

УНИВЕРЗИТЕТ "СВЕТИ КИРИЛ И МЕТОДИЈ"  
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ  
ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ, ОДБРАНА И МИР  
С К О П Ј Е



## МАГИСТЕРСКИ ТРУД

*Парламентарна контрола на безбедносниот сектор во државите од Западен Балкан*

Ментор:  
Проф. д-р Оливер Бакрески

Кандидат:  
Блаже Велковски

Скопје, 2016 год.

# Содржина

Вовед .....	5
<b>Глава 1. Улогата на парламентот во контрола на безбедносниот сектор.....</b>	<b>7</b>
1. Одговорност на парламентот во безбедносниот сектор.....	7
2. Парламентарни механизми кои се употребуваат во безбедносниот сектор .....	11
3. Парламентарни комисии задолжени за контрола на безбедносниот сектор.....	14
<b>Глава 2. Парламентарна контрола на безбедносен сектор на република Србија.....</b>	<b>17</b>
1. Парламентот на Република Србија и неговите уставни овластувања.....	17
2. Услови за функционална парламентарна контрола.....	19
3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Србија .....	22
4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор - Србија	24
5. Остварување на демократска контрола на безбедносниот сектор на Србија .....	27
<b>Глава 3. Парламентарна контрола на безбедносен сектор на република Хрватска...30</b>	<b>30</b>
1. Парламентот на Република Хрватска и неговите овластувања .....	30
2. Услови за функционална парламентарна контрола.....	32
3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Хрватска .....	34
4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор .....	36
5. Остварување на демократската контрола на безбедносниот сектор на Република Хрватска .....	38
<b>Глава 4. Парламентарна контрола на безбедносен сектор на република Босна и Херцеговина.....</b>	<b>40</b>
1. Парламентот на Босна и Херцеговина и неговите уставни овластувања.....	40
2. Услови за функционална парламентарна контрола на Босна и Херцеговина.....	42
3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Босна и Херцеговина .....	44
4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор .....	46

5. Остварување на демократска цивилна контрола на безбедносниот сектор на Босна и Херцеговина .....	50
---	----

**Глава 5. Парламентана контрола на безбедносен сектор на република Црна Гора...51**

1. Парламентот на република Црна Гора и неговите уставни овластувања .....	51
2. Услови за функционална парламентарна контрола.....	53
3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на република Црна Гора.....	55
4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор на Црна Гора.....	57
5. Остварување на демократска контрола на безбедносниот сектор на република Црна Гора.....	58

**Глава 6. Парламентана контрола на безбедносен сектор на република Словенија .60**

1. Парламентот на Република Словенија и неговите уставни овластувања .....	60
2. Услови за функционална парламентарна контрола.....	62
3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Словенија .....	63
4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор .....	63
5. Остварување на демократска контрола на безбедносниот сектор .....	66

**Глава 7. Парламентарна контрола на безбедносен сектор на република Албанија ..69**

1. Парламентот на Република Албанија и неговите уставни овластувања .....	69
2. Услови за функционална парламентарна контрола.....	72
3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Албанија .....	74
4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор .....	75
5. Остварување на демократска контрола на безбедносниот сектор .....	78

**Глава 8. Парламентарна контрола на безбедносен сектор на република Косово.....79**

1. Парламентот на Косово и неговите уставни овластувања .....	79
2. Услови за функционална парламентарна контрола.....	80
3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Косово .....	81
4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор .....	83
5. Остварување на демократска контрола на безбедносниот сектор .....	85

<b>Глава 9. Парламентарна контрола на безбедносен сектор на република Македонија</b>	<b>86</b>
1. Парламентот на Република Македонија и неговите уставни овластувања	86
2. Услови за функционална парламентарна контрола	88
3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Македонија	90
4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор-Македонија	94
5. Остварување на демократска контрола на безбедносниот сектор	99
<b>Заклучок</b>	<b>101</b>
<b>Користена литература</b>	<b>105</b>

## Вовед

Политичките одлуки граѓаните ги носат индиректно преку свои избрани претставници во парламентите на државите. Парламентот денес претставува значајна политичка институција која е законодавна што подразбира извршување на законодавната функција и контрола на владата, а во нејзини рамки и контрола на безбедносниот сектор што од друга страна ја поттикнува и наметна потребата за подетално истражување на ова поле.

Во основа парламентот е овластен да го надгледува спроведувањето на законите, практичната политика, одлуката и трошењето на буџетот, како и да покренува постапка за утврдување на законските и политичките одговорности во доменот на санкционирањето на одговорните за прекршување на законот и процедурите.

Во однос на работењето на безбедносниот сектор особено е важна улогата на парламентот кој во основа врши соодветна парламентарна контрола врз институциите на системот од областа на безбедноста.

Парламентарната контрола и надзор претставуваат уставна и законска гарантирана надлежност на парламентот да може редовно или по потреба да проверува, да утврдува или да оценува дали безбедносниот во целост и подредените министерства од безбедносниот сектор ги извршуваат своите мисии и задачи, ефективно и ефикасно во согласност со Уставот, законите и политиката на националната безбедност.

Првата функција на парламентот е контролната која е потребна заради остварување контрола на работењето на извршната власт, што значи парламентот има ексклузивна можност да врши контрола на работењето на извршната власт, со што ми дава можност и поттик овој идеен проект да го истражувам во контрола на парламентот на безбедносниот сектор во државите од западен Балкан.

Парламентарната контрола во безбедносниот сектор е многу важна за демократските капацитети во државата, односно, спроведувањето на контролата на безбедносниот сектор зависи и од моќта на парламентот што ја има во однос на владата и безбедносниот сектор. Затоа за да има ефективен надзор и контрола треба да бидат исполнети условите за парламентарен надзор на безбедносниот сектор: јасно дефинирани уставни и законски овластувања, ресурси и експертиза, како и политичка волја.

Истражувањето ја овозможува разработката на концептот на контрола на парламентот на безбедносниот сектор во државите од западен Балкан, неговите елементи, механизми и анализа на актуелните состојби и промени настанати во контролата на безбедносниот сектор по осамостојувањето на некои држави од западен Балкан.

# Глава 1. Улогата на парламентот во контрола на безбедносниот сектор

## 1.Одговорност на парламентот во безбедносниот сектор

Основната функција на парламентот е донесување на закони кои дефинираат и регулираат повеќе области помеѓу кои и безбедносниот сектор и неговите овластувања и преку усвојување на соодветни буџетски издвојувања. Ваква контрола може да вклучи и формирање на парламентарен јавен обвинител или комисија која може да спроведе истраги по жалбите на јавноста.

Во состав на парламентот во остварувањето на надзорот и контролата на безбедносниот сектор се: во некои земји парламентот расправа или го именува врховниот командант на вооружените сили, расправа за безбедносната политика и одобрува безбедносен концепт и донесува закони, го одобрува буџетот, усвојува закони, во некои земји парламентот има овластување да одобрува високи функции, прави ревизија и добрува големи проекти за набавка на оружје, ратификува меѓународни договори и приклучување кон алијанси.<sup>1</sup>

Парламентот може да користи инструменти или средства со цел да обезбеди демократска контрола на секторот за безбедност. Оттука, се говори за: иницирање законодавство, испрашување на членовите на извршната власт, повикување на воен персонал и државни службеници да сведочат на парламентарни состаноци, пополнување или преформулирање

---

<sup>1</sup> Интер-парламентарна унија. "Парламентарен надзор на секторот за безбедност: начела, механизми и практики- прирачник за парламентарци" бр.5, Центар за демократска контрола на вооружените сили: Женева, 2003, стр.21

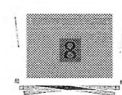
на низа закони, спроведување на парламентарни анкети, поседување на пристап до буџетските документи, поседување на право на ревизија и дополна на буџетските средства за одбрана и безбедност, како и поседување на право да одобри или одбие дополнителни предлози за буџет кој е наменет за одбрана и безбедност.

Парламентарниот надзор на секторот за безбедност зависи од моќта на парламентот во однос на владата и безбедносниот сектор. Во овој контекст моќ значи способност да се влијае на опциите и однесувањето на владата во согласност со колективната волја на луѓето изразена во парламентот, тоа исто така вклучува и способност да се надгледува и реализирањето на политиката, законодавството, одлуките и буџетот одобрени од парламентот. Уставот ја дава најважната законска основа за парламентарен надзор на секторот за безбедност, и покрај тоа што уставите се разликуваат од земја до земја во зависност од политиката, културата стопанството и социјалната основа на земјата повеќето устави пропишуваат дека извршната власт е одговорна за службите за безбедност и извршната власт дава отчет пред парламентот. Уставите неможе да се изменат лесно, секоја раформа во основа бара квалификувано мнозинство во парламентот, затоа уставот претставува ефективен начин на заштита на моќта на парламентот во таа чувствителна област, таквата моќ може дополнително да се зајакне со посебен закон и преку процедурални правила на парламентот.<sup>2</sup>

Иако уставните и законските рамки во различни земји се разликуваат, може да се наведе корпус на формални овластувања, инструменти и практични постапки кои потенцијално стојат на располагање на парламентот за надзор над безбедносниот сектор. Тие овластувања се засноваат на прописите (закон за работа на парламентот, посебни закони за парламентарен надзор, закони и прописи за вооружени сили), а понекогаш и на обичната пракса. Парламентот може да има право да:

---

<sup>2</sup> Исто, стр.75





- иницира донесување на закони од областа на безбедноста, ги дополнува постоечките закони и пишува нови; побарува документи од извршната власт; спроведува парламентарни истраги за прашања поврзани за работата на вооружените сили и одржува сослушувања; го донесува и менува буџетот на вооружените сили и има пристап во сите буџетски документи заради спроведување на буџетска контрола; учествува и одлучува за испраќање на трупи надвор од границите на државата за спроведување на мисии во странство; надгледува и ги одобрува капиталните воени набавки; усвојува концепт за безбедносна политика и други документи од значење за одбранбената и безбедносна политика; одобрува или барем е консултиран за поставување на највисоки воени поставувања; формира одбор за секоја област, а посебно за областа од безбедноста и одбраната; парламентарците имаат право да посетуваат воени и други установи во земјата и странство.

Работите поврзани со безбедноста не само што се врзани за извесни елементи на доверливост тие најчесто се специјализирани и сложени па така што парламентот односно одборите за да извршат ефикасен и ефективен надзор и контрола над работата на безбедносниот сектор, пратениците на кои им е тоа работа мора да се стручно оспособени, така да тие мора да имаат на располагање стручно-истражувачки центар и ориентирани експерти. За подобра парламентарна експертиза во безбедносните прашања се предлага следново:

- поставување на одбор за безбедност и одбрана и негова поделаба на пододбори; посетување на домашни и меѓународни семинари, студиски патувања, посети на службите за безбедност; размена на искуства со пратениците од други држави; постоење на добро обучени парламентарци; пристап до специјализирани библиотеки и истражувачки центри; користење

на совети од надворешни експерти (универзитети, институти), и пензионирани припадници на безбедносниот сектор.<sup>3</sup>

Постојат многу услови и начини за именување на членови на парламентаните одбори за надзор и контрола на работата на службите на безбедносниот сектор. Во поедини земји членовите на одборите или комисиите ги именува претседателот на владата како што е тоа случај во Велика Британија, но оваа констатација и не е баш прецизна затоа што одборите или комисиите не се внатрешни организации или единици на парламентот. Во некои земји членовите ги предлага извршната власт, а ги избира парламентот како што е случај во (Австрија), додека пак во повеќето земји односно во најголемиот број на држави самиот парламент ги именува членовите на одборите и комисиите за контрола и надзор на безбедносниот сектор (Данска, Италија, Шпанија, итн).<sup>4</sup>

Значи за воспоставување на демократска парламентарна контрола на безбедносниот сектор е еден од најтешките предизвици со кои се соочуваат современите држави бидејќи создавањето на еден ваков систем за контрола и надзор на безбедносниот сектор ќе придонесе да се избегнат злоупотребите од примена на моќ и зајакнување на ефикасноста на сите делови на власта. Односно денес не постои ниту една влада во која било држава да не сака да го има под контрола безбедносниот сектор.

---

<sup>3</sup> Јанкович, Саша. "Парламентарни надзор оружаних снага" во Зборник предавања са IX школе реформе сектора безбедности, Србија, 2000, стр.40

<sup>4</sup> Миленкович, Дејан. Контрола служби безбедности, Београд, 2011, стр.23

## 2. Парламентарни механизми кои се употребуваат во безбедносниот сектор

Кога се работи за механизмите со кои парламентот ја остварува својата улога за работа во безбедносниот сектор можеме да кажеме дека парламентот: донесува устав, закони и други документи со кои се утврдува составот на безбедносниот сектор; основа институции и органи задолжени за вршење безбедносни работи и го утврдува нивниот делокруг на работа, работа и овластување; го одобрува буџетот на органите на безбедносниот сектор; именува највисоки безбедносни функционери односно дава мислење за нивно именување; врши надзор над работата на безбедносниот сектор, ратификува меѓународни договори за безбедносната компонента, одобрува испраќање на безбедносни сили во странство. Јавноста не може да знае се за работата на безбедносниот сектор, со други зборови сите информации за работата на безбедносниот сектор се од јавно значење (ако не за некои други работи, но за трошењето на буџетот има) но и тука пристапот за некои информации е ограничен. На членовите на парламентот достапни им се многу информации за работата на безбедносниот сектор но и во повеќе држави парламентарците неможат да знаат се.<sup>5</sup>

Со цел што побрзо да се согледа работата и состојбата во безбедносниот сектор парламентарците пред се најчесто ги употребуваат и користат следниве механизми како што се:

- Парламентарни дебати
- Парламентарни прашања и интерпелации

---

<sup>5</sup> Јанкович, Саша. "Парламентарни надзор оружаних снага" во Зборник предавања са IX школе реформе сектора безбедности, Србија, 2000, стр.37

## -Парламентарни истражувања

Парламентарните дебати кои се врзани за прашања од областа на безбедноста пружаат клучни разменувања на мислења и собирање на основни информации во врска со намерите на владата во делот на безбедносниот сектор.<sup>6</sup>

Парламентарните прашања се писмени или усни делови од распитната функција на парламентот и се едни од најупотребуваните парламентарни постапки за контрола на парламентот врз безбедносниот сектор. Парламентарните прашања прво им даваат на членовите на парламентот да добијат точни и навремени информации за безбедносната и одбранбена политика на владата за безбедносните прашања.<sup>7</sup>

Од друга страна интерпелација е стандардна процедура која некој член на парламентот ја упатува до министерот во случајов од секторот на безбедноста и одбраната, во која се бара да се објасни нешто што тоа министерство го направило во текот на работењето. Интерпелацијата е најделотворна процедура затоа што министрите се повикуваат на одговорност пред парламентот.<sup>8</sup>

Парламентарните истражувања ги прават анкетните комисии кои се од посебно значење затоа што се соодветно средство за детална контрола на политичките чувствителни прашања за безбедносниот сектор бидејќи можат да обезбедат прецизна процена за политиката на владата во безбедносните прашања.<sup>9</sup>

Контролата е неопходна пред се поради оценување на легитимноста на работата на безбедносниот сектор, кој е клучен актер при решавањето

---

<sup>6</sup> Радишич, Драган. Контрола над оружаним снагама - инострана и искуства БиХ: Бања Лука, 2010, стр. 83

<sup>7</sup> Бакрески, Оливер. Контрола на безбедносниот сектор, Скопје, 2012, стр.130

<sup>8</sup> Радишич, Драган. Контрола над оружаним снагама - инострана и искуства БиХ: Бања Лука, 2010, стр. 83-85

<sup>9</sup> Бакрески, Оливер. Контрола на безбедносниот сектор, Скопје, 2012, стр.130-132

на безбедносните прашања, од државно значење и од значење на светски рамки.

Во областа на безбедниот сектор парламентот може како што утврдува законот да врши надзор во остварувањето на надлежностите на безбедносниот сектор и ја следи неговата подготвеност. Во однос на надзорот и контролата на подготвеноста на безбедносниот сектор парламентот може да основа посебна анкетна комисија (на предлог на најмалку 20 пратеници), чии наоди може да претставуваат основа за утврдување на евентуална одговорност на носителите на јавните функции во безбедносниот сектор. Сепак, најсилното средство со кое располага парламентот во однос на Владата и нејзините членови а во овој контекст членови од безбедносниот сектор е поставувањето на прашањето за индивидуална и колективна одговорност.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ванковска, Билјана. Правото и Одбраната, Скопје, 1996, стр.270-271

### 3. Парламентарни комисии задолжени за контрола на безбедносниот систем

Парламентарните одбори или комисии за одбрана и безбедност се специјализирани тела кои даваат совети, мислења, препораки во врска со законите кои се однесуваат на безбедноста и одбраната, одлуки кои се однесуваат на безбедноста на граѓаните или на националната безбедност. Парламентарците мора да ја следат работата на институциите што се занимаваат со прашања поврзани со безбедносниот сектор, а за да бидат поефикасни во таа област одборите за одбрана и безбедност можат да формираат и неколку пододбори со што се отвора можноста за распределба на прашањата поврзани со безбедносниот сектор, така што еден одбор може да се занимава со прашања од националната безбедност и внатрешните работи, друг со националната одбрана и разузнавачките служби, итн.

Парламентарните одбори или комисии обично работат врз основа на овластувањата кои произлегуваат од деловникот за работа на парламентот, врз основа на посебен закон или врз основа на уставот. Најголем број од парламентарните одбори или комисии за одбрана и безбедност го задржуваат правото за сопствен план за работа на состаноците како и распоредот на состаноците кои можат да бидат отворени или затворени за јавност зависи од интензитетот и содржината на точките на дневен ред.<sup>11</sup>

Парламентарните одбори преставуваат посебни работни тела на парламентот за контрола и надзор на безбедносниот сектор со нив се олеснуваат прашањата од најмногу предизвици на парламентарниот надзор над вооружените сили, тие имаат потреба од специјализација и

---

<sup>11</sup>Бакрески, Оливер. Контрола на безбедносниот сектор, Скопје, 2012, стр.130-132

располагање на стручни знаења, потреба од легитимност и неопходна доза на транспарентност во можноста за обезбедување на доверливи податоци.

За да парламентарните одбори од областа на безбедноста за да можат да ја остварат својата улога мора да постојат услови кои би го овозможиле тоа, тие вообичаени зафати на парламентарните одбори се:

а) работата на одборот се заснова на деловник на работа

б) имаат широка моќ и овластување

в) составот мора пропорционално да одговара на силата на политичката елита во парламентот, претседателот често е од редовите на опозицијата и во секој случај е стручен во областа на која е основан одборот.

г) одборите расправаат и за нацрт-законите, за предлог-законите, како и за дополнување на некој постоечки закон

д) дава мислење или согласност за поставување на лица на раководни функции во безбедносниот сектор

ѓ) има право да повикува министри или раководни лица од безбедносниот сектор на состаноци и да бара од нив потребни информации

е) одборите може да даваат и свое мислење при спроведување на меѓународни договори од областа на одбраната и безбедноста.

За сеопфатен поглед на надзорот и контролата на безбедносниот сектор од страна на парламентарните одбори неопходно е и ангажирање и на одборот за надворешни работи бидејќи се смета дека војската и разузнавачките служби се и елементи на надворешната политика.<sup>12</sup>

Во некои други земји пак покрај овие одбори или комисии за безбедност како постојани работни тела на парламентот востановени се и посебни

---

<sup>12</sup> Јанкович, Саша. "Парламентарни надзор оружаних снага" во Зборник предавања са IX школе реформе сектора безбедности, Србија, 2000, стр.43

парламентарни контролни тела кои вршат надзор над работата над тајните служби. Таков случај за комисија за контрола на разузнавачко-безбедносните служби има во република Словенија.<sup>13</sup>

Клучни функции на парламентарната комисија по прашања од безбедноста е да испита и достави извештај за секоја важна политичка иницијатива објавена од ресорното министерство од областа на безбедноста, периодично да го испраша министерот за безбедност и одбрана за неговото извршување на политичките одговорности, да ги контролира министерствата од областа на безбедноста дали се придржуваат кон законот за слобода на информирање и давање квалитет на информации до парламентот без оглед на средствата, да ги испитува молбите и жалбите од персоналот во безбедносниот сектор и граѓаните кои се однесуваат на секторот за безбедност, да ги испита и даде извештај за главните пресметки и годишните расходи на безбедносниот сектор.<sup>14</sup>

Со сите наведени извештаи, молби и жалби се контролира работата на безбедносниот сектор и се отвораат можности за негово идно унапредување по пат на препораки за идно соочување со исти или слични потешкотии.

---

<sup>13</sup> Миленкович, Дејан. Контрола служби безбедности, Београд, 2011, стр.24

<sup>14</sup> Интер-парламентарна унија. "Парламентарен надзор на секторот за безбедност: начела, механизми и практики- прирачник за парламентарци" бр.5, Центар за демократска контрола на вооружените сили: Женева, 2003, стр.87



## **Глава 2. Парламентарна контрола и безбедносен сектор на Република Србија**

### **1. Парламентот на Република Србија и неговите уставни овластувања**

Уставот на Република Србија утврдува дека една од надлежностите на парламентот е да ја надгледува работата на безбедносниот сектор, како највисок правен акт и ги разработува начините со кој парламентот го врши надзорот и контролата.

Законот за парламентот поблиску ги разработува уставните надлежности со кои како во рамка врши претставничка, законодавна, изборна и контролна функција.

Со законот е предвидено кој се постапките за донесување на акти и други постапки во парламентот и како тие се уредуваат со деловникот за работа. Една од тие постапки е и постапката за контрола на безбедносниот сектор во парламентот е тоа што се донесуваат закони, буџет, завршна пресметка, план за развој, деловник за работа, стратегија, резолуција, одлуки и заклучоци и автентично толкување на законот кој низ под законски акти парламентот ја обезбедува контролата и надзорот на безбедносниот сектор.<sup>15</sup>

Според деловникот за работа парламентот врши контрола и надзор над безбедносниот сектор преку соодветни одбори и комисии, како што стои во деловникот за работа на народното собрание во членовите 49 и 66 детално се објаснети надлежностите на одборот за одбрана и внатрешни работи и

---

<sup>15</sup> Миленкович, Дејан. Контрола служби безбедности, Београд, 2011, стр.27

одборот за контрола на службите за безбедност. Така во член 49 од деловникот за работа на народното собрание кој гласи Одборот за одбрана и внатрешни работи ги разгледува: предлог законите и другите општи акти од областа на воените, работните и материјалните обврски, мобилизација, вонредна и воена состојба; ја разгледува стратегијата за национална безбедност и стратегијата за одбрана; го разгледува предлог буџетот потребен за делувањена војската на Србија и врши контрола на трошење на тие средства; ги разгледува прашањата од областа на јавната и државната безбедност; го разгледува извештајот за работа на министерството надлежно за внатрешни работи за безбедносната состојба на државата; разгледува и други прашања од областа на одбраната и внатрешните работи.<sup>16</sup>

Исто така во деловникот за работа на народното собрание во член 66 е уредена и работата на одборот за контрола на службите за безбедност, кој гласи: одборот за контрола на службите за безбедност ја надгледува уставноста и законитоста на работата на службите за безбедност; ја надгледува законитоста на примената на посебните постапки и мерки за тајно собирање на податоци; ги разгледува предлог законите и другите прописи и општи акти од надлежноста на службите, го разгледува предлог буџетот потребен за работа на безбедносните служби и го надгледува трошењето на тие средства; покренува иницијативи и поднесува предлог закони од надлежност на службите; ги разгледува предлозите, петициите, претставките кои се упатени кон народното собрание за работата на службите за безбедност; разгледува и други прашања од својот делокруг на работа и законските овластувања.<sup>17</sup>

За Република Србија е од особено значење работење на парламентот според законските прописи бидејќи на овој начин ефикасно се влијае на целокупната работа на безбедносниот сектор.

---

<sup>16</sup> Пословник народне скупштине (пречишчени текст), член 49

<sup>17</sup> Исто, член 66

## 2. Услови за функционална парламентарна контрола

Една од најслабите алки во отчетноста на безбедносниот сектор е парламентот. Постојат неколку причини за тоа. Како прво, поставторитарното и постконфликтното наследство отежнуваат да се стави безбедносниот сектор под демократска граѓанска контрола, т.е. да се воведат ефективна и ефикасна парламентарна контрола и надзор. Поради федералното уредување на Југославија до 2006 година, федералниот парламент имаше ограничена власт над воените и безбедносните служби, додека српскиот парламент имаше надлежност над полицијата и граѓанските безбедносни служби. По 2006 година, федералниот парламент стекна пошироки надлежности за контрола и надзор на актерите од државниот безбедносен сектор.<sup>18</sup>

Карактеристично е тоа што и покрај тоа што биле очекувани, редовна и целосна употреба на надлежностите не следеле. Правните предуслови за ефективна парламентарна контрола и надзор на секторот за безбедност биле поставени во 2010 година, кога биле усвоени Законот за Народно собрание и новиот Деловник. Оттука, одредбите на Деловникот за организација и функционирање на парламентарните комисиии, беа спроведени во 2012 година. Се до тогаш, се се сведуваало само на одредбите од стариот Деловник за организација и функционирање на комисиите (чл. 43-73).

Наведеното е од најголемо значење од аспект на случајот со Министерството за одбрана (МО), со оглед на тоа што стариот Деловник не пропишува дека МО е задолжено да доставува редовни извештаи до парламентот и Одборот за одбрана и безбедност (ООБ). Токму поради оваа причина, МО нема доставено извештаи до парламентот во периодот од

---

<sup>18</sup> Бесник, Бака. Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан, 2012, [http://www.analyticamk.org/images/stories/files/almanac\\_mac.pdf](http://www.analyticamk.org/images/stories/files/almanac_mac.pdf)

2006 до 2010 година, а тоа воедно претставува еден голем недостиг во системот на демократска граѓанска контрола на војската.

Одборот за одбрана и безбедност главно е ограничен да ги разгледува редовните извештаи за институциите од државниот безбедносен сектор (МВР и безбедносните служби) и речиси едногласно да ги усвојува. Ретко се врши контрола на употребата на принудни средства. ООБ допрва треба да дискутира за делови од годишните извештаи на Министерството за внатрешни работи (МВР) во кои се анализира користењето принудни средства (иако постои зголемена употреба на принудни средства од страна полицијата<sup>130</sup>); парламентот не побара од МВР да достави извештај за работата на Секторот за внатрешна контрола на полицијата, и покрај тоа што има овластување да го стори тоа.<sup>19</sup>

Познато е и дека Одборот за одбрана и безбедност нема побарано ад хок извештаи од страна на полицијата за Секторот за внатрешна контрола на полицијата и во услови на постоење на злоупотреби на полициските овластувања и прекршување на човековите права. На оваа констатација се надоврзува фактот дека ООБ исто така не дискутирало за претставките и поплаките на граѓаните против безбедносните институции, и покрај зголемувањето на граѓанските жалби до Народниот правобранител во врска со полицијата во 2010-та година.

Одборот за одбрана и безбедност исто така не отвориле за дебати за претставките и поплаките на вработените во безбедносниот сектор кои поднесувале жалби на работните услови, прекршувањата на правата и неправилности во работата на институцијата, и покрај тоа што има овластување да го стори тоа и со тоа активно да придонесе за функционална парламентарна контрола.

Контролата и надзорот преку употреба на специјални истражни мерки исто така се ретки. Одборот за одбрана и безбедност не соработува со другите

---

<sup>19</sup> Исто,

парламентарни одбори (на пример, со Одборот за правда и Административниот одбор) или судовите кога врши контрола и надзор. Затоа Одборот за одбрана и безбедност треба да развие механизам за редовна соработка со другите одбори и судови, како што се заеднички средби, редовна размена на информации, консултации итн. Иако неодамна пратениците учествуваа во обуки за да се запознаат повеќе со безбедносните институции, тие сè уште не се подготвени да ги користат нивните овластувања. Во моментот, пратениците најмногу се заинтересирани за работењето на безбедносните служби (како што може да се види од нивните теренски посети), но сè уште не постои годишен план за работа на Одборот, јасни процедури за изведување теренски посети и известување за истите, постапки за организирање сослушувања, или правила за поднесување извештаи до парламентот.<sup>20</sup>

Треба да се напомене и дека овластувањата, во најголем дел, биле во рацете на извршната власт и често парламентот во Србија бил користен само за политичко озаконување на одлуките кои биле носени претходно на највисоко партиско ниво. Како резултат на ова, пратениците од мнозинството биле демотивирани да ги испрашуваат функционерите, отежнувајќи ги со тоа ефективната контрола и надзорот над безбедносниот сектор.

---

<sup>20</sup> Исто,

### 3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Србија

Парламентарната контрола на безбедносниот сектор на р. Србија според одредбите на уставот е задолжено народното собрание на р. Србија. Контролата и надзорот на безбедносниот сектор се остварува преку соодветни комисии кој расправаат за прашања од областа на безбедноста и одбраната кој комисии имаат привилигирано место за информирање и парламентарна контрола.

Во уставот на р. Србија се специфира дека во доменот на безбедноста и одбраната парламентарната контрола ќе ја остварува Одборот за одбрана и безбедност. Одборот за одбрана и безбедност е задолжен да ги разгледува предлог законите други прописи и акти, како и прашања што се однесуваат и опфаќаат од областа на безбедносниот сектор.

Во однос на разузнавачко-безбедносниот систем Уставот на р.Србија во член 99 предвидува дека парламентарното собрание остварува надзор и контрола на разузнавачко-безбедносните служби во р. Србија и тоа (безбедносно – информативна агенција, воено-безбедносната агенција, и воено-разузнавачката агенција). Законот предвидува дека работата во безбедносните служби да е под демократска и цивилна контрола на народното собрание. Парламентарната контрола и надзор на безбедносните служби е утврдена во член 16 од законот за основите на уредување на безбедносните служби и тоа преку надлежен одбор од народното собрание.<sup>21</sup>

Парламентарната контрола на службите за безбедност од страна на парламентот на република Србија утврдена со уставот (2006) непосредно и

---

<sup>21</sup> Бакрески, Оливер. Контрола на безбедносниот сектор, Скопје, 2012, стр.204.

посредно со бројни закони и под законски акти. Парламентарната контрола можеме да ја разбереме како контрола во кратка и како контрола во широка смисла.

Во широката контрола на безбедносниот сектор парламентот ја врши со<sup>22</sup>:

- Донесување закон со кој се регулира надлежноста, работата и контролата на службите за безбедност, нивната организација и меѓусебните односи со другите органи.
- Одобрување и контрола на буџетот на службите за безбедност.
- Разгледување на извештаите поднесени од безбедносниот сектор.
- Контролни тела кој ги бира и разрешува парламентот исто така и во рамката на вршење на своите овластувања во извесна мерка кој можат да ги вршата службите за безбедност.
- Непосредна контрола на секторот на безбедност и безбедносните служби низ посебен одбор формиран како под одбор на одборот кој ја надгледува работа на службите за безбедност.

---

<sup>22</sup> Миленкович, Дејан. Контрола служби безбедности, Београд, 2011, стр.26

## **4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор - Србија**

Според деловникот за работа на парламентот се наоѓа и делот за надзор и контрола на безбедносниот сектор од страна на одборот за одбрана и безбедност во кои што произлегуваат бројни акти и надлежности за работа како што се разгледувањето на предлог законите и другите прописи, општите акти од областа на јавната и државна безбедност на република Србија, ги разгледува извештаите за работа на министерството за внатрешни работи за безбедносната состојба во државта, врши контрола над работата на безбедносните служби како и други прашања од областа на безбедноста согласно со законот.

Со законските основи за уредување на безбедносните служби утврдено е дека Одборот ја надгледува уставноста и законитоста за работа на безбедносните служби усогласеноста за работа со стратегијата за национална безбедност, стратегијата за одбрана и безбедносно - разузнавачка политика на република Србија, ја надгледува законитоста и примената на посебните постапки и мерки за тајно собирање на податоци, ја надгледува законитоста во трошењето на буџетските средства, ги разгледува и усвојува извештаите за работа на безбедносните служби, ги разгледува предлог законите и другите прописи и општи акти надлежни за безбедносните служби, покренува иницијатива и предлог закони, ги разгледува петициите, предлозите и преставките од граѓаните упатени до парламентот во врска со работата на безбедносните служби и предлага мерки за нивно решавање, донесува заклучоци за припадниците на безбедносните служби во врска со воочувањето на незаконското или



неправилно работење за тоа го известува парламентот, а го известува и за своите заклучоци и предлози.<sup>23</sup>

За Република Србија е добро познато дека постоечките работни тела на народното собрание може да функционираат постојано или пак да имаат навремена функција која ќе се врши за време на свикани состаноци.

Одборите во рамката на својот делокруг ги<sup>24</sup>: разгледуваат предлог законите и другите акти; разгледува планот за работа и извештајот на надлежниот министер и другиот државен орган, организација или тело; дава согласност на актите на државните органи и организации во согласност со законот; покренува иницијатива и покренува предлози на народното собрание во согласност со законот и деловникот за работа; ги разгледува иницијативите, петициите, претставките и предлозите од својот делокруг на работа врши и други работи согласно деловникот за работа и законските овластувања.

Народното собрание основа и анкетен одбор, односно комисија поради согледувања на состојбата во одредена област, анкетниот одбор се основа од редовите на пратениците, а комисијата се основа од редовите на експерти. Анкетниот одбор односно комисија има право да бара од државните органи податоци, документи и известувања како и да зема изјави од поединци за кои мисли дека се потребни, во сето тоа представниците на државните органи и организации должни се да се повикаат на анкетниот одбор односно комисија и да даваат вистински изјави, податоци, документи и известувања. Анкетниот одбор односно комисија со работата престанува со денот на одлучувањето на седницата на народното собрание.<sup>25</sup>

Во Република Србија за директорите на безбедносните служби постојат и законски обврски према одборите за контрола на безбедносниот сектор и тоа може да бидат повикани на седниците на кој одборот заседава ако

---

<sup>23</sup> Исто, стр.29

<sup>24</sup> Исто, стр.33

<sup>25</sup> Исто, стр.35

поради некои други причини е спречен, должен е да го упати неговиот заменок директор или негов овластен претставник.

Директорите на безбедносните служби е должен да им овозможи на членовите на одборот пристап во просторите и увид во документацијата за работа на службата, членовите на одборите од службите не можат да бараат податоци за идентитетот на соработниците на службата, припадници на службата со прикриен идентитет, методи за придобивање на безбедносни и разузнавачки податоци, акции кој се во тек, како и начини и примени на посебните постапки и мерки. Исто така членовите на одборот не може да бараат податоци и информации кој се собираат и разменуваат со странски служби и меѓународни организации, сите сознанија до кој што ќе дојдат членовите на одборот должни се да ги штитат и чуваат доверливите информации до кој се дојдени при работа на одборите и после престанувањето со членство или работа во одборот, со тоа што членовите на одборот потпишуваат изјава за обврска за чување на тајни работи.<sup>26</sup>

Седниците на одборите можат да бидат затворени за јавност и тоа со одлука за известување на седницата во јавност ја донесува надлежниот одбор, на седниците кој се затворени за јавност може да присуствуваат членови на одборот или нивни заменици кој потпишале изјави за чување на тајни работи.

---

<sup>26</sup> Исто, стр.30

## 5. Остварување на демократска контрола на безбедносниот сектор на Србија

На прв поглед се мисли дека во остварувањето на демократска контрола на безбедносниот сектор може да биде квалитетна со овластувањата на одборот на безбедносниот сектор. Но секако за адвекатен надзор неопходни се и стручни знаења на членовите на одборот други работи што треба да не загрижат е дека и ако законот и деловникот зборуваат за непосредна и посредна контрола на безбедносниот сектор контролната улога што ја има парламентот е само посредна и таа се остварува само преку одборот, а е непосредна за тоа што надзорот е само формален и се разгледува само преку годишниот извештај кој безбедносниот сектор го упатува до парламентот.<sup>27</sup> Во оваа насока, потребно е детално да се анализи постоечкиот процес и да се размисли за сите негови предности и недостатоци.

Во остварувањето на контролата на безбедносниот сектор членовите на одборите се оневозможени да имаат увид во секоја информација без обзир на степенот на тајност. Тоа е спречено со законот за основање и уредување на службите за безбедност есплицитно набројуваат информации, документи кој содржат одредени информации, а кој членовите на одборите не можат да ги побараат што исто така може да се смета за недостаток во вршење на овој облик на контрола.

Парламентот односно одборот нема никакво значање ниту пак дава некакво мислење за избор на директорите на безбедносно-информативна агенција, воено-безбедносната агенција и воено-разузнавачка агенција. Директорот на безбедносно-информативна агенција го бира и разрешува владата, а директорите на воено разузнавачка агенција и воено-

---

<sup>27</sup> Исто, стр.35

безбедносната агенција и нивните заменици ги поставува и разрешува претседателот на републиката со указ на предлог на министерството за одбрана, генералниот инспектор за контрола на воено- безбедносната агенција и воено- разузнавачката агенција го поставува владата на предлог на министерството за одбрана, а во мислење на советот за национална безбедност. Според некое мислење парламентот нема никакво значење ниту пак мислење за избор на директорите на безбедносните служби ниту пак на генералниот инспектор, ниту пак парламентарниот одбор е надлежен за разгледување на кандидатурите за директор ниту пак е надлежен да изврши разговор со нив. Иако парламентот е најважен инструмент на демократска цивилна контрола и надзор на безбедносниот сектор ова е голем недостаток на овој закон. Со измена на работите на претседателот на одборот да не учествува во работата на советот за национална безбедност, додека советот е формиран исклучиво од преставници на извршната власт се загрижува отсуството на било каков однос во врска со контролата на безбедносниот сектор помеѓу законодавната и извршната власт.<sup>28</sup> Во оваа насока, потребна е поголема контрола

Според одредбите на Уставот на република Србија за демократска контрола на безбедносниот сектор е задолжен парламентот на република Србија кој ја остварува преку соодветни комисии кои расправаат за прашања од областа на безбедноста. Уставот специфицира дека во доменот на безбедносниот сектор парламентарната контрола врз безбедносниот сектор ќе ја остварува Одборот за одбрана и безбедност.

Членовите на Одборот за одбрана и безбедност и лицата кои учествуваат во неговата работа се должни да ги чуваат и штитат доверливите информации до кои ќе дојдат при работата во Одборот и по престанувањето на членството во Одборот, односно за тоа потпишуваат изјава за обврска за чување тајна.

---

<sup>28</sup> Исто, стр.234

Покрај формалните механизми за контрола на безбедносниот сектор постојат и други механизми кои предвидуваат можност за надзор на безбедносниот сектор, така граѓаните, медиумите, НВО, и други установи во согласност со Уставот и законите имаат право да вршат јавен надзор над безбедносниот сектор. Од друга страна пак безбедносниот сектор има обврска да им обезбеди јавност во својата работа со давање на информации на медиумите, одржување на конференции и други услови со кои ќе се запознае јавноста.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Бакрески,Оливер и Милошевиќ, Милан. (2010) Современи безбедносни системи, Аутопринт, стр.96 стр.98

## Глава 3. Парламентарна контрола на безбедносен сектор на Република Хрватска

### 1. Парламентот на Република Хрватска и неговите овластувања

Според хрватскиот Устав од 1990 година, Република Хрватска е парламентарна држава со полупретседателски систем. Уставот ја определува Република Хрватска дека е парламентарна држава со полупретседателскиот систем. Уставот ја определува Република Хрватска како единствена и неделива демократска држава (во која власта произлегува од народот и му припаѓа на народот), како заедница на слободни и рамноправни државјани. Во Република Хрватска власта е поделена на законодавна, извршна и судска, а ограничена е со уставно загарантираните права на локалната и на регионалната самоуправа.<sup>30</sup>

Парламентот на република Хрватска е претставничко тело на граѓаните на република Хрватска и е носител на законодавната власт, има најмалку 100, а највеќе 160 претставници кои се темелат на општи и еднакви избирачки права, се бираат со непосредни избори со тајно гласање, со мандат од четири години и уживаат имунитет.<sup>31</sup>

Парламентот е носител на законодавната власт на Република Хрватска, а пратениците во Хрватска се избираат на општо, непосредни и слободни избори со тајно гласање, со мандат од четири години.

---

<sup>30</sup> Бакрески, Оливер и Милошевиќ, Милан. (2010) Современи безбедносни системи, Аутопринт, стр.235 стр.99

<sup>31</sup> <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=351>

Како најважни надлежности на Хрватскиот сабот на Република Хрватска можат да се издвојат следните<sup>32</sup>: одлучува за донесување и менување на Уставот, донесува закони, донесува буџет, одлучува за војната и мирот, донесува акти со кои се изразува политиката на Парламентот, донесува стратегија за национална безбедност и стратегија за обрана на Република Хрватска, распишува референдум, организира избори, именува и разрешува носители на јавни функции одговорни пред Хрватскиот сабот, во согласност со Уставот и со закон дава амнестија за казнени дела, извршува и други работи утврдени со Уставот.<sup>33</sup>

Делувањето на безбедносниот сектор на Хрватска односно во делот на разузнавачките и контра-разузнавачките агенции е уредени со закон за безбедносно-разузнавачкиот состав, тој закон претставува проширување и прилагодување на претходниот закон за безбедносните служби. Законот за безбедносно-разузнавачкиот состав пропишува улоги, задачи и членови на советот за национална безбедност. Во согласност со истиот закон постои цивилна безбедносно-разузнавачка агенција (COA) задолжена за разузнавачка и контра-разузнавачка работа на подрачјето на република Хрватска и во странство (закон за безбедносно-разузнавачки состав од 2006 год. Член.23) и е овластена да спроведува постапки против граѓани, исто и на воено безбедносно-разузнавачката агенција (BCOA) делувањето и е ограничено само на просторот на република Хрватска, а задачата се состои во собирање на податоци поврзани со одбраната и заштитата на одбранбените структури.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Исто, стр. 107

<sup>33</sup> Исто, стр. 108

<sup>34</sup> Миленкович, Дејан. Контрола служби безбедности, Београд, 2011, стр. 86

## 2. Услови за функционална парламентарна контрола

Сите безбедносни организации поднесуваат извештаи до соодветните министерства, односно до Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана на Хрватска. Тие служат за да се пренесат политичките насоки од парламентарното мнозинство до безбедносниот сектор. Сите овие организации (полицијата, воените ВСПХ, безбедносно-разузнавачките агенции итн.) имаат професионални штабови одговорни за секојдневно вршење на зададените задачи и обврски. Следни на хиерархиската скала за вршење надзор се парламентарните комисии за безбедност, одбрана, внатрешна и надворешна политика, кои вршат надзор и ги обезбедуваат горенаведените институции и организации со финансиските средства и ресурси кои им се неопходни за нивната работа. Оваа улога подразбира годишна подготовка, изгласување и извршување на буџетот.<sup>35</sup>

Трето на хиерархиската скала за вршење надзор е судството. Судовите се надлежни да вршат надзор над сите операции во државата. Законската рамка обезбедува мрежа норми кои сите горенаведени институции и организации ги прави одговорни за водење истрага доколку откријат непочитување на законската рамка и бара да се вклучат истражните тела. Најпосле, граѓанското општество се зајакна и доби на значење изминатава деценија. Неговите истражувања честопати претставуваат појдовни точки за откривање нерегуларности, а неговите дејства ги дефинираат точките на заминување од начинот на кој државата претходно си ја вршела работата. Покрај горенаведените институции постојат и независни владини тела кои имаат за задача редовно да ги проверуваат активностите на државната администрација, вклучително структурите од безбедносниот сектор, и некои клучни полиња (на пример, политиката за заштита на податоци и

---

<sup>35</sup> Бесник, Бака. Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан, 2012, [http://www.analytica.mk.org/images/stories/files/almanac\\_mac.pdf](http://www.analytica.mk.org/images/stories/files/almanac_mac.pdf)



антидискриминација). Народниот правобранител има дополнителна надлежност да обезбеди квалитетно дејствување на структурите.<sup>36</sup>

Оваа мрежа на меѓусебни односи претставува механизам кој на прво ниво им овозможува на државните органи да ја следат и подобруваат отчетноста на сите професионални организации, особено на оние кои употребуваат опресивни сили. На второ ниво, оваа мрежа им овозможува на граѓанските организации и институции да влијаат врз дневните активности на безбедносните структури со тоа што се бара поголема транспарентност од државните службеници.<sup>37</sup>

Меѓународната средина, на билатерално и мултилатерално ниво, одигрува возвишена улога во градењето отчетност и транспарентност. Важно е да се напомене дека таа тоа го прави помалку директно, влијаејќи и наметнувајќи стандарди за транспарентност и отчетност преку механизмите и алатките за условување. Во текот на изминатите десет години Хрватска стигна далеку во однос на пристапувањето кон НАТО и ЕУ, и бележи значајно подобрување во однос на транспарентноста и отчетноста.

Хрватска повеќе не е истата држава која беше пред десетина години во однос на структурата. Немаше да дојде дури ни до последната контроверзност околу прикажувањето на корупцијата во јавноста доколку не се постигнеа значајни културни промени за време на овој период. Денес, се чини дека влијанието на граѓанскиот сектор, заедно со професионализацијата на администрацијата, постигнува значајни резултати и полека создава поинаква клима во општеството.

---

<sup>36</sup> Бакрески, Оливер. *Контрола на безбедносниот сектор*, Скопје, 2012, стр.209

<sup>37</sup> Исто, стр.209

### 3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Хрватска

Во Република Хрватска во согласност со член 80 од уставот, хрватскиот сабор остварува целилна контрола и надзор над безбедносниот сектор и тоа по пат на одбор надлежен за националната безбедност. Во остварување на неговата работа одборот може да побара од безбедносните служби информација за безбедносната состојба како и мерките кои ги спроведуваат безбедносните служби за тајно собирање на информации, следење на одредени лица итн. Што се однесува на прашањата од националната безбедност и одбраната пред тие да дојдат во расправа и одлучување во хрватскиот сабор поминуваат низ таканаречен филтер низ одборот за внатрешна политика и национална одбрана и одборот за одбрана.<sup>38</sup>

Законодавното тело на република Хрватска спроведува повеќеслоен надзор над институциите на безбедносниот сектор. Постојат одговорни парламентарни механизми за покренување на постапки за утврдување на политички одговорности. Хрватскиот парламент и неговите одбори надлежни за безбедносниот сектор имаат бројни начини за извршување на својата функција, предлагањето и донесувањето на законите е една и највпечатлива надлежност на саборот, потоа безбедносната политика и делување на безбедносниот сектор редовно се предмет на разгледување, како и редовно разгледување на извештаите кој ги поднесуваат институциите на безбедносниот сектор, а се спроведуваат и сослушувања на раководните лица од безбедносниот сектор. Сослушувањата и разгледувањата воглавно се однесуваат на ревизија на законитото делување и финансиската одговорност на институциите на безбедносниот сектор. Претставниците на институциите на безбедносниот сектор обично

---

<sup>38</sup> Исто, стр.201

се покануваат да присуствуваат на седниците на одборите надлежни за безбедносниот сектор. На Хрватскиот сабор со закон му е доделена надлежност за надзор на сите безбедносни институции овластени за употреба на посебни репресивни и истражувачки мерки, се спроведуваат под темелно овластување и должност на саборот и неговите одбори.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Алманах о надзору сектора безбедности на Западном Балкану, 2012, стр. 85

## **4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор**

Во република Хрватска парламентарната контрола ја врши хрватскиот парламент (сабор) непосредно преку одборот надлежен за национална безбедност и тие можат да побараат од безбедносно-разузнавачката агенција и од претседателот на врховниот суд на република Хрватска извештај за работата и за мерките кои ги спроведува безбедносно-разузнавачката агенција во општо како и спрема одредени акции.<sup>40</sup>

Работни тела на парламентот на република Хрватска се одборите основани врз основа на деловникот за работа на парламентот на република Хрватска, работни тела парламентот на република Хрватска има и во парламентарното собрание на советот на Европа и во парламентарното собрание на НАТО.

Во работните тела на парламентот се расправа за предлозите за донесување на закон и други акти, разгледува прашања од делокругот на работата на парламентот, утврдува предлог акти и за нив го известува парламентот и други работи во согласност уставот и законите.

Покрај работните тела парламентот на република Хрватска може да основа и други работни тела, а одлуката за основање се уредува со име, состав, делокруг и начин на работа.

Работните тела на парламентот на република Хрватска се состојат од претседател, потпретседател и членови на работното тело од редот на пратениците во парламентот, ако со деловникот за работа не е поинаку утврдено. Во работното тело на парламентот освен членовите, можат да се

---

<sup>40</sup> Миленкович, Дејан. Контрола служби безбедности, Београд, 2011, стр.24

именуваат стручни експерти во одредена област кои немаат право на одлучување на состаноците.<sup>41</sup>

Во рамките на член 63 од деловникот за работа на Хрватскиот парламент одредени се и задачите на одборите за внатрешна политика и национална безбедност и одбраната. Како најважна задача на одборот за внатрешна политика и национална безбедност е спроведувањето на политика во рамките на интересите на државата, потоа во постапките на донесувањето на законите и другите прописи има должност и право како матично работно тело да учествува во уредувањето на државната управа во подрачјето на безбедноста и одбраната, во државната и јавната безбедност, безбедност на прометот и заштита од пожари, дава мислење за именување на раководни лица на безбедносните служби во согласност со уставот, ја известува финансиската полиција и кримполицијата во делот што се однесува на неправилното работење на државните тела, и извршува и други прашања од областа на внатрешната политика и безбедноста. Додека пак одборот за одбрана е задолжен за утврдување и проценување дали се спроведува одбранбената политика, има право и должност да учествува во постапката на донесување на закони и други прописи од областа на одбраната, има право да води сметка за работата на органите на државната управа во областа на одбраната.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> <http://www.sabor.hr/radna-tijela>

<sup>42</sup> Бакрески, Оливер. Контрола на безбедносниот сектор, Скопје, 2012, стр.202

## 5. Остварување на демократската контрола на безбедносниот сектор на Република Хрватска

Во уставот на р. Хрватска е дефинирана и воспоставена граѓанска контрола и надзор на безбедносниот сектор. Примарните закони кои го уредуваат подрачјето на безбедносниот сектор ги утврдуваат критериумите на делување кои го прифаќаат меѓународните стандарди и конвенции кои се однесуваат на демократската контрола на безбедносниот сектор во поглед на заштитата на човековите права. Уставот и законите предвидуваат правна заштита на човековите права и граѓаните како и за припадниците на безбедносниот сектор.<sup>43</sup>

Во согласност со Уставот на република Хрватска, хрватскиот парламент остварува цивилен надзор над безбедносниот сектор и тоа непосредно или по пат на одбор наделеген за безбедноста на република Хрватска. Во оставрувањето на оваа функција парламентот може да побара од претседателот на Републиката и од претседателот на Владата извештај во целина за безбедносната состојба на република Хрватска или пак во одделни нејзини подрачја.

Во надзорот и контролата врз работата на безбедносниот сектор клучен механизам има Одборот за одбрана, тој е задолжен за утврдување и проценување дали одбранбената политика се спроведува, и има право да води сметка за делокругот на работата на органите на државната управа во сферата на одбраната. Во рамките на Деловникот за работа во член 63 од парламентот на република Хрватска одредени се задачите на Одборот за внатрешна политика и национална безбедност. Како најважна задача на

---

<sup>43</sup> Алманах о надзору сектора безбедности на Западном Балкану, 2012, стр.83

Одборот е разгледување, следење и спроведување на политиката за национална безбедност, има право и должност на матичното работно тело во подрачјето на кое се однесува да влијае во уредувањето и делокругот на телата на државната управа во подрачјето на внатрешните работи и одбраната. Одборот е овластен да сослушува раководни и службени лица кои работат во безбедносниот сектор за одредени мерки и работи дали се во согласност законот, ја разгледува работата на безбедносните служби во врска со надворешната политика на република Хрватска.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Бакрески, Оливер и Милошевиќ, Милан. (2010) Современи безбедносни системи, Аутопринт, стр.120 стр.121

## **Глава 4. Парламентарна контрола на безбедносен сектор на Босна и Херцеговина**

### **1. Парламентот на Босна и Херцеговина и неговите уставни овластувања**

Парламентот на република Босна и Херцеговина е востановен со Уставот на БиХ. Овој највисок законодавен орган на република Босна и Херцеговина се сосостои од два дома и тоа од Претставнички дом и Народниот дом, а сите законодавни одлуки се донесуваат со усвојување на двата дома на парламентот на република Босна и Херцеговина.

Парламентот на република Босна и Херцеговина го сочинуваат избрани претставници кои се бираат на избори со мандат од четири години.<sup>45</sup>

Домовите на парламентот на република Босна и Херцеговина вршат законодавна, информативна и контролна активност и ја регулираат внатрешната организација и начин на работа. Претставничкиот дом има 42 члена, од кои две третини непосредно се бираат од територијата на Федерацијата Босна и Херцеговина, а една третина од територијата на република Српска. Кворумо го сочинуваат мнозинството членови избрани во Претставничкиот дом. Во својата работа Претставничкиот дом се раководи со Уставот на република Босна и Херцеговина, законите и деловникот за работа на Претставничкиот дом.

Народниот дом на парламентот на република Босна и Херцеговина е составен од 15 делегати, од кои две третини се Бошњаци и Хрвати т.е делегати од Федерацијата на Босна и Херцеговина, а една третина од делегатите се Срби, т.е

---

<sup>45</sup> [https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/general\\_info/?id=20333&langTag=bs-BA](https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/general_info/?id=20333&langTag=bs-BA)



делегати од република Српска. Номинираните Бошњачки, односно Хрватски делегати од Федерацијата на Босна и Херцеговина ги бираат Бошњачките, односно Хрватските делегати во Народниот дом на Федерацијата на Босна и Херцеговина, додека делегатите од Република Српска ги бира народниот парламент на република Српска. Во својата работа, Народниот дом се раководи со уставот на Босна и Херцеговина, законите и деловникот за работа на Народниот дом.<sup>46</sup>

Парламентарната контрола на безбедносниот сектор на БиХ во досегашните искуства се многу позитивни во зависност од уставните одредби на парламентот во кој може да бидат и некои начини на ефикасен парламентарен надзор. Уставот на БиХ му овозможува на парламентот да објавува војна и мир, да бара од извршната власт да добие одобрување од парламентот за било какво ангажирање на силите од безбедносниот сектор во војна или спроведување на мирот. Имајќи ги во предвид посткомунистичките искуства за контрола на безбедносниот сектор во БиХ е одлучено да демократската цивилна контрола и надзор да се уреди со закон со што со новиот закон за одбрана објавен во сл.весник на БиХ бр.88/2005 експлицитно е уредена демократската контрола на вооружените сили на БиХ, така што во член 7 од истиот закон гласи: „БиХ обезбедува транспарентна, демократска цивилна контрола на вооружените сили,“<sup>47</sup>

Парламентарното собрание на БиХ има повеќе надлежности врз чија основа тоа ја остварува законодавната власт. Како најважни надлежности на Парламентарното собрание можат да се издвојат следните<sup>48</sup>: донесува закони, одлучува за изворите и износот на средства што се потребни за функционирање на институциите на БиХ и за меѓународните обврски на БиХ, одобрува буџет за институциите на БиХ, одлучува за ратификација на договори, врши и други работи потребни за извршување на неговите

<sup>46</sup> [https://www.parlament.ba/sadrzaj/domovi/dom\\_naroda/?id=20428&langTag=bs-BA](https://www.parlament.ba/sadrzaj/domovi/dom_naroda/?id=20428&langTag=bs-BA)

<sup>47</sup> Радишич, Драган. Контрола над оружаним снагама - инострана и искуства БиХ: Бања Лука, 2010, стр. 80

<sup>48</sup> Бакрески, Оливер и Милошевиќ, Милан. (2010) Современи безбедносни системи, Аутопринт, стр.235 стр.131

должности или на оние обврски што со заемен договор му ги доделиле ентитетите.<sup>49</sup>

## **2. Услови за функционална парламентарна контрола на Босна и Херцеговина**

Демократската и цивилна контрола на безбедносниот сектор не е втемелена со таканаречениот Дејтонски устав на БиХ. Надлежностите од областа на одбраната и безбедноста по дејтонскиот мировен договор им биле доделени на ентитетите, меѓутоа со пренесувањето на надлежностите во областа на безбедноста и одбраната на државно ниво со уставните амандмани е регулирано да парламентарното собрание на БиХ врши демократски парламентарен надзор на целокупниот безбедносен сектор на БиХ со што е формирана парламентарна комисија за одбрана и безбедност во која во состав се претставници на трите конститутивни народи срби, хрвати и бошњаци.<sup>50</sup> Претседателството на БиХ по пат на консензус остварува врховна оперативна и административна команда и контрола на вооружените сили, во мир и во војна врз основа на законските овластувања и уставната позиција. Пред формирањето на заедничкото министерство за безбедност парламентите на ентитетите ја извршуваа демократската контрола над вооружените сили над ентитетските безбедносни сили и тоа во

---

<sup>49</sup> Бакрески, Оливер и Милошевиќ, Милан. (2010) Современи безбедносни системи, Аутопринт, стр.149

<sup>50</sup> Радишич, Драган. Контрола над оружаним снагама - инострана и искуства БиХ: Бања Лука, 2010, стр. 79

согласност со надлежностите на ентитетите во областа на безбедноста и стандардите воспоставени на ниво на БиХ, во тој контекст тие усвојуваа долгорочен план за развој на ентитетските војски, одобруваа пресметка за одбрана, го надгледуваа извршувањето на законите и другите прописи акти во согласност со безбедносната политика на БиХ и други работи од надлежност на контролата на безбедносниот систем. Со формирањето на единствената структура на команда и контрола се овозможи поголема демократска контрола на безбедносниот систем.

### 3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Босна и Херцеговина

Во Босна и Херцеговина парламентарната контрола на безбедносниот сектор ја врши безбедносно-разузнавачката комисија, која нема карактер на парламентарен одбор туку на независен орган кој по својата работа е право парламентарно тело. Со стапувањето на сила на Законот за измени и дополнувања на Законот за разузнавачко-безбедносната агенција на БиХ од 19-02-2009 година комисијата го промени својот назив и стана Заедничка комисија за надзор над работата на разузнавачко-безбедносната агенција на БиХ.<sup>51</sup>

Надлежноста на парламентот на БиХ е уредена во член 10 од законот за одбрана и гласи: парламентот на БиХ врши демократска парламентарна контрола на вооружените сили и во сите институции на безбедносниот сектор на ниво на цела територија на БиХ. Без овие определби за цивилна парламентарна контрола на вооружените сили БиХ не би имала никаква перспектива за членство во евроатланските структури ЕУ и НАТО.<sup>52</sup>

Парламентот на република Босна и Херцеговина во согласност со член IV од Уставот на Босна и Херцеговина е надлежен за донесување на закони потребни за спроведување на одлука на Претседателството или за спроведување негови функции спрема овој Устав, одлучува за износот на средствата за работа на институциите на република Босна и Херцеговина како и за меѓународните обврски, го одобрува буџетот за институциите на република Босна и Херцеговина, одлучува за согласноста за ратификување на договорите и други прашања потребни за спроведување на неговите функции.

---

<sup>51</sup> Миленкович, Дејан. Контрола служби безбедности, Београд, 2011, стр.24

<sup>52</sup> Радишич, Драган. Контрола над оружаним снагама - инострана и искуства БиХ: Бања Лука, 2010, стр. 81

Парламентот на република Босна и Херцеговина делува и во областите кои со Уставот на Босна и Херцеговина се дефинирани како надлежности на државната власт, па спрема член III од Уставот на Босна и Херцеговина тоа се надворешната политика, царинската политика, монетарната политика, финансирање на институциитеби меѓународните обврски на Босна и Херцеговина, спроведување на меѓународни и меѓуентитетски кривичноправни прописи, вклучувајќи ги и односите со интерпол, воспоставување и функционирање на заедничките и меѓународните комуникациски средства и други надлежности во согласност уставот на република Босна и Херцеговина.

Контролната улога на парламентот на република Босна и Херцеговина е изразена во работата на Народниот дом, чија задача е да ги штити интересите на трите конститутивни народи на Босна и Херцеговина, односно да води сметка да не дојде до повредување на виталните национални интереси на еден од трите конститутивни народи на Босна и Херцеговина. Контролната улога на парламентот на република Босна и Херцеговина се огледува и во нејзиното овластувања да го потврдува и именува советот на министри на Босна и Херцеговина (кои ги врши Претставничкиот дом), ја прати и ја контролира неговата работа по пат на различни механизми, а може да му изгласа и недоверба ако оцени дека тоа е потребно.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> [https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/general\\_info/default.aspx?id=20336&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/general_info/default.aspx?id=20336&langTag=bs-BA&pril=b)

## 4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор

Во однос на надзорот на работата на полицијата на БиХ основани се неколку одбори и тоа: независен одбор, одбор за жалби на полициските службеници и одбор за жалби на граѓаните, од сиве овие наведени одбори произлегуваат од парламентарното собрание на БиХ освен одборот за жалби на полициските службеници кое е независно тело на советот на министри на БиХ. Независниот одбор е независно тело на парламентарното собрание на БиХ и неговата работа е уредена со посебен правилник, членовите мора да бидат исклучиво професионалци не застапувајќи ниедна политичка партија или интереси на некоја група, надлежноста на одборот е спроведување на процесот на избор на кандидати за раководно место на министерот за безбедност, разгледува жалби на работа на раководителите и известувањето на министерот за безбедност, иницира за дисциплински постапки, предлага сменување на раководителите на полициските тела извршува и други работи од својот делокруг на работа. Одборот го сочинуваат тројца Бошњаци, тројца Хрвати и тројца Срби.<sup>54</sup>

Одборот за жалби на граѓаните е независно тело на парламентарното собрание на БиХ составено од професионалци и е целосно деполитизирано, брои 7 членови кои се избираат од уважени и угледни граѓани кои не се вработени во полициските структури на БиХ, во одборот мора да бидат застапени сите конститутивни народи, претседателот, заменикот и членовите ги именува и разрешува парламентарното собрание на ад хок комисија составена од шест члена која ја именува парламентарното собрание односно претставничкиот дом именува тројца

---

<sup>54</sup> Бакрески, Оливер. *Контрола на безбедносниот сектор*, Скопје, 2012, стр.206

кандидати од редовите на пратениците и три делегати именува домот на народот на парламентарното собрание.<sup>55</sup>

Кога е во прашање надзорот и контролата на безбедносниот сектор на БиХ од страна на парламентот мораме да истакнеме дека за тоа најзначајна е комисијата за одбрана и безбедност која работи за сите прашања поврзани со безбедносниот сектор.<sup>56</sup> Односно во БиХ таа е наречена Заедничка комисија за одбрана и безбедност која е формирана кон крајот на 2003 година како еден од предусловите за членство во НАТО преку програмата партнерство за мир.

Формирањето на оваа комисија е регулирано со уставните одредби определени од двата дома на парламентот на БиХ. Составот на заедничката комисија брои 12 членови и тоа 6 членови од домот на пратениците и 6 членови од народниот дом на парламентарното собрание на БиХ, од своите редови го бираат претседателот и двајца заменици од редот на конститутивните народи на БиХ. За одлучувањето за работата на заедничката комисија е неопходен кворум од 7 членови на заедничката комисија за одбрана и безбедност и најмалку половина членови од секој дом.<sup>57</sup> односно одлуките се донесуваат со мнозинство членови кои се присутни и кои гласаат во услов да тоа мнозинство содржи најмалку 1/3 гласови од членовите на секој дом и еден претставник од конститутивните народи.

Работата на заедничката комисија за одбрана и безбедност е јавна, а во исклучоци поврзани со заштита на интересите на одбраната и безбедноста може да биде и затворена за јавност. Надлежностите на заедничката комисија за одбрана и безбедност се:

-Поднесува предлози и извештаи, дава мислење, и извршува други работи

---

<sup>55</sup> Исто, стр.207

<sup>56</sup> Радишич, Драган. Контрола над оружаним снагама - инострана и искуства БиХ: Бања Лука, 2010, стр. 84

<sup>57</sup> Исто, стр. 86

-Разгледува и ја следи работата на безбедносниот сектор и спроведувањето на безбедносната и одбранбена политика на БиХ.

-Ја следи работата и ги разгледува извештаите на министерството за одбрана (во понатамошниот текст МО) на БиХ, министерството за безбедност на БиХ, и на другите извршни тела кои се бават со прашања од областа на безбедноста и во врска со тоа го известува парламентот на БиХ.<sup>58</sup>

-Разгледува и доставува мислења, препораки, измени и дополнувања на предлог буџетот за одбрана и безбедност

-Ги разгледува прашањата што се однесуваат на соработката на БиХ со ООН, НАТО, пактот за стабилност на југоисточна Европа (ЈИЕ) и други организации од областа на безбедноста.

-Разгледува и доставува мислења во парламентарното собрание на БиХ во врска од областа на безбедноста и добраната

-Остварува соработка со парламентарните комисии на ентитетите на БиХ, други држави, како и меѓународни организации и други тела од одбраната и безбедноста.<sup>59</sup>

За надзорот и контролата на безбедносно разузнавачките служби на БиХ е формирана заедничка комисија за надзор над работата на разузнавачко-безбедносната агенција на БиХ уредена со закон за разузнавачко-безбедносната агенција на БиХ од 19-02-2009 година. Оваа комисија ја надгледува законитоста во работењето на агенцијата, расправа и дава мислење за именување на генерален и заменик генерален директор на безбедносно-разузнавачката агенција, ги разгледува извештаите за претседавањето за прашањата од нивната надлежност, вклучува мерки за преземањето на решавање на сите проблеми во агенцијата утврдени во

---

<sup>58</sup> Исто, стр. 87

<sup>59</sup> Исто, стр. 88



спроведувањето на инспекциската контрола, ги разгледува извештаите на генералниот директор за работата и трошковите на агенцијата, а посебно го анализира начинот на трошење на буџетските средства, дава мислење во деталниот предлог на буџетот на агенцијата, побарува од вработените во агенцијата помош во осигурување на стручен совет кога е потребно заради остварување на надзорот, спроведува истраги на агенцијата. Комисијата разгледува и други прашања од областа за работа на агенцијата во согласност со законот за разузнавачко-безбедносната агенција на БиХ, како и други посебни закони низ кои се спроведува или простира одговорната надлежност.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Миленкович, Дејан. Контрола служби безбедности, Београд, 2011, стр.25

## 5. Остварување на демократска цивилна контрола на безбедносниот сектор на Босна и Херцеговина

Во остварувањето на демократската цивилна контрола на безбедносниот сектор заедничката комисија за одбрана и безбедност го направи следново: го донесе предлог законот за разузнавачко-безбедносната агенција; предлог законот за државната агенција за истраги и заштита; предлог законот за полициските службеници; предлог законот за државната гранична служба исто така заедничката комисија за одбрана и безбедност има учествувано и дадено уште во неколку предлог закони во врска со надзорот и контролата од областа на одбраната и безбедноста.<sup>61</sup>

Денес БиХ може да развие и развива цивилно безбедносен систем на односите на демократската контрола над својот безбедносен сектор со тоа што парламентот ја има едната од најважните улоги во контролата и надзорот над безбедносниот сектор со тоа што го одобрува и контролира трошењето на буџетот во безбедносниот сектор, а со оглед на тоа што ни претседателот на државата ниту пак владата не го претставуваат гласот на народот во улогата на контролата и надзорот на безбедносниот сектор, парламентот е тој што е правиот претставник на народот и има доминантна улога во остварување на демократска контрола и надзор на безбедносниот сектор.<sup>62</sup> Во остварувањето на ефикасната парламентарна контрола на безбедносниот сектор од страна на членовите парламентарци потребно и неопходно е образование од областа на безбедноста со што би се

---

<sup>61</sup> Радишич, Драган. Контрола над оружаним снагама - инострана и искуства БиХ: Бања Лука, 2010, стр. 89

<sup>62</sup> Исто, стр. 93

постигнало поефикасно и правилно извршување на надзорот и контролата на безбедносниот сектор.<sup>63</sup>

## **Глава 5. Парламентана контрола на безбедносен сектор на република Црна Гора**

### **1. Парламентот на Република Црна Гора и неговите уставни овластувања**

Според Уставот, Република Црна Гора е граѓанска, демократска, еколошка и држава на социјалната правда заснована на владеењето на правото. Во согласност со начелата и практиката на современите парламентарни држави, во Црна Гора, Собранието како законодавна гранка на власта, дејствува автономно и во меѓусебна рамнотежа со другите гранки на власта (извршна и судска). Извршната власт ја врши Владата, а судската власт ја остваруваат судовите.<sup>64</sup>

Највисок законодавен дом во република Црна Гора е парламентот на република Црна гора кој го сочинуваат народните пратеници избрани од

---

<sup>63</sup> Исто, стр. 93

<sup>64</sup> Бакрески, Оливер и Милошевиќ, Милан. (2010) Современи безбедносни системи, Аутопринт, стр.155

народот на непосредни парламентарни избори со тајно гласање со мандат од четири години. Како највисок законодавен дом парламентот има и улога да врши и контрола врз државните институции и органи на управата. Кога станува збор за контрола на парламентот врз безбедносниот сектор на република Црна Гора централно место зезема парламентот преку соодветна комисија која расправа за прашања од областа на безбедноста и одбраната. Уставот на република Црна Гора наложува и специфицира дека во безбедноста, одбраната и разузнавањето парламентарната контрола ќе се извршува преку Одборот за безбедност и одбрана кој постапува по начин кој е пропишан од законот за одбрана, законот за полиција и законот за агенција за национална безбедност.<sup>65</sup>

Парламентот на република Црна Гора го донесува уставот и промените на уставот, ги донесува законите и другите општи акти (декларации, резолуции, одлуки и др.), го донесува буџетот и завршната сметка, го донесува просторниот план на Црна Гора и плановите за посебни намени од интерес на државата.<sup>66</sup>

Парламентот на република Црна Гора е еднодомно собрание и го сочинуваат пратеници кои се избираат на непосредни и општи избори со мандат од четири години. Парламентот на република Црна Гора има мноштво надлежности кои претставуваат збир на уставни и законски овластувања со кои ја остварува законодавната власт. Како и други парламенти во светот и црногорскиот парламент може да распишува истрага за прашања од јавно значење и таа ја остварува преку комисија која самиот ја именува. Парламентот на република Црна Гора има големи овластувања во однос на безбедноста и одбраната т.е основна задача од овој домен е да ја одредува законската рамка и долгорочните основи на безбедносната и одбранбена политика, па во таа насока се донесува одреден стратегиски документ со кој се потврдуваат конкретните насоки во

---

<sup>65</sup> Бакрески, Оливер. Контрола на безбедносниот сектор, Скопје, 2012, стр. 209

<sup>66</sup> <http://www.skupstina.me/index.php/me/skupstina/o-nama/nadleznosti>

областан на безбедноста и одбраната, исто така парламентот на република Црна Гора ја донесува Стратегијата за национална безбедност и Стратегијата за одбрана на Црна Гора.<sup>67</sup>

## 2. Услови за функционална парламентарна контрола

Парламентот на република Црна Гора е орган на законодавната власт, тоа е претставничко тело на граѓаните на Црна Гора, а го сочинуваат пратеници кои ги бираат граѓаните на непосредни избори со тајно гласање. Пратничкиот мандат се доделува во согласност со пропорционалноста т.н Донтовом изборен принцип или принцип на најголемиот количник. Парламентот на република Црна Гора работи на редовни и вонредовни заседанија, редовните заседанија се одржуваат два пати годишно, а вонредните заседанија се одржуваат на захтев на најмалку 1/3 од вкупниот број на пратеници, захтев на претседателот и на захтев на претседателот на влада.<sup>68</sup>

Парламентот на република Црна Гора има единствено право да одлучува за постапките на претседателот на државата дали го повредил уставот, одлучува за разрешување на претседателот на државата ако уставниот суд утврди дека е повреден уставот, одлучува за доверба на владата, одлучува

---

<sup>67</sup> Бакрески, Оливер и Милошевиќ, Милан. (2010) Современи безбедносни системи, Аутопринт, стр.158

<sup>68</sup> <http://www.skupstina.me/index.php/me/skupstina/o-nama/uvodna-rijec?tmpl=compon...>

за задолжување на државата во побарување на позајмица и одлучува за распишувањена референдум. Дава автентично толкување на актите кои донесуваат амнестија на осудени лица за кривични дела. Парламентот на република Црна Гора го бира, именува и разрешува председателот на владата и неговите членови, го бира претседателот на судот и членовите на уставниот суд, претседателот на судот и судиите во судовите во државата, го бира државниот јавен обвинител и неговиот заменик, го бира и народниот правобранител и неговиот заменик, членовите на судскиот и обвинителниот совет и други акти кои се во согласност со уставот на република Црна Гора.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Исто,

### 3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на република Црна Гора

Парламентот на република Црна Гора е нејвисок законодавен дом претставуван од граѓаните на Црна Гора преку своите избрани пратеници тие ја остваруваат демократската контрола врз органите на државната управа. Во безбедносниот сектор на република Црна Гора парламентарната контрола ја извршува Одборот за безбедност и одбрана кој расправа за прашања од областа на безбедноста и одбраната и постапува по начин кој ги пропишува законот за одбрана, законот за полиција и законот за агенција за национална безбедност. Одборот за безбедност и одбрана го согледува отстварувањето на уставно утврдените слободи и права на граѓаните во примената на овластувањата на полицијата и на агенцијата за национална безбедност, ги разгледува предлог законите и другите пропишани акти акти и прописи, ја разгледува стратегијата за национална безбедност, ги разгледува и предлозите за именување на раководителите на полицијата и директорот на агенцијата за национална безбедност, разгледува и други прашања кои се врзани со безбедноста и одбраната на државата.

Во законот за агенција за национална безбедност предвидено е агенцијата редовно да поднесува годишен извештај за работата на агенцијата на одборот за безбедност и одбрана. Членовите на одборот за безбедност и одбрана имаат право да побараат и увид во преземањето мерки и постапки за надзор на поштенските пратки и другите системи за комуникација, ако со тоа не се загрозува националната безбедност. Членовите на одборот за безбедност и одбрана имаат обврска да потпишат свешена изјава за обврска за чување на државна тајна и податоци кои ќе им дојдат во текот на работењето, а се должни да ги чуваат и по престанок на мандатот. Во законот за агенција за национална безбедност предвидува дека агенцијата има обврска да не им дозволи увид на членовите на одборот за безбедност и одбрана во соработниците со прикриен идентитет, како и на други лица со

кои би можело да се наруши или наштети на безбедносно-разузнавачките акции кои се во тек. Во законот за агенција за национална безбедност и одбрана стои дека и покрај парламентарната контрола од одборот за безбедност и одбрана во агенцијата да постои и внатрешна контрола која му е доверена на генерален инспектор кој го поставува и разрешува владата на република Црна Гора со мандат од пет години со можност за реизбор. Генералниот инспектор има обврска да поднесе извештај до владата и директорот на агенцијата и дава препораки и рокови за одстранување на воочените неправилности од извршената контрола каде има обврска да направи увид во заштитата на податоците, ефикасноста во реализацијата на плановите, примената и пречекорување на овластувањата, финансиското работење и другите работи и задачи кои му се од надлежност. Одборот за безбедност и одбрана за својата работа поднесува извештај до парламентот на република Црна Гора и тоа најмалку еднаш годишно.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Бакрески Оливер. Контрола на безбедносниот сектор, Скопје, 2012, стр.210



#### **4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор на Црна Гора**

Парламентот на република Црна Гора како највисок законодавен дом својата работа ја врши преку деловникот за работа на парламентот, преку заседавања на седници, и преку формирање на работни тела и групи т.е одбори и подбори за успешно, ефективно и ефикасно работење.

Во однос на вршење надзор и контрола на безбедносниот сектор парламентот на Црна Гора има формирано одбор за безбедност и одбрана кој ја следи и надгледува работата на органите од областа на безбедноста и одбраната. Одборот за безбедност и одбрана заседава на седници кои можат да бидат и затворени за јавност, а со цел да не се дојде до нарушувањена националната безбедност исто така за својата работата можат да се повикаат и на стручен совет од експерти во областа на безбедноста и одбраната. Исто така на седниците на одборот за безбедност можат да присуствуваат и други членови од пратениците но без право на одлука и кој претходно потпишале свечена обврска за чување на државна и деловна тајна.

Одборот за безбедност и одбрана во својот делокруг на работа ги разгледува предлог законите и другите прописи и општи акти, стратегијата о другите прашања од областа на безбедноста и одбраната на Црна Гора и нејзините граѓани, врши контрола на работата на полицијата и агенцијата за национална безбедност и другите безбедносни органи и служби, го разгледува остварувањето на уставот во утврдените човекови права и слободи, примената на овластувањата на полицијата и агенцијата за национална безбедност, ги разгледува предлозите за именување на директор на полицијата и директорот за национална безбедност, а дава и мислење на предлог именувањето и поставувањето на раководни лица во

военото разузнавање и контраразузнавање во безбедносните работи во министерството за одбрана на република Црна гора.<sup>71</sup>

## **5. Остварување на демократска контрола на безбедносниот сектор на република Црна Гора**

Демократската контрола на безбедносниот сектор на република Црна Гора е во рацете на народните избраници т.е пратениците кои го застапуваат народот во законодавниот дом. Пратениците имаат право на достапност на сите службени материјали, документи и податоци кои се собираат од одборите или службите на парламентот, владата и другите државни органи кои се однесуваат на прашања од значење за извршување на пратеничката функција. Пратениците имаат право да побаруваат известувања од претседателот на парламентот и претседателите на работните тела и другите функционери кои известувања се однесуваат на работите во законската рамка и работите во надлежностите на органите кои ги раководат, а кои известувања им се потребни на пратениците во извршување на нивната функција.

На пратениците кој службен јазик не им е службен јазик во Црна Гора има право на седница да зборува на свој јазик со што е должен затоа да го извести генералниот секретар на парламентот што би придонесол да се обезбеди превод на службениот јазик.

Пратениците во парламентот на република Црна Гора се должни да учествуваат во работата на парламентот и во одборот во кои се членови и да одлучуваат за

---

<sup>71</sup> <http://www.skupstina.me/index.php/me/odbor-za-bezbjednost-i-odbranu/o-radnim-tijelu>

нивната работа, а може да учествуваат и во одборите и во кои не се членови но без право на нодлучување. Захтевот за одобрение за покренување на кривична постапка или да се одреди притвор против пратеник, претседателот на парламентот го упатува до административниот одбор, а одборот е должен својот извештај да го поднесе на првата наредна седница на парламентот.

Пратеник може да поднесат оставка во пишана форма и ја доставува до претседателот на парламентот, тој веднаш ја доставува до сите пратеници.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Исто,

## **Глава 6. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на република Словенија**

### **1. Парламентот на Република Словенија и неговите уставни овластувања**

Според Уставот на Република Словенија, генерален застапник на словенечкиот народ е Националното собрание.

Двodomниот парламент на Словенија е карактеристичен по тоа што нема еднаква поделба на власта, бидејќи словенечкиот устав не посочува и не ја поделува власта подеднакво на двата дома. Парламентот се состои од национално собрание и национален совет. Националното собрание на Словенија има 90 членови, од кои 88 се избрани од сите граѓани на избори, додека два се избрани од унгарското и италијанското малцинство. Во Словенија има избори на секои пет години. Националниот совет на Словенија има 40 членови кои се назначени за социјални, економски, професионални и локални групи.<sup>73</sup>

Пратениците се избираат за време од четири години и тие ги претставуваат сите луѓе на Словенија. Националното собрание врши законска работа, гласа и следи функции.

Како законодавно тело, тоа донесува уставни амандмани, закони, национални програми, резолуции, итн. Исто така, создава свои внатрешни правила, го ратификува државниот буџет, други договори, и повикува референдуми.

---

<sup>73</sup> Миленкович, Дејан. Контрола служби безбедности, Београд, 2011, стр.29

Со изборот на гласачко тело на Народното собрание се поврзуваат премиерот и министрите, претседателот на Народното собрание и до три потпретседатели. По препорака на претседателот, се избираат судиите на Уставниот суд, гувернерот на централната банка на Словенија, Народниот правобранител, итн. Во споредба со другите двојни системи, моќта на словенечкиот глас е присутен во еден поширок спектар на прашања.

Функцијата на мониторинг на националното собрание вклучува поставување на пратенички прашања, гласање за недоверба на владата или министрите, и уставни постапки против претседателот на Републиката, претседателот на Владата или министрите во Уставниот суд. Националниот совет е необичен меѓу политичките системи на западните демократии, а неговиот состав се одразува на принципот на корпоративните застапености. Се состои од четириесет членови, кои служат со мандат од пет години.

Националниот совет предлага закони до Националното собрание, и има советодавна улога. Тоа може да бара од националното собрание преглед на одлуките за законодавството пред непосредното донесување (суспензивно вето). Исто така може да биде побарано пуштање на парламентарната истрага, која заедно со своето право на суспензивно вето овозможува корективни мерки важни за функционирањето на демократскиот политички систем.

## 2. Услови за функционална парламентарна контрола

Со цел да се постигне посакуваната функционална парламентарна контрола во Република Словенија, се инсистира пред се да се посвети големо внимание на формирањето на парламентарните комисии коишто потоа ќе бидат одговорни за значајни безбедносни политики на национално ниво.

Законската поставеност во Република Словенија е исто така еден голем услов за правилно функционирање на парламентарната контрола. Со законската поставеност се насочува работењето на безбедносните служби коишто се најзначајните актери во тоа поле.

Неопходни се извештаи за работата како и детални анализи на сите активности коишто на било каков начин би можеле негативно да влијаат на безбедноста на Словенија.

### **3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Словенија**

Парламентот се обидува да работи според прописи и правила, а се тоа со цел да придонесе во поглед на парламентарната контрола, особено поврзана со безбедносниот сектор кој во Словенија може да биде толкуван од различни аспекти.

За парламентарната контрола на безбедносниот сектор е од големо значење донесувањето на Законот за парламентарна контрола на разузнавачките и безбедносните служби од 2003 година. Со неговото носење се бележи масовен напредок на полето на надзорот на безбедносните служби и воопшто на овој начин се зголемува довербата во безбедносниот сектор.

### **4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор**

Во република Словенија со законот за парламентарна контрола на разузнавачките и безбедносните служби од 2003 година предвидено е формирање на посебни парламентарни комисии кои ќе вршат надзор на службите за безбедност и тоа преку комисија за контрола на разузнавачко-безбедносните служби.

Основна надлежност на оваа комисија е да ги контролира активностите и мерките кои ги преземаат словенечките тајни служби во согласност со уставот и законот. Работата на комисијата е уредена со деловник за работа кој на предлог на комисијата го усвојува словенечкиот парламент, комисијата не може да има повеќе од 9 членови и тоа: претседател, заменик претседател и членови на комисијата кои ги бира парламентот на предлог на пратеничка група со мнозинство гласови од народните пратеници.

Седниците на комисијата се затворени за јавност но може на предлог на претседателот или двотретинско присуство на членови може да се одлучи седницата или нејзин дел да биде јавен.

Со законот за парламентарна контрола на разузнавачко-безбедносните служби разработени се бројни надлежности кои комисијата ги има при вршење надзор над разузнавачко-безбедносните служби. Така на пример комисијата ги контролира активностите на службите во смисла на усогласување на нивната работа со усвоената национална безбедносна политика, го разгледува предлог буџетот и предлогот на другите акти кои се однесуваат на финансирање на службите, ги разгледува предлог законите и другите акти кои се однесуваат за работа на службите, ги разгледува претставките, предлозите и иницијативите на поединците и организацијата кои се однесуваат на овластувањата и надлежностите на комисијата, ја контролира примената на безбедносните и други мерки од страна на службите кои ги одобрил судот со својата одлука или кои службите ги преземаат без одлука на судот.

Комисијата има утврдено со закон посебно овластена група од најмалку 3 члена нејзе ја сочинуваат пратеници од коалиција и опозиција во парламентот, а ги бира комисијата со мнозинство од сите членови. Работна група се формира за секој посебен случај на инспекциска контрола и групата може да побара од службите која ја контролира увид во сите



документи, податоци и материјали кои се во врска со овластувањата и надлежноста на комисијата.

Комисијата поднесува до парламентот годишен извештај за работата и резултатите од контролата извршена на службите и во нив му предлага на парламентот донесување на одлука и заклучок кој се однесува на извршената контрола. Исто така во законот е утврдено кои информации извештајот на треба да ги содржи т.е како што се информации за мерките и активностите на безбедносните служби кои се од посебно значење за националната безбедност.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Исто, стр.25-26

## 5. Остварување на демократска контрола на безбедносниот сектор

Според Уставот на Р. Словенија, предмет на уставната жалба е заштитата на човековите права и основните слободи од повреди од поединечни акти. Овој институт е воведен во правниот систем на Р. Словенија со Уставот од 1991 година. Интересно е да се спомене дека во правниот систем на Р. Словенија има два института кои им овозможуваат на граѓаните да имаат пристап до Уставниот суд: уставната жалба и уставната петиција.<sup>75</sup>

Како што е изнесено, со уставната жалба се заштитуваат правата и слободите од повреда причинета од поединечни акти на државната власт, локалната власт, или други носители на јавни овластувања. Со уставната петиција, пак, му се дава правото на секој кој има правен интерес да може да иницира судска оценка на уставноста или законитоста на одреден општ акт.

Членот 160 од Уставот ја одредува надлежноста на Уставниот суд; притоа во став 1 и алинеја 6 од истиот член уредува дека Уставниот суд одлучува по уставни жалби кои произлегуваат од повреди на човековите права и основните слободи причинети од поединечни акти. Понатаму во ставот 3 од истиот член Уставот одредува дека Уставниот суд ќе одлучува по уставната жалба само доколку сите правни лекови се исцрпени, доколку поинаку не е уредено со закон. Уставниот суд одредува дали ќе прифати одредена уставна жалба на разгледување според критериуми и процедури утврдени со Законот за Уставниот суд. Законот за Уставниот суд до сега беше неколку пати изменуван.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Види поопширно на [http://www.academia.edu/9441346/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0\\_%D0%B6%D0%B0%D0%BB%D0%B1%D0%B0](http://www.academia.edu/9441346/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D0%B6%D0%B0%D0%BB%D0%B1%D0%B0)

<sup>76</sup> Исто,

Правото да се изјави повреда на човеково право можеше да се оствари во секој случај, без разлика на вредноста на предметот или видот на повреда на правото, затоа што во ниту еден судски процес не можеше однапред да се исклучи можноста од повреда на човеково право или основна слобода.

Недостатокот од механизам со кој ќе се оценуваат уставните жалби придонесе во текот на годините да се наголеми голем број на нерешени поднесоци, што сериозно го доведе во опасност ефикасното извршување на функциите на Судот. Поради ова законодавецот донесе измени на Законот со кој дополнително се уредува процедурата за уставната жалба, со цел да се овозможи Судот успешно да ја извршува својата улога на заштитник на уставната демократија и човековите права.

Споменатите измени влијаат на намалување на уставните жалби. Имено, според член 55а од Законот за Уставниот суд уставната жалба нема да биде прифатена во неколку случаи<sup>77</sup>:

доколку повредата на човековото право или основната слобода не причинила сериозни консеквенции на подносителот на жалбата; доколку се работи за помало барање; доколку како предмет на уставната жалба се трошоците на постапката, минување низ туѓ имот или помала повреда. Во принцип, пристапот на поединецот до Уставниот суд е широко отворен. Не постојат ограничувања во поглед на тоа кои човекови права можат да бидат предмет на уставната жалба. Освен сите права загарантирани со Уставот, секое човеково право загарантирано со ратификуван и објавен меѓународен документ може да биде предмет на истата.

Треба да биде напоменато дека при одлучувањето по уставната жалба Уставниот суд директно ги аплицира одредбите од Европската конвенција за човекови права и ги интерпретира одредбите на Уставот во светло на јуриспруденцијата на Европскиот суд во Стразбур. Доколку Судот утврди дека актот кој е предмет на уставната жалба, односно против кој истата се води, е

---

<sup>77</sup> Исто,

заснован на закон или друг општ акт кој не е во согласност со Уставот, тогаш може во паралелна процедура да го поништи таквиот закон односно општ акт. Не се плаќаат трошоци за постапката по повод уставната тужба, ниту пак постои барање за задолжително правно застапување. За разлика од уставната жалба во Србија, уставната жалба во Словенија може да биде прифатена без да се следи некаков строг формат.

## Глава 7. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на република Албанија

### 1. Парламентот на Република Албанија и неговите уставни овластувања

Парламентот на Република Албанија е носител на законодавната власт и се јавува во улога на централна институција на државата. Бројот на пратеници во парламентот изнесува 140. Мандатот на пратениците трае четири години. Уставот предвидува можност за продолжување на мандатот, но само во случај на војна (до нејзиното завршување).<sup>78</sup>

Во република Албанија државната власт произлегува од народот преку негови претставници кои се избрани на непосредни и општи избори и истите тие претставници ја претставуваат законодавната власт во република Албанија. Нивна главна задача е да се одлучат за политичката насока на државата преку разгледување и одобрување на закони. Парламентот на република Албанија е орган на народната волја и својот легитимитет го стекнува преку непосредни и општи избори, тој ужива силна позиција во системот на државата и тоа јасно е наведено во Уставот на република Албанија.

Парламентот на република Албанија има право на контрола врз органите и другите уставни институции утврдени со закон спречувајќи со тој начин овие органи да преземат или да донесат одлуки спротивни на народната волја.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Бакрески, Оливер и Милошевиќ, Милан. (2010) Современи безбедносни системи, Аутопринт, стр. 178

<sup>79</sup> <https://www.parlament.al/deputetet/deputetet-sipas-organeve-te-kuvendit>

Со донесувањето на новиот Устав од 1998 година парламентот на република Албанија има поголема моќ во однос на безбедноста и одбраната во однос на демократската контрола. Во таа насока ги врши следниве функции, одобрува стратегиски документи за одбранбената и безбедносната политика, врши парламентарна контрола врз активностите на безбедносниот сектор, одлучува за испраќање трупи во странски земји, ратификува и применува меѓународни договори што се поврзани со територии, како и одлучува за членства во меѓународни организации, врши и други функции согласно Уставот и законите на република Албанија.<sup>80</sup>

Парламентот на република Албанија претставува рамка во воспоставување на одговорност во безбедносниот сектор. Тој е овластен да усвојува закони, го одобрува и донесува буџетот и го подржува донесувањето на важни политички одлуки кои се врзани за националната безбедност и стратегијата за одбрана. Парламентот на република Албанија има три постојани одбори надлежни за сите прашања и работи кои се однесуваат на безбедносните институции, и тоа се:

- Одбор за национална безбедност кој е одговорен организирање на народната одбрана, вооружените сили, внатрешните работи и тајните служби.
- Одбор за економија и финансии кој е одговорен за надзор на трошењето на буџетот
- Одбор за правни прашања, државна администрација и човекови права кој е одговорен за организирање на работата на судот и заштита на човековите права.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Исто, стр.179

<sup>81</sup> Алманах о надзору сектора безбедности на Западном Балкану, 2012, стр.20

Со усвојување на уставот на република Албанија 1998 година е втемелена и цивилната контрола над вооружените сили (член 12.2). Ова послужи како основа за спроведување на нови реформи на безбедносниот сектор и на политичката сцена, но сеуште не е дадена јасна поделба на одговорностите помеѓу претседателот на државата, премиерот, министерот за одбрана и командантот на генералштабот на вооружените сили, што претставува негативна карактеристика на институциите во остварување на контрола и надзор на безбедносниот сектор.<sup>82</sup>

Уставната, правна и институционална рамка му овозможуваат на парламентот на република Албанија да врши контрола и надзор над безбедносниот сектор. Правната рамка на парламентот на република Албанија подразбира постоење на процедура и механизми за парламентарна контрола на безбедносниот сектор, примена на законот и трошењето на буџетот. Во законите предвидени за работа на безбедносниот сектор пропишано е дека директорите на безбедносните служби и министерот за одбрана должни се најмлаку еднаш годишно да поднесуваат извештај на парламентот (член. 18. 2003 год.).<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Исто, стр.30

<sup>83</sup> Исто, стр.35

## 2. Услови за функционална парламентарна контрола

Албанија има уставна, законска и институционална рамка со која парламентот се овластува да врши контрола и надзор над разузнавачките служби. Меѓутоа, анализите на законската рамка и практиката укажуваат на непотполност во однос на (1) целосноста на легислативата, (2) спроведувањето и (3) ресурсите и капацитетите на институциите<sup>84</sup>:

1. Законската рамка не ги опфаќа процедурите и механизмите за контрола на разузнавачките служби од страна на парламентот. Контролата се врши со усвојување на законите и буџетот за разузнавачките служби, а експост контролата се врши преку контролирање на спроведувањето на законите и трошењето на буџетот.
2. Согласно Уставот на Албанија, законите и буџетите ги одобрува парламентот и досега таа процедура секогаш била почитувана. Согласно одредби од Уставот за експост контролата, извршната власт одговара пред парламентот за спроведувањето на законите и буџетите. И законите за разузнавачките служби содржат одредби за ова. Според Законот за Државната разузнавачка служба и Законот за Воената разузнавачка служба, директорот на ШИШ<sup>85</sup> и министерот за одбрана најмалку еднаш годишно понесуваат извештај до парламентот.
3. Меѓутоа, со исклучок на оваа клаузула за годишно известување, на законите им недостасуваат одредби за регулирање на интеракцијата меѓу парламентот и разузнавачките служби во случај парламентот да има потреба од понатамошна истрага. За да се справи со овој проблем, КНБ предложи закон за кој веќе две години се чека да биде разгледан и иницијативата за истиот не беше проследена од парламентот.

---

<sup>84</sup> Бесник, Бака. Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан, 2012, [http://www.analytica.mk.org/images/stories/files/almanac\\_mac.pdf](http://www.analytica.mk.org/images/stories/files/almanac_mac.pdf)

<sup>85</sup> Значење на кратенката ШИШ - Државна разузнавачка служба на Албанија



4. Со официјалното усвојување на законите и буџетите парламентот подеднакво ги контролира ШИШ и ВРС<sup>86</sup>. Постојаните комисии ги разгледуваат законите и буџетите и за истите се расправа на пленарна седница. Меѓутоа, придонесот кој го дава парламентот и неговата способност да ги обликува законите се слаби, па така предлозите на извршната власт се усвојуваат без притоа да бидат извршени поголеми измени

---

<sup>86</sup> Значење на кратенката ВРС - Воена разузнавачка служба на Албанија

### 3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Албанија

Со донесувањето на новиот устав на република Албанија во 1998 година што значеше зајакнување на улогата на парламентот како основна и најважна институција во однос на демократската контрола, а посебно за надзор и контрола на безбедносниот сектор. Демократската контрола во република Албанија на безбедносниот сектор се практикува од страна на парламентот од страна на комисии како најефикасни механизми за проведување на оваа цел. Парламентот во Албанија избира постојани комисии, а може да назначи и комисии за истрага, во безбедносната и одбранбената сфера постојат две комисии, комисија за одбрана и комисија за безбедност.<sup>87</sup>

Парламентот на република Албанија претставува најважна институција за надзор на безбедносниот сектор, со што парламентарниот одбор за национална безбедност овозможува осигурување на транспарентноста на работењето и одговорностите на војската, а исто така го надгледува и го одобрува нацрт буџетот за вооружените сили. Парламентот во вршењето на контролата и надзорот на безбедносниот сектор досега се нема повикано на експертски совети дадени од експерти, иако има недостаток на ресурси во оваа област кога го спроведува надзорот и контролата се потпира на податоците кои ги добива или се добиени од извршната власт и од војската на република Албанија.<sup>88</sup>

Албанскиот парламент има широки овластувања за контрола и надзор на полицијата, тој ги усвојува законите, го донесува буџетот, и ја надгледува неговата имплементација, општо може да се каже дека парламентарниот

---

<sup>87</sup> Бакрески, Оливер. Контрола на безбедносниот сектор, Скопје, 2012, стр.213

<sup>88</sup> Алманах о надзору сектора безбедности на Западном Балкану, 2012, стр.23

надзор и контрола на полицијата е ограничен, а тоа се должи на неспособноста на парламентот правилно да ги прегледа нацрт законите и да обезбеди комплетен и целосен надзор. Парламентарниот надзор на безбедносниот сектор го спроведуваат три постојани одбори и тоа: одбор за национална безбедност; одбор за правни прашања, државна администрација и човекови права и одбор за економија и финансии.<sup>89</sup>

#### **4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор**

Парламентот на република Албанија ја остварува демократската контрола на безбедносниот сектор преку комисијата за одбрана и комисија за безбедност, со што ќе можеме да кажеме дека парламентот заедно со комисијата за одбрана е најважниот орган на контролата и е носител на распределбата за транспарентност и одговорност во одбранбениот сектор, комисијата за одбрана ги исполнува следниве задачи: врши надзор и имплементација на буџетот, предлага и проверка на ефикасноста на законите, обезбедување на препораки на парламентарните седници, подготвување на предлог- закони, предлог-акти и декларации со нивно презентирање пред парламентот, ги прегледува извештаите од областа на одбраната, бара писмени образложенија од министерот или друг релевантен фактор, врши и други работи од својот делокруг.

---

<sup>89</sup> Исто, стр.29

Додека пак во својот делокруг на работа на комисијата за безбедност има за задача да ги скрати одредбите за спроведување на законот за државна полиција со кој се спроведуваат принципите за цивилна служба во полицијата, исто така кога е во прашање војската да се инволвира во полицијата со цел за спречување на шверцот преку Јадранското море што придонесува за ефективна и ефикасна соработка меѓу комисијата за одбрана и комисијата за безбедност, исто така оваа комисија не е надлежна да донесува одлуки но иако високо влијание во дискусиите за важен елемент на демократска контрола на безбедносниот сектор.<sup>90</sup>

Парламентот како важна институција за надзор на вооружените организации има за цел обезбедување на транспарентноста на работата и нивните одговорности и тоа преку Одборот за национална безбедност кој има обврски да го разгледува и одобрува нацрт буџетот на вооружените сили, ја надгледува примената на буџетот, ја проверува политиката како и побарува објаснување од министрите од безбедносниот сектор и дава препораки во врска со работењето.<sup>91</sup>

Одборот за правни прашања, државна администрација и човекови права е одговорен за надзор за кршење на човековите права во безбедносниот сектор, исто така во надзорот и контролата на безбедносниот сектор во р. Албанија е вклучен и Одборот за економија и финансии кој има одговорност да донесува конечни одлуки за нацрт законот за буџет. Иако е обезбедена потполна институционална рамка, квалитетот на работата на овие три одбора може да се доведе во прашање со усогласеноста на нивните активности со што би се довело до подобра заштита на човековите права и финансискиот надзор.<sup>92</sup>

Од сето ова кажано можеме да заклучиме дека одборот за национална безбедност е главно тело одговорно за контрола и надзор на

---

<sup>90</sup> Исто, стр.24

<sup>91</sup> Алманах о надзору сектора безбедности на Западном Балкану, 2012, стр.23

<sup>92</sup> Исто, стр.29

безбедносниот сектор и истиот одбор има право да одржува непосреден контакт со службите. Покрај одборот за национална безбедност тука се и одборот за правни прашања, државна администрација и човекови права и одборот за економија и финансии кои посредно ги контролираат законите во основата на правото и буџетот. Учинокот на одборите највеќе зависи од стручноста на пратениците во нивната област, па затоа секој постојан одбор има поддршка од советнички единици.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Исто, стр.36

## 5. Остварување на демократска контрола на безбедносниот сектор

Во република Албанија е застапена законска рамка за вршење демократски надзор над институциите од безбедносниот сектор и во основа се применуваат механизмите со замисла овие институции да се бидат отчетни. Се нагласува дека демократската контрола на безбедносниот сектор е значајна карактеристика за република Албанија, односно безбедносниот сектор е сектор во кој постојано се инвестира.

Сепак, оценето е дека е потребно и натамошно подобрување на законите, поради што како главен проблем останува целосното спроведување на постоечките закони и политики. За Парламентот се нагласува дека тој врши формален надзор над разузнавачките служби преку одобрувањето на буџетот, но тоа е само една формалност, бидејќи владејачкото мнозинство автоматски ги усвојува предлог-буџетите кои ги дава извршната власт.

Парламентот може да ги испита разузнавачките служби, но во ниту еден случај тоа не се случува целосно пред се бидејќи тоа е задача на државната разузнавачка служба која поднесува годишен извештај до парламентот. На овој начин, недостигот од легислатива не □ дозволува на постојаната Комисија за национална безбедност да врши какви било други активности, освен да расправа по однос на извештајот.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Радишич, Драган. Контрола над оружаним снагама - инострана и искуства БиХ: Бања Лука, 2010, стр. 53

## **Глава 8. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Косово**

### **1. Парламентот на Косово и неговите уставни овластувања**

Парламентот на Република Косово е највисока законодавна институција директно избран од народот и го претставува народот на република Косово. Парламентот на република Косово брои 120 пратеници избрани на избори со тајно гласање во склоп на овие 120 пратеници 20 пратенички места се гарантирани за претставниците на заедниците кои не се мнозинство во република Косово поделбата за пратеничките места може да се види во поглавје 4 член 64 од Уставот на република Косово.

Во член 65 од Уставот на република Косово дадени се надлежностите на парламентот на република Косово кои надлежности ги има да усвојува закони, резолуции и други акти, потоа на основа на 2/3 на гласови од сите пратеници може да го менува и уставот, во согласност со законите објавува референдум, го донесува буџетот на републиката, ратификува меѓународни договори, во согласност со Уставот може да го бира и разрешува претседателот на републиката, ја бира владата на република Косово а може и да и изгласа и нејзина недоверба, го избира претседателот и потпретседателот на парламентот на републиката, во согласност со Уставот

врши избор на членови на судскиот совет, врши надзор на надворешната и безбедносна политика и врши други надлежности утврдени со закон.<sup>95</sup>

## 2. Услови за функционална парламентарна контрола

Безбедносниот сектор на република Косово е во рана фаза на развој поготово кога станува збор за контраразузнавачката агенција (КОА). За да се разбере како функционираат механизмите за надзор и контрола на безбедносниот сектор прво мора да се свати местоположбата на контра-разузнавачката агенција во рамките на хиерархијата на владата на република Косово. Според законската рамка контра-разузнавачката агенција е независно тело кое е одговорно директно на премиерот на владата и на претседателот на државата односно контра-разузнавачката агенција не припаѓа под ни едно министерство.

Директорот на контра-разузнавачката агенција учествува на состаноците на советот за безбедност на република Косово во својство на советодавач. Во III-то поглавје од законот за контра-разузнавачката агенција детално се опишани овластувањата и одговорностите на главниот инспектор за контрола на контра-разузнавачката агенција кој го именуваат директно претседателот и премиерот на државата што во овој случај му се пружаат силни овластувања и легитимности да извршува внатрешна контрола на контра-разузнавачката агенција. Мандатот на главниот инспектор трае 4 години со право на обнова додатни уште 4 години, во текот на мандатот главниот инспектор одговара на премиерот и релевантните парламентарни одбори за активностите на контра-разузнавачката агенција. При тоа

---

<sup>95</sup> Устав републике Косово (са амандманима I-XXIII) Приштина, новембар, 2013



главниот инспектор може да покрене и интерни истраги, да спроведува финансиска ревизија и да препорачува поправни мерки.<sup>96</sup>

Еден од недостатоците во спроведувањето на контролата над контра-разузнавачката агенција, а претставува и т.н дупка во законот за контра-разузнавачката агенција е тоа што му се дозволува на директорот да ја прекине било која истрага на главниот инспектор доколку директорот утврди дека е неопходно да се заштитат витални национални безбедносни интереси.<sup>97</sup>

### **3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Косово**

Косово со донесувањето на својот устав е дефинирано како парламентарна демократија каде што парламентот на Косово е единствена централана институција која што граѓаните непосредно ја избираат на слободни и демократски избори. Парламентот го сочинуваат 120 пратеници од каде што граѓаните непосредно избираат 100 пратеници, додека пак другите 20 пратеннички места се резервирани за представниците на малцинската етничка заедница (устав 2008 год.). Парламентот на Косово е најважна институција и претставува темел за основање на демократски институции и воспоставување демократска контрола на безбедносниот сектор.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Флориан. Кеџаја. Управљање обавештајним службама на Косову. Приштина, 2012, стр. 14

<sup>97</sup> Исто, стр. 15

<sup>98</sup> Радишич, Драган. Контрола над оружаним снагама - инострана и искуства БиХ: Бања Лука, 2010, стр. 108

Парламентарната контрола на безбедносниот сектор е востановена во 2006та година, а до сеопфат на консолидација на парламентарниот надзор на безбедносниот сектор е дојдено во 2008ма година. Парламентарната контрола и надзор парламентот ја извршува преку два одбора и тоа: Одбор за внатрешни работи, безбедност и Косовските безбедносни сили и Одбор за надзор на разузнавачките агенции на Косово, и двата одбора востановени се во 2011та и 2012та година.<sup>99</sup>

Парламентарната контрола на безбедносниот сектор парламентот ја остварува преку парламентарни механизми и тоа: го гласа буџетот за вооружените сили, одлучува за испраќање на војници во мировни операции, покренува парламентарни прашања на пленарните седници, предлага измени на закони, повремено поднесува интерпелација на министрите, расправа за мировни операции, расправа за одредбите на буџетот, расправа за јавните набавки итн.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Исто, стр. 119

<sup>100</sup> Исто, стр. 134

## 4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор

Парламентарната контрола на безбедносниот сектор на Косово парламентот ја остварува со постојани работни тела т.н одбори од кои само два одбора се овластени за контрола и надзор на безбедносниот сектор на Косово и тоа: Одбор за внатрешни работи, безбедност и Косовските безбедносни сили и Одбор за надзор на разузнавачките агенции на Косово.

Одборот за внатрешни работи, безбедност и Косовските безбедносни сили врши надзор над полицијата, безбедносните сили, институциите кои делуваат во вон редни ситуации и на други институции кои се во делокругот на внатрешните работи, додека пак Одборот за надзор на разузнавачките агенции на Косово врши надзор исклучиво на разузнавачката агенција на Косово. Покрај овие одбори посреден надзор на безбедносниот сектор вршат одбори и од општ карактер како што се : одборот за буџет и финансии кој е овластен да врши надзор на финансиите на сите институции на јавниот сектор, вклучувајќи ги и институциите на безбедносниот сектор; одборот за правата и интересите на заедницата како и одборот за човекови права, родова застапеност, исчезнати лица и петиции за што е надлежен да го надгледува почитувањето на човековите права, посебно во безбедносниот сектор.<sup>101</sup>

Парламентот на Косово основа разни одбори кои се бават со различни прашања од различни области, но важно е да се напомене Одборот за правата и интересите на заедницата кој е единствен постојан одбор во парламентот на Косово чиј мандат е втемелен со уставот на Косово.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Алманах о надзору сектора безбедности на Западном Балкану, 2012, стр. 119

<sup>102</sup> Исто, стр. 120

Во VII-то поглавје во законот за контра-разузнавачката агенција се налага од парламентот да воспостави парламентарно надзорно тело чиј основен мандат ќе биде да ја надгледува законитоста во работата на контра-разузнавачката агенција. Парламентот воспоставува одбор за надзор над контра-разузнавачката агенција со што со законот за контра-разузнавачката агенција му се дава власт на одборот да покренува истраги за законитоста на работата на контра-разузнавачката агенција.<sup>103</sup>

Одборот за надзор над контра-разузнавачката агенција расправа на состаноци кои можат да бидат отворени или затворени за јавност во зависност од доверливите прашања и податоци на седницата за безбедност и национални интереси.

Одборот се состои од девет членови од кои мнозинството припаѓаат на владеачката коалиција, претседателот на одборот не може да биде член на владеачката коалиција. Во целта на извршување на своите надзорни функции членовите на одборот имаат пристап до доверливи информации па затоа во законот за доверливи податоци и безбедносните дозволи на Косово со исклучок на претседателот, премиерот и претседателот на собранието сите други пратеници се подлежни на безбедносна проверка пред да дојдат до пристап со доверливи информации.<sup>104</sup>

Покрај парламентарниот одбор за надзор над контра-разузнавачката агенција други одбори за надзор на безбедносниот сектор се: парламентарен одбор за буџет и финансии кој го одобрува годишниот буџет, парламентарниот одбор за надзор на јавните финансии кој ги испитува буџетските трошкови на безбедносниот сектор и извештаите за ревизија, парламентарен одбор за правата и интересите на заедницата чиј мандат опфаќа надзор на потенцијалната злоупотреба на безбедносниот сектор кога се говори за правата на заедниците на малцинството.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Флориан. Кеџаја. Управљање обавештајним службама на Косову. Приштина, 2012, стр. 15

<sup>104</sup> Исто, стр. 16

<sup>105</sup> Исто, стр. 17

## 5. Остварување на демократска контрола на безбедносниот сектор

Република Косово е надлежна за спроведување на законите, безбедноста, разузнавачките служби и контрола на границата на својата територија. Безбедносните институции на Косово делуваат на потполно транспарентен начин во согласност со демократските стандарди и меѓународно признато човекови права. Демократската и цивилна контрола на безбедносниот сектор се гарантира а исто така и се почитуваат меѓународно признатите договори и закони и е во континуирана соработка со меѓународните органи на безбедносниот сектор. Парламентот на Косово обезбедува релевантност на буџетот на безбедносниот сектор и врши негов надзор како што е регулирано со закон. Безбедносниот сектор на Косово го чинат Косовските безбедносни сили, Косовската полиција и разузнавачките служби на Косово кои имаат различни но сепак идентични надлежности како на пример Косовските безбедносни сили ги штитат граѓаните на републиката може да испраќаат свои припадници во странство, претседателот на републиката е врховен командант на косовските безбедносни сили и е секогаш подложен на цивилна контрола на демократски начин, командантот на безбедносните сили на Косово го именува претседателот на републиката препорачан од владата на република Косово. Полицијата на република Косово е одговорна за чување на јавниот ред и мир на целата територија и е одговорна за чување на територијалната граница на републиката. Претседателот на владата во согласност со членовите на владата и законите именува директор на полицијата на република Косово.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Устав републике Косово (са амандманима I-XXIII) член 125, 126, 128 и 129 , Приштина, 2013,

## **Глава 9. Парламентарна контрола на безбедносен сектор на република Македонија**

### **1. Парламентот на Република Македонија и неговите уставни овластувања**

Собранието на Република Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката. Собранието е еднодомно и го сочинуваат од 120 до 140 пратеници кои се избираат на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Мандатот на пратениците трае четири години и тие не можат да бидат отповикани. Собранието за вршење на работите од својата надлежност донесува и одлуки, декларации, резолуции, препораки и заклучоци. Организацијата и функционирањето на Собранието се уредуваат со Уставот на Република Македонија и Деловникот на Собранието. Собранието на Република Македонија<sup>107</sup>:

- го донесува и изменува Уставот на Република Македонија;
- донесува закони и дава автентично толкување на законите;
- ги утврдува јавните давачки;
- донесува републички буџет и завршна сметка на буџетот;
- донесува просторен план на Републиката;
- ратификува меѓународни договори;
- одлучува за војна и мир;
- донесува одлуки за менување на границите на Републиката;

---

<sup>107</sup> <http://www.sobranie.mk/nadleznosti-na-sobranieto.nspх> (10.03.2016)

- донесува одлуки за стапување и истапување од сојуз или заедница со други држави;
- распишува референдум;
- одлучува за резервите на Републиката;
- основа совети;
- избира Влада на Република Македонија;
- избира судии на Уставниот суд на Република Македонија;
- врши избори, именување и разрешувања и на други носители на јавни и други функции утврдени со Устав и со закон;
- врши политичка контрола и надзор над Владата и над други носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието;
- дава амнестија и
- врши други работи утврдени со Уставот.

## 2. Услови за функционална парламентарна контрола

Надзорна расправа се одржува со цел да се добијат информации и стручни мислења за прашањата од делокруг на матичното работно тело во врска со со утврдувањето и спроведувањето на политиката, извршувањето на законите и другите активности на Владата и на органите на државната управа. Надзорната расправа ја спроведува матичното работно тело на Собранието кое може на седница да покани овластени претставници на Владата или на органите на државната управа и да побара од нив информации и појаснувања што се предмет на надзорната расправа. На надзорната расправа можат да бидат поканети и други лица кои можат да дадат информации за прашањата што се предмет на надзорната расправа. Поканетите овластени претставници имаат обврска да присуствуваат на седницата на која ќе се одржи надзорната расправа.<sup>108</sup>

За одржувањето на надзорната расправа, претседателот на работното тело го известува претседателот на Собранието. Претседателот на Собранието за одржувањето на надзорната расправа писмено ја известува Владата. Со известувањето претседателот на Собранието ќе побара Владата да определи овластен претставник (претставници) за прашањата што се предмет на надзорната расправа. Претседателот на матичното работно тело овластениот претставник на Владата или на органите на државната управа, писмено го поканува на седницата на работното тело на која ќе се одржи надзорната расправа и го известува за прашањето кое е предмет на расправата и може од него да побара информациите, мислењата и ставовите да ги достави и во писмена форма најдоцна три дена пред денот на одржувањето на седницата на телото. Средства за одржување на

---

<sup>108</sup> <http://www.sobranie.mk/zakon-za-sobranieto-na-rm.nspk> (12.03.2016)



надзорни расправи се обезбедуваат од средствата на Собранието предвидени во Буџетот на Република Македонија. За одржувањето на надзорната расправа јавноста се информира преку веб страницата на Собранието и Собранискиот канал.<sup>109</sup>

Иницијатива за одржување на надзорна расправа може да покрене еден член од матичното работно тело. За одржување на надзорна расправа работното тело одлучува со мнозинство гласови од присутниот број членови, а најмалку со една третина од вкупниот број членови. Доколку 15 пратеници во писмена форма побараат одржување на надзорна расправа, преку претседателот на Собранието до претседателот на работното тело, тогаш претседателот на работното тело е должен веднаш да свика нејзино одржување. Претседателот на Собранието со потпретседателите и координаторите на пратеничките групи може до претседателот и членовите на работното тело да даде препорака за одржување на определени надзорни расправи. Во текот на надзорната расправа, членовите на матичното работно тело и пратеници кои не се членови на матичното работно тело можат да поставуваат прашања до овластените претставници на Владата или на органите на државната управа поканети на расправата, само во врска со прашањето кое е предмет на расправата. Во текот на надзорната расправа, со повиканите лица кои ги обезбедуваат информациите може да се води дискусија само ако е неопходно да се усогласат или појаснат конкретни прашања и факти. Матичното работно тело одлучува за времетраењето на расправата при што се обезбедува учество на секој член на матичното работно тело во расправата.<sup>110</sup>

Надзорната расправа, по правило, се снима фонографски и за истата се води записник, а технички и други исправки можат да се направат во договор и во согласност со лицето чија изјава е во прашање. Работното тело до Собранието доставува извештај за одржаната надзорна расправа

---

<sup>109</sup> Исто,

<sup>110</sup> Исто,

во кој е внесена суштината на излагањата, а може да предложи и заклучоци кои се доставуваат и до Владата на Република Македонија. Заклучоците од надзорната расправа се објавуваат на веб страницата на Собранието.<sup>111</sup> Со сите овие активности, се овозможува функционална контрола.

### **3. Парламентарна контрола на безбедносниот сектор на Република Македонија**

Собранието на република Македонија е носител на законодавната власт, ги донесува законите на седници, а потребното мнозинство за донесување на законите е утврдено со Уставот на република Македонија. Постапката за донесување на законите е уредена со деловникот за работа на собранието, согласно деловникот предлог законот поднесуваат овластените претседавачи, а тоа може да бидат (пратеници, владата на република Македонија и овластени предлагачи) го доставуваат до претседателот на собранието, кој веднаш или најдоцна во рок од три работни дена од поднесувањето го доставува до пратениците со што започнува законодавна постапка. Согласно деловникот законодавната постапка се свива во три читања, но по исклучок законот може да биде донесен и по една постапка, а може да биде донесен и по скратена постапка.

Законите се прогласуваат со указ, кој го потпишуваат претседателот на републиката и претседателот на собранието, претседателот на

го,

републиката може да одлучи да не го потпише указот за прогласување на законот што во тој случај Собранието повторно го разгледува за да го доколку го усвои со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Претседателот на републиката е должен да го потпише указот. Пред да влезат во сила законите се објавуваат во „Службен весник на република Македонија“, законите се објавуваат најдоцна од седум (7) дена од денот на нивното донесување.<sup>112</sup>

Македонскиот парламент по својата улога има голема моќ во остварувањето на контролата и надзорот на безбедносниот сектор преку гласање за мировни операции, изгласување на стратегија за одбрана и безбедност, објавува војна и мир, прогласува вонредна состојба, (закон за одбрана член. 17). Со усвојувањето на новиот закон за парламент (2009) на пратениците им е ставен уште еден механизам за контрола т.н. „механизам за надзорни сослушувања“, кој им овозможува на пратениците да со судски барања да повикуваат функционери од министерствата и од нив да бараат извештаи за имплементација на политиката.<sup>113</sup>

Институциите коишто имаат за цел да извршат надзор ги прошируваат своите механизми за надзор, особено во последните десетина години. Во оваа насока, треба да се напомене дека портфолиото на македонскиот парламент е значително збогатено со вклучувањето на примената на националниот превентивен механизам против тортура и друг вид на сурово и нечовечно или понижувачко постапување или казнување.

Новиот концепт на вршење контрола и надзор над безбедноста се смета за значаен напредок, особено во поставеноста на институциите и нивната работа.

Од реформи во македонскиот безбедносен сектор се јави постојаното независност во 1991 година. Во овој период, повеќето

<sup>112</sup> Информација достапна на [www.sobranie.mk](http://www.sobranie.mk)

функционери во безбедносниот сектор ги наследиле високите позиции од претходниот политички систем. Воопшто не изненадува тоа што трансформацијата на безбедносниот сектор не доведе веднаш до промена на подобро во однос на подобрување на отчетноста и отвореноста на безбедносните институции. Во тој период, главните институции од безбедносниот сектор помалку се фокусираа на зачувувањето на принципите на транспарентност и отчетност – тие повеќе се фокусираа на зачувувањето на крвката независност на Македонија. Собранието, пак, се фокусираше на неговите законодавни функции, а во далеку помала мера на развивањето и зајакнувањето на механизмите за вршење надзор. Независните државни институции, како што е Народниот правобранител или Државниот завод за ревизија, беа создадени дури подоцна (1997 година).<sup>114</sup>

Со следењето на скандалите од деведесеттите години, стана јасно дека реформите во безбедносните институции треба да бидат подинамични. Повеќето реформи во безбедносните институции беа поддржани од донаторската заедница (на пример, ОБСЕ, ЕУ и НАТО). По внатрешниот оружан конфликт во 2001 година,<sup>75</sup> се јави порив за реформи во безбедносниот сектор кои подразбираа обновување на безбедносната архитектура. Во основата на Охридскиот рамковен договор лежи поголема застапеност на разните етнички заедници во Македонија.<sup>115</sup>

Застапеноста се одрази на полициските реформи и до создавање мултиетнички патроли за одржување на јавниот ред и безбедност во етнички мешаните области. Полицијата доби значителна помош од донаторската заедница. Во 2002 година, во соработка со Владата, тимот за внатрешни работи на Европската комисија □ додели задача на група да предложи стратегија за воведување реформи во МВР. Полицијата доби помош од полициската мисија на ЕУ (ЕУПОЛ Проксима) и советодавниот

полициски тим на ЕУ (ЕУПАТ) го поддржаа спроведувањето на полициските реформи од 2003 до 2006 година. Македонските вооружени сили примаат меѓународна поддршка благодарение на нивната вклученост во Акциониот план за членство во НАТО од 1999 година наваму, па оттаму минуваат низ разни циклуси на реформи. Најпосле, разузнавачките служби, кои имаат сложена организациона структура (на пример, Управата за безбедност и контраразузнавање е дел од МВР) уживаат индиректни придобивки со помош на нивните матични министерства и реформите во истите. Меѓутоа, од денешна гледна точка, може да се каже дека разузнавачките служби не ги применуваат принципите на добро управување.<sup>116</sup>

Овој вид на работа се докажал како успешен и продуктивен во насока на унапредување на контролата на безбедносниот сектор во Република Македонија.

## 4. Работни тела со кои се врши контрола на работата на безбедносниот сектор-Македонија

Во Собранието на Република Македонија се основаат постојани работни тела за разгледување на предлози за донесување на закони, нацрти на закони, предлози на закони и други општи акти што ги донесува Собранието, за следење на извршувањето на актите на Собранието како и за проучување и претресување на други прашања од неговата надлежност. Претседателите, замениците на претседателите, членовите на работните тела и нивните заменици се избираат од редот на пратениците во Собранието. Во работата на работните тела учествуваат претседателот и членовите на работното тело, а во случај на нивна спреченост за присуство на седницата на комисијата, определуваат нивен заменик од редот на замениците на членовите на комисијата. Како постојани работни тела на собранието се основаат<sup>117</sup>:

- Комисија за уставни прашања
- Законодавно-правна комисија
- Комисија за одбрана и безбедност
- Комисија за политички систем и односи меѓу заедниците
- Комисија за надворешна политика
- Комисија за европски прашања
- Комисија за прашања на изборите и именувањата
- Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот
- Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање

---

<sup>117</sup> <http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018.nspix> (12.03.2016)

- Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана
- Комисија за финансирање и буџет
- Комисија за економски прашања
- Комисија за земјоделство, шумарство и водостопанство
- Комисија за транспорт, врски и екологија
- Комисија за образование, наука и спорт
- Комисија за култура
- Комисија за здравство
- Комисија за труд и социјална политика
- Комисија за локална самоуправа
- Комисија за еднакви можности на жените и мажите
- Комисија за деловнички и мандатно-имунитетни прашања

Работното тело на парламентот има претседател, заменик претседател и одреден број членови и нивни заменици, исто така работното тело може да има и двајца членови од редот на научните и стручните работници од кои едниот се избира на предлог на пратеничките групи од партиите на власт, а другиот на предлог на пратеничките групи од партиите во опозиција, овие членови во работата на работното тело учествуваат без право на одлучување.

Работното тело работи на седници кои ги свикува претседателот на работното тело и ако тоа го побара претседателот на парламентот или најмалку една третина од членовите на телото. На седниците на работното тело може да присуствува и да учествува претставник односно повереник на Владата или претставник на органа на државната управа кога на седницата се разгледува прашање од нивниот делокруг, исто така работното тело може на седниците да поканува и научни, стручни и јавни работници заради изнесување на ставови и мислења по прашањата што се разгледуваат на седницата.

За присуство на членовите на работното тело се води евиденција, ако членот на работното тело е спречен да присуствува на седницата е должен за тоа на време да го извести претседателот на работното тело, а ако член на работното тело кој трипати едно подруго не присуствувал на седниците работното тело може да предложи на парламентот да го разреши.

За седниците на работното тело се води записник во кој се внесуваат имињата на присутните и отсутните членови на работното тело и имињата на другите учесници, усните и писмените предлози, ставовите на работното тело резултатите од гласањето се тоа влегува во записникот кој потоа е усвоен од седницата на работното тело го потпишуваат претседателот и секретарот на работното тело.<sup>118</sup>

Од работните тела на парламентот на република Македонија кои се надлежни за работата на безбедносниот сектор се Комисијата за одбрана и безбедност, Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање и Комисија за надзор над спроведување на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана.

Комисијата за одбрана и безбедност има претседател, дванаесет члена и нивни заменици, во нејзиниот делокруг на работа ги разгледува прашањата што се однесуваат на заштита на поредокот на уставот, остварување надзор во доменот на одбраната и безбедноста, заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните загарантирани со Уставот, производство, промет набавување поседување и носење на оружје, обезбедувањена личности и објекти, одржување на јавниот ред и мир, безбедноста на патниот, воздушниот, железничкиот и езерскиот сообраќај, заштита од природни непогоди и епидемии, премин на државните граници и движење и престој во граничниот појас, воспоставување

---

<sup>118</sup> <https://www.sobranie.mk/delovnik-na-sobranieto-na-republika-makedonija-precisten-tekst.nspk>



меѓународна соработка за прашања кои се однесуваат на одбраната и безбедноста и други прашања што се однесуваат на одбраната и безбедноста.<sup>119</sup>

Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање се состои од претседател, осум члена и нивни заменици. Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат на: почитување на правата и слободите, утврдени со Уставот и закони од страна на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање на граѓаните, претпријатијата и други правни лица, законитоста во спроведувањето на овластувањата од аспект на пречекорување на овластувањата, преземање неовластени постапки, злоупотреба и други негативности во работењето, спротивно на нивните права утврдени со закон, методите и средствата што ги користат Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање од аспект на законитоста и почитувањето на правата на граѓанинот и други субјекти, материјалната, кадровска и техничка опременост на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање, воспоставување на меѓународна соработка за прашања кои се однесуваат на ваквиот надзор и други прашања што се однесуваат на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање.<sup>120</sup>

Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана се состои од претседател, четири члена и нивни заменици. Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат за: вршењена надзорот на спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана, законитоста во спроведувањето

---

<sup>119</sup> [https://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018-ns\\_article-komisija-za-odbrana-i-bezbednost-2014.nspх](https://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018-ns_article-komisija-za-odbrana-i-bezbednost-2014.nspх)

<sup>120</sup> [http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018-ns\\_article-komisija-za-nadzor-nad-rabotata-na-upravata-za-bezbednost-i-kontrarazuznavanje-i-na-agencijata-za-razuznavanje.nspх](http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018-ns_article-komisija-za-nadzor-nad-rabotata-na-upravata-za-bezbednost-i-kontrarazuznavanje-i-na-agencijata-za-razuznavanje.nspх)

на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на истата комисија од аспект на нивна усогласеност со Законот за следење на комуникациите, воспоставување на меѓународна соработка за прашања кои се однесуваат на ваквиот надзор, и други прашања што се однесуваат на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана во врска со посебната истражна мерка следење на комуникациите.

Комисијата поднесува годишен извештај до Собранието на република Македонија во рок од два месеца по завршувањето на тековната година, за извршениот надзор над законитоста на спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> [http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018-ns\\_article-komisija-za-nadzor-nad-sproveduvanieto-na-merkite-za-sledenje-na-komunikaciite-od-strana-na-minister.aspx](http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018-ns_article-komisija-za-nadzor-nad-sproveduvanieto-na-merkite-za-sledenje-na-komunikaciite-od-strana-na-minister.aspx)

## 5. Остварување на демократска контрола на безбедносниот сектор

Целата државна власт во една демократија е поврзана со правото и законот. Дури и суверенитетот на народот, своите граници ги има во основните права. Демократијата спаѓа во редот на оние големи политичко-правни, етичко-филозофски и социолошки појави кои од секогаш го привлекувале вниманието на научниците од речиси сите општествено-хуманитарни науки. Секој од научниците анализата ја дава низ својата призма и гледиште и различно ја објаснува демократијата. Во утврдување на самиот поим на демократија, речиси секогаш има настојувања на една или друга суштинска содржина или на некоја особеност што земено во целина го усложнува нејзиното значење. Поради големото политичко значење и филозофски-идеолошката природа на оваа појава, демократијата отсекогаш претставувала поле на разни противречности и недоразбирања.<sup>122</sup>

Поимот безбедност во Република Македонија од правен аспект може да се анализира како постоење на правен ред и поредок во државата со пропишани казнени дела, ефикасен безбедносен систем за откривање, попречување и сузбивање на истите и постоење на ефикасен судски систем за блоговременно и правично пресудување и казнување.

Демократската контрола вклучува држава во која е обезбедено балансирано постоење на поединецот и заедницата во целина. Безбедноста се стреми кон слободата без закани. Постојана безбедност може да достигнат само оние луѓе и групи кои не ја загрозуваат и ускратуваат на другите.

---

<sup>122</sup> Види поопширно на [http://www.imor.org.mk/programmes/common\\_values/New%20folder/demokratija.html](http://www.imor.org.mk/programmes/common_values/New%20folder/demokratija.html)

Безбедноста на индивидуите и заедниците од кои се состојат државите е осигурена со гаранции за ефикасно почитување на индивидуалните слободи, политички, социјални и економски права, како и со заштитата и обновата на погодна животна средина за сегашните и идните генерации. Безбедноста исто така, имплицира дека основните човекови потреби се осигурени на постојана основа.

## Заклучок

Од изработката на магистерската работа се дојде до неколку значајни заклучни согледувања и тоа:

Парламентарниот надзор е постојано под притисок на одредени предизвици, кои, ако не бидат успешно разрешени се доволно моќни да ја намалат неговата улога како тело кое врши надзор над безбедносниот сектор. Во оваа насока, како прв предизвик е неговата ефективност наспроти легитимноста. Ова прашање се анализира од низа експерти според кои барањето Парламентот претходно да го одобри распоредувања во странство може да ја загрози способноста на земјата да се брани.

Истражувањето потврди дека парламентарните постапки честопати се долги и неефикасни, нешто што може да ги направи непрактични па дури и неможни претходните парламентарни одобрувања за распоредување, а сето тоа негативно може да се одрази на безбедносната улога на актерите во земјите. Затоа во бројни земји кадешто парламентот мора претходно да одобри воено распоредување, се прави исклучок за итни распоредувања во ситуации кога е загрозена националната безбедност на државата, а безбедноста е секогаш на прво место.

Парламентарната контрола во безбедносниот сектор се остварува преку парламентарните одбори, комисии или тела за одбрана и безбедност кои се специјализирани тела на парламентот кои даваат совети, препораки во врска со законите или одлуките коишто се однесуваат на националната безбедност или на безбедноста на граѓаните. Заради широкиот дијапазон на активностите на одборите можат да се формираат и пододбори. Активностите и прашањата коишто се однесуваат на безбедносниот сектор ќе ги наведам и образложам во текот на истражувањето на проектот за магистерскиот труд.

Второ, во земјите масовно владее ограничено овластување. Оттука, законите кои се однесуваат на воено распоредување во странство обично не се применуваат на други сили кои му припаѓаат на безбедносниот систем, како што се на пример, разузнавачките агенции, кои понекогаш оперираат во странство. Од таа причина, неопходно е да постои еден сеопфатен закон за надзор на разузнавањето.

Трето, постои нејасна терминологија. Присутни се национални законодавства коишто им овозможуваат на земјите да ги избегнат одредбите за надзор ако распоредувањето не се врши во контекст на објавен конфликт или војна.

При новите,современи услови постојат бројни видови безбедносни операции за кои не се смета дека е објавена војна, но и покрај тоа се бара присуство на трупи надвор од националните граници кои треба да употребуваат сила, а сето тоа бара соодветно планирање, регрутирање и соработка на национално, но и на светско ниво. За да се избегне конфузија, се цели кон тоа да се утврдат одредби во поглед на распоредување трупи или употреба на сила во случаи кога не се работи за објавени војни.

Парламентарните одбори или комисии работат врз основа на овластувањата кои произлегуваат од деловникот за работа на парламентот, врз основа на посебни закони или врз основа на Уставот. Во најголем број од одговорите имаат сопствен план за работа на распоред на состаноците кои можат да бидат отворени или затворени за јавност. Парламентарната контрола во безбедносниот сектор е многу важна за демократските капацитети во државата, односно, спроведувањето на контролата на безбедносниот сектор зависи и од моќта на парламентот што ја има во однос на владата и безбедносниот сектор. Затоа за да има ефективен надзор и контрола треба да бидат исполнети условите за парламентарен надзор на безбедносниот сектор: јасно дефинирани уставни и законски овластувања, ресурси и експертиза, како и политичка волја.

Во однос на улогата на Собранието во остварувањето на безбедносниот систем на државата, треба да се истакне потребата во него да се донесат соодветни документи со цел да се согледа една јасна визија за безбедноста (безбедносното опкружување, надлежностите на сите елементи на безбедносниот систем, неговиот менаџмент и контрола).

Споменатите документи треба да бидат предмет на јавни и широки дискусии и да имаат поддршка од јавноста бидејќи воочено е дека јавната поддршка може да се добие врз основа на анализа на повеќе варијанти и можни алтернативи. За да се постигне успех во транзицијата, потребно е да постои баланс меѓу цивилите и воените лица во одбранбениот естаблишмент, како и инволвирање на Премиерот, Претседателот, членовите на Парламентот и претставниците на цивилното општеството (преку одредени репрезентативни организации) на дневна база. Ефикасната парламентарна контрола е условена од поставување на соодветна експертиза на соодветни позиции каде што би дале голем придонес во извршување на задачите и обврските во поставување во контрола на безбедносниот сектор.

Истражувањето покажа дека ефикасната парламентарна контрола е условена главно од познавањето на проблематиката во оваа сфера, исто така е условена од немањето на ресурси и капацитет за да може да биде ефикасна во постигнувањето на својата цел во остварувањето на контрола на безбедносниот сектор.

Парламентите на наведените држави имаат истакната улога во безбедносниот сектор каде што контролата главно ја остваруваат преку соодветни комисии кои имаат и за право да се повикуваат на совети и мислења од стручни лица и експерти во безбедносниот сектор со цел и како важен предуслов за остварување на парламентарна контрола во безбедносниот сектор е исто така и постоењена добро етаблирана стручна служба која ќе има главна улога и поддршка во остварувањето на контролата во безбедносниот сектор.

Постоењето на ефикасни и соодветни средства и експертиза ќе биде од големо значење во зголемување на продуктивноста и ефикасноста на парламентарните комисии од областа на безбедноста каде што нивното функционирање и овластување се базира на строги правила и процедури, да постои координација помеѓу комисиите надлежни за безбедносниот сектор и безбедносните служби, како и да се зголемат овластувањата на членовите на комисиите во извршувањето на контролата во безбедносниот сектор.

Истражувањето потврди дека е важно да се напомене дека за успешна, ефикасна и ефективна парламентарна контрола на безбедносниот сектор треба да се поседува и има еден широк арсенал на стручни експерти од соодветната област кои ќе бидат деполитизирани во извршувањето на обврските и задачите кои им се наложуваат. Исто така и во безбедносниот сектор треба да се воведат реформи со тоа што на раководните функции треба да се поставуваат соодветни и обучени кадри едуцирани во својата област така што би се постигнало ефикасно работење и подигање на моралот кај вработените во безбедносниот сектор.



## Користена литература

- Алманах о надзору сектора безбедности на Западном Балкану, 2012
- Бакрески, Оливер и Милошевиќ, Милан. (2010) Современи безбедносни системи, Аутопринт, стр.155
- Бакрески, Оливер. Контрола на безбедносниот сектор, Скопје, 2012,
- Бесник, Бака. Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан, 2012,
- Ванковска Б. ,Војската и демократијата, НИП „Нова Македонија,, Скопје 1995
- Ванковска Б. ,Правото и Одбраната, Скопје 1996 година
- Дончев А. , Современи безбедносни системи, Графос Куманово 2007
- Жунец О., Домишљанович Д. ,Обавјештајно-сигурносне службе Републике Хрватске, Загреб, Наклада Јесенски и Турк, 2000
- Интер-парламентарна унија. “Парламентарен надзор на секторот за безбедност: начела, механизми и практики-прирачник за парламентарци” бр.5, Центар за демократска контрола на вооружените сили: Женева, 2003,
- Јанкович, Саша. “Парламентарни надзор оружаних снага” во Зборник предавања са IX школе реформе сектора безбедности, Србија, 2000
- Котовчевски М. ,Тајни служби, Македонска цивилизација, Скопје 2000

- Миленкович, Дејан at all. Контрола служби безбедности, Београд, 2011
- Парламентарен надзор на секторот за безбедност, начела, механизми и практики, ИПУ-ДЦАФ, Гораграф, Београд, 2003
- Пословник народне скупштине (пречишчени текст), член 49
- Радишич, Драган. Контрола над оружаним снагама - инострана и искуства БиХ: Бања Лука, 2010
- Савич А. ,Обавештајне службе и национална безбедност, Правни факултет, Крагујевац,2006
- Стојаноски Т. , Полицијата во демократското општество, 2 август С-Штип 1997
- Тодорович С. ,Цивилно-војни односи, Војноиздавачки завод, Београд,2004
- Устав републике Косово (са амандманима I-XXIII) Приштина, новембар, 2013
- Флориан. Ќехаја. Управљање обавештајним службама на Косову. Приштина 2012
- Флури П., Хаџич М. ,Sourcebook on Security Sector Reform, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces/Centre for Civil Military Relations, Belgrade, Geneva/Belgrade 2004
- Хаџич М. „Демократска контрола војске и полиције, центар за цивилно војне односе, Београд 2001
- Хаџич М. , Улога парламента и реформи сектора безбедности у државама Западног Балкана, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2004

- Черанич П. ,Ко контролише обавештајне службе, Бесједа, Бања лука,2008
- <http://www.cdep.ro/pls/parlam/interpelari.home> (20.02.2015)
- <http://www.sdep.ro/pls.parlam/motiuni.home> (10.05.2015)
- <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id-339&idl-2> (10.05.2015)
- [www.sobranie.mk](http://www.sobranie.mk) (10.05.2015)
- [http://www.imor.org.mk/programmes/common\\_values/New%20folder/demokratija.html](http://www.imor.org.mk/programmes/common_values/New%20folder/demokratija.html) (10.05.2015)
- <http://www.demokratija.org.mk>(20.02.2015)
- <http://www.academia.edu/9441346/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D0%B6%D0%B0%D0%BB%D0%B1%D0%B0> (10.05.2015)
- <http://www.parliament.bg/bg/assemblywork> (20.02.2015)
- <http://www.parliament.bg./bg/rulesoftheorganisations> (10.05.2015)
- <http://www.skupstina.me/index.php.me/crna-gora> (20.02.2015)
- [http://www.analyticamk.org/images/stories/files/almanac\\_masc.pdf](http://www.analyticamk.org/images/stories/files/almanac_masc.pdf) (10.05.2015)
- <http://www.sobranie.mk/zakon-za-sobranieto-na-rm.nsp> (12.03.2016)
- <http://www.sobranie.mk/nadleznosti-na-sobranieto.nsp> (10.03.2016).
- <https://www.parlament.al/deputetet/deputetet-sipas-organeve-te-kuvendit>

- <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=351>
- <http://www.sabor.hr/radna-tijela>
- <https://www.parlament.ba>