poslanici najčešće postavljaju pitanja?

Ubedljivo najveći broj poslaničkih pitanja tokom saziva 2008. i 2012. godine bio je zapravo poziv državnim organima da utvrde činjenice o mogućim koruptivnim radnjama (73 pitanja). Na drugom mestu nalaze se tri kategorije sa istim brojem pitanja:

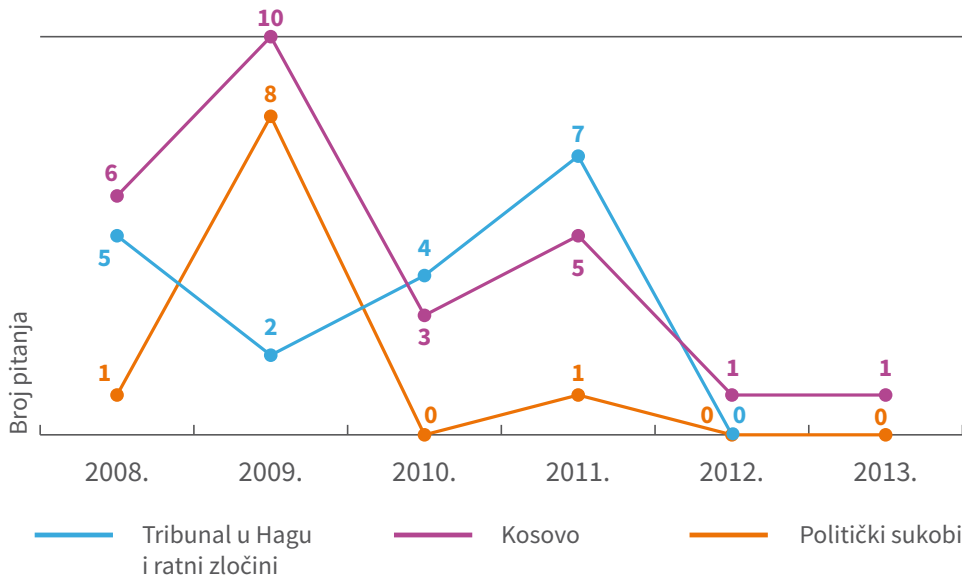
pitanja koja se odnose na kršenje ljudskih prava i prekoračenja ovlašćenja policijskih službenika, te pitanja koja se odnose na lične zahteve i na probleme koje Republika Srbija ima sa svojom južnom pokrajinom (po 26 pitanja). Na trećem i četvrtom mestu bila su ona u vezi sa ljudskim i materijalnim resursima, i socijalnim pitanjima u vojsci i policiji (22 pitanja), kao i sa međunarodnom saradnjom, odnosima sa drugim državama i nacionalnom bezbednošću (20 pitanja).

Grafikon 4: Broj poslaničkih pitanja prema temi



S obzirom na to da aktuelnost tema varira tokom vremena, bilo je interesantno pogledati kako su neke od tema gubile značaj ili postajale značajnije tokom trajanja posmatranih saziva Narodne skupštine. Na primer, broj pitanja vezanih za odnos Republike Srbije prema Tribunalu u Hagu i za ratne zločine značajno se uvećavao u godinama kada su uhapšeni optuženi Radovan Karadžić (2008. godina) i Ratko Mladić (2011. godina), da bi **pitanja o ovoj temi potpuno prestala nakon što je okončana saradnja sa ovim sudom, kao i nakon što se poslanički klub Srpske radikalne stranke nije našao u IX sazivu 2012. godine.**

Grafikon 5: Učestalost pitanja o određenim temama po godinama



Slično je i sa pitanjima koja se odnose na incidente vezane za političke sukobe između Srpske radikalne stranke (SRS) i poslanika koji su se 2008. godine odvojili iz njihovog kluba i formirali klub koji će kasnije prerasti u Srpsku naprednu stranku. U tom periodu, od kraja 2008. do 2010. godine, poslanici SRS-a postavili su 9 od ukupno 9 poslaničkih pitanja o ovoj temi.

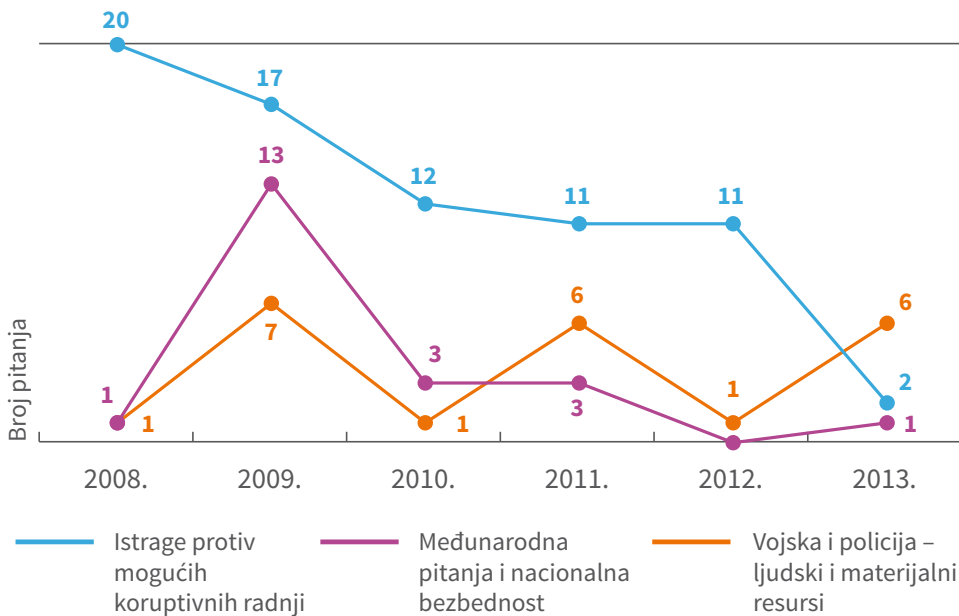
Kada je reč o pitanjima vezanim za odnos Republike Srbije sa samoproглаšenom Republikom Kosovo²¹, može se uočiti da je i ova tema bila izvan fokusa narodnih poslanika od 2012. godine, tokom koje su poslanici iz Demokratske stranke Srbije i Liberalno demokratske partije postavili samo dva pitanja o ovoj temi. Budući da su se u ovom periodu odvijali pregovori na najvišem nivou između zvaničnika Srbije i Kosova* i da je usvojen Prvi sporazum o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine²², koji je za mnoge sporan, veoma je čudno što su poslanici o ovoj temi postavili mali broj pitanja. Prema istraživanjima javnog mnjenja, podrška javnosti sprovođenju Sporazuma bila je preko 50%, te je možda to jedan od razloga što su opozicione stranke oklevale da postavljanjem poslaničkih pitanja iskažu negodovanje povodom ove teme.

21 U daljem tekstu Kosovo*

22 *Briselski sporazum* – 19. april 2013. godine

Pitanja kojima se od državnih organa zahtevaju istraga mogućih slučajeva korupcije, provera finansijskog poslovanja i preispitivanje privatizacija bila su najbrojnija pet godina za redom, sve do 2013. godine, kada je zabeležen značajan pad broja poslaničkih pitanja vezanih za ovu temu (sa prosečnih 14 pitanja po godini na 2 pitanja). Tokom 2013. godine najveći broj pitanja postavljen je u vezi sa ljudskim i materijalnim resursima, i socijalnim pitanjima u vojsci i policiji (6), kao i u vezi sa kriminalom (4).

Grafikon 6: Učestalost pitanja o određenim temama po godinama



Istraga povodom mogućih koruptivnih radnji do sada je bila dominantna tema koju su nametali poslanici stranaka opozicije²³ – u oba saziva samo je jedan poslanik stožernih stranaka na vlasti²⁴ postavio jedno od ukupno 73 pitanja o ovoj temi. Ovo je, takođe, i najzastupljenija tema o kojoj poslanici postavljaju pitanja, što navodi na zaključak da je poslanici doživljavaju i kao najefektniju za postizanje političkih ciljeva (bilo nanošenjem štete političkom protivniku optužbama za koruptivne radnje, bilo za promociju, bilo za jačanje ugleda isticanjem uspeha u borbi protiv korupcije). Činjenica da broj pitanja iz ove oblasti drastično opada tokom 2013. godine može se onda objasniti time što **opozicija iz određenog razloga više ne vidi korist od ova-**

23 Pogledati Grafikon 8, str. 16.

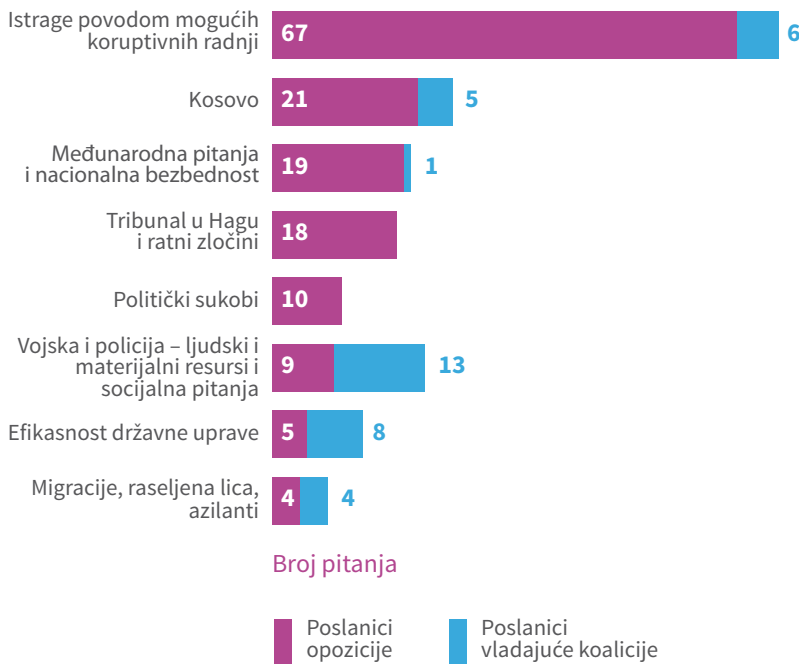
24 Stožerne stranke Vlade RS iz 2008. i 2012. godine: Demokratska stranka, Socijalistička partija Srbije, G17+/Ujedinjeni regioni Srbije, Srpska napredna stranka.

kvog napadanja stranaka na vlasti, naročito ukoliko se u obzir uzme da je slika o borbi protiv korupcije jedan od stubova popularnosti Vlade iz ovog perioda. Treba dodati i to da su glavne opozicione stranke, naročito u 2013. godini, prolazile kroz unutrašnja previranja, što je sigurno uticalo na to da njihovi poslanici koriste mogućnosti Skupštinskih instrumenata za sticanje političkih poena.

Koje teme najčešće pokreće opozicija, a koje poslanici stranaka na vlasti?

Posmatramo li sadržaj poslaničkih pitanja u odnosu na broj pitanja koje postavljaju poslanici opozicije i poslanici stranaka na vlasti, možemo donekle ustanoviti koje su to, uslovno rečeno, teme koje su isključivo „opozicione“, a koje su one za koje su više zainteresovani poslanici „vlasti“. Gledajući oba saziva, **pitanja o korupciji, Kosovu i Metohiji, nacionalnoj bezbednosti, te pitanja koja se odnose na Tribunal u Hagu najviše su postavljali poslanici opozicije**, dok su pitanja o efikasnosti državne uprave i migracijama, kao i o socijalnim i materijalnim pravima pripadnika vojske i policije, jedine teme o kojima su više pitanja postavili poslanici vladajućih koalicija nego poslanici opozicije.

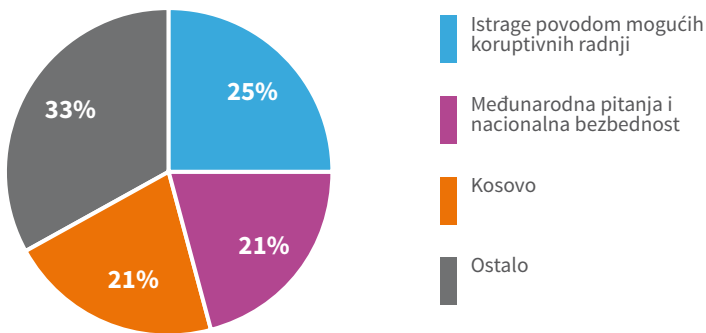
Grafikon 7: Najzastupljenije teme među opozicionim poslanicima i poslanicima iz vladajuće koalicije



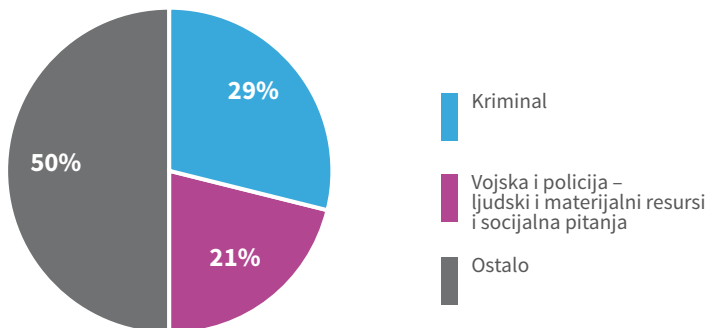
Za koje teme su zainteresovane pojedine stranke?

Pored razmatranja pitanja na osnovu podele „opozicija – vlast“, ukrstili smo i sadržaje pitanja poslanika u zavisnosti od toga kojim strankama pripadaju. Time smo želeli da uočimo za koje teme su poslanici najviše zainteresovani jer nam to dosta govori o profilu stranke i o tome na šta njihove politike stavljaju akcenat. Uvidom u sadržaj poslaničkih pitanja lako je utvrditi da su, na primer, Partija ujedinjenih penzionera Srbije i Pokret veterana Srbije isključivo bili zainteresovani za pitanja ljudskih i materijalnih resursa, i socijalna pitanja u vojsci i policiji. Srpska radikalna stranka je, pored pitanja o mogućim koruptivnim radnjama, postavila najviše pitanja o Tribunalu u Hagu i političkim sukobima sa „naprednjacima“. Demokratska stranka Srbije najviše je pažnje poklanjala pitanjima međunarodnog položaja zemlje, nacionalne bezbednosti, odnosa sa Kosovom i Metohijom, dok je Liberalno demokratska partija bila najviše zainteresovana za ljudska prava, korupciju i kriminal. Pitanja koje je postavljao Pokret za demokratsko delovanje – Riza Halimi bila su vezana isključivo za lokalne probleme, za Kosovo i Metohiju, kao i za raseljena lica.

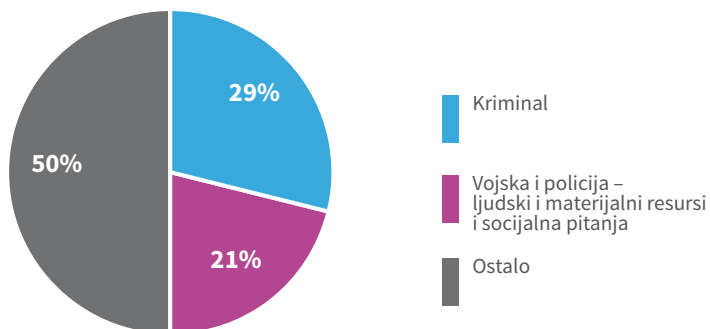
Grafikon 8: Teme poslaničkih pitanja Demokratska stranka Srbije (DSS)



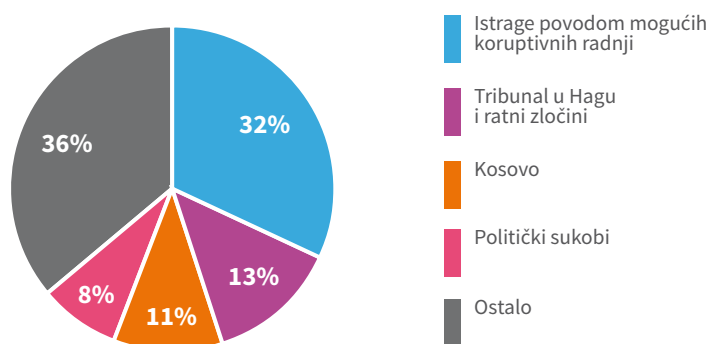
Grafikon 9: Teme poslaničkih pitanja Liberalno demokratska partija (LDP)



Grafikon 10: Teme poslaničkih pitanja Demokratska stranka (DS)



Grafikon 11: Teme poslaničkih pitanja Srpska radikalna Stranka (SRS)



Koje teme poslanici najviše koriste radi političke promocije?

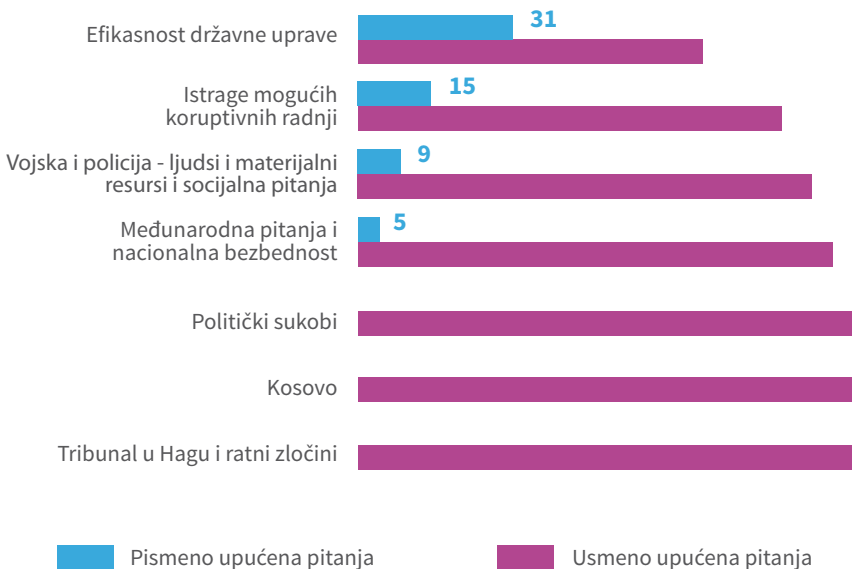
Ukrštanjem specifičnih tema iz oblasti bezbednosti i korupcije o kojima poslanici postavljaju pitanja sa formom u kojoj su ona postavljena (usmeno, pismeno ili traženjem obaveštenja i objašnjenja) otkrili smo koje teme su „zahvalne“ za politički marketing.

Poslanička pitanja koja su izuzetno pogodna za političku promociju i mobilisanje glasača najčešće se ne postavljaju pismeno, jer je njihov sadržaj tako teško dostupan javnosti. Stoga, pogledamo li prikupljene podatke, videćemo da su ova pitanja najčešće postavljena usmeno. Ona predstavljaju 90–100% ukupnog broja pitanja postavljenih o toj temi. U posmatrana dva saziva to su bila pitanja vezana za **Tribunal u Hagu, odnos sa Kosovom i Metohijom, kao i za politički obračun SRS-a i „naprednjaka“**. O ovim temama nije postavljeno nijedno pismeno pitanje. Takođe,

uglavnom su usmeno postavljana i pitanja koja se odnose na međunarodni položaj Srbije i nacionalnu bezbednost, kao i na vojne penzije, dugovanja vojnim veteranima i invalidima. Najbrojnija pitanja bila su ona kojima se zvaničnici, ili stranke kojima oni pripadaju, direktno ili indirektno optužuju za korupciju. Ipak, među ovim pitanjima postoji i jedan broj onih koja su pismeno postavljena, jer su u njima traženi precizniji podaci o finansijskom poslovanju državnih organa.

O funkcionisanju državne uprave poslanici češće postavljaju pismena pitanja, što važi i za lične zahteve poslanika, koji se odnose na probleme njihovih lokalnih sredina. Ovakvi zahtevi se praktično ne postavljaju članovima Vlade na sednicama određenim za postavljanje poslaničkih pitanja. Slično je i sa pitanjima vezanim za kršenje ljudskih prava i prekoračenja ovlašćenja uniformisanih lica. Od ukupno 26 pitanja, samo jedno pitanje o ovoj temi upućeno je članu Vlade na sednici predviđenoj za to. Doduše, većina preostalih pitanja postavljena su u formi zahteva za dobijanje obaveštenja i objašnjenja.

Grafikon 12: Procenat pitanja koja se postavljaju usmeno i pismeno na odabrane teme



Podaci nedvosmisleno govore o tome da poslanici opozicije koriste prisustvo članova Vlade i novinara kako bi postavljali pitanja koja imaju najveću političku težinu. Ovo je jasno kada uzmemo u obzir da su poslanici opozicije na ovim sednicama postavili praktično sva pitanja vezana za korupciju, Tribunal u Hagu, međunarodni položaj zemlje, kao i za Kosovo i Metohiju.

ODGOVORI DRŽAVNIH ORGANA NA POSLANIČKA PITANJA O BEZBEDNOSTI I KORUPCIJI

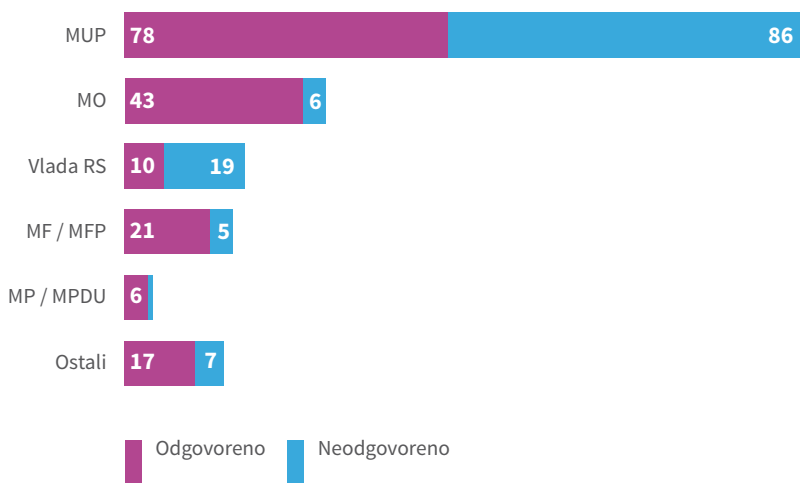
Na pitanja o bezbednosti i korupciji najčešće odgovaraju Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo odbrane, Bezbednosno-informativna agencija, Vlada Republike Srbije, Ministarstvo finansija i Ministarstvo pravde. **Iako se podrazumeva da su državni organi u obavezi da odgovore na poslanička pitanja, ne postoji mehanizam koji bi ih sankcionisao ukoliko se o tu obavezu ogлуše.** Zbog toga u praksi postoji i određeni broj pitanja na koje nikad nije odgovoreno. Narodni poslanici u pojedinim slučajevima ne dobijaju odgovore čak i nakon urgiranja i ponovnog upućivanja istog pitanja.

O bezbednosti i korupciji u posmatranom periodu VIII i IX saziva Narodne skupštine postavljeno je ukupno 282 pitanja. **Državni organi odgovorili su na 166 pitanja (59%), dok su se ogлуšili o 116 pitanja (41%).** Kada se uporede ova dva skupštinska saziva, očigledna je razlika u broju pitanja na koja je odgovoreno. **Vlast je za vreme saziva iz 2008. godine odgovorila na 55% pitanja, a za vreme saziva iz 2012. godine na čak 84% pitanja o bezbednosti i korupciji.** Teško je precizno oceniti zašto su se državni organi drugačije odnosili prema poslaničkim pitanjima za vreme saziva 2012. godine, jer je u tom sazivu broj pitanja iz ovih oblasti znatno manji nego u onom iz 2008. godine. Ipak, to što je u toku poslednjeg saziva postavljeno tako malo pitanja može donekle objasniti procentualno bolji učinak državnih organa, uzimajući pri tome u obzir kapacitete organa koji primaju najveći broj pitanja, o čemu će biti reči u ovom odeljku.

Koji državni organi najviše, a koji najmanje odgovaraju na pitanja poslanika?

Analizom poslaničkih pitanja o bezbednosti i korupciji konstatovali smo da je **najveći broj pitanja upućen Ministarstvu unutrašnjih poslova i direktno Vladi RS.** Ministarstvo unutrašnjih poslova predstavlja ujedno i instancu koja je uputila najveći broj odgovora. Treba napomenuti da se u praksi često dešava da pitanja koja poslanik uputi jednom organu budu predata drugom organu, koji je zapravo nadležan i kompetentan da odgovori na njega. To objašnjava zašto Vlada Srbije, kojoj se najčešće upućuju pitanja, ta pitanja uglavnom prosleđuje nadležnim ministarstvima. Tako je u Grafikonu 14 predstavljen samo onaj broj pitanja koja su upućena određenom organu, bez onih pitanja koja su bila upućena tom organu, a na koja su odgovorili drugi organi.

Grafikon 13: Broj pitanja i odgovora na teme bezbednosti i korupcije prema državnom organu koji je na njih odgovarao



Ministarstvo odbrane i Ministarstvo finansija (Ministarstvo finansija i privrede) odgovorili su u najvećem procentu na poslanička pitanja (88% i 81%), dok su poslanička pitanja u najvećoj meri ignorisali Vlada RS (34% odgovora) i Ministarstvo unutrašnjih poslova (48% odgovora). Ministarstvo pravde, kao i ostali organi koji su odgovarali na poslanička pitanja, ima visok procenat odgovora, ali im je bilo upućeno premalo pitanja o ovim temama da bi se mogla pouzdano oceniti njihova efikasnost.

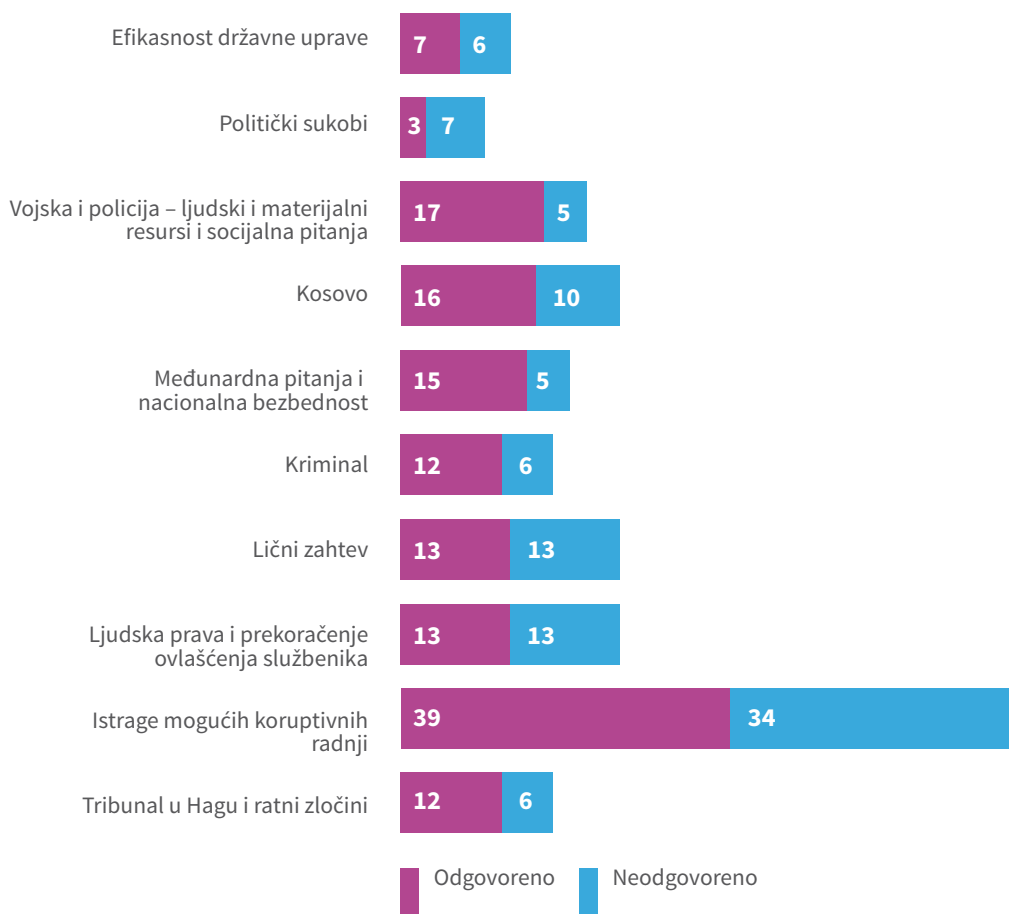
Zašto državni organi ne odgovaraju na sva pitanja poslanika?

Pomenuto je da je u poslednja dva saziva oko 40% poslaničkih pitanja ostalo bez odgovora nadležnih organa. Ipak, u sazivu 2012. godine procenat odgovora bio je dosta viši. Kada se uporede podaci o tome na koliki je procenat pitanja Ministarstvo unutrašnjih poslova (kao najčešća adresa na koju su upućena poslanička pitanja) odgovorilo svake godine, dolazimo do zaključka da broj odgovora u periodu od 2008. do 2011. godine nije mnogo varirao, bez obzira na različit broj postavljenih pitanja. To ukazuje na sposobnost/nesposobnost (kapacitet) organa da godišnje obrade više od određenog broja odgovora. Moguće je da službe koje pripremaju odgovore na ova pitanja jednostavno ne uspevaju da odgovore na više pitanja godišnje.

Tabela 5: PROCENAT DATIH ODGOVORA NA POSLANIČKA PITANJA O BEZBEDNOSTI I KORUPCIJI PO GODINAMA

GODINA	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Ukupno pitanja upućeno MUP-u	31	51	31	45	3	1
Ukupno odgovora MUP-u	25	18	20	14	1	0
Ukupno neodgovorenih pitanja MUP-a	6	33	13	31	2	1
Procenat odgovora u ukupnom broju pitanja	81%	35%	65%	65%	33%	0%

Grafikon 14: Broj odgovora organa na pitanja po pojedinim temama



Na osnovu postojećih podataka nije moguće proveriti da li bi ovo bilo potvrđeno i kod drugih organa jer oni nisu dobijali toliko pitanja kao MUP. Ministarstvo odbrane, koje je primilo najviše pitanja posle MUP-a, nijedne godine nije primilo više od 15

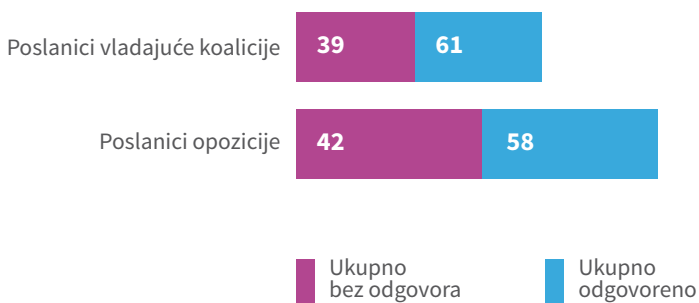
pitanja (u proseku je primalo po 9 godišnje). Ipak, imajući u vidu podatke o učinku MUP-a, smatramo da bi bilo korisno **preispitati mogućnost ovih službi da odgovore na određeni broj pitanja, odnosno prihvatiti činjenicu da kapaciteti službi za obradu i dostavljanje traženih informacija nisu dovoljni** (ili dovoljno efikasni) da odgovore na više zahteva.

Posmatramo li odnos sadržine pitanja i odgovora, **ne možemo utvrditi nikakvu značajnu pravilnost kada je reč o tome da li organi izbegavaju da odgovore na pitanja koja se odnose na pojedine teme**. Iz Grafikona 15 koji govori o tome kako su državni organi odgovarali na pitanja poslanika o određenoj temi, može se videti da je na pitanja o međunarodnim temama i nacionalnoj bezbednosti, kao i o ljudskim i materijalnim resursima u vojsci i policiji dato nešto više odgovora (oko 76%) od uobičajenog, koji iznosi 57%. Jedino je na pitanja koja se odnose na političke sukobe između SRS-a i „naprednjaka“ dat značajno niži procenat odgovora od uobičajenog – 30%.

Kako državni organi odgovaraju na pitanja poslanika opozicije i stranaka na vlasti?

Kada se ukrste procenti datih odgovora na pitanja sa političkom pripadnošću poslanika koji su ih postavili, može se primetiti da **nema značajnih razlika u načinu na koji su državni organi tretirali pitanja koja su postavljali poslanici iz redova opozicije i pitanja koja su postavili poslanici iz redova vladajuće koalicije**. Tako je od 223 pitanja koja su postavili poslanici opozicije odgovoreno na 130 (58%), a od 59 pitanja koja su postavili poslanici stranaka na vlasti odgovoreno je na 36 (61%). Može se, dakle, zaključiti da su prilikom davanja odgovora na poslanička pitanja za vreme ova dva skupštinska saziva Vlada i nadležna ministarstva postupali nepristrasno, ne uzimajući u obzir stranačku pripadnosti poslanika koji su postavljali pitanja.

Grafikon 15: Broj odgovora na poslanička pitanja na teme bezbednosti i korupcije prema poslaničkoj pripadnosti vlasti ili opoziciji



SLABOSTI SADAŠNJEG SISTEMA I PREPORUKE ZA NJIHOVO OTKLANJANJE

Analizom zakonskog okvira koji uređuje institut poslaničkih pitanja, kao i analizom prakse postavljanja poslaničkih pitanja o bezbednosti i korupciji tokom VIII i IX saziva Narodne skupštine Republike Srbije, utvrdili smo da određeni broj slabosti u sistemu čine ovaj izuzetno važan mehanizam kontrole sektora bezbednosti, i izvršne vlasti uopšte, manje efikasnim. Ispod je navedeno šest slabosti i preporuka koje pro- izlaze iz prethodne analize:

SLABOST	PREPORUKA
Postojeći pravni okvir ne predviđa nikakvu mogućnost da članovi Vlade i državnih organa budu pozvani na odgovornost ukoliko ne dostave odgovor na postavljena poslanička pitanja. Oko 40% pitanja narodnih poslanika ostaje bez ikakvog odgovora.	<i>Potrebno je izmeniti pravnu regulativu tako da u njoj eksplicitno bude navedena obaveza državnih organa da odgovore na poslanička pitanja, kao i da bude predviđena sankcija u slučaju da odgovor izostane.</i>
Na osnovu analiziranih podataka postaje jasno da na izostanak odgovora, pored samovolje institucija, utiču i kapaciteti državnih organa, koji ih onemogućavaju da potpuno i pravovremeno odgovore na pitanja narodnih poslanika.	<i>Potrebno je dodatno istražiti šta sprečava službe koje sastavljaju odgovore i da u potpunosti odgovore na pitanja poslanika.</i>
Usled nefleksibilnih odredaba u Poslovniku koje se odnose na dan predviđen za postavljanje poslaničkih pitanja, postoji realna mogućnost manipulacije kako bi ovaj susret poslanika i članova Vlade bio izbegnut. Ukoliko to iz bilo kog razloga ne odgovara njegovoj partiji, predsednik Skupštine može izbeći zakazivanje sednice za poslednji četvrtak u mesecu i time članove Vlade poštediti dolaska u skupštinu tog meseca, čime se poslanicima uskraćuje mogućnost da postavе usmena pitanja.	<i>Potrebno je izmenama Poslovnika odrediti da dan za postavljanje poslaničkih pitanja bude onda kada se održava poslednje zasedanje u mesecu, bez obzira na to koji je dan u nedelji.</i>
Na sednicama koje su određene za postavljanje poslaničkih pitanja često ne prisustvuje (u proseku) trećina članova Vlade. Oni, takođe, izlaze sa sednica u toku postavljanja pitanja.	<i>Kako bi se obezbedilo prisustvo članova Vlade na ovim sednicama, potrebno je izmeniti pravnu regulativu tako da eksplicitno bude navedeno da su članovi Vlade obavezni da im prisustvuju, da postoji jasno obrazloženje ukoliko su sprečeni da prisustvuju, kao i to da im se zabrani napuštanje ovih sednica.</i>

SLABOST	PREPORUKA
<p>Instrument traženja obaveštenja i objašnjenja sadržinski je identičan kao instrument postavljanja poslaničkih pitanja. Samim tim, možda je suvišan kao poseban mehanizam. Postojanje dva sadržinski ista, ali proceduralno različita instrumenta, definitivno komplikuje procese praćenja, zavođenja i arhiviranja svih poslaničkih pitanja.</p>	<p><i>Potrebno je preispitati razlike između ova dva instrumenta i eventualno ih objediniti. Time bi se povećala i mogućnost usmenog postavljanja pitanja pojedinim danima u toku zasedanja i bez prisustva članova Vlade.</i></p>
<p>Efikasnost rada značajno umanjuju manjkavosti evidentiranja pismeno upućenih pitanja i obaveštenja i objašnjenja. Za razliku od usmeno postavljenih pitanja na sednicama koje su predviđene za to, pismeno postavljena pitanja, kao i njihovi odgovori, ne evidentiraju se na jednom mestu i nisu dostupni direktno na internet stranici Narodne skupštine. Do njih se može doći samo mukotrpnim pretraživanjem materijala za sednice, gde su oni (i pitanja i odgovori) jedino i zavedeni. Nažalost, i evidencija zahteva za dobijanje obaveštenja i objašnjenja ne može se naći na internet stranici Narodne skupštine, što nije opravdano ako uzmemo u obzir skoro identičan karakter ova dva postupka, kao i činjenicu da se više od većine pitanja državnim organima upućuje putem ovog instrumenta. Sa druge strane, na stranici se mogu naći poslanička pitanja, ali opet samo ona koja su postavljena u danu za poslanička pitanja, a ne i pismena pitanja.</p>	<p><i>Treba unaprediti sistem arhiviranja svih modaliteta poslaničkih pitanja i učiniti pitanja upućena pismenim putem, kao i zahteve za dobijanje obaveštenja i objašnjenja javnim objavljivanjem pitanja i odgovora na internetu.</i></p>

