

Priručnik za parlamentarce, № 5 - 2003

---

# **Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti:**

## **Principi, mehanizmi i prakse**

---

Interparlamentarna unija

Centar za demokratsku kontrolu  
nad oružanim snagama

Sva su prava pridržana. Nijedan dio ove publikacije se ne smije producirati, pohraniti u elektronski sistem niti prenositi elektronskim, mehaničkim ili bilo kojim drugim putem, kao ni umnožavati fotokopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način, bez prethodno izdatog odobrenja Interparlamentarne unije ili Centra za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama. Što se tiče verzije publikacije izdate u Sarajevu, nijedan dio se ne smije producirati, pohraniti u elektronski sistem niti prenositi elektronskim, mehaničkim ili bilo kojim drugim putem, kao ni umnožavati fotokopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način, bez prethodno izdatog odobrenja Interparlamentarne unije, Centra za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama i Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini.

Ova publikacija će se distribuirati pod uvjetom da se bez prethodne saglasnosti izdavača ne vrši njeno posuđivanje, prodaja niti iznajmljivanje, niti bilo koji vid prometa putem trgovine ili na bilo koji drugi način, u drugom povezu ili sa drugačijom naslovnom stranicom osim one sa kojom je publikacija izdata, i ukoliko sličan uvjet, uključujući i ovaj, ne bude postavljen drugom izdavaču.

Odaje se zahvalnost Misiji OSCE-a u Bosni i Hercegovini na podršci koju je pružila modernoj parlamentarnoj praksi kroz obezbjeđenje prijevoda i distribucije ove publikacije javnosti Bosne i Hercegovine.

---

**ISBN 92-9142-154-5 (IPU)**

**ISBN 92 – 9222 – 000 – 4 (DCAF)**

---

**Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti:  
Principi, mehanizmi i prakse**

Izdavač:

Interparlamentarna unija  
Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama

Verzija izdata u Sarajevu:  
Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini

Glavni i odgovorni urednici  
Philipp Fluri, Švicarska  
Anders B. Johnsson, Švedska

Urednik i glavni autor  
Hans Born, Nizozemska

Prijevod sa engleskog u organizaciji Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini

Prevodioci  
Spemenka Beus, Bosna i Hercegovina  
Svjetlana Pavičić, Bosna i Hercegovina

Štampa

Svjetlost-Fojnica, Sarajevo 2003

Tiraž  
500 primjeraka

# Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti:

Principi, mehanizmi i prakse

“Vis consilii expertis mole ruit sua”  
(Sila bez prosu | ivanja pada pod vlastitom te`inom)  
Horace, Odes, 3, 4, 65

Sarajevo, 2003

Interparlamentarna unija i Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama -  
Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti, 2003

**Sljedeće osobe su sudjelovale i izradi Priručnika Interparlamentarne unije i  
Centra za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama o parlamentarnom  
nadzoru nad sektorom sigurnosti**

**Glavni i odgovorni urednici**

Philipp Fluri (Švicarska) i Anders B. Johnsson (Švedska)

**Urednik i glavni autor**

Hans Born (Nizozemska)

**Saradnici**

Alexey Arbatov (Rusija), Jean-Christophe Burkel (Francuska), Eva Busza (SAD),  
Marina Caparini (Kanada), Umit Cizre (Turska), David Darchiashvili (Gruzija), Jonah  
Isawa Elaigwu (Nigerija), Hans-Peter Furrer (Švicarska), Denise Garcia (Brazil),  
Suzana Gavrilescu (Rumunija), Wilhelm Germann (Njemačka), Owen Greene (UK)  
Miroslav Hadžić (Srbija i Crna Gora), Karl Haltiner (Švicarska), Heiner Hänggi  
(Švicarska), David Hobbs (UK), Jan Hoekema (Nizozemska), Rogier Huizenga  
(Nizozemska), Andrzej Karkoszka (Poljska), Peter G. Kelly (SAD), Simon Lunn (UK),  
Tom McDonald (UK), Dorijan Marsic (Slovenija), Gian Giacomo Migone (Italija),  
Michael F. Noone (SAD), Aleksandr Pikayev (Rusija), Christine Pintat (Francuska),  
Andreas Prüfert (Njemačka), Christopher Sabatini (SAD), Liliane Serban (Rumunija),  
Ravinder Pal Singh (Indija), Anders C. Sjaastad (Norveška), Bauke Snoep  
(Nizozemska), Svitlana Svetova (Ukrajina), Jan Trapans (Latvija), Matias Tuler  
(Argentina), Marlene Urscheler (Švicarska), Pentti Väänänen (Finska), Biljana  
Vankovska (Makedonija), Marie Vlachova (Republika Češka), Casper W. Vroom  
(Nizozemska), Tamas Wachsler (Mađarska), Donna Winslow (Kanada), Herbert Wulf  
(Njemačka).

**Uređivački odbor**

Willem van Eekelen (Nizozemska), Andreas Gross (Švicarska), Miroslav Filipović  
(Srbija i Crna Gora), Stepan Sulakshin (Rusija), Dimitro Tabachnik (Ukrajina), Ahmad  
Husni Hanadzlah (Malezija), Adeseye Ogunlewe (Nigerija) i Elissavet Papadimitriou  
(Grčka) – članovi IPU Komisije za politička pitanja, međunarodnu sigurnost i  
razoružanje - i Beth Mugo (Kenija) i Ricardo Vasquez (Argentina), članovi IPU Komisije  
za parlamentarna, pravosudna i pitanja u vezi sa ljudskim pravima

**Redaktor**

Oliver Wates (UK)

**Originalna verzija:** Engleski, Ženeva, 2003

## Predgovor

S obzirom da je sigurnost od središnje važnosti za dobrobit ljudi, bitno je da njihova stajališta budu izražena u državnoj sigurnosnoj politici. Ta politika mora obuhvatiti osnovne vrijednosti i principe u vezi sa sigurnošću koje država nastoji promovirati i zaštititi.

Stoga postoji jasna potreba da izabrani predstavnici građana u parlamentu direktno sarađuju s vladom i sektorom sigurnosti. Iako rade u istom cilju, njihove uloge su i trebaju biti sasvim različite. Parlament je nadležan za uvođenje zakonskih parametara, usvajanje budžeta i vršenje nadzora nad aktivnostima sektora sigurnosti. On može u potpunosti izvršiti svoje dužnosti ako može ostvariti širok uvid u informacije, ako ima neophodnu stručnost, ovlasti i namjeru da pozove vladu na odgovornost. Ovo, opet sa svoje strane, zahtijeva društveno tkivo koje jača putem povjerenja i dijaloga.

U Čileu su se odnosi između društva i oružanih snaga poboljšali u nekoliko proteklih godina. Današnja međunarodna zajednica u Čileu pronalazi atmosferu međusobnog poštivanja i saradnje, koja će ubuduće biti još više učvršćena. Mi smo uvjereni da će ovaj Priručnik pomoći osiguranju da svi ključni akteri u domenu sigurnosti usmjeravaju svoja nastojanja u pravcu saradnje ka zajedničkom cilju svakog građanina.



Senador Sergio Páez Verdugo  
Predsjednik Vijeća Interparlamentarne unije



## Uvod

O d pamtivijeka se za državni suverenitet i sigurnost smatralo da su od osnovnog značaja za održivost zemlje. Danas uloga onih čiji je posao da pruže sigurnost prolazi kroz znatne promjene. Nove vrste oružanih sukoba i sve veće veze među državama su pospješile inovativne odgovore i novo razmišljanje o samom konceptu sigurnosti. Napadi od 11. septembra 2001. godine i sve ono što je uslijedilo nakon toga samo su podcrtali tu potrebu.

Djelotvoran parlamentarni nadzor je stoga postao bitniji kako bi se osiguralo da su ti novi odgovori koncipirani i provedeni uz punu transparentnost i odgovornost. U njegovom odsustvu postoji opasnost da bi sigurnosne službe mogle pogrešno protumačiti svoju misiju i djelovati kao država u državi, bilo kroz veliko opterećenje ionako oskudnih sredstava ili kroz vršenje pretjeranog političkog i ekonomskog utjecaja. Oni mogu stajati na putu demokratizaciji i čak povećati vjerovatnoću izbijanja sukoba. Iako se zemlje u tranziciji, društva koja su razorena ratom ili su pogođena krizom nalaze pred posebnim rizikom, stabilne demokracije se također moraju uhvatiti u koštac sa odnosima između civilnog i vojnog sektora, transformirati ih i upravljati kako bi se održala dinamika sa sigurnosnom klimom koja se mijenja.

Sama priroda i dinamika sektora sigurnosti predstavljaju pravi izazov za djelotvoran parlamentarni nadzor. Raznolikost često vrlo tehničkih pitanja, znatna veličina i kompleksna organizacija osoblja sigurnosti i često zakoni o tajnama, pravila i procedure umnogome otežavaju parlamentarcima da djelotvorno rade osim ukoliko su u stanju provesti neovisno istraživanje i imati svoju stručnost, neovisnu o drugima.

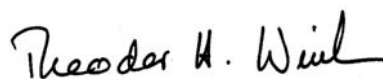
S tim u vezi, Interparlamentarna unija (IPU) i Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama sa sjedištem u Ženevi (DCAF) su usaglasili praktičnu potrebu za konciznim i pristupačnim vodičem koji će ponuditi sveobuhvatne prakse i mehanizme koji bi mogli oblikovati doprinos parlamenta nadzoru nad sektorom sigurnosti. Ovaj Priručnik predstavlja kulminaciju te ideje. U cijelom procesu njegove izrade tekst je bio detaljno analiziran i uvijek iznova pooštren od strane uređivačkog odbora parlamentaraca, dok su ga razni stručnjaci provjeravali.

Priručnik je napisan na osnovu pretpostavke da ne postoji nijedan jedinstven model parlamentarnog nadzora koji bi se mogao uspješno primjenjivati u svim zemljama. Pravila i prakse koje su prihvaćene i djelotvorne na jednom mjestu su možda nezamislive ili irelevantne negdje drugdje. Osim toga, svi parlamenti nemaju iste ovlasti. S obzirom na različite realitete, neke sugestije koje su sadržane u ovom Priručniku se mogu neizbježno učiniti pretjerano idealnim. Istovremeno, kompleksna priroda pitanja sigurnosti čini nemogućim tretiranje svih aspekata na jedinstven način. Stoga se na Priručnik treba gledati kao na širok uvod u jačanje parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti, koji će, za nadati se, podstaći čitaoca da provede daljnje istraživanje. Na kraju, nadamo se da će ova publikacija doprinijeti situaciji u kojoj će sigurnosna politika i praksa iskreno odražavati težnje građana u čijem su interesu.



Anders B. Johnsson

Generalni sekretar  
Interparlamentarne unije



Ambasador Dr. Theodor H. Winkler

Direktor  
Centra za demokratsku kontrolu  
nad oružanim snagama, Ženeva



## Šta sve možete u ovom Priručniku naći

Priručnik je podijeljen u osam dijelova, od kojih svaki sadrži po nekoliko poglavlja, i može se čitati na različite načine. Čitanje kompletnog Priručnika će pružiti sveobuhvatno razumijevanje pitanja sigurnosti i uloge parlamentarnog nadzora. Međutim, također je moguće da se Priručnik selektivno čita, odnosno da se pročitaju oni dijelovi i poglavlja koja su čitaocu posebno interesantna. Indeks i literatura su dati u istom cilju.

U cijelom Priručniku su dati prilozi koja pojašnjavaju kompleksna pitanja u osnovnom tekstu, daju primjere zakona i propisa i naglašavaju prakse parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti u raznim zemljama. Na kraju većine poglavlja nalazi se prilog pod naslovom *Šta možete uraditi kao parlamentarac*, u kojem su date konkretne preporuke. Međutim, kao što smo već naveli, na preporuke se treba gledati iz ugla vaše države.

U prva dva dijela je dat teoretski i analitički okvir analize parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti. Dio I se fokusira na utvrđivanju koncepta sigurnosti i pruža generalan pregled uloge parlamenta i drugih državnih institucija po pitanjima sigurnosti. Glavna pitanja obrađena u dijelu I su:

- Koja su to najnovija dešavanja u oblasti sigurnosti?
- Šta su to takozvane nove prijetnje i odgovori?
- Zašto je potreban parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti?
- Koji su to osnovni principi demokratske uprave nad sektorom sigurnosti?
- Kakva je uloga parlamenta u odnosu na vladu i sudstvo?

U dijelu II su opisane sve faze ciklusa državne sigurnosne politike, kao i međunarodni propisi koji su relevantni za državnu sigurnosnu politiku. Posljednja dva poglavlja dijela II prikazuju ulogu građanskog društva i medija, kao i aspekt gendera na pitanja sigurnosti. Osnovna pitanja su sljedeća:

- Kakvu ulogu ima parlament u donošenju odluka o državnoj sigurnosnoj politici?
- Na koji način međunarodno pravo ograničava ili jača mogućnosti za državnu sigurnosnu politiku?
- Na koji način su građansko društvo i mediji povezani sa sektorom sigurnosti i na koji način parlament može iskoristiti njihove različite doprinose?
- Na koji način se pitanja sigurnosti mogu prenijeti na javnost?
- Kakvu ulogu imaju žene u sektoru sigurnosti?

U dijelu III je opisano Ko je ko u sektoru sigurnosti, što obuhvata vojsku, policiju i obavještajne službe, druge vojne organizacije na razini države i privatne zaštitarske firme.

- Koje su to osnovne funkcije i specifičnosti svake sigurnosne službe?
- Koji su mehanizmi unutarnje i političke odgovornosti neophodni?
- Na koji način parlamenti mogu vršiti djelotvoran nadzor nad sektorom sigurnosti?

U dijelu IV se ispituju instrumenti i sredstva koja parlamenti mogu koristiti za praćenje sektora sigurnosti i pružanja odgovora na, između ostalih, i ova pitanja:

- Kojim se instrumentima parlamentarci mogu koristiti da bi osigurali nadzor nad sektorom sigurnosti?
- Na koji način je moguće poboljšati parlamentarnu stručnost u vezi sa pitanjima sigurnosti?
- Kakva je uloga parlamentarnih istraga i saslušanja u vezi sa pitanjima sigurnosti?
- Na koji način mogu komisije za odbranu raditi djelotvorno?
- Kakvu ulogu ima ombudsmen?
- Na koji način radi institucija ombudsmena za odbranu?
- Zašto bi parlamentarci trebali obilaziti prostorije sigurnosnih službi?

U dijelu V su objašnjenje okolnosti koje predstavljaju poseban izazov za sigurnost, kao što su vanredno stanje, prijetnje unutarnjoj sigurnosti, terorizam i cyber kriminal. Također su istaknute implikacije učešća u međunarodnim mirovnim misijama koje se često upućuju u područja u kojima nema sigurnosti ili je u najboljem slučaju krhka. Stoga su u dijelu V, između ostalog, obrađena sljedeća pitanja:

- Na koji način je moguće očuvati delikatan balans između vanrednog stanja i očuvanja unutarnje sigurnosti i poštivanja ljudskih prava?
- Koji su ciljevi i ograničenja vanrednog stanja?
- Koje su promjene nastupile nakon 11. septembra? Kako se terorizam može razlikovati od opravdanih demokratskih protesta? Koje su posljedice po međunarodnu sigurnost država? Kakva je uloga parlamenta u ovoj oblasti?
- Kakva je relevantnost uključenost parlamenta u donošenje odluke o slanju trupa u inostranstvo u međunarodne mirovne operacije?

U dijelovima VI, VII i VIII su analizirana tri resursa koja se odnose na sektor sigurnosti. Dio VI se fokusira na budžet odbrane i njegovu kontrolu od strane parlamenta i *a posteriori* od strane državnih organa za reviziju.

- Kako budžet može biti ključni element sigurnosti?
- Na koji način se transparentnost i odgovornost mogu primijeniti na utvrđivanje budžeta za sektor sigurnosti?
- Koji su uvjeti pravog nadzora nad utvrđivanjem budžeta za sektor sigurnosti?
- Na koji način je moguće izvršiti reviziju sektora sigurnosti? Zašto je neovisni revizor bitan i kako on funkcionira?

U dijelu VII se govori o osoblju sektora sigurnosti i pomoći parlamentu u reguliranju načina regrutiranja, obabira i obuke vojnog osoblja, odlazak u penziju i penzijske šeme, služenje vojnog roka i alternativna služba.

- Na koji način se demokratske vrijednosti mogu ugraditi u osoblje sektora sigurnosti?
- Mogu li vojne osobe formirati vojne unije?
- Koja je to profesionalna etika sektora?
- Kako su služenje vojnog roka i alternativna služba regulirane u raznim zemljama?
- Da li postoje kodeksi ponašanja za vojsku? Da li postoje međunarodni standardi?
- Koji su aspekti upravljanja osobljem u ovom sektoru relevantni za parlamentarce?

Na kraju, u dijelu VIII su opisani materijalni resursi sektora sigurnosti, posebno nabavka (Šta kupiti od koga), trgovina naoružanjem i transferi:

- Koja su to zakonska ograničenja?
- Šta je to sveobuhvatno odlučivanje o nabavkama?
- Koje okolnosti opravdavaju povjerljivost?
- Kako parlament može ocijeniti ova pitanja?



## Sadržaj

### Uvod

#### Šta sve možete naći u ovom Priručniku

Lista priloga . . . . .

#### Dio I

Utvrđivanje koncepta sigurnosti i akteri:  
izazov sa kojim se suočavaju parlamentarci

<b>Poglavlje 1</b>	<b>– Promjena sigurnosti u svijetu koji se mijenja . . . . .</b>	<b>21</b>
<b>Poglavlje 2</b>	<b>– Relevantnost parlamentarnog nadzora . . . . .</b>	<b>25</b>
<b>Poglavlje 3</b>	<b>– Uloge i odgovornosti parlamenta i drugih državnih institucija . . . . .</b>	<b>28</b>

#### Dio II

Nadzor nad državnom sigurnosnom politikom

<b>Poglavlje 4</b>	<b>– Koncipiranje državne sigurnosne politike . . . . .</b>	<b>35</b>
<b>Poglavlje 5</b>	<b>– Državna sigurnosna politika i međunarodni propisi . . . . .</b>	<b>41</b>
<b>Poglavlje 6</b>	<b>– Uloga građanskog društva i medija . . . . .</b>	<b>46</b>
<b>Poglavlje 7</b>	<b>– Utjecaj aspekta gendera na sigurnosnu politiku . . . . .</b>	<b>57</b>

#### Dio III

Osnovne operativne komponente sektora sigurnosti

<b>Poglavlje 8</b>	<b>– Vojska . . . . .</b>	<b>69</b>
<b>Poglavlje 9</b>	<b>– Druge vojne organizacije na razini države . . . . .</b>	<b>75</b>
<b>Poglavlje 10</b>	<b>– Policijske strukture . . . . .</b>	<b>78</b>
<b>Poglavlje 11</b>	<b>– Tajne i obavještajne službe . . . . .</b>	<b>82</b>
<b>Poglavlje 12</b>	<b>– Privatne zaštitarske i vojne firme . . . . .</b>	<b>89</b>

#### Dio IV

Državna sigurnost pod lupom parlamenta: uvjeti i mehanizmi

<b>Poglavlje 13</b>	<b>– Uvjeti djelotvornog parlamentarnog nadzora . . . . .</b>	<b>97</b>
<b>Poglavlje 14</b>	<b>– Parlamentarni mehanizmi primijenjeni na sektor sigurnosti . . . . .</b>	<b>106</b>

Interparlamentarna unija i Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama -  
Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti, 2003

<b>Poglavlje 15</b>	<b>– Parlamentarne komisije za obranu ili sigurnost</b> . . . . .	<b>113</b>
<b>Poglavlje 16</b>	<b>– Ombudsmen</b> . . . . .	<b>118</b>
<b>Poglavlje 17</b>	<b>– Obilazak objekata službi sigurnosti</b> . . . . .	<b>123</b>

*Dio V*

*Nadzor nad službama sigurnosti u akciji: specijalni uvjeti i operacije*

<b>Poglavlje 18</b>	<b>– Vanredna stanja</b> . . . . .	<b>129</b>
<b>Poglavlje 19</b>	<b>– Očuvanje unutarnje sigurnosti</b> . . . . .	<b>133</b>
<b>Poglavlje 20</b>	<b>– Terorizam</b> . . . . .	<b>138</b>
<b>Poglavlje 21</b>	<b>– Sigurnost i informacione tehnologije: nova sredstva i izazovi</b> . . . . .	<b>149</b>
<b>Poglavlje 22</b>	<b>– Međunarodne mirovne misije</b> . . . . .	<b>153</b>

*Dio VI*

*Finansijski resursi:*

*ostvarenje djelotvorne budžetske kontrole nad sektorom sigurnosti*

<b>Poglavlje 23</b>	<b>– Sigurnost i moć novca</b> . . . . .	<b>167</b>
<b>Poglavlje 24</b>	<b>– Revizija budžetskih rashoda sektora sigurnosti</b> . . . . .	<b>183</b>

*Dio VII*

*Ljudski resursi u sektoru sigurnosti:*

*osiguravanje profesionalizma i demokratskog nadzora*

<b>Poglavlje 25</b>	<b>– Unapređenje demokratskih vrijednosti u sektoru sigurnosti</b> . . . . .	<b>193</b>
<b>Poglavlje 26</b>	<b>– Kadrovsko upravljanje u sektoru sigurnosti</b> . . . . .	<b>206</b>
<b>Poglavlje 27</b>	<b>– Vojna obaveza i prigovor savjesti</b> . . . . .	<b>209</b>

*Dio VIII*

*Materijalni resursi:*

*realiziranje djelotvorne kontrole transfera i nabavke oružja*

<b>Poglavlje 28</b>	<b>– Nabavka oružja i vojne opreme</b> . . . . .	<b>217</b>
<b>Poglavlje 29</b>	<b>– Trgovina i transfer oružja</b> . . . . .	<b>220</b>

**Interparlamentarna unija** . . . . . **238**

**Centar za demokratsku kontrolu  
nad oružanim snagama u Ženevi (DCAF)** . . . . . **239**

**Tematski indeks** . . . . . **243**

## Lista priloga

Prilog br. 1	Druge vrste prijetnje sigurnosti obuhvataju sljedeće faktore, bilo pojedinačno ili kombinirano ...	.22
Prilog br. 2	Različite vrste sigurnosnih aranžmana	.23
Prilog br. 3	Moguće funkcije osnovnih grana državne vlasti u vezi sa sektorom sigurnosti	.29
Prilog br. 4	Dobra uprava kao važna vrijednost u smislu demokratskog nadzora nad sigurnosnim sektorom	.32
Prilog br. 5	Postavljanje pitanja u vezi s državnom sigurnosnom politikom	.35
Prilog br. 6	Direktna demokracija i ratificiranje međunarodnih sporazuma i drugih sporazuma: primjer Švicarske	.44
Prilog br. 7	Građansko društvo u Latinskoj Americi: praktična ilustracija uloge i značaja organizacija građanskog društva	.48
Prilog br. 8	Nove vrste rata: teška vremena za slobodu štampe	.50
Prilog br. 9	Slobodna štampe nakon 11. septembra 2001.	.52
Prilog br. 10	Parlamentarne web stranice	.53
Prilog br. 11	Parlamenti i mediji	.54
Prilog br. 12	Gender u mirovnim procesima	.58
Prilog br. 13	Utjecaj gendera na mirovne operacije i procese	.61
Prilog br. 14	Broj žena u vojsci: primjeri iz zemalja članica NATO pakta	.62
Prilog br. 15	Uključivanje žena u sigurnosnu politiku kao dio integriranja gendera u sfere životne sfere	.63
Prilog br. 16	Nove dimenzije i izazovi u vezi sa uključivanjem žena u sektor sigurnosti	.69
Prilog br. 17	Zemlje bez vojske	.70
Prilog br. 18	Reforma odbrambenog sistema: koji je cilj?	.72
Prilog br. 19	Upotreba vojske u civilne svrhe provođenja zakona u Južnoj Africi	.76
Prilog br. 20	Primjeri drugih vojnih jedinica u nekoliko zemalja	.78
Prilog br. 21	Ključne karakteristike demokratskog rada policije	.79
Prilog br. 22	Opasna pogrešna tumačenja i okolnosti	.80
Prilog br. 23	Rad policije u Eritreji: policija u razvoju	.83
Prilog br. 24	Parlamentarna i posebna sredstva dodijeljena obavještajnim službama: primjer Argentine	.84
Prilog br. 25	Primjeri prakse postupanja parlamentarnih komisija sa povjerljivim dokumentima	.90
Prilog br. 26	Privatne zaštitarske i vojne firme i potencijalna opasnost za demokraciju	

Prilog br. 27	Instrumenti ili "alati" koje parlament može koristiti za osiguranje demokratskog nadzora nad sektorom sigurnosti . . . .98
Prilog br. 28	Proaktivna strategija za parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti . . . . .101
Prilog br. 29	Mehanizmi i prakse jačanja parlamentarne stručnosti u vezi sa pitanjima sigurnosti: nekoliko sugestija . . . . .102
Prilog br. 30	Zajedničke karakteristike parlamentarne mašinerije i procedure za nadzor nad izvršnom vlašću . . . . .106
Prilog br. 31	Sugestije za djelotvorna poslanička pitanja . . . . .108
Prilog br. 32	Ključne karakteristike parlamentarnih istražnih komisija . . . . .109
Prilog br. 33	Istražna komisija ispituje raspoređivanje kanadskih snaga u Somaliji: ilustracija javnog efekta parlamentarnih izvještaja na pitanja sigurnosti . . . . .111
Prilog br. 34	Moguće ključne funkcije parlamentarne komisije za pitanja odbrane i sigurnosti . . . . .115
Prilog br. 35	Zajedničke sjednice komisije za vanjske poslove i komisije za odbranu Stortinga (norveškog parlamenta) . . . . .116
Prilog br. 36	Ombudsmen . . . . .118
Prilog br. 37	Pregled ombudsmena za odbranu u odabranim zemljama . . . .119
Prilog br. 38	Njemački parlamentarni komesar za oružane snage . . . . .121
Prilog br. 39	Iskustvo iz Argentine . . . . .123
Prilog br. 40	Opcioni protokol uz Konvenciju protiv mučenja povećava mogućnost obilaska objekata sigurnosnih službi . . . . .124
Prilog br. 41	Vanredna stanja: svrha i principi . . . . .130
Prilog br. 42	Očuvanje sigurnosti i demokracije . . . . .135
Prilog br. 43	Iskrivljenja sa ozbiljnim posljedicama . . . . .136
Prilog br. 44	Odgovor Vijeća sigurnosti UN na 11. septembar/rujan . . . . .139
Prilog br. 45	Borba protiv terorizma . . . . .141
Prilog br. 46	Konvencija za zaštitu pojedinaca u pogledu računarske obrade osobnih podataka (ETS br. 108) . . . . .151
Prilog br. 47	Postizanje, očuvanje, provođenje i izgradnja mira: neke UN definicije koje mogu biti od koristi . . . . .153
Prilog br. 48	Korak po korak proces raspoređivanja snaga UN u operacijama za očuvanje mira . . . . .158
Prilog br. 49	Pravila o angažiranju mirovnih misija . . . . .159
Prilog br. 50	UN obuka za čuvare mira . . . . .161
Prilog br. 51	Budžet: ključni instrument za demokratsku upravu . . . . .167
Prilog br. 52	Zašto parlament treba uzeti aktivno učešće u budžetu? . . . . .169
Prilog br. 53	Rashodi u vezi sa odbranom izraženi kao % od GDP-a raznih dijelova svijeta i izabranih zemalja . . . . .170
Prilog br. 54	Sistem planiranja, programiranja i utvrđivanja budžeta . . . . .172
Prilog br. 55	Osnovne komponente budžeta odbrane:



	budžet odbrane u županiji za 2002. ....	175
Prilog br. 56	Ključne prepreke transparentnom utvrđivanju budžeta za sektor sigurnosti .....	176
Prilog br. 57	Tri nivoa klasifikacije u budžetu sigurnosti .....	178
Prilog br. 58	Osnovni problemi koji ograničavaju djelotvornu kontrolu budžeta sektora sigurnosti .....	179
Prilog br. 59	Prakse u vezi sa budžetom odbrane u nekoliko država Jugoistočne Evrope (stanje 2001.) .....	181
Prilog br. 60	Glavni revizor .....	184
Prilog br. 61	Uloga Nacionalnog ureda za reviziju Ujedinjenog Kraljevstva u parlamentarnom nadzoru nad sektorom sigurnosti .....	185
Prilog br. 62	Parlament u Gruziji i budžetska kontrola .....	187
Prilog br. 63	Preporuka Vijeća Evrope o pravu na udruživanje za pripadnika profesionalnih kadrova u oružanim snagama .....	195
Prilog br. 64	Vodstvo i demokratsko obrazovanje u njemačkim oružanim snagama: principi koje podrazumijeva "Innere Führung" .....	199
Prilog br. 65	Kodeks ponašanja za pripadnike službi koje rade na čuvanju reda i zakona .....	200
Prilog br. 66	OSSE (OSCE) Kodeks ponašanja u političko-vojnim aspektima sigurnosti (1994): ključna obilježja .....	201
Prilog br. 67	Kadrovsko upravljanje: tačke od interesa za parlamentarce .....	206
Prilog br. 68	Služenje vojske u svijetu .....	210
Prilog br. 69	Uznemiravanje osoba na služenju opće vojne obaveze .....	212
Prilog br. 70	Rezolucija 1998/77 UN Komisije za ljudska prava: prigovor savjesti na služenje vojnog roka .....	214
Prilog br. 71	Alternativno služenje vojnog roka: primjer Švajcarske .....	215
Prilog br. 72	Zašto članovi parlamenta treba da vode računa o nabavci oružja .....	220
Prilog br. 73	Slabe ili nejasne strategije nabavke oružja ili procesi nabavke visokog stepena povjerljivosti mogu dovesti do... ..	221
Prilog br. 74	Nizozemska strategija o nabavkama u svrhe odbrane: Dimenzija kontrole parlamenta .....	222
Prilog br. 75	Transfer oružja: definicija .....	225
Prilog br. 76	Regionalni dogovori o transferu oružja .....	226
Prilog br. 77	Kako učiniti sankcije na oružje mudrijim: šta mogu učiniti parlamenti .....	229
Prilog br. 78	Trgovina viškovima oružja: negativna posljedica razoružanja .....	230
Prilog br. 79	Procjene o trgovini lakim oružjem .....	231
Prilog br. 80	UN-ov program aktivnosti protiv ilegalne trgovine lakim oružjem i oruđem: ključna pitanja za parlamentarce .....	232
Prilog br. 81	Uloga parlamenta u kontroli izvoza oružja: transparentnost i odgovornost u zemljama Evropske unije .....	233



**Dio I**

**Utvrđivanje koncepata  
sigurnosti i akteri:  
Izazov sa kojim se suočavaju parlamentarci**



## Poglavlje 1

# Promjena sigurnosti u svijetu koji se mijenja

U proteklih deset godina došlo je do radikalne promjene globalne sigurnosne situacije. Stare prijetnje su izbljedile i njihovo mjesto su zauzeli novi izazovi koji ulijevaju strah. To je potaklo novi način razmišljanja o pukim idejama u čijoj osnovi leže sigurnost, sukob i mir.

### Mir i sigurnost u demokratskim zemljama

Ne predstavlja baš svaki sukob prijetnju miru i sigurnosti. U svakom društvu postoje konkurentska i često suprotstavljena stajališta o širokom dijapazonu pitanja. U demokratskom društvu sloboda izražavanja omogućava ljudima da takva stajališta prenesu na svoje izabrane predstavnike, koji opet imaju zadatak da razgovaraju i prosuđuju o pitanjima putem javne debate. Ovakva procedura omogućava demokratskim zemljama da umanje opasnost izbijanja sukoba i da tražaju za održivim kompromisnim rješenjima koje će podržati opća javnost. Nije nimalo iznenađujuća činjenica da često zbog nepostojanja demokratskih institucija koje bi kvalitetno funkcionirale dolazi do eskaliranja tenzija van kontrole, koje prerastaju u nasilje i sukob. S obzirom na ugrađeni mehanizam usmjeravanja sukoba, na demokraciju se počelo gledati kao na sistem koji je po svojoj prirodi povezan sa mirom i sigurnosti.

Postoji još jedan razlog zbog kojeg postoji takva veza: naime, postignuta je opća saglasnost da sigurnost nije sama po sebi cilj, nego bi u konačnici trebala biti u funkciji dobrobiti građana. Demokracija, koja ima korijene u djelotvornom radu parlamenta, će najvjerojatnije ovoj ideji dati praktično značenje:

*"Suverenitet zajednice, regiona, nacije, države,  
ima smisla samo ako potječe iz iskrenog suverenita -  
to jeste, iz suvereniteta ljudskog bića" - Vaclav Havel*

Nacionalna sigurnost, sa fokusom na zaštitu države, "postaje" ljudska sigurnost koja na prvo mjesto stavlja čovjeka i zajednicu. U praksi je to usmjerilo države na proširenje njihovih odgovora na prijetnje sigurnosti kroz:

- ✓ **Preventivne mjere:** inicijative za sprečavanje sukoba, kao što su rješenja za sukobe sa orijentacijom na ljude i mjere izgradnje mira
- ✓ **Intervencije:** u ekstremnim slučajevima, kada ne uspiju druga nastojanja - intervenira se u unutarnjim sukobima da bi se zaštitilo stanovništvo koje se nalazi pred velikim rizikom;
- ✓ **Reaktivne mjere:** mjere pružanja pomoći, koje su neophodne u toku ili nakon građanskog rata kako bi se civilima koji u toku rata prolaze kroz patnje pružila podrška. Ovo se odnosi na izgradnju centara za smještaj raseljenih osoba, davanje azila izbjeglicama ili pružanje humanitarne pomoći.

## Od vojne do sveobuhvatne sigurnosti

Pomjeranje fokusa na "sigurnost ljudi" prati proširenje koncepta sigurnosti u odnosu na striktno vojna promišljanja. Postiže se sve veći konsensus da bi se pitanju sigurnosti trebalo pristupiti na sveobuhvatan način, pri čemu se u obzir trebaju uzeti također i faktori koji nisu vojne prirode (pogledati prilog br.1).

### Prilog br. 1

Druge vrste prijetnje sigurnosti obuhvataju sljedeće faktore, bilo pojedinačno ili kombinirano ...

- ▷ Političke prijetnje, kao što su unutarnja politička nestabilnost, propale države, terorizam i zloupotreba ljudskih prava;
- ▷ Ekonomske prijetnje, kao što su siromaštvo, sve veći jaz između bogatih i siromašnih zemalja, međunarodna finansijska recesija, utjecaj ekonomski moćne ili nestabilne susjedne zemlje i piratstvo;
- ▷ Ekološke prijetnje i one koje je proizveočovjek, kao što su nuklearne katastrofe, globalne ekološke promjene, degradacija zemljišta ili vode, nedostatak hrane i drugih resursa;
- ▷ Socijalne prijetnje, kao što su sukobi između manjinskog i većinskog stanovništva, prenapučenost, organizirani kriminal, nekontrolirane masovne imigracije i oboljenja;

Prednost šireg programa sigurnosti je ta što on pruža sveobuhvatnije razumijevanje prijetnji sigurnosti i potrebnih reakcija. Nedostatak je taj što službe sigurnosti, koje obuhvataju sve organizacije koje imaju zakonske ovlasti

da upotrijebe silu, da naredi upotrebu sile ili da zaprijeti upotrebom sile kako bi zaštitile državu i građane, mogu postati isuvuše moćne ukoliko postanu aktivne u nevojnim sektorima društva. Osim toga, sektor sigurnosti možda ne posjeduje potrebnu stručnost za odgovor na te nove izazove.

## Od pojedinačne sigurnosti država do sigurnosne saradnje među državama

Ideja da se državna sigurnost ne može postići samo putem "samopomoći", nego da je potrebna međudržavna saradnja u oblasti sigurnosti je vrlo stara. U devetnaestom vijeku pristup "balansa snaga" je bio izrazit. U dvadesetom vijeku su procvat doživjele organizacije za kolektivnu sigurnost, kao što su Liga naroda i njen nasljednik Ujedinjeni narodi, ali i kolektivne odbrambene organizacije, kao što je NATO.

Od kraja hladnog rata došlo je do velikog porasta broja unutarnjih sukoba. Odnedavno je terorizam počeo dominirati u vijestima i novinskim naslovima. Globalizacija je pojačala međusobnu ovisnost država, između ostalog, i u domenu sigurnosti. Danas prijetnje sigurnosti u jednoj zemlji mogu se lako preliti na cijeli region i destabilizirati ga, čak i ugroziti mir u svijetu. Ova nova realnost, skupa sa proširenjem programa sigurnosti, dala je dodatni poticaj međunarodnoj saradnji u oblasti sigurnosti.

### Prilog br. 2

#### Razli-ite vrste sigurnosnih aran`mana

##### ▷ Kolektivna odbrana

Kolektivna odbrana se definira kao sporazum kojim se dvije ili više država obavezuju da će jedna drugoj pomoći u slučaju napada izvana. Najpoznatiji primjeri ove vrste sigurnosnog aranžmana su NATO i Organizacija američkih država.

##### ▷ Kolektivna sigurnost

U okviru ovog sistema, zajednica je saglasna da će odustati od upotrebe sile i da će pomoći svakoj članici zajednice u slučaju da druga članica pribjegne upotrebi sile. To je sistem koji osigurava



snagu reakciju međunarodne zajednice na narušavanje međunarodnog mira. Za razliku od kolektivne odbrane, kolektivna sigurnost je usmjerena protiv napada iz unutrašnjosti zajednice. UN predstavlja tipičan primjer kolektivnog sistema sigurnosti. Prema članu 41. i 42. Povelje, od međunarodne zajednice se očekuje da izvrši pritisak na krivitelja mira, bez obzira da li se radi o prisili koja nije vojnoj karaktera ili o upotrebi vojne sile.

Izvor: SIMMA, Bruno: Povelja ujedinjenih naroda, 1995

#### ▷ Kooperativna sigurnost

Kooperativna sigurnost povezuje kolektivnu sigurnost sa sveobuhvatnim pristupom sigurnosti. Može se definirati kao "širok pristup sigurnosti koji je po svom obimu multidimenzionalan; naglašava razuvjeravanje umjesto odvajanje; inkluzivna je, a ne ekskluzivna; nije ograničena za članstvo; daje prednost multilateralizmu u odnosu na bilateralizam; ne daje prednost vojnim rješenjima u odnosu na mirna rješenja; pretpostavlja da su države osnovni akteri u sigurnosnom sistemu, s tim što prihvata da nedržavni akteri mogu da imaju bitnu ulogu; ne zahtijeva stvaranje zvaničnih institucija sigurnosti, ali ih i ne odbija; i koji, iznad svega, naglašava vrijednost stvaranja navika vođenja dijaloga na multilateralnoj osnovi"

Izvor: EVANS Gareth: Cooperating for Peace (Saradnja u interesu mira), 1993

"Kolektivni odbrambeni aranžman" predstavlja jednu od najdalekosežnijih vidova saradnje. Osim toga, labavija sigurnosna saradnja postoji i u mreži bilateralnih i multilateralnih sporazuma, bez zvaničnih ili vodećih vojnih organizacija.

Odluka o priključenju organizaciji za sigurnosnu saradnju, a posebno kolektivna odbrambena organizacija, ostavlja jak efekat na sigurnosnu situaciju određene zemlje. U principu, takvom saradnjom se pojačava sigurnost u zemlji s obzirom da ona osigurava kolektivnu "pesnicu" protiv prijetnji. Međutim, članstvo, ima svoju cijenu: zemlja je obavezna da se prilagodi ciljevima i uvjetima alijanse, čime ograničava vlastite opcije definiranja sigurnosne politike na državnom nivou. Osim toga, ona utječe i na parlamentarni nadzor s obzirom da proces odlučivanja polako prelazi sa domaće na međunarodnu arenu.



## Poglavlje 2

# Relevantnost parlamentarnog nadzora

Postoji rasprostranjeno mišljenje da sigurnosna politika predstavlja 'prirodni' zadatak izvršne vlasti s obzirom da ona posjeduje neophodno znanje i može brzo djelovati. Na parlament se gleda kao na manje adekvatnu instituciju za bavljenje pitanjima sigurnosti, posebno s obzirom na njegove često vremenski duge procedure i nedostatak potpunog uvida u neohodnu stručnost i informacije. Međutim, kao što je to slučaj i sa bilo kojom drugom političkom sferom, parlamentu su dati u nadležnost revizija i praćenje rada izvršnih organa vlasti. Postoje najmanje četiri razloga zbog kojeg je takav nadzor nad pitanjima sigurnosti od osnovnog značaja:

### **Kamen temeljac demokracije za sprečavanje autokratske vladavine**

Bivši francuski premijer Georges Clémenceau je jednom izjavio da je "rat isuviše preozbiljna stvar da bi se povjerila vojsci". Osim njene humorističke strane, ova izjava nas podsjeća na to da u demokratskom društvu predstavnici građana imaju vrhovnu vlast i nijedan državni sektor ne bi smio biti isključen iz njihove kontrole. Država bez parlamentarne kontrole nad svojim sektorom sigurnosti, posebno nad vojskom, bi se u najboljem slučaju trebala ocijeniti kao nedovršena demokracija ili demokracija u stvaranju.

Prema eminentnom američkom naučniku Robertu A. Dahlu, "najtemeljniji i najkonstantniji problem politike je izbjegavanje autokratske vladavine". S obzirom da se sektor sigurnosti bavi jednim od ključnih zadataka države, potreban je sistem provjera i balansa kao protuteža moći izvršne vlasti. Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti stoga predstavlja osnovni element raspodjele vlasti na državnom nivou, i ukoliko je djelotvoran, on ograničava moć izvršne vlasti ili predsjednika.

### **Nema oporezivanja bez zastupljenosti**

Do danas budžet predstavlja jedan od najvažnijih mehanizama parlamenta za kontrolu izvršne vlasti. Od prvih dana svoga postojanja u Zapadnoj Evropi parlamenti su zahtijevali glas u političkim pitanjima, pritom tvrdeći da: "nema

opozivanja bez zastupljenosti". S obzirom da organizacije sigurnosnog sektora koriste znatan dio državnog budžeta, i dalje je izuzetno bitno da parlament vrši nadzor nad korištenjem oskudnih javnih sredstava na efikasan i djelotvoran način.

### **Stvaranje zakonskih parametara za pitanja sigurnosti**

U praksi, izvršna vlast utvrđuje zakone kojim se reguliraju pitanja sigurnosti. Bez obzira na to, članovi parlamenta igraju važnu ulogu u razmatranju nacrti zakona. Oni mogu, ukoliko je potrebno, predložiti amandmane kojim osiguravaju da predložene zakonske odredbe adekvatno odražavaju nov način razmišljanja o sigurnosti. Osim toga, na parlamentu je da vodi računa o tome da zakon ne ostane mrtvo slovo na papiru, nego da bude u potpunosti primijenjen.

### **Most do javnosti**

Izvršna vlast ne mora uvijek biti u potpunosti upoznata sa pitanjima sigurnosti koja su za građane prioritetna. Parlamentarci održavaju redovne kontakte sa građanima i imaju dobru poziciju sa koje mogu ocijeniti njihova gledišta. Oni nakon toga mogu na parlamentu pokrenuti pitanja građana i voditi računa o tome da su ona zakonski riješena kroz odredbe o pitanjima sigurnosti i politike.

## **Izazovi pred parlamentarnim nadzorom nad sektorom sigurnosti**

Barem tri aspekta sektora sigurnosti predstavljaju pravi izazov za parlamentarni nadzor:

Zakoni o tajnosti mogu onemogućiti nastojanja u pravcu povećanja transparentnosti u sektoru sigurnosti. Zakoni o tajnosti, posebno u zemljama u kojima se demokratski sistem vlasti razvija, kao i u zemljama koje su razorene ratom, mogu ograničiti ili ugroziti parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti; razlog za to je i nepostojanje zakonskih propisa kojim se regulira sloboda informiranja.

Sektor sigurnosti predstavlja izrazito kompleksnu oblast u kojoj parlamenti trebaju vršiti nadzor nad pitanjima kao što su nabavka naoružanja, kontrola naoružanja i spremnost/gotovost vojnih jedinica. Nemaju svi parlamentarci

dovoljno znanja i stručnosti da bi se djelotvorno bavili tim pitanjima. Niti možda imaju vremena i priliku da ih razviju, jer su njihovi mandati u parlamentu vremenski ograničeni i možda nemaju dovoljan pristup ekspertima u zemlji i inozemstvu;

Naglasak na međunarodnu saradnju u oblasti sigurnosti može utjecati na transparentnost i demokratsku legitimnost sigurnosne politike zemlje ukoliko dovodi do isključenja parlamenta iz procesa. Stoga je izuzetno važno da je parlament u mogućnosti da dà doprinos, sudjeluje i prati debate i donošene odluka na međunarodnom planu.

## Poglavlje 3

# Uloge i nadležnost parlamenta i drugih državnih institucija

## Zajednička nadležnost

Iako parlament i vlada imaju različite uloge u sektoru sigurnosti, oni imaju zajedničku nadležnost za održavanje kvalitetnog funkcioniranja sektora sigurnosti. Ova ideja zajedničke nadležnosti također se odnosi i na odnos između političkih i vojnih lidera. Na ove dvije strane se ne bi smjelo gledati kao na suprotstavljene strane sa suprotnim ciljevima. One trebaju jedna drugu kako bi obje postigle djelotvornu, sveobuhvatnu sigurnosnu politiku koja će biti usmjerena na građane. Demokratski nadzor stoga treba obuhvatati i dijalog između političkih vođa i visokih vojnih oficira, koji će se temeljiti na povjerenju, otvorenoj komunikaciji i međusobnom uključivanju. Redovni kontakti među njima imaju još jednu važnu prednost: političari i vojni lideri se neće otuđiti jedni od drugih, čime će pomoći učvršćivanje stabilnosti.

## Podjela uloga

Tri grane vlasti na državnom nivou, izvršna, zakonodavna i sudska, ispunjavaju osnovne uloge u državnoj sigurnosnoj politici. U prilogu br. 3 je dat njihov opis kojim se naglašavaju posebne funkcije svakog od tri osnovna aktera unutar izvršne vlasti - šefa države, vlade i općeg osoblja. Cilj priloga je da se pruži pregled mogućih funkcija, s obzirom da se politički sistemi razlikuju od zemlje do zemlje. Stoga se ne može reći da opis predstavlja situaciju u svim zemljama.

Osim parlamenta, sudska i izvršna vlast i građansko društvo daju bitan neformalni doprinos formuliranju i realiziranju sigurnosne politike, dok mediji doprinose kroz obavještanje javnosti o namjerama i mjerama svih državnih aktera (pogledati poglavlje 6).

Na kraju, dva institucionalna aktera igraju osnovnu ulogu u nadzoru nad realizacijom državne sigurnosne politike i odgovarajućim budžetom. To su ombudsmeni (pogledati poglavlje 16) i glavni revizor (pogledati poglavlje 24).

## Politička odgovornost

Sigurnosne službe bi trebale biti odgovorne svakoj od osnovnih grana državne vlasti:

- ✓ Izvršnoj, koja vrši direktnu kontrolu sa središnjih, regionalnih ili lokalnih nivoa vlasti, utvrđuje budžet, opće smjernice i prioritet aktivnosti sigurnosnih službi;
- ✓ Zakonodavnoj, koja vrši parlamentarni nadzor putem donošenja zakona kojim se definiraju i reguliraju sigurnosne službe i njihove ovlasti i putem usvajanja odgovarajućeg budžeta. Takva kontrola može također obuhvatati i uvođenje parlamentarnog ombudsmena ili komisije koja ima pravo pokrenuti istrage u vezi sa pritužbama javnosti;
- ✓ Sudskoj, koja i prati sektor sigurnosti i pokreće građanskopravne i krivičnopravne postupke protiv pripadnika oružanih snaga, kad god je to potrebno.

### Prilog br. 3

#### Moguće funkcije osnovnih grana državne vlasti u vezi sa sektorom sigurnosti

	Parlament	Sudstvo	[ef dr`ave	Izvr{na vlast	Komandant general{taba
Vrhovna komanda	U nekim zemljama parlament vodi debatu odnosno imenuje vrhovnog komandanta	Ustavni sud ocjenjuje ustavnost odluke da predsjednik ili vlada bude glavnokomanduju}i vojske	U nekim zemljama {ef dr`ave ima samo ceremonijalnu funkciju, dok u drugim ima stvarne ovlasti; naprimjer, funkciju vrhovne komande u toku rata	Vlada ima ulogu vrhovnog komandanta u vrijeme rata	U nekim zemljama funkcija vrhovnog komandantap ostoji samo u doba rata, dok je u drugim to stalna funkcija



Interparlamentarna unija i Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama -  
Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti, 2003

Sigurnosna politika	Debate i odobrava sigurnosni koncept i usvaja zakone	-	Proglašava zakone u vezi sa sigurnosnom politikom	Predlaže i provodi sigurnosnu politiku	Savjetuje vladu i planira, pomaže i provodi sigurnosnu
Budžet	Odobrava budžet		-	Predlaže budžet	Savjetuje vladu
Zakoni o odbrani	Usvaja zakone	Ustavni sud tumači ustavnost zakona	Potpisuje proglašenje zakona	Predlaže zakone i donosi podzakonske akte	Savjetuje vladu; provodi zakone
Osoblje	U nekim zemljama parlament je nadležan za potvrđivanje najviših imenovanja	Ocjenjuje zakonitost njihova ponašanja	Imenuje glavne komandante; odobrava kadrovske planove	Imenuje glavne komandante	Daje savjete u vezi sa kadrovskim planovima; provodi kadrovske planove; imenuje niže komandante
Nabavke	Pregleda odnosno odobrava glavne projekte za nabavku naoružanja	Ocjenjuje kršenja zakona o korupciji i previri u toku suđenja	-	Predlaže nabavku naoružanja	Pokreće i provodi proces nabavke naoružanja
Upuđivanje snaga u inozemstvo / primanje stranih trupa	a priori odobrenje; a posteriori odobrenje ili bez odobrenja	Ocjenjuje zakonitost njihova ponašanja	-	Pregovara o međunarodnoj odluci o pravilima angažmana	Operativna komanda
Međunarodni sporazumi, pridruđivanje alijansama	Odobrenje		Zaključuje i ratificira međunarodne sporazume	Nadležnost za međunarodne pregovore	Savjetuje vladu

Kao što smo naveli, u svim zemljama nisu iste uloge tri grane vlasti na državnom nivou. Međutim, izuzetno je važno da postoji sistem raspodjele ovlasti u bilo koje doba, čime se osigurava vršenje provjera i balansiranje u odnosu na političku zloupotrebu sigurnosnog sektora. Imajući na umu činjenicu

da u mnogim zemljama vlade nastoje ispuniti dominantnu ulogu po pitanju direktnog praćenja, važno je da parlamenti imaju djelotvorne ovlasti i resurse neophodne za vršenje nadzora. Ovo postaje još važnije, s obzirom da novi izazovi u smislu kontrole (pogledati poglavlje 1) mogu navesti javne institucije na redefiniranje svojih uloga.

## Principi demokratskog i parlamentarnog nadzora

Na međunarodnom nivou ne postoje dogovoreni standardi u oblasti demokratskog i parlamentarnog nadzora jer se na sigurnost i odbranu gledalo kao na pitanja koja spadaju u domen državnog suvereniteta. Postoje određeni standardi na regionalnom nivou, kao što je, naprimjer OSCE-ov Kodeks ponašanja (za dodatne informacije pogledati prilog broj 66). Također postoje određeni principi kojim se reguliraju demokratski civilno-vojni odnosi:

- ✓ Država je jedini akter u društvu koji ima legitiman monopol nad upotrebom sile; sigurnosne službe su odgovorne legitimnim demokratskim organima vlasti;
- ✓ Parlament je suveren i njemu je izvršna vlast odgovorna za utvrđivanje, primjenu i pregled sigurnosne i odbrambene politike;
- ✓ Parlament ima jedinstvenu ustavnu ulogu u smislu odobrenja i revizije troškova odbrane i sigurnosti;
- ✓ Parlament ima osnovnu ulogu u smislu proglašenja i ukidanja vanrednog stanja ili ratnog stanja (pogledati poglavlje 18);
- ✓ Principi dobre uprave (pogledati prilog 4) i vladavina prava se odnose na sve grane vlasti, te time i na sigurnosni sektor;
- ✓ Osoblje sigurnosnog sektora ima pojedinačnu odgovornost pred sudovima za kršenje domaćih i međunarodnih zakona (u vezi sa nesavjesnim postupanjem koje se sankcionira u građanskopravnim ili krivičnopravnim postupcima)
- ✓ Organizacije sigurnosnog sektora su politički neutralne.

**Prilog br. 4**

**Dobra uprava kao va`na vrijednost u smislu demokratskog nadzora nad sigurnosnim sektorom**

"Slika dobre uprave u malom je predvidivo, otvoreno odlu-ivanje na osnovnu informacija, birokracija pro`eta profesionalnim duhom koja djeluje u pravcu unapre|enja dobrobiti javnosti, vladavine prava, transparentnih procesa i jakog gra|anskog dru{tva koje sudjeluje u javnim pitanjima. Slabu upravu (s druge strane) karakterizira proizvoljno utvr|ivanje politike, neodgovorne birokracije, neprovedeni ili nepravedni pravni sistemi, zloupotreba izvr{ne vlasti, neanga`iranost gra|anskog dru{tva u javnom `ivotu i ra{irena korupcija."

Izvor: Svjetska banka. 1994. Governance: The World Bank's Experience  
(Uprava: iskustvo Svjetske banke) Washington



**Dio II**

**Nadzor nad državnom  
sigurnosnom politikom**



## Poglavlje 4

# Koncipiranje državne sigurnosne politike

### Sastavni elementi

Državna sigurnosna politika utvrđuje vladin pristup sigurnosti i kako se očekuje postizanje takve sigurnosti. Državna sigurnosna politika obuhvata osnovne odluke u vezi sa sigurnosnim sektorom koje utječu na vanjsku i unutarnju sigurnost države i društva. Temelji se na datom pristupu sigurnosti, daje smjernice za vojnu doktrinu i utvrđuje se unutar okvira međunarodnih i regionalnih regulativa kojima je država pristupila. Stoga, ona se ne temelji samo na percepciji potreba i prioriteta državne sigurnosti, nego na nju utječu razni vanjski faktori, pritisci i obaveze. U svim slučajevima ona treba ispuniti vrijednosti i principe koji su zajamčeni državnim ustavom ili poveljom.

#### Prilog br. 5

##### Postavljanje pitanja u vezi s državnom sigurnosnom politikom

U toku debate i odobrenja dokumenata državne sigurnosne politike ili u toku debata na temu njihove primjene pod posebnim okolnostima, predstavnici građana bi trebali odgovoriti na neka ili sva pitanja koja slijede:

- ✓ Od koje vrste prijetnji ili rizika se društvo treba štiti? Koje i -ije vrijednosti je potrebno štiti? Stoga, koja je vrsta sigurnosti potrebna?
- ✓ Da li državna sigurnosna politika obuhvata ispitivanje novih rizika sigurnosti kao što su organizirani kriminal i terorizam?
- ✓ Koliko je sigurnosti dovoljno?
- ✓ Kako se državna sigurnost najbolje postiže? Pridruženjem alijansi? Održavanjem neutralnosti?
- ✓ Koje operacije i snage državne sigurnosti najvjerovatnije poduzeti? Samo odbrambene operacije ili i biti uključene u mirovne operacije?



- ✓ Koja sredstva trebaju biti na raspolaganju i koji sektori trebaju biti angažirani da bi se postigla željena razina sigurnosti? Koliko dugo i pod kojim uvjetima?
- ✓ Koliko je često potrebno vršiti preispitivanje sigurnosne politike?
- ✓ Kako je moguće osigurati konzistentnost sigurnosne politike sa međunarodnim humanitarnim i ljudskim pravima i principima?
- ✓ Koje su finansijske i ekonomske implikacije i koliko će poreski obveznici biti spremni da plate?
- ✓ Na koji način sigurnosna politika i njena primjena utječu na vanjske odnose i regionalnu stabilnost?
- ✓ Koji je stvarni status i buduća državna strategija u vezi sa naoružanjem za masovno uništenje?

Kao pravilo, provođenje državne sigurnosne politike uključuje mnoge državne organe i resore, kao i političke dokumente. Stoga je bitno da država utvrdi sveobuhvatnu državnu strategiju za sigurnost uz sudjelovanje svih relevantnih aktera i osvrta na sve aspekte sigurnosti. Takav pristup pruža vladi mogućnost da se bavi svim sigurnosnim aspektima na integralan i sveobuhvatan način. Takozvani novi rizici, kao što su terorizam i međunarodni kriminal, posebno traže zajednička nastojanja, s obzirom da te nove prijetnje zahtijevaju angažman raznih institucija: vojnih, ministarstva finansija, policije, granične policije i obavještajno-sigurnosnih službi.

### **Značaj sudjelovanja parlamenta**

S obzirom na te činjenice i imajući na umu misiju parlamenta da predstavlja interese i probleme građana, postoji nekoliko razloga zbog kojih je potreban angažman parlamenta u utvrđivanju državne sigurnosne politike i njeno odobrenje od strane parlamenta na transparentan način:

- ✓ Državna sigurnosna politika utječe na život, vrijednosti i dobrobit ljudi i ne bi trebala biti prepuštena prosudbi izvršnih organa i same vojske;
- ✓ Državna sigurnosna politika ostavlja velike posljedice po budućnost vojske, njenih pripadnika, i muškaraca i žena;
- ✓ Državna sigurnosna politika ima velike finansijske posljedice i tiče se novca poreskih obveznika;

- ✓ Osim finansijskih izdataka, sigurnosne mjere mogu ograničiti slobodu i prava građana i utječu na demokraciju;
- ✓ Stoga je bitno da parlament osigura da su takve mjere u svako doba konzistentne sa postojećim međunarodnim humanitarnim pravom, posebno sa četiri Ženevske konvencije i dva Protokola i sa instrumentima kojima se garantiraju ljudska prava, posebno sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i Međunarodnom poveljom o građanskim i političkim pravima. U Povelji se kaže da određena prava ni pod kojim okolnostima ne mogu biti ograničena. Pogledati poglavlje 18-20.

## Uloga Parlamenta u fazama utvrđivanja državne sigurnosne politike

Što se tiče Parlamenta, debata o državnoj sigurnosnoj politici ne bi trebala biti samo jedna, nego cijeli proces koji se razvija kroz svoje četiri faze: utvrđivanje, odlučivanje, realiziranje i ocjena. Iako ne smije postojati umiješanost u nadležnosti izvršnih organa prilikom izrade i primjene te politike, proces bi trebao biti što je više moguće transparentan i participatoran, koji omogućava postizanje odgovarajućeg balansa između svih onih koji na njega vrše bilo kakav utjecaj, uključujući i sigurnosni sektor i vojno-industrijski kompleks.

U svim fazama bi parlamentarci stoga trebali biti u mogućnosti da koriste mehanizme koji im stoje na raspolaganju, putem kojih upoznaju izvršnu vlast sa problemima iz oblasti sigurnosti i očekivanjima javnosti: pitanja postavljena u usmenoj i pisanoj formi, zahtjevi, istrage, saslušanja pred posebnim odborom, "bijeke knjige", komunikacija sa ministrima i vladinim organima (pogledati također poglavlje 14 o parlamentarnim mehanizmima koji se primjenjuju na sektor sigurnosti).

### Utvrđivanje

U svim parlamentarnim sistemima Parlament ima ograničenu ulogu u fazi utvrđivanja nove državne sigurnosne politike. Ovaj zadatak prije svega pripada nadležnim vladinim organima i ministarstvima, Ipak, Parlament i njegovi članovi mogu imati značajnu ulogu u utvrđivanju toga da li postojeća politika zadovoljava potrebe i težnje građana, kao i u traženju njene revizije, ukoliko je to potrebno.

Idealno bi bilo da se njegova uloga stoga ne veže samo za predočavanje dokumenta koji on može prihvatiti ili odbiti. Njegova nadležna komisija, odnosno komisije, treba ju biti konsultirane u ranoj fazi procesa kako bi dale doprinos - odražavajući raznolikost političkih vizija u parlamentu - političkim dokumentima i zakonima u pripremi. Ovim ne samo da bi se omogućilo da se u razmatranje uzmu problemi javnosti već od samog početka procesa, nego bi se osigurala i pozitivnija atmosfera i debata na parlamentu kada se politički dokument dostavi na usvajanje. Najviši interesi cjelokupnog stanovništva bi se trebali staviti ispred odnosa moći između parlamentarne većine i opozicije i ne bi smjeli blokirati demokratsko čitanje dokumenta o državnoj sigurnosti. U tom duhu parlament bi trebao biti u stanju da predloži izmjene na predloženi dokument.

### **Odlučivanje**

Parlament može i treba imati bitnu ulogu u fazi odlučivanja, posebno kada dokument o državnoj sigurnosnoj politici dođe na parlament, on tada postaje "vlasništvo parlamenta" i njegova direktna odgovornost. Stoga je parlamentu potrebno dati dovoljno vremena da dokument detaljno prouči i on ne smije dozvoliti da se u tom procesu požuruje.

Parlament može odlučiti da odobri novu politiku i zakon koji je predložila vlada, ili da ga odbije i predloži izmjene. Još jednom, u ovoj fazi parlament treba da bude proaktivan i da vrši određeni utjecaj, te da predlaže promjene ukoliko nije zadovoljan sa dokumentom koji razmatra. Osnovna pitanja koja je moguće rješavati u toku parlamentarnih debata i odlučivanja su pomenuta na početku ovog poglavlja.

U ovoj fazi parlament vrši najvažniji utjecaj obično kroz budžet (za više informacija pogledati dio VI o finansijskim resursima). Ovaj utjecaj se radikalno povećava kada parlament dogovori da njegova nadležna komisija održi posebnu debatu i glasa o svakoj budžetskoj stavci u vezi sa sigurnošću posebno, kao i o cjelokupnom budžetu sigurnosne politike. Odbrambeni planovi se moraju definirati na vrijeme kako bi se omogućilo njihovo razmatranje i trebaju biti jasno povezani sa uvjetima budžeta.

Parlament može imati osnovnu ulogu u mobiliziranju ili povećanju javne potpore i osiguranju legitimnosti politike koja je konačno usvojena. Transparentnost u vođenju parlamentarnih debata u vezi sa pitanjima sigurnosti je stoga vrlo bitna i izuzetno je važno da javnost i mediji imaju pristup parlamentarnim debatama i saslušanjima.

## **Realizacija**

Odgovornost parlamenta prema državnoj sigurnosti se ne završava sa usvajanjem dokumenta o sigurnosnoj politici, niti čak sa budžetom; njegove funkcije nadzora i revizije bi se trebale rigorozno ojačati. U toku faze realizacije, parlament bi trebao detaljno ispitati vladine aktivnosti uz pomoć svih instrumenata koji su mu na raspolaganju (pogledati poglavlje 14) i uz pomoć drugih institucija za praćenje (naprimjer, državnog ureda za reviziju; (pogledati poglavlje 24). Parlament može vršiti utjecaj posebno putem svojih odluka o dodjeli budžetskih sredstava. Parlament bi također trebao vršiti reviziju profesionalne i stručne sposobnosti ureda za reviziju koja im je neophodna za reviziju rada i poštivanja propisa.

Parlament može intervenirati u vrijeme velikih promjena ili kriza koje zahtijevaju njegovo odobrenje vladinih mjera. Primjeri su: upućivanje snaga u inozemstvo (pogledati poglavlje 22) ili proglašenje vanrednog stanja (pogledati poglavlje 18). Osim toga, parlament može intervenirati ukoliko vlada napravi ozbiljne greške. U takvim situacijama parlament obično postavlja pitanja; u ekstremnim slučajevima parlament može narediti i posebnu istragu.

## **Ocjena i naučene lekcije**

U demokratskom okruženju vlada je nadležna za ocjenu relevantnosti svoje politike i predočavanje rezultata ocjene parlamentu, i u kvalitativnom i u kvantitativnom smislu. što se tiče parlamenta, takva ocjena neizbježno obuhvata reviziju dodjele budžetskih sredstava po stavkama - reviziju cifara i rada. Čak i da se radi o ocjeni koja se vrši uz vremensku odgodu, ona se uvijek može uzeti u obzir prilikom potvrđivanja postojeće politike ili utvrđivanja nove. Kad god je građansko društvo dinamično, nevladine organizacije uvijek provode ocjene sa svoje strane. Primjeri su ocjena mirovnih misija, osnovni i skupi sistemi naoružanja, kao i kadrovski sistemi ministarstva odbrane (posebno regrutiranje). Parlamenti također mogu ovlastiti konsultante da provedu posebne revizije rada.

## [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

### Sigurnosna politika

- ▷ Vodite računa o tome da postoji logična veza između državne sigurnosne politike, operacionih doktrina, odbrambenih planova i budućih potreba.
- ▷ Ukoliko je potrebno - posebno nakon porajanja sa politikom koja se koristi u drugim zemljama pod sličnim okolnostima - pokrenite pitanja na parlamentu u vezi sa njenom relevantnošću odnosno mogućim usavršavanjem u svjetlu najnovijih događaja u toj oblasti: pogledati dio I o nastajanju sigurnosnih politika i akterima.
- ▷ Parlament treba zakonski regulirati proces utvrđivanja, odlučivanja, realiziranja i ocjene državne sigurnosne politike, definirajući pritom ulogu parlamenta u svjetlu četiri faze ciklusa.

### Relevantna pitanja

- ▷ Vodite računa o tome da u procesu definiranja ili redefiniranja državne sigurnosne politike bude riječena veština pitanja pobrojana u prilogu broj 5 pod naslovom "Postavljanje pitanja u vezi sa državnom sigurnosnom politikom".



## Poglavlje 5

# Državna sigurnosna politika i međunarodni propisi

### Međunarodni principi

Međunarodni ugovori ograničavaju, ali ponekad i podržavaju opcije definiranja državne sigurnosne politike. Većina zemalja svijeta su članice Ujedinjenih naroda, te su stoga obavezne poštivati član 2.3. i 2.4. Povelje UN-a, u kojim se kaže: "

"Sve članice će rješavati svoje međunarodne sporove mirovnim putem na način na koji međunarodni mir i sigurnost i pravda neće biti dovedeni u opasnost."

"Sve članice će se u međunarodnim odnosima suzdržavati od izricanja prijetnji i upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke neovisnosti bilo koje države, i na bilo koji drugi način koji je nekonzistentan sa ciljevima Ujedinjenih naroda."

Osim toga, određeni broj običajnih međunarodnih principa pruža referentni okvir. Deklaracija 2625 (XXV) Generalne skupštine u vezi sa principima međunarodnog prava koji se odnose na prijateljske odnose među državama (1970) priznata je kao autentično tumačenje Povelje UN-a, te stoga i obavezujuća za sve zemlje članice Ujedinjenih naroda. U ovoj Deklaraciji je proglašeno sljedećih osam nedjeljivih principa jednake vrijednosti:

- Princip I: Suzdržavanje od prijetnji i upotrebe sile.
- Princip II: Mirno rješavanje međunarodnih sporova.
- Princip III: Nepovredivost granica i teritorijalnog integriteta država.
- Princip IV: Pravo naroda na samoopredijeljenost i na život u miru na vlastitim teritorijama unutar međunarodno priznatih i zajamčenih granica.

- Princip V: Suverena jednakost država i nemiješanje u unutarnja pitanja.
- Princip VI: Poštivanje ljudskih prava.
- Princip VII: Saradnja među državama.
- Princip VIII: Ispunjavanje obaveza u dobroj vjeri, koje su preuzete iz međunarodnog prava .

## Multilateralni ugovori o sigurnosti i odbrani

Postoji širok dijapazon multilateralnih ugovora u oblasti sigurnosti. Osnovne kategorije takvih ugovora su sljedeće (spisak nije iscrpan, nego daje samo primjere ugovora za svaku kategoriju ponaosob):

Ugovor kojim se regulira sigurnost u svijetu: Povelja Ujedinjenih naroda.

Međunarodni ugovori iz domena međunarodnog humanitarnog prava kojim se reguliraju oružani sukobi na međunarodnoj i nižoj razini: četiri Ženevske konvencije (1949), uključujući i dva dodatna Protokola (1977).

Međunarodni ugovori u vezi s različitim vrstama naoružanja i njihovim režimima: Sporazum o ograničenju anti-balističkih raketnih sustava, Strateški ugovor o smanjenju naoružanja, Konvencija o kopnenim minama, Sporazum o zabrani korištenja nuklearnog naoružanja u Latinskoj Americi (Sporazum iz Tlatelolcoa) itd.

Međunarodni sporazumi kojim se stvaraju regionalne organizacije koje se djelimično odnose na pitanja sigurnosti: Povelja organizacije američkih država, Sporazum Europske unije, Finalni akt CSCE - CSCE/OSCE, Konsultativni akt Afričke unije.

Regionalni sporazumi o vojnoj saradnji i međusobnoj vojnoj pomoći: Ugovor o NATO-u, Sporazum za Partnerstvo za mir, Sporazum Zapadne Evropske unije, Međuamerički ugovor o recipročnoj pomoći.

Logika kojom se države vode prilikom ratificiranja ugovora o međunarodnoj sigurnosti odnosi se na definiranje principa međunarodnog ponašanja u cilju

jačanja međunarodne i regionalne sigurnosti i jačanja njihove bilateralne ili multilateralne saradnje. Izvršna vlast uglavnom vodi proces pregovaranja preko svog ministarstva vanjskih poslova.

## **Bilateralni sporazumi ili ugovori o prijateljstvu, saradnji i međusobnoj vojnoj pomoći**

Prilikom utvrđivanja sigurnosne politike države, bilateralni sporazumi također imaju središnju ulogu. Već kada postoje svega dvije strane u sporazumu, moguće je pregovarati o njegovim odredbama kako bi se što je više moguće podesile posebne vrijednosti, okolnosti i potrebe datih zemalja. Strateški ugovori o smanjenju naoružanja (START ugovori) postignuti između bivšeg Sovjetskog Saveza i SAD-a su primjer.

Ne samo da se ova vrsta ugovora koristi za izražavanje prijateljstva i nenapadanja (naprimjer, bilateralni Sporazum o prijateljstvu, saradnji i zajedničkoj pomoći, potpisan između Rusije i Armenije u avgustu 1997.), nego pomažu rješavanju praktičnih slučajeva vojne saradnje, uključujući i neke slučajeve odobrenja da se rasporede trupe i naoružanje na stranoj teritoriji. U toku hiljadu devetsto devedesetih godina Rusija je potpisala nekoliko bilateralnih ugovora i vojnoj saradnji sa drugim republikama bivšeg Sovjetskog Saveza.

Ovakvi ugovori također mogu obuhvatiti i konkretnu vojnu pomoć u slučaju potrebe. S tim u vezi, Povelja o demokratskom partnerstvu iz 1994. godine se može tumačiti kao nastavak Američko-kazahskog sporazuma iz 1992. godine, koji je otvorio put razvoja bilateralnih vojnih odnosa.

Sve u svemu, na bilateralne ugovore se može gledati kao na instrument davanja okvira sigurnosne politike, jačanja prijateljskih odnosa sa drugim zemljama i rješavanja konkretnih problema. Parlamenti se nalaze u odlučnijoj poziciji kada odobravaju takve ugovore i imaju više prostora za predlaganje promjena u tekstu - za izvršne organe vlasti koji nakon toga pregovaraju - nego u slučaju tradicionalnih multilateralnih ugovora o sigurnosti.

## Značaj uključenosti parlamenta i javnosti

U zemljama u kojima nije uobičajeno da javnost i parlamenti budu uključeni u proces ratificiranja međunarodnih ugovora, praksa suprotna tome bi se trebala podsticati jer se time podstiče i podrška javnosti. U principu, u demokratskom društvu izvršna vlast ne može zaključiti tajne sporazume niti bilateralne sporazume bez znanja i saglasnosti parlamenta. Međunarodni sporazumi koji utječu na suverenitet, teritoriju i međunarodni status zemlje bi trebali biti predmetom parlamentarne debate i odobrenja.

U nekim zemljama, kao što je Švicarska naprimjer, osnovni ugovori podliježu javnom referendumu. Na taj način je zajamčena uključenost građanskog društva u glavne promjene vanjske politike zemlje. U Švicarskoj javni referendum (pogledati prilog broj 6) prethodi proceduri ratificiranja.

### Prilog br. 6

Direktna demokracija i ratificiranje međunarodnih ugovora i drugih osnovnih sporazuma: slučaj Švicarske

U Švicarskoj Federalni parlament, Federalno vijeće (Vlada) i stanovništvo sudjeluju u procesu ratificiranja međunarodnih sporazuma. Sporazumi koji su važni za zemlju ne samo da podliježu parlamentarnoj debati, nego i javnoj debati. Društvo može izraziti svoje mišljenje o sporazumima o kojima se pregovaralo putem referenduma. Osim toga, putem referenduma društvo može ovlastiti Federalno vijeće da započne ili obustavi pregovore o budućim sporazumima. Referendum je potreban ukoliko vlada želi pristupiti "kolektivnoj organizaciji za sigurnost ili zajednici koja prelazi državne okvire" (član 140.b Federalnog Ustava).

## [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

### Pregovori o ugovorima

- ▷ Osigurati da parlament / njegova relevantna komisija odnosno komisije:
  - budu povezane sa procesom pregovaranja, izme|u ostalog i kroz -lanove parlamenta iz razli-itih politi-kih opcija koji sudjeluju u radu pregovara-kog tima;
  - primaju savjete od gra|anskog dru{tva, posebno od relevantnih organizacija za istra`ivanje i lobiranje, u vezi sa pitanjem koje je tema pregovaranja;
  - mogu vladi predo-iti svoja stajali{ta zvani-no i blagovremeno kako bi osigurali da su problemi i `elje gra|ana uzeti u razmatranje.

### Analiza efekata

- ▷ Osigurati da je parlamentu predo-ena detaljna analiza eventualnih efekata ugovora (i sredjoro-nih i dugoro-nih), u politi-kom, ekonomskom, socijalnom, ekolo{kom i svakom drugom smislu, i da parlament o takvoj analizi mo`e raspravljati.

### Ratificiranje

- ▷ Vodite ra-una o tome da je od parlamenta na vrijeme zatra`eno da ratificira ugovor;
- ▷ Vodite ra-una o konzistentnosti izme|u ugovora koji se treba ratificirati i doma}ih zakona, koja se posti`e izmjenom odredbi doma}ih zakona ili, ukoliko je potrebno i mogu}e, kroz izra`avanje rezervi ili klauzule kojom se daje odre|eno tuma-enje u vezi s me|unarodnim sporazumom.

### Revizija rezervi i klauzule kojom se daje odre|eno tuma-enje

- ▷ Vodite ra-una o tome da neprekidna validnost rezervi i klauzula kojima je va{a zemlja dala odre|eno tuma-enje budu predmet revizije u okviru periodi-ne revizije dr`avne sigurnosne politike.

## Poglavlje 6

# Uloga građanskog društva i medija

Sektor sigurnosti se sve više povećava i postaje sve kompliciraniji. Ta činjenica predstavlja sve veći izazov za parlamente s obzirom da im često nedostaju resursi i specijalizirano osoblje koje je neophodno u smislu pružanja dovoljne pomoći u nadzoru nad sektorom sigurnosti. Zbog toga su se javila mnogobrojna tijela koja su preuzela tu ulogu, iako parlament zadržava vrhovnu nadležnost za odgovornost vlade prema njemu. I građansko društvo i mediji bi sa svoje strane mogli doprinijeti procesu detaljne analize sektora sigurnosti unutar okvira koji utvrdi parlament.

## Građansko društvo

Termin 'građansko društvo' odnosi se na autonomne organizacije koje se nalaze između državnih institucija s jedne strane, i privatnog života osoba i zajednica, s druge strane. On obuhvata širok dijapazon dobrovoljnih društava i socijalnih pokreta, tj., širok dijapazon organizacija i grupa koje predstavljaju različite društvene interese i vrste aktivnosti. U sljedećim paragrafima ćemo razmotriti zašto bi građansko društvo trebalo imati ulogu u osiguranju odgovornosti sektora sigurnosti, šta takva uloga obuhvata i na koji način građansko društvo doprinosi parlamentarnom nadzoru.

## Građansko društvo i demokracija

Građansko društvo je značajno za proces demokratizacije i predstavlja njegov izraz i ima snažnu i sve veću ulogu u funkcioniranju postojećih demokratskih društava. Aktivno podsjeća svoje političke vođe na postojanje mnoštva konkurentnih potreba i interesa koje je potrebno uzeti u obzir prilikom odlučivanja o javnim troškovima i strategijama na državnom nivou. Stoga je energično građansko društvo osnovni uvjet demokracije. Ono ima potencijal da bude protuteža državnoj moći, da se odupre autoritativnoj upravi i da svojom pluralističkom prirodom osigura da država ne predstavlja instrument nekoliko interesa ili odabranih grupa.

## **Građansko društvo i sektor sigurnosti**

Grupe unutar građanskog društva, kao što su akademske institucije, neprofitne istraživačke organizacije, nevladine organizacije za ljudska prava i nevladine organizacije usmjerene na politička pitanja mogu aktivno raditi na vršenju utjecaja na donošenje odluka i politika u vezi sa sektorom sigurnosti.

Vlade mogu podsticati sudjelovanje nevladinih organizacija u javnoj debati na temu državne sigurnosti, oružanih snaga, rada policije i obavještajno-sigurnosnih službi. Takva debata sa svoje strane dodatno jača transparentnost vlade.

## **Specifična uloga i doprinos nevladinih organizacija i zavoda za istraživanje u vezi sa sektorom sigurnosti**

Nevladine organizacije (NVO) su općenito privatne neprofitne organizacije čiji je cilj da predstavljaju socijalne težnje i interese u vezi sa konkretnim pitanjima. što se tiče zavoda za istraživanje, to mogu biti ili nevladine organizacije koje su neovisne od vlade ili pak imaju veze sa vladom, naprimjer, putem državnog finansiranja.

Nevladine organizacije i zavodi za istraživanje mogu jačati demokratski i parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti putem:

- ✓ Distribucije neovisnih analiza i informacija o sektoru sigurnosti, vojnim pitanjima i pitanjima odbrane parlamentu, medijima i javnosti;
- ✓ Praćenje i podsticanje poštivanja vladavine prava i ljudskih prava unutar sektora sigurnosti;
- ✓ Uvrštavanje u politički program pitanja sigurnosti koja su bitna za cjelokupno društvo;
- ✓ Doprinos parlamentarnoj kompetentnosti i izgradnji kapaciteta putem kurseva obuke i seminara;
- ✓ Alternativno stručno mišljenje o vladinoj sigurnosnoj politici, vojnim budžetima, nabavci i opcijama resursa, podsticanje javne debate i formuliranja mogućih strateških opcija;
- ✓ Pružanje povratnih informacija o odlukama u vezi s državnom sigurnosnom politikom i načinom njihova realiziranja;

- ✓ Educiranje javnosti i omogućavanje alternativnih debata u javnom domenu.

Interveniranje građanskog društva u Latinskoj Americi predstavlja savršen primjer širokog dijapazona uloga koje nevladine organizacije i centri za istraživanje mogu imati u sektoru sigurnosti (pogledati prilog broj 7).

#### Prilog br. 7

##### Građansko društvo u Latinskoj Americi: Praktična ilustracija uloge i značaja organizacija građanskog društva

Mnoge grupe građanskog društva u Latinskoj Americi su formirane krajem hiljadu devetsto osamdesetih i devedesetih u cilju poboljšanja dijaloga između građana i vojske s obzirom da su novoizabrane vlade nastojale provesti reformu nad oružanim snagama. Dijalogom se uspjela srušiti izoliranost oružanih snaga i otvorio se proces profesionalne razmjene mišljenja između građanskog društva, izabраних dužnosnika i visokog vojnog zapovjedništva. Od tada su te grupe preuzele veću ulogu i često služe kao bitan izvor civilne ekspertize i tehničke pomoći po pitanjima sigurnosti i odbrane i preuzimaju veću odgovornost u pregledu vojnih strategija i budućeta.

##### Primjeri

Jedan primjer je argentinska grupa SER en 2000. Uspostavljena nakon vojnog udara koji je pokušao 1990. godine, SER en 2000 je postao kao posrednik koji je promovirao dijalog među predstavnicima građanskog društva, političkih stranaka i vojske. Ti dijalozi su formirali bitnu bazu sa koje je SER en 2000 pružio građanski doprinos izradi ključnih zakona koji su formirali okvir odbrambene politike koja je nakon toga uslijedila.

Također su u Dominikanskoj Republici eksperti za građansku sigurnost i odbranu, koji su činili dio FLASCO-a, radili sa vojskom na izradi nacrtu zakona o reformi policije i kasnije su savjetovali izvršne organe vlasti i Kongres tokom razmatranja prijedloga zakona.





Mnoge grupe u Latinskoj Americi ostvaruju tijesnu suradnju sa komisijama za odbranu i sigurnost u dr`avnom kongresu u cilju poboljšanja ljudskog i stru-nog kapaciteta njihovog zakonodavca koji je neophodan za nadzor nad vojnim funkcijama.

Peruanska grupa Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE) provodi obuku članova Kongresa i njihovog osoblja u komisiji za pitanja odbrane pri Kongresu po pitanjima utvrđivanja vojnog budžeta i uprave.

FLACSO u Guatemali je pomogao Kongres u analizi i razmatranju nekoliko zakona koji se odnose na vojsku, uključujući i reformu obavještajno-sigurnosne službe i služnje vojnog roka.

#### Nedostatak civilne ekspertize

Civilna ekspertiza u oblasti odbrane i sigurnosti još uvijek ne postoji u Latinskoj Americi. Ovaj deficit civilnih stručnjaka negativno utječe na djelotvornost institucija izvršne i zakonodavne vlasti koje trebaju vršiti nadzor nad vojskom. Međutim, kratkoročno, organizacije građanskog društva mogu pomoći da se popuni praznina tako što bi pomagale državnim institucijama i pružale obuku sve većeg broja građana.

#### Mreža

U tom cilju SER en 2000 je nedavno formirao regionalnu mrežu organizacija za istraživanje i nevladinih organizacija koje su posvećene sigurnosti i odbrani. Mreža RESDAL ([www.ser2000.org.ar](http://www.ser2000.org.ar)) je uspostavila bazu podataka o materijalu i zakonima koji se odnose na sigurnost i odbranu i nudi programe za građane na temelju kojih mogu provoditi istraživanje i obilaziti organizacije.

Izvor: Chris Sabatini, National Endowment for Democracy (Nacionalni dar demokraciji),  
Washington DC, 2002

## Mediji

Neovisni mediji općenito pomažu javnosti i njihovim političkim predstavnicima u izvršenju njihova zadatka koji se odnosi na donošenje odluka na temelju informacija. Oni doprinose praćenju mjera tri grane vlasti na državnom nivou i

mogu utjecati na sadržaj i kvalitet pitanja koja se pokreću u javnim debatama, koja opet utječu na vladu, poduzeća, akademsku zajednicu i građansko društvo. Stoga su slobodni mediji ključna komponenta demokracije. U prilogu broj 8 se pominju ogromni problemi sa kojima se novinari susreću prilikom pokušaja da kritikuju svoje vlasti. Pružanje sigurnosti novinarima je sine qua non za slobodu medija.

#### Prilog br. 8

#### Nova vrsta ratova: teška vremena za slobodu tampa

"Gotovo trećina svjetskog stanovništva još uvijek živi u zemljama u kojima sloboda tampa jednostavno nije dozvoljena (...) Također moramo praviti razliku između onih koji su ubijeni u ratnim zonama, koji nisu izdvojeni kao novinari, i onih koji su namjerno ubijeni zbog istraživanja koja su provodili i članaka koje su pisali o osjetljivim temama i zbog toga što su obznaneli samovoljno ponašanje, pronevjere, nepravdu, kriminal i naplatu reketa. Nove vrste ratova, ne između redovnih vojski, nego između etničkih, ideoloških, religijskih ili isto kriminalnih interesa, dovode novinsko izvijetavanje sve više u opasnost. Ali ubijanje i nanošenje povreda novinarima u takvoj vrsti sukoba nisu uvijek tek slučajni. Ponekad osobe koje se u ratu bore, čak i u okviru redovnih vojski, namjerno ciljaju neobjektivne svjedoke njihovih djela."

Izvor: Godišnji izvještaj za 2002., Reporteri bez granica

U zemljama u kojima mediji nisu neovisni o vladinim institucijama, vrlo je lako moguće da vladari medije zloupotrijebe u svrhu propagande. U takvim slučajevima, mediji sigurno ne mogu pojačati transparentnost i demokratski nadzor nad sektorom sigurnosti.

Sa pojavom Interneta, potencijal za pristup javnosti zvaničnim informacijama je postao ogroman. Postoji opći trend u zadnjem desetljeću ka većoj transparentnosti, odgovornosti prema javnosti i pristupačnosti zvaničnih informacija. Ovaj trend bi se trebao podsticati s obzirom da doprinosi informiranosti građanstva, većem kvalitetu javne debate u vezi sa važnim političkim pitanjima i na kraju boljoj upravi. A nedostatak Interneta je taj što ga mogu koristiti ekstremne grupe za širenje, naprimjer, rasizma i antisemitizma. U nekim nedavnim sukobima drugi informacijski mediji, kao što su radio

stanice, pružili su platformu ekstremnim grupama i pomogle stvaranju mržnje među raznim društvenim grupama.

### **Sakupljanje i distribuiranje informacija o pitanjima sigurnosti**

Sa stajališta demokratske i dobre uprave, mediji imaju pravo da prikupljaju i distribuiraju informacije u vezi sa pitanjima sigurnosti koje su od javnog interesa i imaju odgovornost da daju vijesti koje ispunjavaju standarde istine, tačnosti i pravičnosti.

Mediji tako mogu pomoći vladi i parlamentu da građanima objasne svoje odluke i politike, koji imaju pravo da budu informirani i da sudjeluju u političkom procesu na temelju informacija koje su im poznate. Naprimjer, mediji mogu doprinijeti ostvarenju prava javnosti na informiranost putem distribuiranja informacija o onima koji obavljaju javne funkcije u oblasti sigurnosti, vrsti sigurnosne politike koja je usvojena, raspoređivanju trupa u inozemstvu, vojnoj doktrini, nabavci i ugovorima i drugim sporazumima na kojima se temelje, akterima koji u tome sudjeluju, izazovima pred sigurnošću ubuduće i relevantnim debatama. Međutim, oni također mogu biti podvrgnuti nametnutoj ili samonametnutoj cenzuri kada se radi o povjerljivim informacijama.

### **Zakon o pitanjima medija i sigurnosti**

U svim zemljama postoje zakoni kojim se rješava pitanje slobode štampe. Ovaj princip je zagaraniran u članku 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, u kojem se kaže sljedeće:

*"Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja. Ovo pravo obuhvata slobodu stvaranja mišljenja bez umiješanosti sa strane i traganja za informacijama i idejama, primanju i davanju informacija i ideja putem svih medija bez obzira na granice."*

Iako ne postoje smjernice dogovorene na međunarodnom nivou o načinu na koji se takva sloboda može ostvariti i zaštititi, primjećujemo da je ovaj međunarodni princip nerealno naveden, bez ikakvog osvrta na moguće generičke restrikcije u vezi sa pitanjima sigurnosti.

#### Prilog br. 9

#### Sloboda {tampe nakon 11. septembra 2001.

Međunarodni dan slobode {tampe se svake godine slavi 3. maja. U fokusu međunarodnog dana obilježnog 2002. godine bio je mogući efekat mjera koje bi zemlje eventualno poduzele u pravcu jačanja sigurnosti na državnoj i međunarodnoj razini nakon terorističkih napada 11. septembra 2001. godine, na slobodu {tampe.

"Bez sumnje postoje tenzije između ostvarenja temeljnih sloboda i potrebe za većom sigurnošću u svjetlu terorizma, ali svake antiterorističke kampanje mora biti sigurnost naših sloboda," rekao je gospodin Koichiro Matsuura, generalni direktor UNESCO-a.

Izvor: The World of Parliaments (Svijet parlamenata), izdanje br. 6, maj 2002, IPU.

## Parlament komunicira sa javnošću po pitanjima sigurnosti

Demokratski nadzor može jedino biti djelotvoran, kao princip dobre uprave, ako je javnost upoznata sa osnovnim pitanjima koja su predmet debate na razini parlamenta.

Djelotvornost javnog komuniciranja u vezi s pitanjima sigurnosti ovisi o bogatstvu i tačnosti informacija koje i vlada i parlament predočavaju javnosti. Parlament bi trebao imati poseban interes za potrebnu razinu informiranosti i kvaliteta informacija koje se predočavaju javnosti kako bi ona bila u stanju shvatiti i postojeće stanje stvari i ishod procesa odlučivanja u parlamentu.

### Dostupnost dokumenata javnosti

Jedan djelotvoran način na koji parlament može osigurati javne informacije odnosi se na omogućavanje dostupnosti, u saradnji s vladom ili sam, raznih informacija i dokumenata u vezi s pitanjima sigurnosti, u vidu dokumenata, odnosno putem svoje web stranice.

### **Prilog br. 10** **Web stranica parlamenta**

Prema podacima iz maja 2002. godine postoje 244 parlamentarna doma u 180 zemalja (64 parlamenta su dvodomna). Interparlamentarna unija (IPU) je upoznata sa 165 web stranica parlamenta u 128 zemalja (neki domovi dvodomnih parlamenta imaju svoje web stranice). "Smjernice za sadržaj i strukturu web stranice parlamenta" koje je usvojila Skupština IPU u maju 2000. godine se mogu naći na web stranici Unije: <http://www.ipu.org>

Primjeri informacija u vezi sa sektorom sigurnosti koje bi se mogle dati u javnost, po mogućnosti u verzijama koje su primjerene javnosti:

- ✓ Dokumenti od strateškog značaja, kao što je državna sigurnosna politika;
- ✓ Budžet za odbranu (bez tajnih sredstava);
- ✓ Izjave za tisak u vezi sa najvažnijim debatama, odlukama, zahtjevima, zakonima itd., pred parlamentom, koji se odnose na sektor sigurnosti;
- ✓ Zapisnici sa svih sjednica parlamenta (i komisija) i njihovih debata u vezi s pitanjima sigurnosti (osim sjednica koje se održavaju iza zatvorenih vrata); oni trebaju također obuhvatati i obim i sadržaj saslušanja zatvorenih za javnost;
- ✓ Publikacije koje se odnose na parlamentarna istraživanja po pitanju sigurnosti;
- ✓ Godišnji parlamentarni izvještaji ili revizije funkcioniranja svih sigurnosnih službi;
- ✓ Izvještaji ombudsmena ili glavnih revizora u vezi sa sektorom sigurnosti; možda ombudsmenu nije dozvoljeno da dostavlja izvještaje u vezi sa nekim posebnim istragama, ali će se od njega tražiti da ih dostavi posebnim odborima; vlada treba opisati svaku aktivnost koji poduzima na temelju izvještaja koje ombudsmen ili revizor dostavlja parlamentu;
- ✓ Informacije o multilateralnim i bilateralnim sporazumima;
- ✓ Informacije o glasovanju parlamentaraca ili političkih stranaka o pitanjima sigurnosti (kao što su budžet, priključivanje međunarodnim savezima, pitanjima služenja vojnog roka, nabavke);
- ✓ Zakon o slobodi informiranja.

## Omogućavanje sudjelovanja javnosti u radu parlamenta

Jednosmjerno informiranje (parlament ili vlada informira javnost) nije dovoljno. Parlament bi trebao dati javnosti mogućnost da s njim komunicira u vezi s pitanjima sigurnosti. Dvosmjerna komunikacija ili dijalog je bitan zbog sljedećeg:

- ✓ On osigurava sudjelovanje i stalni nadzor od strane građana;
- ✓ On povećava povjerenje javnosti u funkcioniranje parlamenta;
- ✓ On nudi potencijalnu provjeru loše uprave (naprimjer, putem ombudsmena za parlament);
- ✓ On osigurava javnu potporu i legitimnost zakona i vladinih strategija, te time i demokratsku stabilnost.

Dvosmjerna komunikacija bi se mogla osnažiti putem informacija koje pruža parlament, saslušanja i praćenja medija, tv diskusija i specijalnih biltena članovima komisija, koje osigurava parlamentarna služba za istraživanje, itd.

### Prilog br. 11 Parlamenti i mediji

"11. Skupština poziva državne parlamente da hitno razmotre mjere kojima je cilj:

- i. osigurati veću otvorenost rada parlamenta, uključujući i sjednica komisija i razmotriti ovo pitanje ne samo kao pitanje strategije komuniciranja nego kao i bitan politički prioritet sa direktnim implikacijama na funkcioniranje demokracije;
- ii. bolje iskoristiti klasične metode komuniciranja i nove informacione tehnologije, posebno:
  - a. kroz osiguranje najboljih mogućih radnih uvjeta za medije, posebno za dopisnike sa sjednica parlamenta;
  - b. osigurati brzu dostavu informacija u vezi s debatama, izmeđ u ostalog, putem brzog izdavanja zapisnika i transkripta sa sjednica;
  - c. kroz stvaranje on-line usluga za direktnu elektronsku komunikaciju sa javnošću;
  - d. kroz pružanje punog pristupa parlamentarnim dokumentima, kako bi se parlamentarna debata podstakla prije glasanja o prijedlogu zakona;



- iii. korištenje savjeta stručnjaka u oblasti komunikacija;
- iv. veća dostupnost pravnih tekstova i tateljima koji nisu eksperti;
- v. poduzimanje neophodnih koraka kako bi se našli u većem fokusu političke debate, identificiraju i, naprimjer, oblasti u kojima je moguće usmjeriti procedure kako bi se ubrzao proces odlučivanja;
- vi. podsticanje, unutar informacionih i komunikacionih službi, prikupljanje informacionih paketa koji predložavaju zakone i opisuju njihove osnovne karakteristike novinarima i profesionalnim krugovima koji su najzainteresiraniji;
- vii. organiziranje seminara za novinare na temu rada parlamenta kako bi se upoznali sa zakonodavnim procedurama i parlamentarnim procedurama i kako bi usavršili znanje o odnosima između parlamenta i međunarodnih institucija. Novinari domaćih i regionalnih novina i magazina imaju potrebu za posebnom pažnjom;
- viii. stvaranje komunikacijskih mreža na Internetu, omogućavajući građanima da ostvare interaktivnu komunikaciju i sa parlamentarcima i informacijskim službama parlamenta;
- ix. utvrđivanje načina na koje je moguće podsticati uvođenje nezavisnih televizijskih kanala posvećenih radu parlamenta, kao što je to slučaj u nekoliko evropskih zemalja, u Sjedinjenim Američkim Državama i Kanadi;
- x. pružanje pomoći fiskalnim i drugim sredstvima onim medijima koji nastoje pružiti visokokvalitetne informacije potpuno nezavisno i kojima snage trčite prijetu u smislu njihova gaženja."

Izvor: Rezolucija 1142 (1997) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe

Sudjelovanje javnosti je bitno u smislu dugoročne demokratske stabilnosti može biti izuzetno značajno za aktivnosti nevladinog sektora, kao i za osobe koje su zainteresirane za proces stvaranja zakona. čak i ako takvo sudjelovanje daje osobama koje prisustvuju sjednicama komisija pravo da interveniraju, njihovo prisustvo je već samo po sebi vrijedno.

## [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

### Prilog sigurnosnoj politici od strane vaninstitucionalnih aktera

- ▷ Vodite računa o tome da postoje mehanizmi koji će parlamentu omogućiti da iskoristi predstavnike građanskog društva u svome radu u vezi sa sigurnošću i pitanjima s tim u vezi;
- ▷ U tome cilju, ukoliko to odgovara, promovirajte usvajanje zakona koji omogućavaju kompetentnim institucijama, nevladinim organizacijama i medijima da doprinesu radu parlamentarne komisije, odnosno komisija koje su kompetentne za rješavanje sigurnosti i pitanja u vezi sa sigurnošću.

### Informiranost javnosti

- ▷ Vodite računa o tome da parlament ima aktivnu strategiju održavanja odnosa s javnošću u vezi sa njegovim odlukama koje se odnose na proces odlučivanja u toj oblasti u parlamentu.

### Nekus izme|u sigurnosti i slobode {tampe

- ▷ Vodite računa o tome da se po{tiva sloboda {tampe i zakonskim putem i u praksi u vezi sa pitanjima sigurnosti i da nametnuta ograni-enja ne kr{e principe me|unarodno priznatih ljudskih prava;
- ▷ Vodite računa o tome da postoji adekvatan zakon o slobodi informiranja.



## Poglavlje 7

# Pogled na sigurnosnu politiku sa aspekta gendera

Gender jednakost je relativno nova sfera javnog interesovanja. Sada se na nju gleda kao na bitan parametar pitanja sigurnosti, ne samo zato što ogromnu većinu osoba zahvaćenih oružanim sukobima, uključujući i izbjeglice i interno raseljene osobe, čine žene i djeca, nego zato što i žene - koje predstavljaju preko polovine svjetske populacije - imaju jednaka prava kao i muškarci i uveliko doprinose rješavanju pitanja sigurnosti. Uključivanje talenta i stajališta žena će dovesti do odgovora na izazove u smislu sigurnosti koji su u većoj mjeri usmjereni na ljude i konzistentni sa pristupom ljudske sigurnosti, te su stoga održiviji. Stoga, kada se nastoji postići gender jednakost u sigurnosnoj politici bitno je tome pristupiti iz dva različita ugla. Prvo, sigurnosna politika se mora fokusirati na gender senzitivna pitanja i rješavati ih. Moguća rješenja se moraju predočavati i trebaju se uvesti strukture kako bi se osiguralo poštivanje prava i interesa žena. Drugo, bitno je promovirati sudjelovanje žena na svim razinama odlučivanja i u svim oblastima koje su povezane sa sigurnosnom politikom.

## Žene i rješavanje sukoba

Rješavanje sukoba, očuvanje i izgradnja mira ne zanima samo one koji direktno sudjeluju u ratu ili oružanom sukobu, a to su većinom muškarci. Ipak prisustvo žena na mirovnim pregovorima je uvijek bilo i još uvijek je marginalno, čak i kada su se u toku rata ili oružanog sukoba morale izdici iznad svojih tradicionalno ženskih uloga i preuzeti odgovornosti koje su obično pripadale muškarcima. Međutim, sve se više priznaje da žene doprinose svojim bitnim vještinama, stajalištima i znanjem. U praksi, direktno sudjelovanje žena u procesu odlučivanja, u rješavanju sukoba i aktivnostima u podršci miru zahtijeva promjenu tradicionalne vizije uloga muškaraca i žena u društvu i u toku sukoba.

#### Prilog br. 12

#### Gender u mirovnim procesima

"Svaki mirovni proces koji ignorira potrebe i uloge žena je neprirodan, te samim tim i nestabilan." .... "U toku tranzicije društva nakon sukoba davanje većih ovlasti ženama je bitno za ponovno pokretanje socijalnog i ekonomskog razvoja. Žene kao i muškarci su žrtve i akteri rata i oružanih sukoba, ali obično na drugačije načine i u različitim oblastima. U toku rata žene sudjeluju u novim aktivnostima i preuzimaju nove uloge, često preuzimaju i veću odgovornost. Uprkos takvim promjenama, žene su često stavljene na marginu izgradnje mira nakon sukoba, i u društvima koja nastaju iz sukoba i u formuliranju i realiziranju mirovnih strategija u okviru međunarodnih mirovnih operacija."

Gendering Human Security: From Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building  
(Izjedna-avanje spolova u humanoj sigurnosti: od marginalizacije do integracije žena u izgradnji  
mira) , 2001, Norveški institut za međunarodne poslove

U prilogu broj 13 dati su izvodi iz Rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a 1325 (2000), u kojima se podcrtava vrijednost prelaska sa vizije o ženama kao žrtava sukoba (uključujući i nasilje i silovanje kao instrument ratovanja) na viziju o ženama kao akterima u rješavanju sukoba, izgradnji i očuvanju mira na jednakoj osnovi kao i muškarci. Takva promjena podrazumijeva sagledavanje aktivnosti i žena i muškaraca i uloga prije, u toku i nakon rata ili oružanog sukoba. To znači da gender jednakost i pitanja vezana za gender imaju svoje mjesto već u ranoj fazi definiranja politike, i na državnom i međunarodnom planu, kao i u odgovarajućoj legislativi.

#### Prilog 13

#### Pogled na mirovne operacije i procese sa stajališta gendera

#### Vijeće sigurnosti (...)

"7. apelira na zemlje članice da povećaju svoju dobrovoljnu finansijsku, tehničku i logističku podršku nastojanjima u pravcu vršenja obuke iz gender senzitivnih pitanja, uključujući i ona koja poduzimaju relevantni fondovi i programi, između ostalog, i Fond Ujedinjenih naroda za žene i Dječiji fond Ujedinjenih naroda i Ured Viskog komeserijata Ujedinjenih naroda za izbjeglice i druga relevantna tijela;



8. poziva na sve uključene aktere kada pregovaraju i provode mirovne sporazume, da usvoje promatranje stvari i sa aspekta gendera, uključujući, između ostalog i: (a) posebne potrebe žena i djevojaka u toku repatrijacije i preseljenja i rehabilitacije, reintegracije i post-ratne rekonstrukcije; (b) mjere koje idu u prilog lokalnim mirovnim inicijativama žena i procesa rješavanja sukoba i koje obuhvataju žene u svim mehanizmima provedbe mirovnih sporazuma; (c) mjere kojim se osigurava zaštita i poštovanje ljudskih prava žena i djevojčica, posebno kada su one povezane sa ustavom, izbornim sistemom, policijom i pravosućem (...)

15. izražava svoju spremnost da osigura da misije Vijeća sigurnosti uzmu u obzir gender i prava žena, između ostalog, i putem konzultacija sa domaćim i međunarodnim organizacijama žena (...)"

Izvaci iz Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1325 (2000)  
usvojena 31. oktobra 2000

U skladu sa Rezolucijom 1325 (2000), Generalni sekretar UN-a je dostavio izvještaj "Žene, mir i sigurnost" (16. oktobar 2002.). U izvještaju se pominje efekat oružanog sukoba na žene i djevojčice, međunarodni zakonski okvir, uključenosť žena u mirovne procese, operacije očuvanja mira, humanitarne operacije, rekonstrukciju i rehabilitaciju, kao i u razoružanju, demobilizaciji i reintegraciji. Neki od uvjeta su integrirani u preporuke koje su date na kraju ovog poglavlja.

## Žene u parlamentarnim komisijama za pitanja obrane

Sukcesivna istraživanja Interparlamentarne unije na svjetskoj razini na temu žene u politici u zadnjih 25 godina pokazuju da su žene još uvijek uveliko odsutne ili nedovoljno zastupljene u parlamentarnim komisijama za pitanja odbrane. Čak i nema potrebe isticati da one rijetko zauzimaju funkcije predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg ili izjavitelja takvih komisija. Istraživanje Unije iz 1997. godine (Muškarci i žene u politici: demokracija još uvijek u fazi formiranja) pokazuje da od 97 parlamenata koji su dostavili podatke o ženama u parlamentarnim komisijama svega njih 3% ima žene na funkciji predsjedavajućeg parlamentarnih komisija. Općenito, žene predstavljaju svega 18,6% predsjedavajućih svih parlamentarnih komisija. Ovu situaciju je moguće objasniti kroz dva ključna faktora. Prvo, na cijelom

svijetu još uvijek postoji vrlo mali broj žena parlamentaraca (14,3% u maju 2002.). Drugo, stajalište da su rat i mir i sigurnost općenito manje ženska posla nego muška je još uvijek duboko ukorijenjeno u mentalitet širom svijeta. Ovo stajalište je problematično jer ratovi sasvim sigurno ostavljaju posljedice po kompletno stanovništvo zemlje zahvaćene ratom, i žene su često čak veće žrtve nego muškarci.

## Žene u oružanim snagama

Na razini administrativnih, logističkih i službi podrške, uključenost žena u oružane snage je u većini zemalja uobičajeno i tradicionalno. Prisustvo žena na pratećim pozicijama je relativno bitno ne samo u miru nego, i to ponekad čak više, u kontekstu rata i oružanih sukoba. Za razliku od toga, njihovo sudjelovanje na razini trupa i operacija, je noviji fenomen. Na međunarodnoj i komparativnoj razini postoji malo podataka o ženama u vojsci. U prilogu broj 14 dat je primjer o sudjelovanju žena u vojsci u zemljama članicama NATO-a.

#### Prilog 14

#### Broj-ani prikaz žena u vojnim snagama: primjer iz zemalja članica NATO-a

Zemlja	Broj	od ukupnog broja snaga
Belgija	3,202	7.6%
Kanada	6,558	11.4%
Republika Njemačka	1,991	3.7%
Danska	863	5.0%
Francuska	27,516	8.5%
Njemačka	5,263	2.8%
Grčka	6,155	3.8%
Mađarska	3,017	9.6%
Italija	438	0.1%
Luksemburg	47	0.6%
Nizozemska	4,170	8.0%
Norveška	1,152	3.2%
Poljska	277	0.1%
Portugal	2,875	6.6%
Španija	6,462	5.8%
Turska	917	0.1%
Ujedinjeno Kraljevstvo	16,623	8.1%
Sjedinjene Američke Države	198,452	14.0%

Izvor: NATO Revizija, ljeta 2001

Općenito je sigurno reći da sudjelovanje žena kao regruta odnosno u profesionalnim vojnim jedinicama može biti unapređeno od strane političkog vodstva ili može biti rezultat razvoja unutar samog sektora sigurnosti. Čini se da je ono povezano sa dva fenomena koja mogu biti neovisna jedan od drugog:

- ✓ Potreba za mobiliziranjem cijele populacije da bi se zaštitila i promovirala državna sigurnost;
- ✓ Moderniziranje oružanih snaga koje su, baš kao i svaga druga strana aktivnosti, izložene društvenim razvojem događanja, te stoga postaju sve više osjetljive na koncept gender jednakosti.

Prilog br. 15

**Uključenost žena u sigurnosnu politiku kao dio  
integriranja gendera u sve sfere života**

Vladina sigurnosna politika bi se mogla ocijeniti sa stajališta integriranja gendera u sve sfere života. Na 4. Svjetskoj konferenciji UN-a o ženama, koja je održana u Pekingu, UN je definirao integriranje pitanja gendera kao svjetsku strategiju za promoviranje gender jednakosti. UN (ECOSOC) definira integriranje gendera kao "... proces ocjene implikacija poštene i uključive svake planirane aktivnosti, uključujući i zakone, strategije i programe, u svim područjima i na svim razinama. To je strategija kojom pitanja žena i muškaraca, te njihova iskustva postaju integralna dimenzija sheme, provedbe, praćenja i ocjene strategija i programa u svim političkim, ekonomskim i društvenim sferama tako da žene i muškarci mogu jednako imati korist, dok se nejednakost ne može ovdjekovječiti. Krajnji cilj je postići gender jednakost."

Izvor: UN ECOSOC Agreed Conclusions (UN ECOSOC usaglašeni zaključci) 1997/2

Sve veće sudjelovanje žena u oružanim snagama može sa svoje strane doprinijeti prijelazu sa tradicionalne odbrane na sigurnost građana: sve veći naglasak se stavlja na istraživanje, informacione tehnologije (uključujući i istraživanja i informacione tehnologije u bankarstvu) i obavještajni rad, osim metoda i operacija koje zahtijevaju fizičku snagu i obuku. Ovaj trend ženama nudi nove šanse, posebno u zemljama u kojima muškarci i žene imaju jednak pristup obrazovanju i obuci.

#### Prilog br. 16

#### **Novo dimenzije i izazovi kao rezultat uključivanja žena u sektor sigurnosti**

Sve veće sudjelovanje žena u sektoru sigurnosti, posebno u vojsci i policiji, pokreću pitanje da li bi obuka (posebno fizička obuka) i disciplina trebali biti jednaki za muškarce i žene.

To također zahtijeva i reguliranje dimenzija seksualnosti koje su do sada bile strogo isključene iz vojske, drugih vojnih organizacija na razini države i policije: posebne potrebe i interesi vjenčanih i nevjenčanih parova u istoj ili različitim jedinicama mora se uzeti u obzir kao i pitanja u vezi sa majinstvom i oinstvom.

Nadalje, to zahtijeva i ponovno razmatranje pitanja odijevanja i njegovu estetsku, čak i seksualnu privlačnost: da li bi uniforme trebale biti jednake za muškarce i žene? Da li bi žene trebale pod svim okolnostima imati muški stil?

Ova pitanja pozivaju na novo razmišljanje. Domaće zakonodavstvo, kao i vojni propisi i propisi drugih državnih vojnih organizacija i policije se moraju utvrditi i prilagoditi ovim modernim realitetima.

#### **Žene u mirovnim operacijama i ministarstvu odbrane**

Kao što se može vidjeti na temelju podataka koje je NATO predočio u svojoj Reviziji iz ljeta 2001. godine, broj žena u mirovnim operacijama od kraja Drugog svjetskog rata je i dalje marginalan. Svega nekoliko zemalja - Kanada, Mađarska, Francuska, Nizozemska i Portugal - je uključilo preko pet posto žena u sastav snaga koje djeluju u mirovnim operacijama. Ipak iskustvo UN-a pokazuje da je njihovo prisustvo dobro primljeno od strane stanovništva u zemljama u kojima se provode takve operacije i da ono pozitivno utječe na rezultat operacija: naprimjer, veća pažnja se posvećuje pitanjima gendera i nasilja.

Imenovanje žene na funkciju ministra ili zamjenika ministra odbrane je još uvijek rijetka pojava. Svjetsko istraživanje Interparlamentarne unije pokazuje da su u martu 2000. godine žene predstavljale svega 1,3 posto svih ministara odbrane/sigurnosti i 3,9 posto ukupnog broja zamjenika ministara i drugih dužnosnika, uključujući i sekretare parlamenata (pogledati svjetsku kartu koju su zajednički izdali Interparlamentarna unija i UN, pod nazivom Žene u politici, 2000).

## [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

### Podaci

- ▷ Tra`iti statisti-ke podatke u vezi sa udjelom `ena u svakoj grani vojske, u drugim vojnim organizacijama, policiji i obavje{tajno-sigurnosnim slu`bama, kao i u njihovim edukacionim centrima. Osim toga, tra`iti podatke o udjelu `ena u visokim i pozicijama odlu-ivanja i o uklju-enosti `ena u delegacijama va{e zemlje pri Ujedinjenim narodim, NATO-u ili drugoj me|unarodnoj organizaciji koja razmatra pitanja sigurnosti.

### Gender i rje{avanje sukoba i rekonstrukcija\*)

- ▷ Koliko god je to mogu}e, voditi ra-una o tome da su pregovara-ki timovi izbalansirani u smislu spolne pripadnosti -lanova timova;
- ▷ Voditi ra-una o tome da mirovni sporazumi sistematski i izri-ito rje{avaju posljedice oru`anih sukoba po `ene, njihov doprinos mirovnom procesu i njihove potrebe i prioritete u poslijeratnom kontekstu;
- ▷ Vodite ra-una o tome da znanje, iskustvo i kapaciteti `ena koji su se razvili tokom rata budu pozitivno iskori{teni u kontekstu rekonstrukcije;

### Gender i mirovne misije\*)

- ▷ Zastupati sudjelovanje `ena u mirovnim misijama i u poslijeratnoj rekonstrukciji;
- ▷ Osigurati - ako je mogu}e zakonskim putem - da -uvari mira i drugo me|unarodno osoblje bude obu-eno u domenu kulturolo{ke osjetljivosti i gender senzitiviteta;
- ▷ Pratiti sacioniranje -uvara mira i drugog me|unarodnog osoblja koji kr{e ljudska prava `ena.

### Vlada

- ▷ Osigurati balans izme|u razine odgovornosti `ena i mu{karaca u ministarstvu odbrane u zadnjih, naprimjer, 10 godina. Provjeriti da li mogu}nosti koje `enama stoje `enama stoje na raspolaganju da se podignu na vi{e funkcije i preuzmu ve}u odgovornost u



smislu odlu-ivanja budu jednake, i zakonski i prakti-no,  
mogu}nostima koje stoje na raspolaganju mu{karcima.

### **Parlament**

- ▷ Provjeriti sastav - historijski i postoje}i - parlamentarne komisije za odbranu i sigurnost i razinu odgovornosti koje u komisiji imaju `ene;
- ▷ Dalje provjeriti da li komisija posve}uje dovoljno pa`nje pitanjima gendera i insistira na pove}anju gender balansa i gender senzitivnosti, ukoliko postoji takva potreba.

\*) Preporuke uzete iz Izvje{taja Generalnog sekretara o `enama, miru i sigurnosti, 16. oktobar, 2002



## **Dio III**

# **Osnovne operativne komponente sektora sigurnosti**

---

<sup>1</sup> Iako je vojno-industrijski kompleks važno pitanje za razumijevanje sektora sigurnosti, o njemu se ovdje neće govoriti, uglavnom zbog toga (to ne pripada državnim sigurnosnim službama).



## Poglavlje 8 Vojska

Vojni segment je postojao kroz cijelu historiju i na njega se uglavnom gleda kao na štit i mač države. U prilogu broj 17 je prikazano da svega nekoliko zemalja svijeta polovinom 2002. godine vojni segment nije imalo u svom sastavu.

### Funkcije vojske

#### Prilog br. 17

##### Zemlje bez vojske

Neke zemlje nemaju oružane snage. To su neke mikro-države Južnog okeana, kao što su Nauru, Maldives, Kiribati, Samoa, Solomonski otoci, Tuvalu, Palau i Vanuatu; i na Karibima: Saint Vincent i Grenadini, St. Kitts i Nevis, St. Lucia, Dominica, Grenada. Druge zemlje bez oružanih snaga su Costa Rica, Island, Mauricijus, Panama, Istočni Timor, Somalija (u kojoj je formiranje vojske u toku), Andora, San Marino i Haiti. Većina ovih zemalja ima paravojne formacije (naprimjer, državnu i granicnu gardu).

Razvoj situacije u domenu sigurnosti je od kraja hladnog rata uveliko utjecao na vojsku širom planete. Vojska je dobila nove zadatke i istodobno se od nje tražilo da obavlja svoje stare ključne zadatke na razne načine. Danas je sasvim uobičajeno za vojske širom svijeta da budu angažirane u sljedećih pet funkcija:

- ✓ Zaštita neovisnosti države, njenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta, ili u širem kontekstu, njenih građana;
- ✓ Očuvanje mira na međunarodnom planu ili misije provođenja mira;
- ✓ Pružanje humanitarne pomoći u slučaju katastrofa;
- ✓ Zadaci unutarnje sigurnosti (pomoć civilnim organima koji su nadležni za provođenje zakona u održavanju reda u posebnim slučajevima, ukoliko je do njega došlo);
- ✓ Sudjelovanje u izgradnji države (društvena funkcija).

Stupanj u kojem vojska obavlja ove funkcije se razlikuje od zemlje do zemlje, ovisno o njenom zakonskom okviru i o sigurnosnoj situaciji.

## Zaštita suvereniteta i društva

Uprkos novom razvoju sigurnosne situacije i prijetnjama, tradicionalni posao je još uvijek najbitniji zadatak za većinu vojski, to jeste odbrana domovine ili savezničkih zemalja od napada strane vojske. Ovaj zadatak ne samo da obuhvata zaštitu državne teritorije i političku suverenost, nego i zaštitu cjelokupnog društva.

Od kraja hladnog rata su politički lideri i vojska sve više svjesni činjenice da državnom suverenitetu ne samo da prijete strane vojske, nego i druge snage koje nisu vojne, kao što su terorizam, građanski ratovi, organizirani kriminal, cyber napadi i korupcija (pogledati prilog broj 1). Gotovo sve oružane snage prolaze kroz reformu. U prilogu broj 18 su opisana tri osnovna procesa reformi.

Prilog br. 18

### Reforma odbrambenog sistema: koji je cilj?

Od 1990. godine je većina vojski prošla kroz radikalne reforme. Reforme su se poduzimale iz više razloga u raznim zemljama. Moguće je napraviti razliku između tri cilja reforme.

#### ▷ Demokratizacija

U mnogim post-komunističkim, post-diktatorskim i post-konfliktnim zemljama cilj reforme odbrambenog sistema bila je demokratizacija:

- Stvaranje odgovornosti vojske prema demokratski odgovornom političkom vodstvu, jer bi u suprotnom vojska bila prijetnja demokraciji
- Balansiranje resursa koji su neophodni za vojsku sa potrebama drugih sektora društva

#### ▷ Prilagođavanje novoj sigurnosnoj klimi

- Prilagođavanje veličine i budžeta vojske novim prijetnjama sigurnosti
- Priprema vojske za nove misije, naprimjer, za mirovne operacije



## ▷ Internacionalizacija

Vojska u sve ve}oj mjeri vi{e ne djeluje samo u doma}em kontekstu, nego u saradnji sa jedinicama drugih zemalja. Ova me|unarodna saradnja se mo}e uspostaviti na ad hoc osnovi, kao {to su mirovne misije UN-a, ili na dugoro-noj i institucionalnoj osnovi (naprimjer, NATO) ili na bilateralnoj i multilateralnoj osnovi.

- Stavljanje vojske (djelimi-no) pod me|unarodnu komandu i organizacione strukture
- Pove}anje sposobnosti vojske da djeluje skupa sa vojskama drugih zemalja u smislu opremanja, obuke, jezika, informacija, komande i sistema kontrole (interoperabilnost)

Primjeri stalnih me|unarodnih jedinica:

- Prvi njema-ko-nizozemski korpus
- Balti-ki bataljon (Litvanija, Estonija, Latvija)
- Poljsko-dansko-njema-ki korpus
- Multinacionalni in}enjerski bataljon formiran od strane Slova-ke, Ma|arske, Rumunije i Ukrajine ("TISA" bataljon)

## Doprinos me}unarodnom miru

Vojska je uključena u mirovne misije iz barem dva razloga. Prvo, da bi spriječila konflikte i da bi izbjegla moguće prelijevanje preko granica, naprimjer destabilizacije regiona, raspadanje privrednog sistema i stvaranje nekontroliranih tokova izbjeglica. Drugo, kao sredstvo doprinosa ljudskoj sigurnosti i zaštiti građanske populacije u područjima zahvaćenim sukobom. Sigurnost građana, posebno uživanje ljudskih prava, postalo je prilično bitan politički cilj me}unarodne zajednice s obzirom da se javilo veliko nasilje u nedavnim sukobima, koji su zahvatili civilno stanovništvo. Indirektni efekat sudjelovanja u mirovnim misijama se odnosi na pružanje mogućnosti za obukom vojnih jedinica i stjecanja iskustva u praksi.

## Humanitarna pomoć u slučaju katastrofa

Na svaku zemlju mogu utjecati ili već utječu prirodne katastrofe ili katastrofe koje je prouzrokovao čovjek, kao što su zemljotresi, poplave, veliki požari i padovi aviona u urbanim sredinama. U takvim hitnim situacijama vojsku pozivaju civilni organi vlasti da pruže pomoć i dostave humanitarnu pomoć u

sredinama pogođenim katastrofama. Vojska obavlja zadatke kao što su održavanje reda, obezbjeđenje hrane, medicinskih i drugih resursa i održavanje komunikacije i omogućavanje prijevoza. Indirektni efekat upotrebe vojske za pružanje pomoći u slučaju katastrofa odnosi se na njihovu pozitivnu vidljivost u društvu, a njihova podrška stanovništvu postaje sve veća.

### **Pružanje pomoći organima koji rade na provođenju zakona**

Druga funkcija koja se odnosi na neke vojske tiče se pružanja pomoći civilnim organima koji rade na provođenju zakona. Međutim, upotreba vojske u ove svrhe je vrlo kontroverzna. Društva mogu biti dovedena u opasnost prijetnjama koje su isuviše velike za civilne organe vlasti i policiju da bi se s njima suočili sami, te je stoga neophodna vojna podrška. Primjeri takvih prijetnji su teroristički napadi, organizirani kriminal ili nezakonita trgovina drogama. Zabrinutost i opasnost korištenja vojske kao podrška civilnim organima koji rade na provođenju zakona obuhvataju sljedeće:

- ✓ Moguće su prijetnje civilnoj kontroli i nadzoru nad vojskom;
- ✓ To neizbježno vodi ka politiziranju vojske;
- ✓ Vojska može samo privremeno povratiti red i mir, ali ne može ukloniti političke, socijalne i ekonomske korijene sukoba ili nemira;
- ✓ Oružane snage su obučene za borbu i stoga nisu obučene konkretno za policijske poslove niti za postupanje sa civilima po stambenim jedinicama;
- ✓ Postoji rizik nastajanja rivalstva po pitanja funkcija policije i oružanih snaga.

#### **Prilog br. 19**

#### **Upotreba vojske u civilne svrhe provođenja zakona u Južnoj Africi**

(...) Nacionalne odbrambene snage Južne Afrike (SANDF) se jedino raspoređuju pod vrlo izuzetnim okolnostima, kao što su potpuno ometanje javnog reda, koje ne može savladati sama policija Južne Afrike, ili stanje nacionalne odbrane (...). Unutarnje raspoređivanje vojske podliježe parlamentarnoj kontroli i ustavnim odredbama o temeljnim pravima i regulira se zakonom.

Izvor:

"Defence in a Democracy" White Paper on National Defence for the Republic of South Africa, ("Odbrana u demokraciji". Bijela knjiga o nacionalnoj odbrani Republike Južne Afrike), maj 1996.



## Socijalne funkcije

Opće je prihvaćena činjenica da vojska, posebno vojska sa regrutima na odslužnju vojnog roka, doprinosi izgradnji države s obzirom da mladi ljudi (uglavnom muškarci) iz svih dijelova zemlje i raznih društvenih slojeva i etničkog porijekla rade skupa. Ovo posebno važi za imigrantska i multikulturalna društva u kojima vojska ima funkciju "sredine u kojoj se vrši asimilacija". Druga društvena funkcija vojske sastoji se u pružanju mogućnosti za edukaciju. Ljudi sa malo ili nimalo šansi za rad mogu imati korist od pristupanja vojnoj službi. Druga društvena funkcija vojske, uglavnom u zemljama u razvoju, odnosi se na pomoć ili podršku civilnoj administraciji u udaljenim sredinama putem korištenja veterana u edukaciji, preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i sprečavanju ekološke degradacije.

Ove društvene funkcije predstavljaju primjere toga kako vojska može doprinijeti društvu na pozitivan način. U nekim zemljama, međutim, svjedoci smo toga da se vojska negativno upliće u društvena pitanja, ekonomiju i politiku. Naprimjer, u nekim zemljama vojska intervenira u politici i prijeti vladi. U drugim zemljama, nažalost, vojska je uključena u komercijalne poslove koji im donose prihod uz sredstva koja dobivaju iz državnog budžeta, što se ne nadzire niti kontrolira na demokratski način.

## [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

### Funkcije vojske

- ▷ Vodite računa o tome:
- da je funkcioniranje vojske dobro definirano zakonom i vojnim propisima i pravilima;
- da je funkcioniranje vojske konzistentno sa konceptom i politikom državne sigurnosti
- da odgovara stvarnim sigurnosnim potrebama društva.
- da nevojne funkcije ne utječu na spremnost vojske, što je njena primarna funkcija, a odnosi se na zaštitu državnog suvereniteta i doprinos međunarodnom pravu.



### Reforma odbrambenog sistema

- ▷ Vodite računa o tome da nadležna parlamentarna komisija odnosno komisije dobivaju detaljne izvještaje o reformama koje su predviđene ili se preduzimaju, skupa sa odgovarajućom analizom efekata i da mogu pokrenuti pitanja s tim u vezi, na primjer, putem organiziranja saslušanja.

### Upotreba vojske u provođenju zakona od strane civilnih organa

- ▷ U principu je nepoželjno da vojska bude uključena u civilno provođenje zakona, ali u slučaju da nema drugog rješenja, parlament bi trebao:
- ▷ voditi računa o tome da je uključenost vojske u civilno provođenje zakona jasno definirano, ograničeno i regulirano zakonom u smislu:
  - okolnosti na koje se ograničava;
  - prirode i ograničenja angažmana;
  - trajanja angažmana;
  - vrste jedinica koje će biti angažirane u svakom slučaju;
  - institucije odnosno institucija koje mogu donositi odluku o angažmanu vojske i prekidanju vojnog angažmana;
  - nadležnog suda u slučaju bilo kojeg kršenja zakona ili ljudskih prava u tom kontekstu, itd.
- ▷ Zakonski regulirati obavezu izdavanja odobrenja ili garancija od strane ovlaštene institucije prije izvođenja pretresa kuća, hapšenja ili prije otvaranja vatre.
- ▷ Voditi računa o postojanju mehanizama - parlamentarnog ili drugog - da bi se osiguralo da je vojni angažman u civilnom provođenju zakona konzistentan međunarodnom pravu i propisima kojim su zagarantirana ljudska prava i njihovi principi

## Poglavlje 9

# Druge vojne organizacije na razini države

Riječi "druge vojne organizacije na razini države" mogu imati različita značenja u odnosu na sredinu i zemlje u kojima se koriste. U tom slučaju druge vojne organizacije na razini države se trebaju razlikovati od privatnih vojnih organizacija. Prema Međunarodnom institutu za strateške studije, koji je smješten u Londonu, koncept "druge vojne organizacije na razini države" (koje se ponekad nazivaju paravojnim organizacijama) obuhvata "žandarmeriju", carinske službe i granične garde, ukoliko su ove snage obučene u vojnim taktikama, opremljene kao vojne snage i djeluju pod vojnim autoritetom u slučaju rata.

Gotovo sve zemlje svijeta imaju druge vojne organizacije na razini države, paralelno uz vojsku. Te organizacije su tijesno povezane sa vojskom i u nekim slučajevima im vojska pruža opremu, pristup vojnim bazama, obukama i pomoći.

U određenom broju situacija druge vojne organizacije na razini države su poznate po primjeni neadekvatnih vojnih tehnika u civilnim policijskim aktivnostima odnosno po ozbiljnim kršenjima ljudskih prava. S obzirom da upotreba drugih vojnih organizacija na razini države može zasjeniti razliku između civilne policije i vojnih snaga, bitno je da njihova usluga i pozicija budu dobro definirane. Preferira se isključenje takvih snaga iz unutarnjih sigurnosnih operacija. Parlament bi trebao usvojiti odgovarajući zakon u tom cilju i nadzirati aktivnosti vlade. Predsjednik ili premijer mora odobriti parlamentarni nadzor nad drugim vojnim organizacijama na razini države ne samo zato što prema zakonu sve snage koje finansira država moraju biti pod nadzorom parlamenta, nego i zbog izazova i potencijalnih opasnosti njihove široke ili nekontrolirane upotrebe.

**Prilog br. 20**

**Primjeri drugih vojnih jedinica u nekoliko zemalja**

Zemlja	Ukupan broj aktivnog ljudstva u oružanim snagama	Osoblje u drugim vojnim jedinicama na razini države	Vrsta drugih vojnih jedinica na razini države
Finska	31,700	3,400	Grani-na garda
SAD	1,365,800	53,000	Civilna zra-na patrola
Ruska Federacija	1,004,100	423,000	Grani-na garda, snage unutarnjih poslova, snage za zaštitu Ruske Federacije, Federalne sigurnosne službe, Federalna agencija za komunikacije i informacije, @eljezni-ke trupe, itd..
Maroko	198,500	42,000	@andarmerija, pomo}ne snage, itd.
Francuska	294,430	94,950	@andarmerija
Italija	250,600	252,500	Posebno 'Carabinieri' i javna sigurnosna garda Ministarstva unutarnjih poslova
Turska	609,700	220,200	@andarmerija/nacionalna garda, obalna garda
Burkina Faso	10,000	4,450	@andarmerija, zaštitarske firme
^ile	87,000	29,500	'Carabineros'
Republika Koreja	683,000	3,500,000	Korpus za civilnu odbranu i obalna policija
Indonezija	297,000	195,000	Uklju-uju}i i policiju, mornari-ku policiju i lokalne vojne pomo}ne snage

Izvor: IISS, The Military Balance 2000-2001 (Vojni balans 2000-2001), London

## Funkcije drugih vojnih organizacija na razini države

Druge vojne organizacije na razini države vrše širok dijapazon funkcija, od kojih su one najčešće navedene u daljnjem tekstu:

- ✓ Kontrola granica, uključujući i traganje za ilegalnom trgovinom robama i ljudima;
- ✓ Kontrola masovnih pobuna;
- ✓ Održavanje reda i mira u vanrednim situacijama i zaštita šefa države i značajnih objekata kao što su nuklearna postrojenja.

[ta mo`ete uraditi kao  
parlamentarac

Pogledati odgovarajuće dijelove prethodnih i sljedećih poglavlja, koji, mutatis mutandis, u potpunosti važe i u ovom kontekstu.

## Poglavlje 10

# Strukture policije

### Policija u demokratskom društvu

Policija mora u svako doba djelovati u okviru vladavine prava. Oni podliježu istim zakonima koje provode i poštivaju. Osim toga, uloga policije jeste i treba da bude drugačija od uloge drugih ključnih institucija u krivičnom pravnom sistemu, kao što su tužiteljstva, pravosuđe ili sistem izvršenja kaznenih mjera. Sa stajališta dobre uprave, sve zemlje trebaju osigurati javnu sigurnost i pritom poštivati pojedinačne slobode i ljudska prava. Građani u demokraciji imaju pravo da očekuju pravičan, nepristrasan i predvidiv tretman kada se nalaze u rukama policije. Ponašanje policijskih snaga prema javnosti se može posmatrati kao jedan od osnovnih indikatora kvaliteta demokracije u zemlji.

Prilog br. 21

#### Ključne karakteristike demokratskog rada policije

- ▷ Policijske službe moraju poštivati vladavinu prava i djelovati prema profesionalnim etičkim kodeksima;
- ▷ Demokratski rad policije ide u pravcu osiguranja djelotvorne javne sigurnosti, pritom poštivajući ljudska prava;
- ▷ Odgovornost policije zahtijeva transparentnost i postojanje mehanizma nadzora i unutarnje i vanjske kontrole;
- ▷ Demokratski rad policije je proces "odozgo prema dole", koji odgovara na potrebe i pitanja građana i grupa u zajednici i traga za povjerenjem, pristankom i podrškom javnosti. Stoga se oslanja na transparentnost i dijalog. U tom cilju, u mnogim zemljama je takav rad decentraliziran kako bi mogao adekvatno i brzo odgovoriti na lokalne potrebe.

## Potreba za posebnim garancijama

Policijske organizacije su instrumenti izvršne vlasti i uživaju stvarni monopol legitimne sile u društvu da bi izvršili svoje funkcije. Međutim, zbog tog kapaciteta one imaju potencijal da se koriste kao instrument zloupotrebe, nasilja, potiskivanja ljudskih prava od strane države i korupcije. Policijske službe u demokraciji stoga zahtijevaju posebne garancije da bi osigurale da su u službi interesa društva koje štite, a ne u službi političara, birokrata ili same policijske institucije. Strukture policije moraju imati diskreciju i operativnu neovisnost, ali moraju poštovati nepristrasnost u poštivanju zakona i djelovati profesionalno. Policajci bi trebali biti svjesni eksplicitnih i implicitnih etičkih kodova i poštovati ih. Dio te etike profesionalnog rada policije trebao bi se odnositi na poštivanje svačijeg prava na život, kao i na obavezu upotrebe sile samo u slučaju potrebe da bi se osigurao legitiman cilj. Ne smije se koristiti sila u većoj mjeri nego što je apsolutno potrebna i koja je ovlaštena zakonom. Upotreba sile od strane policije uvijek mora biti u skladu sa pravilom proporcionalnosti. Osim vanjskih - političkih i sudskih - struktura odgovornosti (pogledati Poglavlje 3), interne ili birokratske strukture odgovornosti bi također trebale postojati. Interne revizije navodnog nesavjesnog postupanja policije i prigovora građana na rad policije bi trebale uvijek postojati unutar sistema profesionalnog rada policije.

Prilog br. 22

### Opasna pogreška tumačenja i okolnosti

"Nedemokratsko upravljanje nad snagama sigurnosti može izobličiti prioritete sektora sigurnosti. U mnogim zemljama je pristrasnost prema vojnoj sigurnosti dovela vlade do toga da izvrše militarizaciju policijskih snaga (čime je dodatno potamnjena razlika između policije i vojske) ili da im ne obezbijede ni približno dovoljna sredstva, čime podrivaju njihov kapacitet garantiranja sigurnosti građana. Posebno u zemljama sa niskim prihodom, policija i druge snage sigurnosti jedva da imaju dovoljne plaće, imaju ograničenu ili nikakvu obuku, korumpirano rukovodstvo i visok nivo nepismenosti."... "Izabrani lideri zemalja, u kojima je demokracija u nastanku, često ovise o snagama sigurnosti, uključujući i vojne jedinice, da bi ostali na funkcijama jer su te snage najjače u društvu. Iz istog razloga, lideri mogu aktivno pružiti otpor većoj odgovornosti i otvorenosti prema vojsci, jer ovise o njenoj moći u vlastitom interesu."

Izveštaj o humanom razvoju, 2002

## Inicijative građana

Demokratski nadzor nad policijom se također može pojačati neformalnim mehanizmima koji ide od baze prema rukovodstvu, kao što su organizacije za ljudska prava, sa nivoa mjesnih zajednica, koje mogu pomoći da policijske snage uživaju povjerenje javnosti. Civilna tijela za nadzor, kao što je ombudsman za pritužbe građana protiv postupanja policije, pružaju vanjsku odgovornost policije prema zajednicama kojima stoje na usluzi. U nekim slučajevima stvaranje privremenih vijeća za sigurnost koja obuhvataju i grupe građanskog društva i lokalne lidere pozitivno se odrazilo na usavršavanje usluga policije. Treba postojati zakon koji će štiti organizacije građanskog društva koje alarmiraju i onemogućavaju maltretiranje od strane policije, obavještajnih agencija i vojske.

Prilog br. 23

### Rad policije u Eritreji: policija u razvoju

Odnos između policijske organizacije i sredine u kojoj djeluje je uvijek pomalo višestran. Ovo je najbolje opisano ako se razmotri na-in na koji organizacija djeluje sa dva osnovna aspekta rada policije: upotreba sile da bi provodila zakon i pružanje usluga općoj javnosti. U takozvanim zemljama u razvoju, kao što je Eritreja, ova dilema je vrlo vidljivija. Ova zemlja je prošla kroz tridesetogodišnju oslobodilačku borbu protiv Etiopije, koja se o-ito još nije završila, jer su se borbe obnovile 1998. i 1999. godine. Policijske snage od oko 5.000 policajaca su obuhvatale bivše pripadnike oslobodilačke vojske na početku hiljadu devedesetih godina. Razlog je bio vrlo jednostavan: vlada je morala povesti računa o svojim veteranima. Neki vodeći ljudi su imali iskustvo u policiji, služili kao policajci u bivšoj kombinaciji Eritreje i Etiopije.

Osim razne tehničke pomoći u metodama krivičnih istraga, izgradnje policijske akademije, uvođenja školskih programa, sve uz podršku Vlade Nizozemske, potreba za nekim kulturološkim promjenama je bila o-ita, barem za donatore i dio vodeće elite u zemlji. Ljudi koji rade u vojsci imaju drugačije poglede na upotrebu sile nego, naprimjer, tipični engleski "bobby". Projekat promjene kulture u policijskim snagama Eritreje, uz pomoć Vlade Nizozemske, ima za cilj ostvarenje demokratskog rada policije kojeg karakterizira održavanje reda i mira uz minimalno korištenje sile.

Izvor: Casper. W. Vroom, Univerzitet Maastricht, Nizozemska, uključen u projekat kulturnološke promjene policijskih snaga u Eritreji, 2002.



## [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

### Demokratski okvir

- ▷ Vodite računa o tome da policija djeluje u okviru vladavine prava;
- ▷ Vodite računa o tome da policija djeluje prema etičkom kodeksu na način na koji svi građani mogu od nje očekivati pravičan, nepristrasan i predvidiv tretman. S tim u vezi, osigurajte da vaša država poštiva Kodeks ponašanja UN-a za dužnosnike koji rade na provođenju zakona (1979): pogledati prilog broj 65.

### Obuka

- ▷ Vodite računa o tome da profesionalna edukacija i obuka policije ima za cilj održavanje reda i mira uz upotrebu minimalne sile, i da u tom pravcu obuhvati više posebno demokratskih i etičkih vrijednosti, ljudskih prava i gender senzitivnosti i obuke: pogledati također poglavlje 7.

Pogledati i preporuke sadržane u dijelovima VI, VII, VIII o finansijskim, ljudskim i materijalnim resursima.

## Poglavlje 11

# Tajne i obavještajne službe

Obavještajne službe (ponekad se također zovu i "sigurnosnim službama") predstavljaju ključnu komponentu svake države koja pruža neovisnu analizu informacija koje su relevantne za sigurnost države i društva i za zaštitu njenih vitalnih interesa. Iako ovise o izvršnoj grani, parlament ima osnovnu ulogu u praćenju njihovih aktivnosti.

Nove prijetnje i rizici internoj sigurnosti koji su rezultat međunarodnog terorizma, trgovine drogama, krijumčarenja, organiziranog kriminala i ilegalnih migracija pozivaju na jačanje obavještajnih sposobnosti. Posebno, nakon događaja od 11. septembra 2001. godine kvalitetna obavještajna služba se smatra prijeko potrebnom. U mjesecima koji su uslijedili nakon napada, vlade nekoliko zemalja su dale šire ovlasti obavještajnim službama, kao što je praćenje Interneta, telefona i faksa. (pogledati poglavlje 20 o terorizmu).

Nove tehnologije šire kapacitete za praćenje, otkrivanje i hvatanje osumnjičenih i veća saradnja se uspostavlja među obavještajnim službama, i unutar zemlje i van njenih granica. U velikoj mjeri ovisi o parlamentu da li će osigurati da sve veće ovlasti obavještajnih službi nisu u suprotnosti sa međunarodnim humanitarnim pravom i instrumentima i principima kojima su garantirana ljudska prava.

## Priroda obavještajnih službi

Sama priroda obavještajnih službi odnosi se na prikupljanje i analizu informacija. Takve mjere zahtijevaju visok stepen povjerljivosti. S druge strane, postoji opasnost da se takve informacije mogu zloupotrijebiti u domaćem političkom kontekstu. Obavještajne službe mogu postati prijetnja društvu i političkom sistemu koji trebaju štiti. Stoga, postoji velika potreba za jasnim demokratskim i parlamentarnim nadzorom nad obavještajnim službama, osim kontrole od strane izvršnih vlasti. Jedino sistem provjera i balansa može spriječiti izvršne organe vlasti ili parlament od zloupotrebe obavještajnih službe u vlastite političke svrhe.

U demokratskom društvu bi obavještajne službe trebale nastojati da budu

djelotvorne, politički neutralne (da ne podržavaju nijednu stranku), da se pridržavaju profesionalne etike, da djeluju u okviru zakonskog mandata i u skladu sa ustavno-pravnim normama i demokratskim praksama države.

Demokratski nadzor nad obavještajnim strukturama bi trebao započeti jasnim i izričitim zakonskim okvirom, kojim se uspostavljaju obavještajne organizacije putem državnih zakona, koje odobrava parlament. U zakonima bi se trebale odrediti granice ovlasti službi, metode rada i način na koji će podnositi izvještaje u sklopu svoje odgovornosti.

#### Prilog br. 24

#### Parlamentarna i posebna sredstva dodijeljena obavještajnim službama: primjer Argentine

"Zakon broj 25.520 o državnoj obavještajnoj službi. (27. novembar 2001.), član 37: "Dvodomna komisija državnog kongresa je nadležna za nadzor i kontrolu "dodjele budžetskih sredstava" raznim komponentama državne obavještajne službe. U tom cilju Dvodomna komisija Dravnog kongresa može provesti svaki akt koji se odnosi na njenu nadležnost, posebno da:

1. sudjeluje i intervenira u razmatranju zakona o državnom budžetu koji izvršne vlasti dostavljaju Kongresu. U tom cilju izvršne vlasti šalju svu neophodnu dokumentaciju, posebno a) aneks sa rezervnim, povjerljivim, tajnim ili budžetima sa ograničenim pristupom koje je izvršilo pravosuđe; b) aneks u kojem je objašnjena svrha, program i cilj rashoda;
2. traži pomoć svih obavještajnih službi koje su obuhvaćene zakonom, koje moraju dostaviti podatke, historijat i izvještaje u vezi sa svojim funkcijama. U tim službama, ako je neophodno, podaci i dokumenti pomenuti u članu 39. ovog Zakona bi se također mogli tražiti;
3. pratiti da budžetske dodjele sredstava ostvaruju svrhu koja im je dodijeljena Zakonom o budžetu;
4. napraviti godišnji izvještaj za Državni kongres i Predsjednika u kojem će biti data a) analiza i ocjena izvršenja budžeta prema obavještajnim službama; b) opis aktivnosti nadzora i kontrole koje izvodi Dvodomna Komisija, kao i sve preporuke koje Komisija želi da da."

Izvor: Zakon broj 25.520 o državnoj obavještajnoj službi Argentine, 27. novembar 2001.

Većina država provodi određeni stepen formalnog nadzora, obično putem komisija za parlamentarni nadzor. Ovlasti postojećih parlamentarnih komisija, kao što je komisija za odbranu i oružane snage, su ponekad proširene da bi obuhvatile i obavještajne poslove. U drugim zemljama parlament je uspostavio parlamentarne komisije ili podkomisije koje se posebno fokusiraju na nadzor obavještajnih službi i tajne službe.

Parlamentarne komisije za nadzor bi trebale imati garantiran pristup informacijama, ulogu u imenovanju šefa odnosno šefova obavještajne službe odnosno službi, i nadzor nad budžetom (pogledati prilog broj 24 o posebnim sredstvima).

Osim nadležne parlamentarne komisije ili u njenom odsustvu, neke države su formalno uspostavile i komisije za nadzor nad radom obavještajnih službi i izvan izvršnih organa vlasti ili vlade. Vlada i tijela za nadzor na razini izvršnih organa vlasti obuhvataju obično rukovodne ili upravne funkcije i u manjoj su mjeri ovisne od struktura čije aktivnosti nadgledaju nego parlamentarne komisije koje obuhvataju predstavnike iz cijelog političkog spektra.

#### Prilog broj 25

#### Primjeri prakse postupanja parlamentarnih komisija sa povjerljivim dokumentima

- ▷ Ukoliko je potrebno, komisija se sastaje iza zatvorenih vrata;
- ▷ Izvještaji komisije se dostavljaju na plenarnu sjednicu parlamenta, nakon čega slijedi javna debata (o pitanjima koja nisu povjerljive prirode);
- ▷ Komisija ima pravo da traži sve informacije, pod uvjetom da ne otkriva informacije o tekućim operacijama ili imenima i zaposlenicima obavještajnih službi;
- ▷ Komisija može otkriti informacije nakon što utvrdi (kvalificiranom ili normalnom većinom) da je to u javnom interesu;
- ▷ Komisija se ne ograničava na tražene informacije. Na vlastitu inicijativu, ministar odnosno ministri koji su nadležni za obavještajne službe trebaju komisiji dostaviti informacije, kadgod one mogu doprinijeti potpunom razumijevanju.

## **Parametri za obavještajne službe u demokratskim društvima**

Poseban oblik vršenja nadzora nad obavještajnim ili tajnim službama nalazi se pod utjecajem državne pravne tradicije, političkog sistema i historijskih faktora. Naprimjer, određene zemlje koje su pod utjecajem britanskog precedentsnog prava naglašavaju pravosudni aspekt nadzora. Za razliku od njih, zakonodavni nadzor je omiljeniji u kontinentalnim evropskim zemljama i u zemljama koje su prošle kroz represivne policijske ovlasti u neko doba moderne historije. U Sjedinjenim Američkim Državama postoje mehanizmi za kontrolu i nadzor u izvršnim, zakonodavnim i sudskim organima federalnih vlasti. U nekim demokratskim zemljama je stvorena institucija ombudsmena koja ima ovlasti da istražuje navodna kršenja ljudskih prava od strane obavještajnih službi i da obavijesti javnost o rezultatima istrage. (U vezi sa ombudsmenima pogledati poglavlje 16).

### **Obim**

Nadzor nad obavještajnim službama je često po svom obimu ograničen. Ovo ograničenje se odnosi na vrstu aktivnosti (domaća/kontraobavještajna ili strana obavještajna služba) ili suštinska područja interesovanja (operativne metode, skrivene akcije).

### **Otvorena ili povjerljiva debata na parlamentu**

Općenito, nadzor nad obavještajnim službama u demokratskim društvima je i dalje manje otvoren i razvijen nego nadzor nad drugim oblastima državnih aktivnosti. Naprimjer, razmatranja unutar komisija za parlamentarni nadzor nad obavještajnim službama se obično ne održavaju u okviru potpune i otvorene javne debate i članovi parlamenta ponekad trebaju položiti posebnu zakletvu kojom se obavezuju da će poštivati povjerljivu prirodu informacija koje su im povjerene. Bez obzira na poseban usvojeni vid nadzora, demokratska društva nastoje održati balans između osiguranja odgovarajućeg zakonitog ponašanja i odgovornosti takvih organizacija kroz redovnu kontrolu s jedne strane, i očuvanje tajnosti i djelotvornosti u zaštiti državne sigurnosti, s druge strane.

### **Podjela zadataka**

Strukturalna sredstva kontrole rada obavještajnih službi imaju za cilj izbjegavanje monopola nad funkcijom obavještajnih službi od strane jedne organizacije ili agencije. Proliferacija raznih obavještajnih organizacija, možda onih koje odgovaraju odvojenim strukturama kao što su oružane snage i policija, ili domaće i strane obavještajne službe, može biti manje djelotvorna i može podsticati birokratsku konkurenciju, ali se za nju generalno smatra da u većoj mjeri doprinosi demokratskog kontroli. Stoga mnoge države imaju odvojene službe za unutarnji obavještajni i za vojni obavještajni rad. Ovakva razlika je poželjna sa stajališta demokratskog nadzora, ali fragmentira prikupljanje obavještajnih podataka i analize, što se pokazalo posebno problematičnim nakon terorističkog napada na Sjedinjene Američke Države.

### **Obuka obavještajnog osoblja**

Obuka i profesionalna izgradnja stručnjaka u oblasti obavještajnog rada su ključni aspekt nadzora. Posebno ugradnja profesionalizma, opredijeljenost za demokratske norme i principe ljudskih prava, kao i osjećaj za građansku odgovornost su bitni aspekti obuke obavještajnog osoblja. Demokratska društva nastoje obučiti i uposliti civile na obavještajnim dužnostima, bez da to ostavljaju vojnom domenu.

### **Skidanje vela tajne sa obavještajnih dosjea**

Drugi strukturalni faktor koji može olakšati kontrolu i odgovornost odnosi se na mogućnost da informacije o obavještajnim aktivnostima budu dostupne javnosti nakon određenog vremenskog perioda. Ovo se može promovirati putem zakona o slobodi informiranja i pravilima o objavljivanju povjerljivog materijala nakon određenog perioda. Ova mogućnost odgođene transparentnosti i konačne analize od strane javnosti može olakšati demokratsku kontrolu (pogledati poglavlje 21).

## [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

### Mehanizmi parlamentarnog nadzora

- ▷ Vodite računa o tome da vaš parlament ima komisiju ili podkomisiju sa posebnim mandatom za praćenje svih obavještajnih službi (radi potrebnog pogledati poglavlje 15 o parlamentarnim komisijama);
- ▷ Vodite računa da je mandat tijela jasno definiran i da je u što manjoj mjeri ograničen i da njegovo osoblje ima pristup svim neophodnim informacijama i ekspertizi;
- ▷ Vodite računa o tome da parlamentarna komisija preduzima mjere i podnosi periodične izvještaje o svojim nalazima i zaključcima i preporukama.

### Demokratski i zakonski okvir

- ▷ vodite računa o tome da zakon o obavještajnim službama regulira sljedeća pitanja: status, obim djelovanja, operacije, saradnju, zadatke, obavezu podnoženja izvještaja i nadzor nad radom obavještajnih službi. Osim toga, upotreba posebnih metoda stjecanja informacija i vođenje evidencije sa osobnim podacima trebaju biti zakonski regulirani kao i status službenika obavještajnih službi;
- ▷ Pratite da li su obavještajne službe politički neutralne i djeluju u skladu sa profesionalnom etikom koja obuhvata predanost demokratskim normama i osjećaj za građansku odgovornost;
- ▷ Vodite računa o tome da parlamentarna komisija za nadzor nad obavještajnim službama poduzima mjere kojim osigurava da službenici obavještajnih službi prođu kroz obuku iz demokratskih principa i ljudskih prava;
- ▷ Parlament bi trebao donijeti zakone koji sve tri grane vlasti daju komplementarnu ulogu, to jeste:
  - izvršna vlast ima konačnu odgovornost za davanje zadataka i utvrđivanje prioriteta obavještajnih službi;
  - parlament donosi relevantne zakone, nadzire budžet i prati ulogu vlade u funkcije obavještajnih službi; parlament se NE smije miješati u obavještajne operacije na terenu;
  - sudski ograničavaju nalog ukoliko obavještajne službe `ele



ometati privatnu imovinu odnosno komunikacije i prate da li obavještajne službe rade u okviru zakona.

#### **Transparentnost i odgovornost prema drugima**

- ▷ vodite računa o tome da je parlamentarna komisija za nadzor nad radom obavještajnih službi konsultirana ili obavještena o općoj obavještajnoj politici koju su utvrdili izvršni organi vlasti;
- ▷ osigurajte da parlamentarna komisija za nadzor nad obavještajnim službama nastoji osigurati da obavještajne službe rade na zakonit, odgovoran i odgovoran način, pritom imaju neophodni stepen povjerljivosti i djelotvornosti; to, između ostalog, obuhvata zakonske odredbe u vezi sa prisluškivanjem;
- ▷ u tom cilju, osigurajte da je komisija u potpunosti informirana o aktivnostima obavještajnih agencija i da ima ulogu u imenovanju efektivnih obavještajnih i tajnih službi.

#### **Pitanja u vezi sa povjerljivošću**

- ▷ osigurajte da je zakon o slobodi informiranja bitan instrument odgovornosti i nadzora - i direktni i indirektni - nad obavještajnim službama;
- ▷ posebni revizori su potrebni u slučaju posebnih sredstava, kako bi se održao balans između uvjeta povjerljivosti i odgovornosti;
- ▷ vodite računa o tome da su kriteriji i vremenski period koji se odnose na objavljivanje materijala koji se jedan period smatrao povjerljivim regulirani zakonom kako bi se osigurala i vremenski pomjerena transparentnost i pokazalo da je ona na vidiku. Naziv izvještaja do kojih se može doći na temelju zakona o slobodi informiranja se moraju objavljivati periodično.

Također pogledati poglavlje 20 o terorizmu i dio VI o finansijskim resursima!



## Poglavlje 12

# Privatna sigurnost i vojne kompanije

Država ima monopol nad legitimnim korištenjem sile i samo ona pruža sigurnost, odgovorna je za pružanje unutarnje sigurnosti i za odbranu od prijetnji spolja. Međutim, u nekoliko zadnjih godina val unutarnjih sukoba je u prvi plan izbacio novi fenomen koji je poznat pod nazivom privatizacija sigurnosnih funkcija. Neki nedržavni akteri sigurnosti su se (ponovo) pojavili na sceni i oni stavljaju pred izazov tradicionalni oblik demokratske kontrole sektora sigurnosti.

Od hiljadu devetsto devedesetih godina došlo je do proliferacije privatne sigurnosti i vojnih preduzeća. Većina se može podijeliti u tri osnovne grupe: plaćenici, privatne vojne kompanije i privatne zaštitarske firme. Bitno je to što se aktivnosti ovih aktera kontroliraju putem državnih mehanizama.

### **Funkcije i opasnosti privatnih zaštitarskih firmi i vojnih kompanija**

Uglavnom zemlje koje su izašle iz rata ili takozvane propale države obično se nalaze u iskušenju da se pozivaju na privatne zaštitarske firme i vojne kompanije. Obišno to rade da bi nadoknadili nedostatak adekvatne vojne obuke i snage i jer su u nemogućnosti da pruže sigurnost svim građanima odnosno grupama ili ne žele zadržati monopol države nad nasiljem kako bi se proveo pravi demokratski nadzor nad njihovim sektorom sigurnosti ili se suočavaju sa sukobom unutar države.

Pod takvim okolnostima korištenje privatnih vojno-sigurnosnih kompanija može se doimati, kratkoročno, kao pozitivno, posebno u smislu poboljšanja profesionalnih sposobnosti u zemlji i sposobnosti obuke i čak ponekad u smislu povećane samopouzdanosti. Međutim, negativna posljedica na proces demokratizacije može biti visoka i višestрана, kao što je to prikazano u prilogu broj 26.

Javnost i demokratski izabrane institucije i prije svega parlamenti države "primaoca" imaju potrebu za adekvatnim i djelotvornim mehanizmima

vršenja nadzora i demokratske kontrole ne samo nad njihovim sigurnosnim strukturama na razini države, nego i nad unajmljenim vojnim i sigurnosnim stručnim snagama.

#### Prilog br. 26

#### Privatne zaštitarske i vojne firme i potencijalna opasnost za demokraciju

- ▷ Privatni akteri iz domena sigurnosti mogu unijeti stepen stabilnosti u vojnu i sigurnosnu sferu, ali dugoročno gledajući, neke vlade mogu tumačiti oslanjanje na vojne snage kao na osnovni način rješavanja (unutarnjih) problema;
- ▷ Unajmljivanje stranih stručnjaka otvara cijeli niz pitanja, kao što su njihove konkretne vojne/sigurnosne misije i budžetski aspekti: sa demokratskog i stajališta dobre uprave, takva pitanja bi se uvijek trebala rješavati u okviru javne parlamentarne debate;
- ▷ U mnogim slučajevima ti privatni akteri djeluju kao agenti u posredovanju preprodaje naoružanja pod izgovorom drugih, oiglednijih (i legitimnijih) misija.

## Plaćenici

Plaćenici su dio relativno starog fenomena. Najnoviji sukobi su dokazali da se plaćenici mogu još uvijek naći u mnogim dijelovima svijeta.

Definicija plaćenika je data u članu 1 Međunarodne konvencije protiv unajmljivanja, korištenja, finansiranja i obuke plaćenika koju je Generalna skupština donijela svojom rezolucijom 44/34 od 4. decembra 1989. godine. Konvencija je stupila na snagu 20. oktobra 2001. godine, ali ju je svega mali broj zemalja do sada ratificirao. Konvencija objašnjava definiciju koja je sadržana u članu 47 Dodatnog protokola Ženevske konvencije iz 1949. godine (posebno u odnosu na one osobe koje su specijalno unajmljene da sudjeluju u zajednički planiranim djelima nasilja u cilju zbacivanja vlade ili podriivanja na bilo koji drugi način ustavnog poretka države i njenog teritorijalnog integriteta):

"Član 1 - u smislu sadašnje Konvencije,

1. *plaćenikom se smatra svaka osoba koja je: (a) posebno unajmljena u zemlji ili inostranstvu da se bori u oružanom sukobu, (b) motivirana je da sudjeluje u neprijateljstvima uglavnom iz želje za stjecanjem osobne dobiti i kojoj je, ustvari, obećano od strane ili u ime te strane u sukobu, da će primiti materijalnu nadoknadu u znatnom iznosu preko obećanog ili plaćenog borcima sličnog ranga i funkcija u oružanim snagama te strane, (c) koja nije državljanin te strane u sukobu, niti ima prebivalište na teritoriji koju kontrolira strana u sukobu, (d) koja nije pripadnik oružanih snaga strane u sukobu, i (e) koja nije upućena od strane države koja nije strana u sukobu na službenu dužnost kao pripadnik njenih oružanih snaga;*
  
2. *Plaćenikom se također smatra svaka osoba koja je u svakoj drugoj situaciji: (a) posebno unajmljena u zemlji ili inostranstvu u cilju sudjelovanja u zajednički planiranim djelima nasilja u cilju: (i) zbacivanja vlade ili na drugi način podrivanja ustavnog poretka države, (ii) podrivanja teritorijalnog integriteta države; (b) motivirana je da u tome sudjeluje uglavnom iz želje za stjecanjem osobne dobiti i koja je podstaknuta obećanjem ili plaćanjem materijalne nadoknade, (c) koja nije državljanin te strane u sukobu, niti ima prebivalište na teritoriji države protiv koje je takvo djelo usmjereno, (d) koja nije upućena od strane države na službenu dužnost, i (e) nije pripadnik oružanih snaga strane na čijoj je teritoriji to djelo urađeno.*

U smislu Međunarodne konvencije, ozbiljno djelo je počinjeno od strane svake osobe koja unajmljuje, koristi, finansira ili obučava plaćenike ili pokušava počiniti takvo djelo ili je saučesnik u takvim djelima ili pokušajima. Međutim, postoje slučajevi u kojima vlada unajmljuje strane vojne stručnjake na specijalne zadatke (jet pilote, protuterorističke operacije, itd.)

Specijalni izvjestitelj o Konvenciji protiv unajmljivanja plaćenika, pri UN Komisiji o ljudskim pravima, preporučuje u svom izvještaju da bi "Generalna skupština trebala ponoviti svoj poziv svim državama koje još nisu strana u Konvenciji da je ratificiraju ili da joj pristupe. Istodobno bi trebala pozvati zemlje članice da pregledaju svoje zakone kako bi ih uskladili sa Konvencijom" (stav 70.).

## Privatne vojne firme

Privatne vojne firme predstavljaju vrstu modernih i korporacijskih "plaćenika". Kao takve, one rade za profit, to jeste pružaju vojne usluge i obuku ili još konkretnije, sudjeluju u borbi odnosno obavljaju neborbene zadatke. Sa pravnog stajališta, međutim, one se ne uklapaju u usku definiciju plaćeničkih snaga jer se obično sastoje od penzionisanog vojnog osoblja koje više nije aktivno u snagama sigurnosti. Privatne vojne kompanije nude širok dijapazon usluga od borbene i operativne podrške ili savjeta i obuke do nabavke naoružanja, prikupljanja obavještajnih podataka ili spašavanja talaca, itd. Bez obzira na vrste usluga koje pružaju, njihova zajednička karakteristika je da djeluju na zahtjev vlade, posebno u vrijeme sukoba ili u toku poslijeratne rekonstrukcije.

Primjer takve privatne vojne kompanije je MPRI iz SAD-a. To je profesionalna firma koja pruža usluge i sklapa ugovore u vezi sa odbranom, sa fokusom na podršku i pomoć u pitanjima odbrane, kao što je stručnost u provođenju zakona i razvoj vođstva. MPRI su formirali vojni oficiri višeg ranga 1988. godine i nju još uvijek uglavnom vode bivši vojni oficiri.

## Privatne zaštitarske firme

Privatne zaštitarske firme pružaju usluge u cilju zaštite preduzeća i imovine, te time doprinose suzbijanju kriminala. Kao takve, privatne zaštitarske firme postoje svugdje, ali najnoviji trendovi pokazuju da je njihova upotreba porasla, posebno u regionima u kojima je izbio sukob, gdje preduzeća osjećaju potrebu za većom zaštitom od one koju države mogu pružiti. Za njih se vjeruje da ih više zanima zaštita imovine i osoblja nego vojna strana sukoba. U praksi, međutim, vrlo često firme kombiniraju vojnu i zaštitarsku stranu jer su obe jednako važne i neophodne u regionima. Time se zamagljuje linija između privatne vojske i zaštitarskih firmi.

Zbog sve većeg značaja i širenja aktera privatnih zaštitarskih firmi sve više postaje značajno da demokratske institucije posebno parlament osiguraju minimalne standarde nadzora i kontrole nad tim akterima u sektoru sigurnosti. U suprotnom osnovni demokratski principi bi bili dovedeni u opasnost.

## [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

### Zakonodavstvo

- ▷ Utvrdite da li je va{a dr`ava strana u Me|unarodnoj konvenciji protiv unajmljivanja, kori{tenja, finansiranja i obuke pla}enika iz 1989. godine i da li je donijela odgovaraju}e i zadovoljavaju}e zakone.
- ▷ Provjerite da li postoji zakonski okvir kojim se reguliraju privatne za{titarske i vojne firme.

### Po{tivanje normi i embarga na naoru`anje

- ▷ Kako privatne za{titarske i vojne firme djeluju u inostranstvu u regijama koje su zahva}ene sukobom, podsti-ite svoj parlament da provjeri da li aktivnosti privatnih i vojnih za{titarskih firmi u va{oj zemlji djeluju u skladu sa dr`avnom strategijom sigurnosti kao i sa vanjskom politikom i relevantnim me|unarodnim propisima, normama i rezolucijama.
- ▷ Osigurajte putem zakona da privatnim za{titarskim i vojnim firmama NIJE dozvoljeno da djeluju u regionima i zemljama koje podlije`u embargu na uvoz naoru`anja.

### Transparentnost

- ▷ Vodite ra-una o tome da nijednoj stranoj privatnoj za{titarskoj i vojnoj firmi nije dozvoljeno da djeluje na va{oj dr`avnoj teritoriji bez prethodnog odobrenja parlamenta, -ak i kada djeluje na zahtjev ili uz saglasnost vlade.
- ▷ Vodite ra-una o tome da je vladin bud`et za privatne za{titarske i vojne forme i njihove aktivnosti pod nadzorom parlamenta.

### Odgovornost

- ▷ Vodite ra-una da je vlada odgovorna parlamentu za sve aktivnosti privatnih za{titarskih i vojnih firmi, i zakonski i u praksi, kod ku}e i u inozemstvu.



**Dio IV**

**Državna sigurnost pod  
lupom parlamenta:  
Uvjeti i mehanizmi**





## Poglavlje 13

# Uvjeti i djelotvoran parlamentarni nadzor

Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti ovisi o ovlastima parlamenta u vezi sa vladom i sigurnosnim službama. U tom kontekstu, ovlasti znače kapacitet vršenja utjecaja na vladine opcije i ponašanje prema kolektivnoj volji ljudi koja je izražena na parlamentu. Također se odnosi i na kapacitet nadzora nad realiziranjem strategija, zakona, odluka i izvršenjem budžeta, onako kako je to odobrio parlament. Ove ovlasti potječu ne samo iz ustava i zakona, nego i iz pravila parlamentarne procedure i uobičajenih praksi.

Uvjeti djelotvornog nadzora parlamenta nad sektorom sigurnosti, stoga, obuhvataju:

- ✓ Jasno definirane ustavne i zakonske ovlasti
- ✓ Uobičajene prakse
- ✓ Resurse i stručnost
- ✓ Političku volju

## Ustavna i zakonska ovlaštenja

Ustav (ili njegov ekvivalent) pruža najvažniju zakonsku osnovu za parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti. Iako se ustavi razlikuju od zemlje do zemlje, u skladu sa političkim, kulturološkim, ekonomskim i socijalnim uvjetima, većina ustava propisuje sljedeće:

- ✓ Izvršna vlast (naprimjer, premijer ili ministar odbrane) je nadležna za sigurnosne službe;
- ✓ Izvršna vlast je odgovorna parlamentu.

S obzirom da ustavne odredbe imaju najviši zakonski status, bitno je u ustav ugraditi parlamentarne ovlasti u vezi sa sektorom sigurnosti. Ustavi se ne mogu lako promijeniti; svaka takva promjena generalno zahtijeva kvalificiranu većinu u parlamentu. Stoga ustav predstavlja djelotvoran način zaštite ovlasti

parlamenta u tom osjetljivom području. Takve ovlasti se mogu dalje pojačavati posebnim zakonima i kroz poslovnik parlamenta. Osim toga, vremenom su utvrđene društvene norme i prakse za odgovornost i parlamentarni nadzor.

U prilogu broj 27 date su naznake širokog dijapazona ovlasti koje parlamenti mogu koristiti prilikom vršenja nadzora nad sektorom sigurnosti. Većina tih ovlasti će biti objašnjena u narednim poglavljima.

#### Prilog broj 27

### Instrumenti ili "alati" koje parlament može koristiti za osiguranje demokratskog nadzora nad sektorom sigurnosti

#### 1. Opće ovlasti

- a. iniciranje zakona
- b. izmjene i dopune i prerada zakona
- c. ispitivanje pripadnika izvršnih vlasti
- d. pozivanje pripadnika izvršnih vlasti da svjedoče na sjednicama parlamenta
- e. pozivanje vojnog osoblja i državnih službenika da svjedoče na sjednicama parlamenta
- f. pozivanje civilnih stručnjaka da svjedoče na sjednicama parlamenta
- g. pribavljanje dokumenata od izvršne vlasti
- h. provođenje parlamentarnih istraga
- i. održavanje saslušanja

#### 2. Budžetska kontrola

- a. pristup svim budžetskim dokumentima
- b. pravo na pregled i izmjene budžeta za odbranu i sigurnost
- c. budžetska kontrola se vrši na razini programa, projekata i stavki
- d. pravo na odobrenje/odbijanje svih dodatnih prijedloga za budžet odbrane i sigurnosti

#### 3. Mirovne misije/raspoređivanje u inozemstvu: pravo parlamenta da odobri/odbije:

- a. sudjelovanje u odlučivanju prije nego što su trupe raspoređene u inozemstvu
- b. mandat misije; osiguranje UN mandata
- c. budžet misije



- d. rizike po vojno osoblje
- e. pravila anga`mana
- f. lanac komandovanja/kontrole
- g. trajanje misije
- h. pravo na obilazak trupa

#### 4. Nabavka

- a. obaveza izvršne vlasti da u potpunosti obavještava parlament o odluci o nabavkama
- b. pravo da odobri/odbije ugovore
- c. revizija sljedećih faza nabavke:
  - i. konkretizacija potrebe za novom opremom
  - ii. poređenje i odabir proizvođača
  - iii. ocjena ponuda za nadoknade i protuvrijednosti

#### 5. Opća odbrambena i sigurnosna politika: pravo na odobrenje/odbijanje

- a. koncepta sigurnosne politike
- b. koncepta upravljanja krizama
- c. struktura snaga
- d. vojne strategije/doktrine

#### 6. Vojno/sigurnosno osoblje

- a. pravo na odobrenje/odbijanje plana osoblja
- b. pravo na utvrđivanje gornje granice za ljudstvo
- c. pravo na odobrenje/odbijanje ili pravo na konzultacije o najvišim vojnim imenovanjima (naprimjer, načelnik).

## Uobičajene prakse

Zakonom se ne može regulirati svako ponašanje i interakcija. Ipak je jednako važno da se utvrde i održe navike i prakse parlamentarnog nadzora podržanog društvenim normama, kao što je zajedničko poštivanje i povjerenje. Naprimjer, kompletno i blagovremeno informiranje i uključivanje parlamentaraca u nov razvoj događaja u vezi sa sigurnošću nije samo pitanje transparentnosti i zakonske odgovornosti, nego i pitanje dijaloga među ljudima.

## Resursi i stručnost

Općenito, sposobnost parlamenta da nadgleda sektor sigurnosti nalazi se pod utjecajem faktora vremena i nivoa stručnosti i dostupnih informacija.

### Faktor vremena

Za parlament je bitno da blagovremeno dobije informacije o vladinim namjerama i odlukama u vezi sa pitanjima sigurnosti i sektorom sigurnosti. Parlament neće imati dovoljno informacija ako ga vlada informira tek nakon donošenja konačne odluke. U takvim situacijama parlament će se suočiti sa svršenim činom i neće imati alternativu, osim da odobri ili odbije vladinu odluku.

U vrijeme kriza ili vanrednih stanja u zemlji, vlada u suštini treba djelovati vrlo brzo i ona obavještava parlament tek post facto. To ipak nije opravdanje za vladu da ne djeluje unutar okvira koji je odobrio parlament.

Što se tiče redovnih i dugoročnih političkih pitanja, parlament bi trebao imati dovoljno vremena da analizira i vodi debatu o osnovnim pitanjima, kao što su budžet za odbranu, odlučivanje o nabavci naoružanja ili revizija odbrane.

Jedan od načina na koji je moguće izbjeći pritisak vremena sa kojim se parlamenti rutinski suočavaju u svom radu odnosi se na utvrđivanje proaktivne strategije. U prilogu 28 su prikazani neki elementi takve proaktivne strategije za nadzor nad sektorom sigurnosti.

#### Prilog br. 28

#### Proaktivna strategija za parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti

Radom parlamentaraca često dominiraju vijesti dana. Čak i tavi{e, njihov politički program uveliko nameće vlada. Djelotvoran način na koji je moguće izbjeći vremenska ograničenja mogao bi biti utvrđivanje proaktivne strategije za parlamentarni nadzor. (to se tiče sektora sigurnosti, takva strategija bi mogla uključiti sljedeće):

Utvrđivanje dnevnog reda: parlamentarci bi konstantno trebali nastojati da prevedu namjere i potrebe ljudi u pitanja na političkom dnevnom redu.

**Najnovija zbivanja:** parlament treba uvijek biti informiran o najnovijim zbivanjima u zemlji i u svijetu u oblasti sigurnosti i vojske. Ovo se može postići ne samo putem vladinih kanala, nego i putem nevladinih organizacija, kao (to su univerziteti, organizacije za analitiku i strategiju, itd.

**Naučene lekcije:** parlament treba izvući lekcije iz prošlih operacija, koje su izveli sudionici u sektoru sigurnosti, putem vlastitih i strukturalnih revizija.

**Konstantna revizija:** parlament mora tražiti od vlade da uzme u obzir sve najnovije namjere, razvoje događanja i naučene lekcije prilikom ažuriranja sigurnosne politike.

#### Informacije, ekspertiza i osoblje parlamenta

Djelotvoran parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti zahtijeva stručnost i resurse unutar parlamenta ili koji su mu na raspolaganju. Međutim, stručnost koja se nalazi unutar parlamenta rijetko kad se podudara sa stručnošću vlade i snaga sigurnosti. U većini slučajeva, parlamenti imaju tek mali dio osoblja koje radi na istraživanju, ako ga uopće ima, dok se vlada može osloniti na ministarstvo odbrane i druga ministarstva koja se bave sektorom sigurnosti. Neki parlamenti, kao što je argentinski Kongres, imaju svoj stalni vojni ured za vezu sa kojim se parlamentarci i osoblje parlamenta mogu konsultirati i koji može davati savjete, posebno komisiji nadležnoj za pitanja odbrane i

sigurnosti. Osim toga, parlamentarci se samo biraju u parlament na određeni mandat, dok državni službenici i vojno osoblje provedu cijeli radni vijek u ministarstvu odbrane. Međutim, glavni problem je taj što se parlamentarci uglavnom oslanjaju na informacije koje dolaze od vlade i vojske, iako su to institucije koje oni trebaju nadzirati. Time se parlamentarci dovode u nepovoljan položaj u odnosi na vladu i vojsku. Situacija se pogoršava zatvorenosću sektora sigurnosti zbog njegovog tipično vojnog rada, kulture, obrazovanja i zakona o tajnama.

U prilogu broj 29 predočene su neke sugestije u vezi sa mogućnošću povećanja stručnosti parlamentaraca u pogledu sektora sigurnosti.

#### Prilog broj 29

#### Mehanizmi i prakse ja-anja parlamentarne stručnosti u vezi sa pitanjima sigurnosti: nekoliko sugestija

- ▷ utvrditi - gdje god to još ne postoji kao posebno tijelo - parlamentarnu komisiju za sigurnost i odbranu koja će koncentrirati stručnost i znanje parlamentaraca na pitanja sigurnosti: parlament bi mogao razmotriti mogućnost formiranja potkomisija unutar komisije koje bi se bavile pitanjima nabavke, kadrovskim pitanjima, budžetom i mirovnim misijama .
- ▷ prisustvovati domaćim i međunarodnim seminarima, odlazak na studijska putovanja, obilazak sigurnosnih službi (pogledati poglavlje 11 o tajnim i obavještajnim službama) i na obukama članova parlamenta. Ovo bi također moglo obuhvatiti i informiranje parlamentaraca koja putuju u zemlje u kojima su trupe njihove zemlje angažirane u mirovnim misijama;
- ▷ razmijeniti iskustvo i praksu između parlamentaraca iz raznih zemalja, naprimjer, u toku sjednica međunarodnih parlamentarnih skupština;
- ▷ posjedovanje kvalitetno obučene i brojne dovoljnog profesionalnog parlamentarnog osoblja;
- ▷ osigurati pristup specijaliziranim i savremenim bibliotekama i istraživačkim centrima i centrima sa dokumentacijom, uključujući i elektronske baze podataka;



- ▷ osigurati savjete nezavisnih eksperata iz neдр`avnih organizacija (naprimjer, univerziteta, organizacija za analitiku i strategije) ili penzionisanih vojnih oficira (pogledati poglavlje 6 o gra | anskom dru{tvu);
- ▷ osigurajte parlamentarcima na njihovom jeziku, odnosno jezicima, me | unarodne i regionalne sporazume o sigurnosti, i upoznajte ih sa statusom njihovog ratificiranja; osigurajte im relevantne dokumente tijela za pra }enje sporazuma, ukoliko postoje;
- ▷ svake godine odaberite dvije ili vi }e tema u vezi sa sektorom sigurnosti koje }e se detaljno istra `iti (naprimjer, od strane podkomisija);
- ▷ formirajte grupu parlamentaraca iz svih stranaka (oba doma, kad je to mogu }e) koji su zainteresirani za pitanja sigurnosti i odbrane: takav klub bi mogao biti nezvani- no tijelo za razmatranje tih pitanja.

## Politička volja

Čak i da je pravna osnova za parlamentarni nadzor besprijekorna i da parlament ima dovoljno sredstava i stručnosti za bavljenje tim pitanjem, djelotvoran parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti se ne može uzeti zdravo za gotovo. Posljednji element, politička volja parlamentaraca za korištenjem instrumenata i mehanizama koji su im na raspolaganju, predstavlja osnovni uvjet za djelotvornu parlamentarnu kontrolu nad sektorom sigurnosti. Nedostatak političke volje za praćenjem sigurnosnih službi mogu prouzrokovati razni faktori, uključujući i sljedeće:

- ✓ Stranačka disciplina: s obzirom da je u interesu parlamentaraca iz vladajuće stranke da zadrže izvršnu vlast, oni imaju tendenciju da se suzdržavaju od javne kritike izvršnih vlasti.
- ✓ Interesovanje biračkog tijela/nedostatak interesovanja: u mnogim zemljama javnost je generalno nezainteresirana za pitanja sigurnosti. Stoga, mnogi parlamentarci smatraju da se ne isplati, u smislu reizbora, provoditi puno vremena na pitanjima sigurnosti.

Interparlamentarna unija i Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama -  
Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti, 2003

- ✓ Zabrinutost za sigurnost koja tjera parlamentarce, koji su, naprimjer članovi obavještajne komisije, da ne otkrivaju podatke do kojih dođu.

Zbog takve vrste situacije, parlamentarni instrumenti se mogu primijeniti na pasivan način kada se radi o nadzoru nad politikom i mjerama izvršne vlasti, osim u ekstremnim situacijama kao što su skandali ili vanredno stanje, koje nalaže drugačije. Ipak se radi o ustavnoj obavezi i bitnom zadatku svakog parlamentarca da se kritički i detaljno osvrne na namjere i radnje izvršnih vlasti.



## Poglavlje 14

# Parlamentarni mehanizmi primijenjeni na sektor sigurnosti

Svaki pravni sistem daje parlamentu razna sredstva za pribavljanje informacija za kontrolu politike, nadgledanje uprave, zaštitu pojedinaca ili otkrivanje i eliminiranje zloupotreba i nepravde. Osim toga, parlamentarci mogu imati koristi od dobrih praksi i neformalnih metoda koje nadopunjavaju ove ustavne ili pravne instrumente i mehanizme, ili ih mogu dalje razvijati.

Tri uobičajene zakonske mogućnosti za parlamente za stjecanje informacija od vlade su:

- ✓ Parlamentarne debate
- ✓ Parlamentarna pitanja i upiti vladinim dužnosnicima
- ✓ Parlamentarna istraživanja

### Parlamentarne debate o sigurnosti

Parlamentarne debate o pitanjima sigurnosti pružaju ključnu mogućnost razmjene mišljenja i prikupljanja osnovnih informacija u vezi sa činjenicama i vladinim namjerama. Općenito govoreći, parlamentarne debate o sigurnosnoj politici i pitanjima se mogu odvijati u pet vrsta situacije:

- ✓ Nakon što izvršne vlasti predoče svoje prijedloge za godišnji vojni budžet;
- ✓ Nakon zvaničnih ili nezvaničnih izjava resornih ministara, kao što su ministar odbrane ili ministar vanjskih poslova;
- ✓ U vezi sa državnom odbrambenom revizijom, predočavanje bijele knjige za odbranu ili bilo kojih glavnih dokumenata za državnu odbranu;
- ✓ U vezi sa vladinim programima, koji se utvrđuju uglavnom nakon izbora;
- ✓ Bilo koje konkretno pitanje koje zahtijeva parlamentarnu debatu, kao što su skandali, veći problemi u vezi sa sigurnošću ili katastrofe.

#### Prilog br. 30

#### Zajedničke karakteristike parlamentarne ma{inerije i procedure za nadzor nad izvr{nom vla{u

##### ▷ Op}a debata

"U nekim zemljama ustavne odredbe nala`u izvr{noj vlasti da parlamentu podnosi periodi-no izvje{taje o svom savjesnom rukovo|enju. (...) U ve}ini zemalja pitanja op}e politike ne podlije`u automatski periodi-nim ispitivanjima. Naj-e{e se javljaju u toku debate, ukoliko ih -lan parlamenta pokrene (...)"

##### ▷ Interpelacija

"(...) Interpelacija je standardna procedura za stjecanje informacija i vr{enje kontrole unutar klasi-nog parlamentarnog sistema. Interpelaciju upu}uje -lan parlamenta ministru od kojeg tra`i da objasni ne{to {to je njegovo ministarstvo uradilo ili {efu vlade u vezi sa op}om politikom. Interpelacija ima dvije osnovne karakteristike: prvo, pokre}e generalnu debatu; a drugo, njome se provodi politi-ka sankcija, jer debata kulminira glasanjem o zahtjevu, kada se izra`ava zadovoljstvo ili nezadovoljstvo doma sa obja{njenjima koje je ponudila vlada. Interpelacija je najdjelotvornija procedura jer se ministri direktno pozivaju na odgovornost. To nije samo sredstvo putem kojeg se dobivaju informacije, nego i direktan oblik kontrole (...)"

##### ▷ Zahtjev pred ljetnu pauzu

"U britanskom sistemu je procedura interpelacije nepoznata, iako je "zahtjev pred ljetnu pauzu" sli-an. Zahtjev se upu}uje neposredno prije, kada je mogu}e pokrenuti razna pitanja sa vladom, ali se ne glasa (...)"

##### ▷ Pitanja

"Cilj procedure pitanja (...) je da se od uprave doznaju konkretne informacije, da se tra`e njene intervencije i, kada je to potrebno, da se iznesu zloupotrebe i da se tra`i lijek. Tako|er se koristi i za stjecanje detaljnih -injenica koje }e pomo}i -lanovima da shvate komplicirana pitanja prijedloga zakona i zakonskih instrumenata koji se nalaze pred parlamentom (...). Procedura pru`a opoziciji sredstvo za otkrivanje vladinih slabosti, a zbog publiciteta, procedura mo`e biti korisna za upravu. (...). Popularnost ove procedure se mo`e pripisati -injenici da poslanik djeluje kao potpuno slobodan agent time {to koristi svoje pravo da postavlja pitanja (...)."

##### ▷ Istra`ne komisije: pogledati prilog broj 32.

Izvor: Parlamenti, Michel Ameller, Interparlamentarna unija, 1966

## Poslanička pitanja i interpelacije u vezi sa sigurnošću

Pitanja - bez obzira da li su u pisanoj ili usmenoj formi - čine sastavni dio parlamentarne istražne funkcije i predstavljaju jednu od najrasprostranjenijih parlamentarnih procedura za nadzor nad vladinim mjerama.

Pitanja mogu radikalno doprinijeti djelotvornom nadzoru sektora sigurnosti, s obzirom na osnovnu funkciju koju imaju. Što se tiče sigurnosti, općenito, poslanička pitanja:

- ✓ Pružaju članovima parlamenta mogućnost da dobiju blagovremene, tačne i ažurirane informacije o odbrambenoj i sigurnosnoj politici vlade i o pitanjima sigurnosti općenito;
- ✓ Pomažu parlamentu da kontrolira primjenu zakona o sigurnosti, koje je usvojio parlament;
- ✓ Pomažu usmjeravanje pažnje javnosti na pitanja odbrane i sigurnosti, posebno kada se pitanje postavlja usmeno i kada se odgovor emitira putem radija ili televizije odnosno kada je reproducirano na drugi način na parlamentarnim debatama ili u zvaničnom biltenu (jasno je da informativna funkcija poslaničkih pitanja nije ograničena na sam parlament; pitanja također imaju za cilj pružanje informacija većem auditoriju, uključujući i medije, nevladine organizacije i građansko društvo u cjelini);
- ✓ Može biti bitan za vršenje utjecaja ili preusmjeravanje političkog programa vlade po pitanju sigurnosti;
- ✓ Omogućava članovima opozicije da pokrenu pitanja o sigurnosti za koja su zainteresirani ili u vezi s kojim do tada nisu mogli dobiti zadovoljavajuće informacije.
- ✓ Poslanička pitanja u vezi sa sektorom sigurnosti su uglavnom vrlo osjetljiva. Ministar koji je nadležan za davanje odgovora na poslanička pitanja često pokazuje malo volje za to. Takva nevoljkost često ima korijene u povjerljivom karakteru aktivnosti sektora sigurnosti. Često su dokumenti u vezi sa državnom sigurnosti povjerljive prirode, te stoga nisu na raspolaganju ni parlamentarcima ni javnosti.

Prilog br. 31

Sugestije za djelotvorna poslanička pitanja

- ▷ Kroz pripremu: nije moguće improvizirati kada se postavljena pitanja odnose na sigurnost, posebno tehnička pitanja. Neformalni kontakti sa vojnim osobljem (ili osobama sa vojnim ili paravojnim iskustvom) također može biti od velike pomoći.
- ▷ Jasan jezik: nedostatak jasnoće u formuliranju pitanja može izazvati nesporazum, a time i neadekvatan i nedovoljan odgovor ministra.
- ▷ Određivanje vremena: trenutak kada se pitanje pokrene je, svakako, bitan za njegovu djelotvornost i efekat, između ostalog, i u smislu publiciteta.

Međutim, ovlasti izvršnih vlasti da dokumente označavaju kao povjerljive su zakonski ograničene. Osim toga, proces označavanja dokumenata kao povjerljivih mora biti transparentan, kako bi se znalo ko je odgovoran za odlučivanje o tome koji dokumenti mogu biti tretirani kao povjerljivi, period povjerljivosti, kao i uvjeti označavanja dokumenata kao povjerljivih i njihovog objavljivanja.

Što se tiče institucionalnog konteksta, sljedeći faktori doprinose djelotvornosti poslaničkih pitanja:

- ✓ Mogućnost parlamentaraca da postave komplementarna pitanja kad god nisu zadovoljni odgovorom ili im je potrebno objašnjenje;
- ✓ Poslanička mogućnost da pokrenu debate po pitanjima postavljenim kao poslanička pitanja;
- ✓ Volja članova parlamenta da iskoriste poslaničku mogućnost prema poslovniku da postave pitanja;  
Mogućnost javnosti da prisustvuje dijelu sjednice na kojoj se postavljaju poslanička pitanja, ili da taj dio sjednice prate na radiju ili televiziji;
- ✓ Publicitet debata koja slijedi i u svakom slučaju publikacija pitanja i odgovora u dokumentima koji su dostupni javnosti.

## Posebne parlamentarne istrage u vezi sa sigurnošću

Osim njihove uloge u zakonodavnom procesu, parlamentarne komisije također sudjeluju u djelotvornom nadzoru nad vladinom politikom. Vladine aktivnosti se mogu pratiti putem privremenih informativnih zadataka, što može uključiti više od jedne komisije i obično se na kraju izrađuje informativni izvještaj. U posebnim parlamentarnim istragama trebala bi postojati mogućnost slanja poziva na sudsko saslušanje.

### Osnovne prednosti i karakteristike istražnih komisija

Što se tiče pitanja sigurnosti i odbrane, ad hoc istražne komisije bi trebale imati poseban značaj i njihove prednosti su brojne: Posebno:

- ✓ Njihovo formiranje se može tumačiti, naročito od strane javnosti, kao pozitivan politički signal;
- ✓ One mogu biti adekvatan instrument za detaljan nadzor nad politički osjetljivim pitanjima u vezi sa sektorom sigurnosti;
- ✓ One mogu pružiti preciznu ocjenu vladine politike o konkretnim pitanjima sigurnosti i cilju, i kada to odgovara, biti instrument rješavanja ili preorijentacije koju će najvjerojatnije prihvatiti cjeli dom i vlada;

#### Prilog br. 32

##### Ključne karakteristike parlamentarnih istražnih komisija

"(...) Istražne komisije se uveliko koriste za izučavanje posebnih pitanja. U tom cilju, parlament daje instrukcije određenom broju svojih članova da prikupljaju informacije koje su im potrebne za pravilnu kontrolu i za izradu izvještaja o kojem će dom održati debatu, ukoliko to komisija smatra adekvatnim, i donijeti odluku.

Pravo na pokretanje istrage je prirodan ishod principa da parlament mora biti u potpunosti informiran o svim pitanjima po kojima izvršna vlast preuzima akcije (...).



U nekim zemljama istra`nim komisijama je te{ko da provedu djelotvornu istragu. ^esto nemaju nikakve ovlasti da primoraju osobe da prisustvuju, osim redovnim putem na sudu. Ovim se izaziva intervencija vladinih organa, usporava se proces pred komisijom i smanjuje efekat istrage. (...). Ipak, najbolji na-in na koji parlamentarna istraga mo`e biti djelotvorna jeste putem saslu{anja svjedoka pod zakletvom. (...).

Dokazi koje pred istra`nom komisijom iznose dr`avni slu`benici predstavljaju poseban problem jer su slu`benici podre|eni ministru koji je nadle`an za odre|eni resor. U kojoj mjeri im vlada mo`e narediti da ne odgovaraju na pitanja koja im postavljaju poslanici? (...) U nekim zemljama uvijek se zahtijeva pristanak (na davanje dokaza) od strane ministarstva; ali se ne mo`e odbiti osim ukoliko bi tra`ene informacije bile "t{etne za javnu sigurnost ili bi smetale ili ote`ale vr{enje dr`avne slu`be (...).

Potrebno je primijetiti da bez obzira o kakvom se sistemu radilo, komisija uspostavljena da vodi istrage nije ni{ta drugo nego istra`no tijelo koje traga za -injenicama -ija je jedina funkcija napraviti izvje{taj za dom koji je komisiju formirao. Dom uvijek izvla-i potrebne zaklju-ke iz istrage i podataka koji su prikupljeni putem istrage (...)." *Izvor: : Parlamenti, Michel Ameller, Interparlamentarna unija, 1966*

Druga bitna karakteristika takvih istra`nih komisija odnosi se na njihov sastav. Udio poslanika u parlamentu iz opozicije, nasuprot udjela parlamentarne većine je, svakako, od velikog značaja za ishod istrage.

Ovlasti za istraživanje se u znatnoj mjeri razlikuju od jednog parlamenta do drugog i od komisije do komisije. Ključne ovlasti obuhvataju sljedeće:

- ✓ Izbor teme i obima parlamentarne istrage;
- ✓ Posjete vojnim bazama i drugim objektima sigurnosnih službi (pogledati poglavlje 17);
- ✓ Prikupljanje svih relevantnih informacija, uključujući i povjerljive informacije i strogo povjerljive dokumente, od predsjedništva, vladine uprave ili osoblja;
- ✓ Uzimanje dokaza pod zakletvom od članova predsjedništva, vlade i vojske, kao i od građanskog društva;
- ✓ Organiziranje javnih i zatvorenih saslušanja.

Istraživanje provedeno u Kanadi po pitanju raspoređivanja kanadskih vojnika u Somaliji predstavlja dobru ilustraciju (pogledati prilog 33).

### Prilog broj 33

#### Istra`na komisija ispituje raspore|ivanje kanadskih snaga u Somaliji: ilustracija javnog efekta parlamentarnih izvještaja na pitanja sigurnosti

U toku raspore|ivanja kanadskih trupa u Somaliju 1993. godine, doga|aji su {okirali ve}inu Kana|ana - ubijanje somalijskih gra|ana koji su, nepozvani, u{li u kanadski kompleks u Belet Huenu, premla}ivanje nasmrt tinejd`era kojeg su uhvatili vojnici Druge komandoske jedinice Kanadskog zra-nog puka, o-it poku{aj samoubistva jednog kanadskog vojnika, i po zavr{etku misije, navodne epizode zadr`avanja ili iskrivljenja klju-nih informacija. Videozapisi odvratnih i neshvatljivih aktivnosti pripadnika kanadskog puka su tako|er do{le na svjetlo dana. Vlada je smatrala da vojni istra`ni odbor koji je ispitivao te doga|aje nije u stanju sam ispuniti kanadske standarde odgovornosti prema javnosti, te je stoga kanadski Parlament u skladu sa Zakonom o istragama pokrenuo otvorenu javnu istragu.

**Obim i ovlasti** - Prema Zakonu o istragama mogu}e je pozvati svjedoke, uzeti izjave, anga|irati stru-ne savjetnike i ocijeniti dokazni materijal. Ovla{tenje za prikupljanje dokaza bio je osnovni mehanizam za utvr|ivanje -injenica koje su se dogodile u Somaliji i u kanadskoj vojnoj komandi. Oko 116 svjedoka je ponudilo svoje dokaze istra`nom odboru na otvorenim sjednicama, koje su se prenosile putem radija i televizije {rom Kanade. Obim istrage nije bio samo ograni-en na doga|aje u samoj Somaliji, nego i na kontekst, uklju-uju}i i elemente, kao {to su lanac komandovanja, disciplina, operacije kanadskih snaga, te akcije i odluke Ministarstva odbrane. U sklopu drugog dijela istrage -lanovi komisije su sagledali konkretna pitanja u vezi sa periodom prije raspore|ivanja snaga, samom misijom i periodom koji je uslijedio nakon operacije u Somaliji.

**To nije su|enje** - Namjera istrage nije bila su|enje, iako su saslu{anja obuhvatila ispitivanje institucionalnih uzroka i reakcije na incidente koje su jo{ ranije dovele do podizanja optu`nice i su|enja pojedincima. Istraga je prije svega bila usmjerena na institucionalna i sistemska pitanja u vezi sa organizacijom i upravljanjem kanadskim snagama i Ministarstvom odbrane, a ne na pojedince zaposlene u tim institucijama. Me|utim, takav fokus je neizbje`no nametnuo potrebu za istragom pojedina-nih postupaka u lancu komandovanja i na-ina na koji su pojedinci komandovali.



Interparlamentarna unija i Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama -  
Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti, 2003

Rezultati - Rezultat dvogodišnjeg rada bio je dug izvještaj u kojem su obuhvaćena mnogobrojna pitanja, među njima i: struktura i organizacija kanadskih vojnih snaga i Ministarstva odbrane u vrijeme misije u Somaliji; značaj lanca komandovanja u kanadskoj vojsci; razmatranje vojne kulture i etike; odnos između civila i vojske u Kanadi, itd. Na kraju izvještaja date su osnovne preporuke za promjene širokog kruga aktivnosti i strategija kanadske Vlade i vojske. Mnoge preporuke su u fazi primjene.

Izvor: Prof Dr. Donna Winslow

Stručni savjetnik za kanadsko parlamentarno istraživanje, 1996.



## Poglavlje 15

# Parlamentarne komisije za odbranu ili sigurnost

S obzirom na kompleksnost sektora sigurnosti, kvalitetno razrađena struktura komisije je od osnovnog značaja ako se od parlamenta očekuje da ima stvarni utjecaj na izvršnu vlast. Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti obuhvata ne samo jednu komisiju, nego njih nekoliko koje djeluju pod različitim nazivima u različitim parlamentima (s tim što njihovi mandati mogu ponekad biti kombinirani).

Najčešće su te komisije sljedeće - koje se ponekad mogu pozvati na održavanje zajedničkih sjednica:

- ✓ Komisija za odbranu (u nekim parlamentima se zove komisija za oružane snage ili komisija za nacionalnu odbranu i sigurnost ili komisija za sigurnost i vanjske poslove, koja se općenito bavi svim pitanjima koja su vezana sa sigurnosni sektor, naprimjer, misiju, organizaciju, osoblje, operacije i finansiranje vojske, kao i sa pitanjima regrutovanja i nabavke;
- ✓ Komisija za vanjske poslove, koja se bavi, naprimjer, odlukama o učešću u mirovnim misijama ili prihvatanju misije na svom terenu, o međunarodnoj sigurnosti, međunarodnim i regionalnim organizacijama, ugovorima i aranžmanima;
- ✓ Komisija za budžet ili finansije, koja ima zadnju riječ u vezi sa budžetima svih organizacija iz sektora sigurnosti; moguće i komisija za reviziju javnih računa koja vrši pregled revizorskih izvještaja za čitav državni budžet, uključujući i vojni budžet;
- ✓ Komisija (ili potkomisija) za obavještajne službe i pitanja, koja se često sastaje iza zatvorenih vrata;
- ✓ Komisija za industriju i trgovinu, koja je posebno relevantna za pitanja nabavke naoružanja i trgovine (nadoknade i poravnjanja);
- ✓ Komisija za nauku i tehnologiju (za vojna istraživanja i razvoj);
- ✓ Komisija za unutarnje poslove, koja se bavi policijom, graničnom gardom i često drugim parlamentarnim organizacijama.

## Ovlasti i sredstva

Ovlasti za prikupljanje i primanje dokaza iz vanjskih izvora parlamentarnih komisija su različite. Neke parlamentarne komisije, kao što su stalne komisije britanskog Gornjeg doma, uspostavljene na ad hoc osnovi, nemaju pravo same prikupljati dokaze, dok druge komisije, kao komisije američkog Kongresa, imaju gotovo neograničene ovlasti za prikupljanje dokaza iz vanjskih izvora (pod zakletvom).

Neke parlamentarne komisije imaju zakonodavne ovlasti da usvajaju ili čak da utvrđuju neke zakone ili predlažu amandmane na postojeće zakone, dok su druge komisije ovlaštene da samo detaljno ispituju postupke i mjere izvršne vlasti i dodjelu budžetskih sredstava, bez mogućnosti izrade ili donošenja propisa.

Nivo stručnosti i sredstava koji su komisiji na raspolaganju su od osnovnog značaja za njeno djelotvorno izvršenje mandata: to jeste, broj, nivo kapaciteta i stabilnost osoblja koje radi u komisiji; kapacitet istraživanja i njegov karakter (specijalizirani nasuprot općeg; odvojen nasuprot dio šire parlamentarne istraživačke jedinice); pristup podacima i relevantna prateća dokumentacija (kapacitet za pribavljanje i reproduciranje); kapacitet poziva stručnjaka; kapacitet održavanja saslušanja i provođenja istraga. (Za dodatne informacije pogledati poglavlje 14 o parlamentarnim mehanizmima i instrumentima).

#### Prilog br. 34

### Moguće ključne funkcije parlamentarne komisije za pitanja odbrane i sigurnosti

#### Sigurnosna politika

- ▷ Ispitivati i podnositi izvještaje o strateškim inicijativama koje je najavio ministar odbrane;
- ▷ Periodično kontrolirati ministra odbrane u vezi sa obavljanjem njegovih političkih odgovornosti;
- ▷ Kontrolirati da li ministarstvo odbrane poštuje zakon o slobodi informiranja i kvalitet informacija koje ministarstvo obezbjeđuje parlamentu bilo kojim putem;
- ▷ Pregledati zahtjeve i pritužbe vojnog osoblja i civila u vezi sa sektorom sigurnosti.

#### Zakonodavstvo

- ▷ Razmatrati i podnositi izvještaj o svim nacrtima zakona koje predloži vlada i dostavi parlamentu;
- ▷ Razmatrati međunarodne i regionalne sporazume i aranžmane iz nadležnosti ministarstva odbrane;
- ▷ Ukoliko to odgovara, inicirati nove zakone tražeći od ministra da predloži novi zakon ili samostalnim utvrđivanjem teksta zakona.

#### Rashodi

- ▷ Pregledati i podnositi izvještaj o osnovnim procjenama i godišnjim rashodima ministarstva odbrane;
- ▷ Razmotriti svaki dodatni proračun ministarstva odbrane i podnijeti izvještaj parlamentu kadgod je za to potrebno daljnje razmatranje;
- ▷ Ukoliko je to neophodno, narediti nadležnom organu vlasti da izvrši reviziju.

#### Rukovođenje i administracija

- ▷ Razmotriti i, ukoliko je potrebno, pribaviti dokaze i podnijeti izvještaj o glavnom imenovanju koje je dao relevantan izvršni organ (glavni vojni komandanti, vođi državne službenici);
- ▷ Razmotriti unutarnju organizaciju sektora odbrane korištenjem vanjskih tijela povezanih sa parlamentom (naprimjer, ombudsmen) i skrenuti pažnju parlamenta na loše funkcioniranje, ukoliko ono postoji,

Izvor: Bazirano na izvještaju Hansard Society komisije o parlamentarnoj kontroli, Ujedinjeno Kraljevstvo, 2001

Niženavedeni prilog broj 35 služi kao primjer metodologije rada norveškog Parlamenta.

Prilog broj 35

Zajedničke sjednice komisije za vanjske poslove i komisije za odbranu Stortinga (norveškog parlamenta)

"Zadatak pročišćene komisije za vanjske poslove je da sa Vladom razgovara o vanjskoj politici, trgovinskoj politici i pitanjima državne sigurnosne politike. Ovi razgovori bi se trebali voditi prije donošenja bitnih odluka. U posebnim slučajevima pročišćena komisija može Parlamentu dati preporuke.

Pročišćena komisija se sastoji od redovnih članova Stalnog komiteta za vanjsku politiku, Predsjednika i Potpredsjednika Parlamenta (ako već nisu članovi), skupa sa predsjedavajućim Stalne komisije za odbranu i najviše jedanaest članova koje imenuje Izborna komisija. Nakon imenovanja, proporcionalna zastupljenost stranaka mora također biti uzeta u obzir.

Prema istom principu, Izborna komisija imenuje zamjenike koji se pozivaju u slučaju odsutnosti članova, odnosno odmora.

Komisija zakazuje sjednice kada to predsjedavajući smatra potrebnim ili na zahtjev Premijera, Ministra vanjskih poslova ili jedne trećine članova Komisije.

Rad pročišćene komisije je tajan ukoliko nije drugačije izričito određeno. Isto se odnosi i na zajedničke sastanke ove i drugih komisija. Predsjedavajući može odlučiti o tome da pozivi na sastanke Komisije ne budu javni.

Pitanje dnevnog reda za sastanak Pročišćene komisije za vanjske poslove se stavlja pred Parlament kada najmanje šest članova Komisije to zahtijeva na sastanku na kojem je to pitanje na dnevnom redu.

Komisija razmatra da li postoje uvjeti za razmatranje od strane Parlamenta i u tom slučaju obavijestiti Prezidijum. Parlament odlučuje iza zatvorenih vrata. Razmatranje Parlamenta se uvodi izjavom člana Vlade. Debata o datom pitanju se održava ili odmah nakon izjave ili u toku narednog sastanka, u skladu sa odlukom Parlamenta. Projedlozi se ne smiju dostavljati komisijama na razmatranje."

Izvor: Dio 13 Poslovnika norveškog Parlamenta (Storting: <http://www.stortinget.no/g>)

## [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

Oblasti u nadle`nosti komisije koja se bavi pitanjima odbrane u va{em parlamentu ili domu

- ▷ Analizirati mandat komisije i njenih podkomisija kako biste osigurali:
  - da je kvalitetno definiran;
  - da omogu}ava komisiji da detaljno radi po svim relevantnim pitanjima;
  - da je konsistentan sa sigurnosnom politikom i politikama drugih ministarstava koja mogu imati sigurnosne implikacije, kao {to su vanjski poslovi, sigurnost avijacije/pomorstva, industrija, snabdijevanje elektri-  
nom energijom itd.

Djelotvorna parlamentarna komisija

- ▷ Osigurati da nadle`na komisija ili podkomisija u va{em parlamentu ili domu ima na raspolaganju, putem zakona i prakti-  
no, mehanizme opisane u prijedlogu broj 34.
- ▷ Razmotriti formiranje potkomisija za posebne oblasti odbrane, kao {to su bud`et, nabavka, ljudstvo i mirovne misije;
- ▷ Inicirati zakon o informativnoj politici sektora sigurnosti i proces revizije, koji je posebno povezan sa vojnim rashodima, i
- ▷ Osigurati da komisija u`iva adekvatnu razinu resursa, uklju-  
uju}i i pristup stru-nim savjetima;
- ▷ Pregledati i analizirati najbolje me|unarodne prakse parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti.

## Poglavlje 16 Ombudsmen

Među nezavisnim institucionalnim akterima koji prate sektor sigurnosti, ombudsmen zauzima posebno mjesto. Postoje zemlje u kojima ombudsmen ima opću nadležnost i bavi se svim problemima koji proizilaze iz lošeg rada administracije. U nekim zemljama postoji druga funkcija sa sličnom ulogom, kao što je Komesar Komisije za razmatranje pritužbi građana (u Nigeriji). U drugim zemljama, međutim, uvedeni su posebni ombudsmeni za pitanja oružanih snaga.

### Prilog broj 36 Ombudsmen

"(...) Ombudsmen se bavi pritužbama građana u vezi sa odlukama, mjerama ili propustima javne uprave. Njega bira parlament ili ga imenuje ef drave ili vlada, ili nakon konsultacija sa parlamentom. Uloga ombudsmena je da štiti građane od kršenja njihovih prava, zloupotrebe položaja, grešaka, nesavjesnog postupanja, nepravilnih odluka i loše uprave, u cilju poboljšanja javne uprave i povećanja transparentnosti vladinih mjera i odgovornosti vlade i njenih službenika prema javnosti. Ured ombudsmena može biti zagarantiran ustavom i podržan domaćim zakonodavstvom ili formiran na osnovu zakonskog akta (...).

Da bi zaštitio ljudska prava, ombudsmen ima razne ovlasti:

- 1) da istraži da li vlada djeluje protivzakonito ili nepravilno;
- 2) ako se putem objektivne istrage otkrije nepravilno rukovođenje, tada ombudsmen ima pravo da eliminiira nepravilno ponašanje administracije; i
- 3) da podnese izvještaj o svojim aktivnostima u posebnim slučajevima vladi i podnosiocu žalbe, i zakonodavcu ako vlada nije prihvatila preporuku donesenu u konkretnom slučaju. Većina ombudsmena prati godišnji izvještaj o svom radu koji dostavljaju zakonodavcu i općoj javnosti.

Ombudsmen -esto nema ovlasti da donosi odluke koje bi za vladu bile obavezujuće. Umjesto toga, ombudsmen daje preporuke za promjene (...). Općenito, ombudsmen za javni sektor je nadležan za širok dijapazon vladinih organizacija. Za neke taj dijapazon može obuhvatiti i sudstvo, policiju i vojsku, dok u drugim zemljama, jedna ili nekoliko njih su izričito isključene iz nadležnosti ombudsmena."

Izvor: Informativni bilten Instituta međunarodnog ombudsmena  
<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>

Također pogledati: Informativni bilten Ured Visokog komesara Ujedinjenih naroda za ljudska prava broj 19, Nacionalne institucije za promoviranje i zaštitu ljudskih prava

## Ombudsmen za odbranu

Kao posebna institucija, ombudsmen za odbranu se javlja u nekoliko zemalja pod različitim imenima, kao što su ombudsmen za odbranu u Finskoj, Norveškoj, Portugalu i Njemačkoj, Komesar za pritužbe vojnika u Izraelu, ombudsmen Ministarstva narodne odbrane i kanadskih snaga u Kanadi i ombudsmen za australijske odbrambene snage u Australiji.

Prilog br. 37

### Pregled ombudsmena za odbranu u odabranim zemljama

Zemlja	Nadležnost	Funkcije	Izveštaji za političke organe vlasti i pozicija u odnosu na njih
Australija	- Ombudsmen za odbrambene snage - imenuje se ministarskom odlukom	Svaki vid loše uprave od strane australijskih odbrambenih snaga	- podnosi godišnje izvještaje parlamentu preko ministra
Kanada	- Ombudsmen za odbranu - imenuje se ministarskom odlukom	Zaštita ljudskih prava zaposlenika Ministarstva odbrane i pripadnika kanadskih snaga	- izvještaji Ministarstvu odbrane ili kanadskim snagama o posebnim slučajevima. Godišnji izvještaji ministru o njegovim aktivnostima. - Neutralan i objektivan odbor. Neovisan od Ministra odbrane.
Norveška	- Ombudsmen za odbranu - Pod norveškim Parlamentom	Osiguranje dobrobiti svakog vojnika; centralna uloga u rješavanju sukoba i održavanje atmosfere povjerenja i otvorenosti unutar raznih sektora sistema odbrane	Daje preporuke, vrši ocjene i daje kritike koje relevantna javna tijela poštivaju u svom daljnjem djelovanju.

Ombudsmen predstavlja dodatni mehanizam za praćenje vojske u ime građana odnosno parlamenta. Osnovni zadatak vojnog ombudsmena je da istraži navodne samovoljne odluke ili prekršaje počinjene u ime nadležnog ministra odnosno ministara službi sigurnosti, uglavnom vojske.

Institucionalna ugradnja vojnog ombudsmena u politički sistem se razlikuje od zemlje do zemlje. Ombudsmena za odbranu može imenovati parlament i on podnosi izvještaj parlamentu (Njemačka, Švedska) ili ga imenuje ministar odbrane (Izrael, Kanada). Neki ombudsmeni imaju ured u okviru parlamenta (kao što je slučaj njemačkog parlamentarnog komesara za oružane snage, pogledati prilog broj 38) ili su institucionalno locirani van parlamenta (Švedska).

Građani i osobe na odsluženju vojnog roka koji bili izloženi maltretiranju od strane vojske mogu od ombudsmena tražiti da otvori istragu. Osim toga, parlamentarci mogu tražiti od ombudsmena da povede istragu u vezi sa navodnim zlostavljanjem i pritužbama. često slučajevi koje pokrene ombudsmen odnose se na izuzeće od obaveznog služenja vojnog roka, ili njegove odgode, na prekomandu u drugo mjesto ili na drugu službu u toku trajanja vojnog roka, poseban režim ishrane, demobilizaciju, dopust ili disciplinske prekršaje ili kaznena djela. Ako ombudsmen smatra da je žalba opravdana, on/ona može dati preporuke i zahtijevati od nadležne institucije da odluku promijeni ili preispita.

## Ombudsmen i povjerljivost

Imajući na umu karakter sektora sigurnosti, neke informacije se ne mogu dati u javnost zbog državne sigurnosti. U mnogim zemljama postoje posebne zakonske odredbe kojim se regulira način na koji je ombudsmenu dozvoljeno da provodi sve istrage koje su neophodne i da ima pristup vojnim bazama i svim relevantnim dokumentima u svim slučajevima. Međutim, ombudsmen ne smije javnosti otkriti rezultat istrage.



Prilog br. 38

**Njemački parlamentarni komesar za oružane snage**

Nakon što je ponovo formirala oružane snage hiljadu devedesetih godina, Njemačka je dala naročito značaj parlamentarnoj kontroli. Da bi se osiguralo da su vrijednosti zagarantirane Ustavom u vrijeme sredinom se nalazi uvijek primijenjene na oružane snage, u njemački Osnovni zakon je ugrađen član 45 b. On glasi:

"... Imenuje se parlamentarni komesar koji će voditi računa o osnovnim pravima pripadnika oružanih snaga i koji će pomagati Bundestagu u vršenju parlamentarne kontrole." Svi detalji koji su relevantni za primjenu ovog člana su sadržani u "Zakonu o parlamentarnom komesaru za oružane snage".

Parlamentarni komesar je pomoćni organ Parlamenta (Bundestag), te time i član zakonodavnog organa. On/ona može povesti istragu po konkretnim pitanjima na osnovu instrukcije koju izda Bundestag ili njegova komisija za odbranu ili može pokrenuti akcije prema vlastitoj odluci kada mu je pažnja skrenuta na određene okolnosti.

U skladu sa principom podjele vlasti, komesar vrši kontrolu nad ministrom odbrane. On/ona može tražiti informacije i pristup dokumentima u posjedu ministra odbrane i svih njemu podređenih organa i osoblja. On/ona može u svako doba obići sve jedinice, tabore, agencije i organe oružanih snaga i njihove institucije, čak i bez upozorenja. On/ona može pokrenuti istrage, uglavnom po primitku žalbi pripadnika vojske, bez obzira na čin i poziciju. Svako ko je pripadnik oružanih snaga ima pravo da svoj slučaj dostavi direktno Komesaru mimo zvaničnih kanala, bez ikakvog rizika da će biti podvrgnut disciplinskim sankcijama ili da će biti diskriminiran zbog podnošenja žalbe.

Izvor: <http://www.bundestag.de/>

## Ombudsmen: izvor većeg povjerenja u vojsku

Evidencija o vojnom ombudsmenu, naprimjer, u slučaju švedskog vojnog ombudsmena (stvorena 1915. godine) pokazuje da je ova institucija izrasla u moćan instrument kojim se jača povjerenje javnosti u sektor odbrane. Osim toga, ombudsmen obezbjeđuje osnovnu zaštitu osobama muškog i ženskog spola koje su na službenju vojnog roka od zloupotreba u vojsci. Moguće je generalno konstatirati da se najveće dostignuće ombudsmena u vezi sa sektorom sigurnosti odnosi na povećanje povjerenja u vojni sektor putem stvaranja veće transparentnosti u cijeli administrativni proces, bez dovođenja u pitanje vojne hijerarhije ili smanjenja vojne gotovosti.

### [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

#### Institucija ombudsmena

- ▷ Ako takva institucija još uvijek ne postoji u vašoj zemlji, planirajte preduzimanje mjera u pravcu promoviranja njenog uvođenja.
- ▷ S tim u vezi, imajte na umu smjernice i referentne dokumente "međunarodnog ombudsmena", kao i naučene <http://www.ombudsmaninternational.com>

#### Ombudsmen za odbranu ili sektor sigurnosti

- ▷ Ako takva institucija još uvijek ne postoji u vašoj zemlji, planirajte preduzimanje mjera u pravcu promoviranja njenog uvođenja.
- ▷ Pribavite informacije o naučnim lekcijama iz iskustva određenog broja zemalja u kojima postoji ombudsmen za odbranu.
- ▷ Ako u vašoj zemlji postoji ombudsmen za odbranu već neko vrijeme, tražite da pogledate njegov opis poslova, funkcije, opće procedure, kao i izvještaje parlamentu, efekat, resurse i budžet, u poređenju sa odgovarajućim institucijama u drugim zemljama sa sličnom sigurnosnom situacijom.

## Poglavlje 17

# Obilazak objekata službi sigurnosti

## Relevantnost

Potpuna upoznatost sa sektorom sigurnosti je bitno za sve parlamentarce. Teorijsko znanje bi se trebalo održati praktičnim i terenskim iskustvom u cilju postizanja boljeg razumijevanja potreba službi sigurnosti. Sa tog aspekta, parlamentarne posjete objektima službi sigurnosti se mogu tumačiti kao način razvijanja dijaloga i izgradnje povjerenja i razumijevanja među političkim i vojnim liderima. Kroz posjete se parlamentarci upoznaju sa svakodnevnim problemima vojnika i pokazuju vojsci da je političko vođstvo zainteresirano i predano vojnoj misiji i dobrobiti pripadnika vojnika.

### Prilog br. 39

#### Iskustvo iz Argentine

Političari obilaze vojne baze i jedinice u cilju razmjene mišljenja sa vojnim osobljem. Ove posjete se odvijaju uz znanje komande oružanih snaga. Njima se smanjuje nepovjerenje i predrasude između tih institucija. Bolje razumijevanje vojnih problema se postiže na osnovu kontakata između parlamentaraca i pripadnika oružanih snaga. Pravila i vrijeme se razlikuju kada se radi o pitanjima sektora sigurnosti, a posjete omogućavaju političarima da to shvate.

Izvor: Pablo Carlos Martinez, "The restructuring of the armed forces and the role of the parliament: the Argentine experience" (Restrukturiranje oružanih snaga i uloga parlamenta: iskustvo iz Argentine), <http://www.pdgs.org>

U pritvorima i zavorima se osobe lišene slobode nalaze potpuno u rukama i pod kontrolom sigurnosnog osoblja. Ova posebna situacija ih čini posebno osjetljivim na sve vrste zloupotrebe ljudskih prava. Nažalost, slučajevi maltretiranja i lošeg postupanja u zavorima i pritvorima su rašireni. Stoga bi ove institucije trebale biti pod posebnim nadzorom i kontrolom, uz upotrebu posebnih mehanizama. Vrlo koristan instrument u tom pogledu je obilazak tih institucija od strane parlamentaraca i stručnjaka u cilju otkrivanja slučajeva maltretiranja i sprečavanja zlostavljanja.

U prilogu 40 je opisan mehanizam obilaska kazneno-popravnih zavoda, zagarantiran Dodatnim protokolom uz UN Konvenciju protiv mučenja.

Prilog br. 40

**Opcioni protokol uz Konvenciju protiv mučenja povećava mogućnost obilaska objekata sigurnosnih službi**

U decembru 2002. godine je Generalna skupština Ujedinjenih naroda odobrila Opcioni protokol uz UN Konvenciju protiv mučenja i drugog okrutnog, nehumanog i degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja. Protokol obavezuje države na otvaranje svojih kazneno-popravnih zavoda neovisnim domaćim i međunarodnim stručnjacima kojima je povjeren zadatak davanja preporuka za smanjenje rizika od zlostavljanja.

Za dodatne informacije pogledati [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

## Uvjeti za ostvarenje uspješnih posjeta

Nije ni potrebno naglašavati da bi obilazak parlamentaraca objektima službi sigurnosti, kao što su vojne baze i smještaj vojnih trupa, trebao biti iskoordiniran sa relevantnim ministarstvom (naprimjer, sa ministarstvom odbrane). Neočekivane i nekoordinirane posjete bi se mogle završiti ozbiljnim kontraproduktivnim posljedicama, jer bi se mogle protumačiti kao nedostatak povjerenja u vojsku, zaobilaženje hijerarhije. One bi mogle uznemiriti normalno funkcioniranje vojske. U obilasku bi također trebali biti uključeni i predstavnici raznih političkih partija koji bi morali biti suštinski dobro pripremljeni.

Ograničavajući faktor takvih posjeta je taj što parlamentarna komisija može vidjeti samo ono što im dozvole da vide komandanti i upravnici službi sigurnosti. Takvim posjetama se ne otkriva prava priroda problema, nego vojsci potencijalno daje mogućnost da situaciju okrenu prema vlastitom viđenju, posebno kada se radi o budžetskim potrebama. Ova situacija se donekle može izmijeniti ukoliko se saglasnost postigne oko tri vrste obilazaka: obilasci koje predloži vojska, obilasci koje predloži parlament i koji su unaprijed najavljeni i obilasci koje predloži parlament uz kratku prethodnu najavu (naprimjer, jedan dan unaprijed).

## [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

### Zakonski propisi u vezi sa obilascima objekata slu`bi sigurnosti

- ▷ Insistirajte na tome da se zakonski urede obilasci objekata slu`bi sigurnosti (uklju-uju}i i trupe koje su raspore|ene u inozemstvu) od strane parlamentarnih delegacija.
- ▷ U odsustvu zakona kojim se regulira obilazak objekata slu`bi sigurnosti od strane parlamentarnih delegacija, provjerite da li parlamentarci uklju-eni u sastav delegacija koje obilaze takve objekte i utvrdite na kojim osnovama, pod kojim procedurama i na osnovu kojih kriterija se parlamentarci biraju u sastav delegacija; utvrdite i efekat;
- ▷ Osigurajte da su propisi na snazi, koji reguliraju:
  - objekte slu`bi sigurnosti koje je mogu}e obi}i;
  - okolnosti i uvjete pod kojim se obilasci mogu ostvariti, naprimjer, da li se obilasci mogu planirati u svako doba;
  - praksu i u-estalost obilaska doma}ih vojnih jedinica ili baza od strane parlamentarnih delegacija;
- ▷ Osigurajte da su detaljni pisani izvje{taji dostavljeni nakon obilaska parlamentu ili relevantnoj komisiji i da se o njima vodi debata;
- ▷ Ocijenite efekat ostvarenih obilazaka;
- ▷ Provjerite da li je va{a dr`ava ratificirala UN Konvenciju protiv mu-enja i njen Dodatni protokol.

### ^lanovi parlamentarnih delegacija koje vr{e obilasku

- ▷ Vodite ra-una o tome da su parlamentarne delegacije nepristrasne i da se sastoje od pravi-nog udjela pripadnika parlamentarne ve}ine i opozicije;
- ▷ Vodite ra-una o tome da su delegacije gender izbalansirane kolikogod je to mogu}e.

### Priprema obilazaka

- ▷ Da bi se izbjegli kontraproductivni efekti, vodite ra-una o tome da je parlamentarna posjeta koordinirana sa ministarstvom odbrane.

### Podno{enje izvje{taja parlamentu

- ▷ Vodite ra-una o tome da je detaljan izvje{taj dostavljen parlamentu/njegovoj nadle`noj komisiji odnosno komisijama i da se o njemu vodi debata.
- ▷ Vodite ra-una o tome da nadle`ni organi sektora sigurnosti imaju mogu}nost uvida u izvje{taj na vrijeme, kako bi mogli dati svoje komentare.

### Efekat i publicitet

- ▷ Vodite ra-una o tome da rezultati i preporuke delegacije i odgovaraju}a odluka parlamenta budu ispo{tovani i da se razmatra i odlu-i o tome da li bi bilo adekvatno njihovo izno{enje u javnost.



**Dio V**

**Nadzor nad službama sigurnosti  
u akciji : posebne  
okolnosti i operacije**





## Vanredna stanja

Postoje posebne okolnosti, kao što je rat, unutarnji sukob ili druge vrste vanrednih situacija, kada država mora primijeniti posebne ovlasti i procedure za rješavanje krize. Ovakve odgovore treba primijenjivati bez posljedica po demokratski sistem vlade.

Rat i nekoliko vrsta vanrednih situacija zahtijevaju vojni odgovor ili čak i objavu zakona o prijekom sudu. U takvim slučajevima vojska i sektor sigurnosti u širem smislu i dalje podliježu cijelom nizu međunarodnih principa i garancija, kao što su pravila međunarodnog humanitarnog prava, a moraju također ostati i pod demokratskom kontrolom. Ljudska prava moraju se također poštovati u mjeri u kojoj je to moguće. Ona koja je nemoguće derogirati ne smiju biti uskraćena, kao što to jasno ističe UN Komisija za ljudska prava u svom Općem komentaru br. 29 iz augusta/kolovoza 2001. o članu 4. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

### Ratno stanje

Član 2.4. Povelje Ujedinjenih naroda glasi:

*“Članice Organizacije će se suzdržavati, u svojim međunarodnim odnosima, od upotrebe prijetnje ili (...)*

Upotreba sile protiv druge države je na taj način strogo ograničena. Jedna od uloga parlamenta je i nadgledanje da li izvršna vlast poštuje ova međunarodna ograničenja prijetnje ratom i ne prekoračuje svoje ovlasti u vrijeme sukoba. Neutralne zemlje poput Švajcarske odriču se pribjegavanja ratu kao načinu rješavanja sporova u svojim međunarodnim odnosima. Postoji, također, najmanje jedna zemlja, Japan, čiji ustav (1946) izričito zabranjuje imati vojsku. Druge zemlje, poput Madžarske, predstavljaju svoje odricanje od rata kao sredstvo za rješavanje sporova među narodima.

U vrijeme rata parlamenti mogu, ovisno od ustavnih odredbi, biti uključeni u proces odlučivanja na najmanje tri različita načina (navedenim po stupnju bitnosti):

**(1) Ustav omogućava da je parlament taj koji objavljuje rat i mir.**

U današnjoj praksi, međutim, ovaj uvjet može biti prilično hipotetičan, jer rat često otpočinje bez predhodne opomene i događaji mogu biti preči od sposobnosti parlamenta da donese odluku.

**(2) Ustavom se može zahtijevati od izvršne vlasti da dobije izričito odobrenje parlamenta prije bilo kakvog angažiranja u ratu ili sklapanja mira.** Takva odredba dopušta parlamentarnu debatu prije angažiranja u bilo kakvom konkretnom aktu ratne prirode, i šire, u bilo kojoj vojnoj intervenciji u inozemstvu.

**(3) Ustavom se može zahtijevati da izvršna vlast obavijesti parlament o svojoj odluci o angažiranju u ratu bez predhodne saglasnosti parlamenta.** Većinom ustava se, zapravo, zahtijeva da parlament bude obaviješten.

## Vanredno stanje

Vanredno stanje ili stanje nacionalne krize može se pojaviti u cijelom nizu situacija. Državni ustavni i pravni poredak predviđaju izvjestan broj situacija kada je moguće proglasiti vanredno stanje, od oružane akcije koja prijeti ustavnom poretku i javnom redu do prirodnih katastrofa, epidemije, ili nacionalne financijske ili gospodarstvene krize.

Vanredno stanje može se objaviti samo u izuzetnim okolnostima i treba slijediti određene ključne principe kako se ne bi ugrozila demokratska načela: vidi prilog br. 41. Definicija ovih izuzetnih okolnosti ovisit će od svakog pojedinog ustavnog i pravnog poretka. Ustav i zakoni trebaju spriječiti izvršnu vlast da objavi vanredno stanje ponukana političkim motivima neke stranke. Pored toga, ustav i relevantni zakoni trebaju propisivati vojni puč kao ustavno nevažeću kategoriju.

Prilog br. 41

### Vanredna stanja: Svrha i principi

“Svi pravni sistemi predviđaju posebne mjere u slučaju vanrednih situacija. Međutim, bilo kakvo odstupanje ili ukidanje prava koje je neophodno u kriznoj situaciji može biti samo privremene prirode i za cilj može jedino imati ponovno uspostavljanje normalnog stanja i o-uvanje najtemeljnijih prava. (...)



### Međunarodni principi

“Međunarodni principi koji su nastali u odnosu na vanredna stanja mogu se rezimirati kao (to slijedi):

**Princip legaliteta**, koji se odnosi na saglasnost koja treba postojati između objave izvanrednog stanja i izvanrednih mjera koje su usvojene, s jedne strane, između objave vanrednog stanja i međunarodne legislative konkretne zemlje, s druge strane. Ovim principom se, nadalje, zahtijeva usaglašavanje unutarnje legislative i međunarodnog prava.

**Princip objave**, koji se odnosi na nužnost javne objave vanrednog stanja.

**Princip obavještanja**, koji se odnosi na blagovremeno obavještanje drugih država strana u konkretnom međunarodnom sporazumu, putem depozitara tih država, kao i obavijesti upućene Specijalnom izvjestitelju Ujedinjenih naroda o situaciji s ljudskim pravima u vrijeme vanrednog stanja.

**Princip privremenosti**, koji se odnosi na izuzetnu prirodu objave vanrednog stanja i nužne ograničenosti njegovo trajanja.

**Princip izuzetne opasnosti**, koji zahtijeva da kriza predstavlja stvarnu, neposrednu, tešku, ili najmanje neposrednu opasnost po zajednicu.

**Princip proporcionalnosti**, koji se odnosi na potrebu da teška kriza bude proporcionalna mjerama za njeno suzbijanje.

**Princip nepovredivosti**, koji se odnosi na specifična temeljna prava od kojih nema odstupanja.

“Narodito je bitno da parlament, koji je -var ljudskih prava, ne bude prva -rtva objave vanrednog stanja, bilo kao rezultat izravnog raspuštanja ili obustave, ili drastičnog smanjenja njegovih zakonodavnih nadležnosti i nadležnosti nadzora nad izvršnom granom vlasti. Također je bitno da moraju igrati svoju ulogu i kod objavljivanja i kod ukidanja vanrednog stanja (...).

### Pravna priroda vanrednog stanja

“ (...) Pravna priroda vanrednog stanja je takva da akti koji ju -ine (objava, ratificiranje, i sl.) i mjere koje se usvajaju kada ono stupi na snagu (ukidanje ili restrikcija izvjesnih prava, i sl.) moraju biti u okviru principa koji upravljaju vladavinom prava i time podliježu u kontrolama. (...)

### Funkcioniranje parlamenta

“Prihvajeno je da princip neovisnosti i ravnoteže između raznih nadležnostima države (...) predstavlja dio sveukupne vladavine prava. Zbog toga većina pravnih sistema u svijetu daje parlamentu aktivnu ulogu u objavljivanju vanrednog stanja, ili njegovog ratificiranja kada ga izvršna vlast naredi. Cilj je spriječiti izvršnu vlast kako ne bi bila jedina nadležna za usvajanje ove odluke. (...)



#### Rang pravnih odredbi koje se odnose na vanredna stanja

“Iskustvo pokazuje kako je veoma poželjno da odredbe koje određuju vanredna stanja budu u rangu ustavnih mjera. Većina zakonodavstava to eksplicitno osigurava, dok ostala ovo pitanje uređuju na indirektni način tako što propisuju da “nijedna vlast ne može preuzeti zakonodavne funkcije na temelju postojanja vanrednog stanja” (...).

*Izvod iz Izvještaja Specijalnog izvjestitelja UN za ljudska prava, g. I. Despouy-a, upućen Simpoziju IPU na temu Parlament čuvar ljudskih prava, Budimpešta, 1993*

### Dugotrajna i de facto vanredna stanja

Dugotrajna vanredna stanja, koja parlament obnavlja godinama ili čak decenijama, mogu također dovesti do situacije u kojoj je princip civilne nadređenosti nad organizacijama u sektoru sigurnosti ugrožen i kada ove organizacije mogu čak postati nekažnjive, što ugrožava demokraciju. De facto i nesavladiva vanredna stanja, kao ona koja postoje u određenom broju zemalja, sasvim jasno predstavljaju izravnu prijetnju parlamentarnom nadzoru nad sektorom sigurnosti, koji, de facto, uživa veliku slobodu u svim svojim aktivnostima.

## [ta možete učiniti kao parlamentarac

#### Zakoni o vanrednim stanjima

- ▷ Osigurajte da različiti tipovi vanrednih stanja budu dobro definirani u ustavu ili zakonu
- ▷ Vanredna stanja trebaju automatski isteknuti nakon tri ili šest mjeseci, ukoliko se ne obnove u parlamentarnoj debati i glasanjem za njihovu obnovu.
- ▷ Forsirati ugrađivanje međunarodnih principa zakonitosti, objave, obavijestavanja, privremenosti, izuzetne opasnosti, proporcionalnosti i nepovredljivosti - na zadovoljavajući način - u domaće zakone koji se odnose na izuzetna stanja.
- ▷ Osigurati kako bi se u vanrednim situacijama poštovali humanitarno pravo, ustavne garancije i zakoni o ljudskim pravima koji su primjeni.
- ▷ Nadalje, osigurati i da respektivne vlasti izvršne vlasti i parlamenta u pogledu objavljivanja i ukidanja vanrednog stanja budu eksplicitno i u potpunosti definirane ustavom ili zakonima.

#### Parlament u vrijeme vanrednog stanja

- ▷ Osigurati da postojanje nekog vanrednog stanja ne onemogućiti parlament u njegovoj nadležnosti nadgledanja djelovanja izvršne vlasti u pogledu sigurnosti i poštovanja neotuđivih ljudskih prava.

## Poglavlje 19

# Očuvanje unutarnje sigurnosti

Unutarnja (ili javna) sigurnost i javni red su ključno javno dobro. Oni su namijenjeni širokoj javnosti, bez ikakvog mogućeg oblika diskriminacije, uključujući imigrante i strance na državnom teritoriju. Njih ne treba usmjeriti u pravcu služenja spornim ciljevima nekog političkog vođe ili sile, ili interesa samog sektora sigurnosti, čiji zadatak je isključivo da bude instrument njihovog očuvanja.

## Opći razlog postojanja i obilježja takvih zakona i propisa

Svi pravni sistemi imaju neki oblik zakonskih propisa za situacije koje ne iziskuju objavu vanrednog stanja, ali koja ipak predstavljaju stvarnu prijetnju, ili bi mogle ugroziti unutarnju sigurnost i javni red.

Ovi zakoni i propisi, u različitoj mjeri, daju posebne ovlasti izvršnoj vlasti i omogućavanju privremenu restrikciju, ili čak ukidanje nekih prava, kako bi se zaštitila neka druga, temeljnija, prava koja mogu biti ugrožena u određenim okolnostima koje opet i same moraju biti jasno definirane konkretnim zakonom.

Prava koja su predmet najčešćih restrikcija, ili čak suspenzija, uključuju pravo na slobodu informiranja, pravo na javne demonstracije, pravo na slobodu i pravo na azil; međunarodno pravo jasno zabranjuje privremeno ukidanje neotuđivih prava, kao što su pravo na život i pravo ne izlaganja torturi ili bilo kojem obliku fizičkog kažnjavanja ili ponižavajućeg ili nehumanog postupanja. Oni koji su najčešće predmet posebno pomne kontrole su migranti, novinari, politički aktivisti, branitelji ljudskih prava, azilanti i izbjeglice, kao i vjerske i etničke manjine.

## Usko povezani rizici

Rizici koji su neodvojivi od legislative o očuvanju unutarnje sigurnosti uključuju:

- ✓ Nepreciznu definiciju prirode opasnosti čime se dopuštaju tumačenja koja se uklapaju u posredne potrebe izvršne vlasti;

- ✓ Davanje izvršnoj vlasti – a preko nje i jednom broju organizacija sektora sigurnosti - pretjerane i trajne ovlasti bez potrebnog provjeravanja i ravnoteže i bez ispravnih upravnih i sudskih sankcija;
- ✓ Ponekad se očuvanje unutarnje sigurnosti i javnog reda zloupotrebljava kako bi se zaštitio ekskluzivni interes jednog ili više raznih sektora stanovništva, političko vodstvo ili sam sektor sigurnosti, kao sredstvo za ograničavanje prava i kontrolu akcija šire javnosti;
- ✓ Militarizacija policijskih snaga - čuvara domaćih zakona i reda - zamađjuje distinkciju u odnosu na vojsku - čuvara vanjske sigurnosti. Ovo je posebno opasno kada takve snage nisu dovoljno finansirane te su izložene kušnji da zloupotrijebe sigurnosne prilike i nekažnjeno se priklone korupciji. Još jedna opasnost militarizacije policijskih snaga je da oni koji su na vlasti mogu iskoristiti policiju (a ponekad i obavještajne službe i paravojne snage), ne kao instrument zaštite sigurnosti i javnog reda, nego u svrhe kontrole i suzbijanja opozicije. Uz to i često korištenje vojske kako bi se zaštitio javni red može dovesti do politizacije vojnih snaga.
- ✓ Sprječavanje rada parlamenta i sudstva, osobito kada ovi nisu doista u poziciji da se suprotstave autoritetu izvršne vlasti.

Mjere poduzete u svrhu rješavanja probleme sigurnosti i javnog reda mogu na taj način dovesti do kršenja ljudskih prava od strane snaga sigurnosti koji, u nekim kontekstima i okruženjima, mogu imati koristi od toga jer se takva djela ne kažnjavaju. Sljedeća prava su ona koja se najčešće krše u takvom kontekstu: pravo na život; pravo na neizlaganje torturi, neljudskom ili ponižavajućem postupanju; sloboda od proizvoljnog hapšenja; pravo na pravično suđenje pred nepristrasnim sudom uspostavljenim zakonom; sloboda mišljenja izražavanja i okupljanja.

#### Prilog br. 42

##### O-uvanje i sigurnosti i demokracije

Kroz povijest velikog broja zemalja u razvoju danas, autoritativne vlade odupirale su se ili rufe pokušaje usmjerene u pravcu demokracije - tvrde i da je demokracije nekompatibilna sa javnim redom i osobnom sigurno}u. Me|utim zapisi govore u prilog suprotnom: demokratska civilna kontrola nad snagama dr`avne sigurnosti je daleko od toga da je u suprotnosti sa osobnom sigurno}u, ona je klju-na za nju. Bez te kontrole oni koji bi trebali garantirati osobnu sigurnost mogu postati i najve}a opasnost za nju.(.)

*Izvor: UN izvještaj o ljudskom razvitku, 2002 (strana 87)*

U nekim zemljama, usvojeni su posebni zakoni za odbranu demokracije. U Argentini, naprimjer, zakon br. 23.077, iz 1984, o "Odrani demokracije", izmijenio je krivični zakon i uveo posebne kategorije krivičnih djela protiv demokratskog sistema, te naprimjer predviđa kaznu u slučaju nezakonitog udruživanja u cilju ugrožavanja demokracije ili nepoštovanja ustava.

## Lišenje slobode na temelju opasnosti po unutarnju sigurnost i javni red

Sva zakonodavstva o očuvanju unutarnje sigurnosti i javnog reda predviđaju lišenje slobode osoba osumnjičenih za njihovo ugrožavanje. U tom smislu postoje najmanje dvije vrste legislative:

- ✓ Legislativa kojom se predviđa lišenje slobode bilo koje osobe koja predstavlja stvarnu opasnost po nacionalnu sigurnost: takvo lišenje slobode, obično po nalogu suda, može, u posebnim slučajevima narediti i sama izvršna vlast;
- ✓ Legislativa kojom se predviđa lišenje slobode bilo koje osobe za koju je izvršna vlast sigurna da bi mogla predstavljati opasnost po nacionalnu sigurnost, tj. legislativa kojom se izvršnoj vlasti daju posebne ovlasti u cilju kontrole ili sprječavanja situacija koje bi mogle, po njenom vlastitom sudu, dovesti nacionalnu sigurnost u opasnost.

Većina zemalja koje čine dio Britanskog Komonvelta imaju neki oblik legislative koji pripada ovoj drugoj kategoriji. Po takvom zakonodavstvu, izvršnoj vlasti je obično dozvoljena primjena cijelog niza proširenih ovlasti kojima se ukida

jedan broj ustavnih garancija bez predhodne saglasnosti ili učestvovanja zakonodavnog tijela ili sudstva. Ključno pitanje je sposobnost izvršne vlasti da naredi upravni ili ministarski pritvor osoba koje bi mogle predstavljati prijetnju nacionalnoj sigurnosti. Ove osobe se stavljaju izvršnoj vlasti na raspolaganje na kraći ili duži vremenski period, koji se može obnoviti nekoliko puta ili koji može biti čak i neograničen. Neka, ali ne i sva zakonodavstva, propisuju postojanje revizionog tijela, koje može imati savjetodavni karakter, ili, sasvim suprotno, može narediti izvršnoj vlasti oslobađanje pritvorenika. Njegov sastav može biti u različitoj mjeri povezan sa izvršnom granom vlasti.

U velikom broju zemalja takva zakonodavstva su – obično naslijeđena iz kolonijalnih vremena - predmet šire diskusije i čak se osporavaju danas zbog izuzetnih ovlasti koju daju izvršnoj vlasti i organizacijama unutar sektora sigurnosti - posebno policiji - kao i negativnom utjecaju koji ovo ima na uživanje građanskih i političkih prava.

#### Prilog br. 43

##### Iskrivljenja sa ozbiljnim posljedicama

Kada se vlade oslanjaju na sigurnost kao svoju bazu moći, snage sigurnosti -esto predstavljaju glavni uzrok nesigurnosti za njihove građane i susjedne države. (...) Kada su trupe ministarstva unutarnjih poslova, paravojna policija i obavještajne službe uvođene u domaću političku borbu, nastojanja za unaprjeđenje demokratske civilne kontrole su -esto ugrožena.

UN izvještaj o humanom razvoju, 2002. (str. i 92)

## [ta moćete učiniti kao parlamentarac

### Legislatura za osiguranje unutarnje sigurnosti i javnog reda

- ▷ Imajte na umu da su sigurnost i javni red namijenjeni narodu i ne trebaju predstavljati argument ili instrument represije uperene protiv ljudi ili biti korišteni u političke ciljeve neke stranke. Osigurajte izbjegavanje represivne i pretjerane militarizacije policijskih snaga; ➡



- ▷ Uinite izvršnu vlast odgovornom i dajte jasne granice njenih ovlasti;
- ▷ Osigurajte da sektor sigurnosti bude podložan upravnim i sudskim sankcijama;
- ▷ Analizirajte primjenljivost i prikladnost zakona o odbrani demokracije.

#### Parlamentarni nadzor

- ▷ Osigurajte da se na parlamentu redovno vode debate o pitanjima koja se odnose na unutarnju sigurnost i javni red, kao i da se razmatra relevantnost postojećih zakona i propisa u toj oblasti.
- ▷ Osigurajte da nadležna parlamentarna komisija(e) koristi sve načine i resurse koje ima na raspolaganju kako bi dobila potrebne informacije i vršila što je moguće djelotvorniji nadzor u pogledu unutarnje sigurnosti i javnog reda. Ako je potrebno, poduzmite akciju kako bi se postiglo povećanje sredstava i resursa, uključujući i ekspertizu, koji trebaju biti na raspolaganju dotičnoj komisiji (komisijama).
- ▷ Gdje god i kad god je moguće, dajte potporu javnim raspravama koje se odnose na ovo pitanje.
- ▷ Uspostavite dijalog -- institucionalni ili privatni -- sa NVO-ima koje se bave pitanjima unutarnje sigurnosti i javnog reda i posljedicama akcija koje se poduzimaju u pogledu uvažavanja ljudskih prava i temeljnih sloboda.

## Poglavlje 20

# Terorizam

*“ Terorizam je jedna od prijetnji protiv koje države moraju zaštititi svoje građane. To je ne samo pravo nego i dužnost država. Međutim, države moraju također voditi računa da protuterorističke mjere ne pređu u mjere kojima se prikriva, ili opravdava, kršenje ljudskih prava. “*

*“ S obzirom na domaće unutarnje poslove, opasnost leži u tome što u cilju sigurnosti žrtvujemo bitne slobode i time slabimo našu zajedničku sigurnost, umjesto da ju jačamo - i time korodiramo demokratsku vladu iznutra. “*

Kofi Annan, Generalni sekretar Ujedinjenih naroda, 21. novembar/studeni, 2001.

Terorizam je jedna od najvećih prijetnji domaćoj, regionalnoj i međunarodnoj sigurnosti. Reagiranja na terorizam su kompleksna, pogotovo što je terorizam često povezan sa organiziranim kriminalom. Ona se kreću od akcije policije i granične kontrole do obavještajne službe, od mjera u oblasti finansija do mjera u oblasti krivičnog prava i informacione tehnologije.

Od 11. septembra/rujna, mnoge države su smatrale bitnim i neophodnim da ojačaju svoje zakone i propise u gore navedenim oblastima. Pored toga, međudržavna saradnja je također ojačala, osobito u pogledu razmjene informacija i informacionih tehnologija. Ovo, naravno, ne isključuje cijeli niz rizika po uživanje ljudskih prava i građanskih sloboda.

U vezi međunarodne saradnje u kontroli terorizma, Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a broj 1373 (usvojena 28.septembra/rujna 2001.; vidi Prilog br. 44) stavlja poseban naglasak na pitanje kontrole nad finansijskim sredstvima. Rezolucija 1373 također naglašava značaj kontrole granica i kontrole osobnih karata i putnih isprava u cilju sprječavanja unutarnjih i prekograničnih kretanja terorista ili terorističkih grupa. Ova rezolucija također sadrži i niz preporuka o načinu suzbijanja regrutovanja članova terorističkih grupa i snadbjevanja terorista oružjem i osjetljivim materijalima, kao i preporuke o načinima organiziranja preventivnih akcija, uključujući i one koje se sprovode kroz međudržavnu saradnju. Rezolucija urgira da oni koji učestvuju u finansiranju, planiranju, pripremi ili izvođenju terorističkih djela budu izvedeni pred sud pravde i da, uz druge mjere protiv njih, ova teroristička djela budu u domaćim zakonima i propisima okvalificirana kao teška krivična djela i shodno tome i kažnjiva. Ona

poziva na razmjenu informacija sukladno međunarodnom i domaćem pravu, kao i na saradnju u upravnim i sudskim pitanjima kako bi se spriječilo izvršenje terorističkih djela. Ovom rezolucijom se, nadalje, uspostavlja Komisija Vijeća sigurnosti koja se sastoji od svih članova Vijeća i čije je zadatke nadgledanje sprovođenja Rezolucije uz odgovarajuću ekspertnu pomoć.

#### Prilog br. 44

##### Odgovor Vijeća sigurnosti UN-a na 11. septembar/rujan

Vijeće sigurnosti (...)

3. Poziva sve države da:

(a) Pronalaze načine intenziviranja i ubrzavanja razmjene operativnih informacija, osobito u vezi akcija ili kretanja terorista i terorističkih mreža; krivotvorenih ili lažnih putnih isprava; trgovine oružjem, eksplozivima ili osjetljivim tvarima; korištenja komunikacionih tehnologija od strane terorističkih grupa; i prijetnji koje uzrokuje oružje za masovno uništenje koje posjeduju terorističke grupe;

(b) Razmjenjuju informacije u skladu s međunarodnim i domaćim zakonima i saradnju u upravnim i sudskim pitanjima kako bi spriječili izvršenje terorističkih djela;

(c) Saradnju, osobito putem bilateralnih i multilateralnih aranžmana i sporazuma kako bi spriječili i suzbile terorističke napade i poduzele akcije protiv izvršitelja takvih djela;

(d) Postanu (to je moguće) prije strane u relevantnim međunarodnim konvencijama i protokolima koji se odnose na terorizam, uključujući i Međunarodnu konvenciju za suzbijanje finansiranja terorizma od 9. decembra/prosinca 1999.;

(e) Pojačaju saradnju i u potpunosti primjenjuju relevantne međunarodne konvencije i protokole koji se odnose na terorizam i rezolucije Vijeća sigurnosti 1269 (1999) i 1368 (2001);

(f) Poduzmu odgovarajuće mjere saglasno relevantnim odredbama domaćim i međunarodnim zakonima, uključujući i međunarodne standarde o ljudskim pravima, prije davanja statusa izbjeglice, u svrhu osiguravanja da osoba koja traži azil nije planirala, omogućavala ili učestvovala u izvršenju terorističkih djela;

(g) Osiguraju, u skladu s međunarodnim pravom, da status izbjeglice ne zloupotrebljavaju izvršitelji, organizatori ili oni koji su omogućavali teroristička djela, te da se politički motivi ne priznaju kao osnov za odbijanje zahtjeva za izručenje navodnih terorista; (...)

Izvor : Vijeće sigurnosti UN, Rezolucija 1373, S/RES/1373,

*Međunarodna konvencija za suzbijanje finansiranja terorizma, koju je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih naroda 9. decembra/prosinca 1999., zahtijeva od svih ugovornih strana da izruče osobe umiješane u finansiranje*

terorističkih aktivnosti i usvoje mjere za istraživanje sumnjivih finansijskih transakcija. Sa 2. aprilom/travnjem 2002., 132 zemlje su potpisale Konvenciju, a 26 zemalja je završilo proces ratificiranja i postale su članice u Konvenciji. Konvencija je stupila na snagu 2002. godine.

## Utjecaj 9. septembra

Bitno je da parlamentarci nadziru da njihove vlade usvoje uravnotežen pristup terorističkim napadima, pristup koji štiti i sigurnost i ljudska prava. Sa gledišta parlamentaraca, pitanja koja se odnose na terorizam su zakoni i propisi, novi sveobuhvatni pristup sigurnosti i antiterorističkim mjerama i iznalaženje ravnoteže između sigurnosti i sloboda koje osiguravaju puno poštovanje međunarodnog humanitarnog prava i ljudskih prava u njihovoj primjeni.

## Pravno definiranje terorizma

Do danas nije dogovorena definicija terorizma na međunarodnoj razini. Sve dok međunarodna zajednica ne postigne sporazum o zajedničkoj definiciji, terorizam će i dalje biti definiran po onome što nije. Prema međunarodnoj jurisprudenciji, borba za nacionalno oslobođenje i nezavisnost od okupacije predstavlja legitimno pravo i takav cilj sam po sebi nije teroristički čin. Nadalje, međunarodna zajednica, uključujući i IPU, uporno naglašava činjenicu da se terorizam ne može pripisati nijednoj religiji, nacionalnosti ili civilizaciji, ili biti opravdan u njeno ime. Drugi način definiranja terorizma do sada je bio opisivanje one vrste napada koji su zajednički za teroristička djela, koje međunarodna zajednica rutinski osuđuje: neselektivni nasilnički napadi, osobito oni na nevine civile, ili bilo koji oblik indiskriminatornog nasilja koje izvode sub-nacionalne grupe ili tajni agenti.

Teroristički napadi obilježeni su indiskriminatornim nasiljem protiv civila, nepoštovanjem humanitarnih vrijednosti i ekstremnom željom za publicitetom. Najčešće korištene metode su otmice aviona, auto bombe, samoubilački bombaški napadi, atentati i masovna ubojstva. Trajna teroristička kampanja zahtijeva finansijsku pomoć, neprekidno snadbjevanje oružjem i municijom i često potporu međunarodne organizacione mreže. Često neka treća zemlja pruža teroristima pomoć i mjesto gdje se mogu sakriti. Prilog br. 45 u tekstu dolje navodi neke vitalne tačke izbalansiranog pristupa terorizmu, jednako naglašavajući potrebu za garancijama legitimnog prava na protestiranje, kao i potrebu za antiterorističkim mjerama. Tačka 37 aludira na potrebu za

antiterorističkim mjerama koje će biti usmjerene ne samo na borbu protiv terorizma, nego i na socijalni, politički i ekonomski razvitak onih zemlja koje su kolijevka novih generacija terorista.

#### Prilog br. 45

#### Borba protiv terorizma

34. (...) Konferencija podsjeća da je borba za nacionalno oslobođenje i nezavisnost od strane okupacije legitimno pravo predviđeno međunarodnim rezolucijama i da ovaj cilj sam po sebi ne -ini teroristi-ki -in. Konferencija naglašava, međutim, da nikakva borba ne može opravdati indiskriminatorne napade, naročito ne one na nevine civile, niti bilo koji oblik organiziranog društvenog terorizma.

37. Konferencija želi naglasiti vitalnu potrebu za antiterorističkim mjerama sigurnosti koje moraju biti potpomognute strukturalnim mjerama u cilju unapređenja ekonomskog i socijalnog razvitka i jačanja demokracije.

Izvor: Završni dokument Treće konferencije IPU na temu sigurnost i saradnja na Mediteranu, Valetta, Malta, novembar/studeni 1995.

Razni zakoni o antiterorizmu, poput onih u Austriji (prijedlog stava 278b kaznenog zakona), Njemačkoj (stav 129a kaznenog zakona) i Kanadi (Prijedlog zakona C-36), uključuju sljedeće aspekte:

- Ograničeni spisak terorističkih aktivnosti, tj. propuste ili opasnost koji čine krivično djelo poput ubojstva, uzimanja talaca, nezakonito oduzimanje zrakoplova, teroristički bombaški napad ili finansiranje terorističkih aktivnosti; spisak krivičnih djela se uglavnom odnosi na djela koja su već nezakonita po postojećim zakonima (njemački, austrijski i kanadski zakoni o antiterorizmu);
- Vođenje ili pomaganje (finansijsko i drugo) terorističke udruge je također ilegalno (Njemačka, Kanada, Austrija);
- Uzrok terorističkih aktivnosti, koji može biti politički, ideološki ili vjerski (Kanada);
- Namjeru terorističke aktivnosti, koja je zastrašiti ili prijetiti široj javnosti ili prisiljavati širu javnost ili vladu da postupi na određen način ili da se suzdrži od izvođenja nekih akcija (Kanada);

- Direktni cilj terorističke aktivnosti, koji je uzrokovati smrt ili naškoditi ljudima pomoću nasilja, ugrožavati nečiji život, prouzrokovati štetu, ili prekinuti funkcioniranje osnovnih javnih i privatnih službi ili sistema (Kanada).
- Isključivanje aktivnosti koje su u cilju uspostavljanja ili ponovnog uspostavljanja demokracije i vladavine prava, kao i zaštitu humanitarnih zakona (Austrija). Ova zakonska odredba sprječava kriminaliziranje legitimnih protesta i borbe.

U pogledu ovih aspekata antiterorističkih zakona i propisa, zajednički imenitelj je da je terorizam povezan s nasiljem i štetan po pojedince i institucije. Pored toga, ovi zakoni sadrže ograničen spisak onoga što čini terorističko djelo. Nije samo nezakonito izvoditi ova teroristička djela, nego se, pored toga, povezanost sa terorističkom grupom (kao član, pomagač, vođa) smatra terorističkim činom.

Iz perspektive parlamentarnog nadzora, bitno je osigurati ispravno tumačenje terorizma u novim antiterorističkim zakonima. S jedne strane pristup ne smije biti isuviše uzak, jer bi mogao isključivati moguća djela koja izvode terorističke udruge. S druge strane, pak, definicija terorizma ne bi trebala biti tako široka da prijete kriminaliziranjem zakonom dozvoljenih i legitimnih demokratskih protesta. Prvo pitanje koje se ovdje postavlja je: do koje je mjere nasilje opravdano u demokratskom društvu? Na ovo pitanje zakonodavci u raznim zemljama odgovaraju na različite načine jer je svako društvo s vremenom uspostavilo vlastiti pojam legitimnosti nasilja. Prilikom razmatranja ovog problema potrebno je imati na umu legitimitet ciljeva nasilja. Ako je nasilje opravdano, ono mora biti proporcionalno ozbiljnosti prijetnje i njenih ciljeva.

Drugo pitanje je da antiteroristička mjera bude također proporcionalna i u odnosu na samu terorističku prijetnju. Potrebno je imati na umu da je svrha zakona protiv terorizma pomoć policiji i drugima snagama sigurnosti u poduzimanju djelotvorne akcije protiv onih koji su uključeni u terorističke aktivnosti. Nije namjera, niti bi trebalo ograničavati istinsku slobodu govora i udruživanja; niti ona treba voditi ka onemogućavanju zakonom dozvoljene političke opozicije i promjena.

## Tri pristupa u borbi protiv terorizma

Službe sigurnosti mogu reagirati na tri načina kako bi zaštitile društvo i institucije države od terorističkih napada:

- ✓ **Antiterorističke mjere:** učiniti ljude, javni život, zgrade i infrastrukturu manje osjetljivim
- ✓ **Protuterorističke mjere:** spriječiti teroriste od napadanja otkrivanjem njihovog identiteta i zaustavljanjem
- ✓ **Upravljanje krizom:** rješavanjem i stabiliziranjem problema (katastrofe, vanredne situacije) nakon terorističkog napada

Naša Analiza pokazuje da se većina antiterorističkih aktivnosti odnosi na (1) nacionalnu legislativu, koordinaciju, dodjelu sredstava, (2) unutarnju sigurnost, (3) strance, (4) kontrolu putnog saobraćaja i granica, (5) finansije, (6) međunarodnu saradnju i (7) opasanost od atomskog, biloškog i kemijskog oružja (ABK). Ovaj nekonačni popis treba smatrati katalogom mogućih antiterorističkih mjera.

### Nacionalna legislativa, koordinacija i budžet

- Usvojiti posebne antiterorističke zakone i prilagoditi postojeće zakone i propise;
- Dodijeliti posebna sredstva za mjere i organizacije (policiju, graničnu kontrolu, domaće zrakoplovne kompanije, domaće institucije u oblasti zdravstva, pošte, vojsku);
- Jačati razmjenu informacija između domaćih službi sigurnost
- Dugoročni kadrovski i koordinacioni centri zaduženi za harmonizaciju i koordinaciju raznih pristupa u službama sigurnosti (policiji, vojsci, obavještajnoj službi, graničnoj službi) na lokalnoj, federalnoj/državnoj razini;
- Omogućiti obavještajnoj službi i onima koji rade na suzbijanju kriminala pristup dosijeima i podacima o pojedinim osobama koje imaju carinske i poreske službe.

### Unutarnja sigurnost

- Prisluškivanje komunikacija preko interneta, telefona ili faksa (bez obavještavanja nadležne institucije za nadzor, suda naprimjer);
- Zahtijevati da serviseri u telekomunikacijskom saobraćaju čuvaju

podatke o svojim klijentima (npr. do jedne godine) i time omogućće agencijama koje rade na suzbijanju kriminala pristup telekomunikacijskim podacima;

- Dobivanje elektronskih podataka o pojedincima od banaka, internet provajedera i kreditnih organizacija bez obavješćavanja osumnjičenih osoba;
- Uvođenje efikasnijeg računarskog pretraživanja kombiniranjem više baza podataka sa civilnim informacijama;
- Dozvoliti uvid u policijsku datoteku i drugim službenim licima osim policajaca;
- Držati u osobe pritvoru na duži period kako bi se dobilo više informacija;
- Uspostaviti sistem praćenja podataka na državnoj razini, uvođenje osobnih (ID) karata naprimjer.

#### Stranci (imigranti, azilanti i stranci)

- Omogućiti službama sigurnosti pristup bazama podataka o strancima;
- Ciljati na pojedince koji pripadaju nekoj određenoj etničkoj grupi (rasni profil);
- Isključiti sudsku reviziju ako je azilant osumnjičen za umješnost u terorističke aktivnosti;
- Omogućiti odbacivanje zahtjeva za azil ako nadležni organi (ministar) potvrde da ta osoba predstavlja opasnost po nacionalnu sigurnost;
- Čuvati (do 10 godina) otiske prstiju uzete u predmetima u vezi imigracije i azila;
- Lišiti slobode osobe koje predstavljaju opasnost od terorizma, a ne mogu biti uklonjeni iz zemlje;
- Pojačati procedure provjere identiteta kod zahtjeva za vize; pojačana provjera političke historije podnositelja zahtjeva za vizu i azil.

#### Kontrola putnog prometa i granica

- Stroge kontrole na granici;
- Naoružavanje civilne posade aviona;
- Postaviti vrata u pilotsku kabinu koja su otporna na metke;
- Uvesti 100% skeniranje svog prtljaga na aerodromima;
- Dodati bimetrijske podatke u osobne karte/putovnice;
- Uvesti češće i temeljitije kontrole na osjetljivim mjestima ulaska (luke, tuneli i aerodromi)
- Profiliranje na tačkama ulaska



### Finansije

- Monitoring finansijskih transakcija;
- Pojačati nadzor nad bankama i kreditnim institucijama kako bi se izbjeglo pranje novca i prevare; zamrznuti bankovne račune koji su navodno povezani sa terorističkim aktivnostima;
- Zahtijevati od banaka da sve informacije o računima i vrijednosnim papirima daju centralnoj bazi podataka (razmjena informacija o bankovnim računima) uključujući da je prekršaj ukoliko banka ne izvjesti o nekoj transakciji kada je upoznata ili sumnja da ta transakcija ima veze sa terorističkim ciljevima;
- Uspostaviti ili učiniti djelotvornijim finansijske obavještajne jedinice (pri ministarstvu finansija).

### Međunarodna saradnja

- Pojačati međunarodnu saradnju, naprimjer evropski nalog za hapšenje ili brza ekstradicija;
- Uključiti u domaće zakone i propise međunarodne sporazume o antiterorističkim pitanjima;
- Rasporediti trupe kao dio Međunarodnih snaga za pomoć sigurnosti (ISAF) u Afganistanu;
- Potpisati i ratificirati UN konvencije o terorizmu;
- Razmijeniti informacije sa srodnim službama sigurnosti na međunarodnoj razini;
- Riješiti uzroke terorizma u korjenu, što predstavlja pomoć razvoju zemalja koje su utočišta ili kolijevke terorizma.

### Opasnosti od atomskog, biloškog i kemijskog oružja

- Uspostaviti ili učiniti postojeće centre za nuklearni, biloški, kemijski i radiološki rat djelotvornijim; koordinirati postojeća nastojanja na ovom području, u proizvodnji/skladištenju zaliha raznih vakcina (npr. vaccine protiv malih boginja);
- Ojačati spremnost zdravstvenih institucija; osigurati adekvatne zalihe lijekova;
- Poboljšati zaštitu nuklearnih objekata (npr. instalirati radarske uređaje za otkrivanje malih niskoletjećih aviona)

## **Prava ravnoteža između ljudskih prava i sigurnosti**

Ove mjere, koje su na snazi u raznim zemljama, nisu privremene mjere nego će, vjerovatno, ostati na snazi duži period vremena. Prema tome, antiterorističke mjere nisu vanredne mjere, nego elementi normalnog života društva. Ovo je osobito bitno kada ove mjere pogađaju građanska prava, kao što je sloboda govora, udruživanja i pravo na privatnost. U pogledu trajnog karaktera antiterorističkih mjera, vanredno ili izuzetno stanje nije pogodan termin jer ove mjere imaju dugoročniji fokus.

Pored toga, antiterorističke mjere zamagljuje tradicionalnu podjelu rada između sektora koji radi na suzbijanju kriminala i obavještajnog. Agencije za suzbijanje kriminala, poput policije i obavještajnih službi imaju različite svrhe. Obavještajne službe prikupljaju informacije o potencijalnim opasnostima, dok je uloga policije održavanje reda i zakona. Normalno, obavještajne službe ne zaustavljaju ili hapse osumnjičene, dok policija ne provodi "preventivni obavještajni rad", prije nego što ima uvjerljive dokaze da je počinjen zločin. Sa gledišta demokratske uprave, obavještajne službe ne trebale biti umiješane u "špijuniranje" vlastitih građana. Ovakva podjela rada postaje sve teža kako imperativi borbe protiv terorizma u raznim zemljama sve više slabe ograničenja na korištenje (stranih) obavještajnih metoda kao potpore domaćim krivičnim istragama.

Treći problem je što je službama sigurnosti sve više dozvoljeno da stavljaju građane pod tajni nadzor bez obavještavanja institucije za nadzor, kao što je sud. Ovo može predstavljati ozbiljno kršenje građanskih prava. Građanima, ombudsmenima i NVO-ima postaje teško pozvati na odgovornost vladu i njene agencije zbog njene aktivnosti, jer nisu nužno ni obaviješteni o aktivnostima tajnog praćenja i nadzora.

A četvrto, imigranti, azilanti i stranci su vjerovatne mete antiterorističkih mjera. Postoji opasnost da ove mjere povise tenzije između različitih etničkih grupa u društvu, kao i da erodiraju pravnu normu po kojoj su svi jednaki pred zakonom.

Iako sve ove mjere mogu biti potrebne za djelotvornu borbu protiv terorizma, parlament treba osigurati da one budu i saglasne sa međunarodnim humanitarnim pravom i ljudskim pravima i njihovim principima. Drugim riječima, težiti ka apsolutnoj sigurnosti nije samo nerealno, nego može čak i ugroziti poštovanje međunarodnih i nacionalnih obaveza od strane države. Tim prije što ovo ide često zajedno sa apsolutnim autoritetom, što je u suprotnosti sa samim

konceptom demokracije. Zbog ovoga svi pravni sistemi postavljaju granice posebnim ovlastima koje se daju izvršnoj grani vlasti. U svjetlu sadašnje borbe protiv terorizma, tenzije između slobode i sigurnosti mogu predstavljati ozbiljan izazov za parlamente. No ipak, apsolutno je neophodno da uspostavljanje ravnoteže između slobode i sigurnosti ne bude odgovornost samo izvršne vlasti i da, kao predstavnik i garant prava naroda, parlament mora imati čvrst nadzor u ovom pogledu.

## [ta mo`ete u~initi kao parlamentarac

### Borba protiv terorizma

- ▷ Slijedite {iroki pristup protiv terorizma ne fokusiraju}i se jedino na za{titu sigurnosti, nego rije{avajte tako|er i njegove uzroke u korjenu, poput unutarnjih sukoba i sl. Sjetite se da su rje{avanje regionalnih sukoba mirnim putem i njegovanje me|ukulturalnog dijaloga i razumjevanje su{tinski u sprje-avanju terorizma.
- ▷ Korjen jednog broja regionalnih sukoba mo`e se na}i u nekoliko sporova na razini ve}ina-manjina koji su etni-ki definirani, ili du`vjerskih trusnih linija. Naoru`ane slu`be se u ovakvim sporovima mogu upotrijebiti ili zloupotrijebiti. Parlamentarci iz manjinskih zajednica trebaju biti -lanovi komisija za odbranu, obavje{tajna i sudska pitanja. Parlamenti trebaju uspostaviti specijalne komisije i nezavisne sudove za za{titu manjina.
- ▷ Osigurajte da va{a dr`ava bude strana u relevantnim me|unarodnim konvencijama i protokolima koji se odnose na terorizam, uklju-uju}i i Me|unarodnu konvenciju za suzbijanje finansiranja terorizma od 9. decembra/prosinca 1999. Ako je potrebno, poduzmite akciju u cilju ratificiranja i pristupanja ovim instrumentima i usvajanja odgovaraju}ih zakonskih propisa i politika.
- ▷ Pomno pratite akciju usmjerenu na usvajanje Konvencije Generalne skup{tine UN-a o suzbijanju djela nuklearnog terorizma i sveobuhvatne konvencije o eliminiranju terorizma.



- ▷ Djelujte u pravcu usvajanja zakonskih mjera koje dopuštaju nadoknadu žrtvama terorizma, kao izraz nacionalne solidarnosti.
- ▷ Osigurajte da antiteroristički zakoni i propisi održavaju pravilnu ravnotežu između zahtjeva sigurnosti i uvažavanja građanskih i političkih prava; potencijalni utjecaj navedene legislative na svakom relevantnom polju; i potencijalne troškove njene implementacije.

Vidi također sugestije sadržane u odgovarajućem prilogu u poglavlju 18 o vanrednim stanjima i poglavlju 19 o uvođenju unutarnje sigurnosti i javnog reda.

## **Poglavlje 21**

# **Sigurnost i informacione tehnologije: Nova sredstva i izazovi**

Uvođenje cijele serije novih informacionih tehnologija pomoglo je čuvanju sigurnosti i istovremeno nametnulo ozbiljne nove opasnosti. Rezolucija 1373 (2001.) Vijeća sigurnosti UN (vidi Prilog br. 44), koja je već navedena u predhodnom poglavlju, pruža jasan dokaz o svijesti međunarodne zajednice o ovoj dvojakoj primjeni informacionih tehnologija u vezi međunarodnog terorizma i o rizicima koji se javljaju u pogledu sigurnosti i međunarodnog mira.

Posljednjih nekoliko decenija, razne međunarodne organizacije radile su na iznalaženju načina za sprječavanje korištenja informacionih tehnologija u svrhe zločina i dijela koja ugrožavaju međunarodnu sigurnost, istovremeno radeći na izradi smjernica za sprječavanje država da koriste takve tehnologije na načine koji predstavljaju opasnost za ljudska prava i slobode.

## **Elektronski kriminal**

Definicija onoga što čini kriminal na internetu još uvijek nije postavljena, međutim ovaj izraz se najčešće odnosi na široki dijapazon krivičnih djela i zloupotreba u vezi sa informacionom tehnologijom, a najčešće navođeni incidenti su oni koji uključuju hakere i računarske viruse. Iako proteklih nekoliko godina svjedoče o eksploziji interesovanja u ovoj oblasti, problem računarskog kriminala nije nov i bilo je incidenata koji bi se mogli ovdje svrstati već u najranijim danima korištenja računara. Današnja razlika leži u proširenom djelokrugu koji se nudi potencijalnim napadačima - uglavnom zbog popularnosti interneta. Brojne koristi koje nudi internet i World Wide Web dovele su do njihovog usvajanja širom svijeta. Istovremeno, međutim, ovo povećano korištenje pomoglo je porastu pratećih problema i čini se da ne prođe niti jedan dan a da se ne prijavi nekakav incident.

Vijeće Evrope je 23. novembra 2001. usvojilo Konvenciju o Elektronskom

kriminalu koja je sada otvorena za ratifikaciju i stupit će na snagu kada ju bude ratificiralo pet država, uključujući najmanje tri države članice Vijeća Evrope ( u maju 2002. Konvenciju je već potpisalo 29 država članica Vijeća Evrope i 4 države koje nisu članice). Konvencija se temelji na priznavanju potrebe za zajedničkom strategijom u borbi protiv kriminala koja će biti usmjerena prema zaštiti društva, između ostalog, i usvajanjem odgovarajućih zakona i propisa i njegovanjem međunarodne saradnje.

## Sigurnost informacionih sistema

Eksplzija u porastu korištenja informacionih sistema u svim mogućim oblastima i u sve moguće svrhe dovela je međunarodne organizacije u situaciju da budu zabrinute zbog rizika koji se nameću. Ovo je na kraju dovelo Vijeće Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) da u novembru 1992. izda detaljne smjernice o sigurnosti informacionih sistema u cilju:

- ✓ Podizanja svijesti o rizicima po informacione sisteme i o mjerama sigurnosti kako bi se borilo protiv ovih rizika;
- ✓ Stvaranja općeg okvira pomaganja onim koji su zaduženi, u javnom i privatnom sektoru, za izradu i primjenu koherentnih mjera, praksi i procedura usmjerenih ka sigurnosti informacionih sistema;
- ✓ Promoviranja suradnje između javnog i privatnog sektora u izradi i primjeni takvih mjera, praksi i procedura;
- ✓ Podsticanja povjerenja u informacione sisteme i načine na koji se oni pružaju i koriste (...);
- ✓ Promoviranja međunarodne suradnje u postizanju sigurnosti u informacionim sistemima.”

## Kompjuterizirani dokumenti sa osobnim podacima

Generalna skupština UN je u decembru 1990. usvojila *Smjernice u vezi sa kompjuteriziranim dokumentima sa osobnim podacima*. Nekoliko godina ranije, u septembru 1980, OECD je usvojio preporuke koje se odnose na smjernice u zaštiti privatnosti i prekograničnog protoka osobnih podataka. Vijeće Evrope je također usvojilo 1981. *Konvenciju o zaštiti pojedinaca u pogledu računarske obrade osobnih podataka*. Vidi Prilog br. 46.

Prilog br. 46

Konvencija za zaštitu pojedinaca u pogledu računarske  
obrade osobnih podataka (ETS br. 108)

“Ova konvencija je prvi obavezujući međunarodni instrument kojim se štiti pojedinac protiv zloupotreba koje mogu pratiti prikupljanje i obradu osobnih podataka i kojim se želi istovremeno regulirati prekogranični protok osobnih podataka. Pored osiguravanja garancija u vezi prikupljanja i obrade osobnih podataka, ona stavlja van zakona obradu “osjetljivih” podataka o rasnoj, političkoj, vjerskoj pripadnosti, o seksualnom životu, krivičnom kažnjavanju nekog pojedinca i sl., u nedostatku odgovarajućih zakonskih garancija. Konvencija također uključuje i pravo pojedinca na saznanje da je informacija o njoj ili njemu pohranjena i da može, ako je potrebno, tražiti da se ona ispravi. Restrikcije koje su postavljene ovom konvencijom moguće su jedino kada su u pitanju interesi koji imaju prioritet (npr. državna sigurnost, odbrana i sl.). Konvencija također nameće i neke restrikcije na prekogranični protok osobnih podataka u države u kojima pravna regulativa ne pruža jednaku zaštitu”.

Izvor: Vijeće Evrope, website <http://conventions.coe.int>

## [ta možete učiniti kao parlamentarac

### Zakoni i propisi o informacionim tehnologijama

- ▷ Osigurajte da postoje odgovarajući zakoni i propisi u pogledu informacionih tehnologija, elektronskog kriminala, i, s obzirom da se takve tehnologije vrlo brzo razvijaju, da konkretni zakoni i propisi budu redovno revidirani i ažurirani.
- ▷ Osigurajte da vaša država bude strana u relevantnim međunarodnim i regionalnim konvencijama, i da njima prilagodi domaće zakone i propise i strategije



- ▷ Vodite računa da domaći zakoni i propisi i strategije u vezi korištenja informacionih tehnologija i elektronskog kriminala budu izraženi i primjenjivani polazi posebnu pažnju na značaj očuvanja ljudskih prava i temeljnih sloboda.
- ▷ Ako je potrebno, poduzmite akciju, uključujući i zvanični upit parlamenta upućen vladi, zahtjev za javnu raspravu ili privatni pojedinačni prijedlog zakona, kako bi se ispravila nezadovoljavajuća situacija.

#### Parlamentarna sredstva i resursi

- ▷ Osigurajte da parlamentarne komisija ili podkomisija bude zadužena za stalno praćenje razvoja i pitanja u vezi sa informacionim tehnologijama i njihovom primjenom.
- ▷ Ako je potrebno, poduzmite akciju kako bi takva komisija ili podkomisija bila uspostavljena ili osigurajte da ovo pitanje bude uključeno u mandat neke od postojećih komisija.
- ▷ Utvrdite da nadležno parlamentarno tijelo ima najbolje moguće resurse i ekspertizu potrebnu za izvođenje svoje zadaće.
- ▷ Predvidite, ako je potrebno, oformljavanje neformalnog parlamentarnog kluba koji će pratiti razvoj stvari u ovoj oblasti i podsticati debatu i akciju. Takav klub treba biti ne-stranački i, ovisno o situaciji, dvodomni.



## Poglavlje 22

# Međunarodne mirovne misije

U sadašnjem međunarodnom kontekstu čine se sve veći naponi kako bi se riješili sukobi na načine predviđene Poveljom Ujedinjenih naroda, poglavlje VI (Mirno rješavanje sporova) ili poglavljem VII ( Akcija u odnosu na prijetnje miru, kršenja mira i agresiju). Na osnovu ovih odredbi Ujedinjeni narodi su razvili seriju koncepata i operacija (vidi Prilog br. 47 za njihovu definiciju) i, također, procedure za organiziranje i izvođenje takvih misija (vidi Prilog br. 48 o korak-po-korak procesu UN mirovnih operacija i Prilog br. 50. o obuci UN mirovnih snaga). Ovisno od razvoja događaja koji utiču na međunarodnu sigurnost države mogu biti pozvane da učestvuju u takvim misijama.

## Doprinosi mirovnim misijama van zemlje

Operacije na održavanju, provođenju ili postizanju mira ovise o učešću država članica na temelju odobrenja Vijeća sigurnosti. Sve više država angažiraju svoje trupe van zemlje u operacijama koje imaju za cilj ponovno uspostavljanje mira i sigurnosti u destabiliziranim regionima. Važno je napomenuti da svako raspoređivanje trupa mora biti u skladu sa međunarodnim pravilima i principima. Najvažniji od njih su dati u poglavlju 5 pod nazivom Nacionalna sigurnost i međunarodni propisi.

Iz perspektive dobre uprave, dobro je savjetovati da parlament, u okviru sistema provjere i uspostavljanja ravnoteže između parlamenta i vlade, ima mogućnost učestvovanja u odlukama o angažiranju oružanih snaga van zemlje.

Prilog br. 47

Postizanje, održavanje, provođenje i izgradnja mira: neke UN definicije koje mogu biti od koristi

### Postizanje mira

Postizanje mira odnosi se na upotrebu diplomatskih sredstava kako bi se ubijedile strane u sukobu da prestanu sa neprijateljstvima i da pregovaraju o mirovnom rješenju svog nesporazuma. Kao i kod preventivne akcije, Ujedinjeni narodi mogu igrati ulogu jedino ako se



strane u nesporazumu sla`u s tim. Postizanje mira na taj na-in  
isklju-uje upotrebu sile protiv jedne od strana u cilju postizanja kraja  
neprijateljstava.

### O-uvanje mira

Od 1948. izvedene su 54 operacije Ujedinjenih naroda na o-uvanju  
mira. ^etrdeset i jedna od ovih operacija provedena je u proteklih 12  
godina na temelju odluke Vije}a sigurnosti. Trenutno na terenu se  
odvija 15 operacija Ujedinjenih naroda na o-uvanju mira.

O-uvanje mira je inicijalno nastalo kao sredstvo rje{avanja  
me|udr`avnog sukoba i uklju-ivalo je vojne pripadnike iz jednog  
broja zemalja koji su, pod komandom UN-a, pomagali kontroli i  
rje{avanju oru`anog sukoba. Danas, o-uvanje mira se vi{e primjenjuje na  
sukobe unutar jedne dr`ave i na gra|anske ratove. Zada}a pripadnika  
snaga UN-a za o-uvanje mira - vojnog osoblja, civilne policije i cijelog niza  
drugih civila - ide od dr`anja neprijateljskih strana na mirnom odstojanju  
do pomaganja tih strana da zajedno rade u miru.

Ovo zna-i da pomaganje sprovo|enja mirovnih sporazuma, pra}enje  
prekida vatre, stvaranje tampon zona i, sve vi{e, stvaranje polti-kih  
institucija, rad paralelan sa vladama, nevladinim organizacijama i  
lokalnim grupama gra|ana, kako bi se osigurala hitna humanitarna  
pomo}, demobilizacija biv{ih boraca i postigla njihova reintegracija u  
dru{tvo, uklonile mine, organizirali i odr`ali izbori i promovirao  
odr`ivi razvitak. Dr`ave -lanice dobrovoljno daju vojnike i opremu -  
UN nemaju vojsku - ili civilnu policiju. Promatra-i na izborima,  
monitori za ljudska prava i drugi civili -esto rade zajedno sa osobljem  
u uniformi. Najja-e "oru`je" u rukama mirotvoraca je nepristrasnost  
s kojom izvr{avaju svoj mandat. No, o-uvanje mira je i opasan posao;  
preko 1.650 vojnih i civilnih mirovnjaka UN-a smrtno je stradalo u  
vr{enju svoje du`nosti od 1948.

### Provo|enje mira; da li je provo|enje mira isto {to i o-uvanje mira?

U slu-aju akcije provo|enja mira, Vije}e sigurnosti daje ovlast dr`avama  
-lanicama da mogu poduzeti sve mjere neophodne za postizanje  
deklarisanog cilja. Pristanak strana nije neophodan. Akcija ⇔

provođenja korištena je u samo nekoliko slučajeva. Ovo uključuje primjere u Zaljevskom ratu, Somaliji, Ruandi, na Haitiju, u Bosni i Hercegovini, Albaniji i Istočnom Timoru. Ove operacije provođenja nisu pod kontrolom UN-a. Umjesto toga njima upravlja jedna zemlja ili grupa zemalja, poput Australije u Istočnom Timoru (1999), NATO snaga u Bosni i Hercegovini (od 1995.) i na Kosovu (1999.), gdje NATO predvodi trupe a UN stoji na čelu Privremene misije za upravu.

Odredbe Povelje Ujedinjenih naroda o održavanju međunarodnog mira i sigurnosti predstavljaju osnov i za akcije na održavanju i na provođenju mira.

### Izgradnja mira

Izgradnja mira odnosi se na aktivnosti usmjerena ka pomaganju naroda u njegovanju mira nakon sukoba. Ovakve operacije imaju izuzetno širok mandat zbog svoje zadaće u izgradnji i rekonstrukciji države.

### Humanitarne misije

Ove misije imaju za cilj pružanje humanitarne pomoći u slučaju građanskog rata, gladi, prirodnih katastrofa - poplava, suša, oluja i zemljotresa. Veliki broj učesnika - vlade, nevladine organizacije (NVO), agencije Ujedinjenih naroda, nastoje istovremeno reagirati na ove složene izvanredne okolnosti u kojima je ponekad potrebna pomoć vojnih snaga kao jedini način provođenja i osiguravanja humanitarnih programa.

Izvor: kombinirani dijelovi sa UN Web site <http://www.un.org>

Može se reći da je u interesu vlade i naroda da parlament bude angažiran što je moguće više u procesu slanja trupa van zemlje, jer debata i glas parlamenta jačaju demokratski legitimitet ove misije i potporu javnosti.

## Uključenost parlamenta u proces odlučivanja o slanju trupa van zemlje

Iako slanje trupa van zemlje postaje sve više važno u kontekstu novih prijetnji i mogućnosti za rješavanje međunarodnih kriza, uloga parlamenta u nekim državama je ograničena, a ponekad uopće i ne postoji, u slučaju davanja odobrenja za učešće u mirovnoj misiji. Ovo se može i treba izmijeniti, barem djelomice, kako bi se osigurao demokratski nadzor nad pitanjima sigurnosti.

Moguće je identificirati tri tipa situacija i u svakoj od njih uloga parlamenta i njihovo direktno učešće može se poboljšati u smislu dobrog upravljanja.

### **Predhodno ili naknadno odobrenje parlamenta (snažna uloga)**

Ako je potrebno predhodno odobrenje, oružane snage se mogu slati van zemlje samo u skladu sa odlukom parlamenta. Potrebno je napraviti malu razliku između situacije u kojoj parlament ima nadležnost za provođenje debate i glasanja po ovom pitanju (Sjedinjene Američke Države), i slučaja kada se mora usvojiti poseban zakon kojim se određuju razlozi i mandat takve jedne misije (Švedska). U oba slučaja se ostvaruje demokratski legitimitet humanitarnih intervencija i misija na očuvanju mira.

Vremensko planiranje predstavlja suštinu u pitanjima odbrane, a kako parlamentarne procedure, općenito govoreći, nisu ekspeditivne, kriterij predhodnog odobrenja nije uvijek jednostavno primijeniti. Zbog toga, u većini slučajeva, parlament je tek naknadno uključen u razmještaj trupa van zemlje. Naprimjer, u Sjedinjenim Državama po "Rezoluciji o ovlastima u slučaju rata" Kongres se treba *a posteriori* suglasiti o svim angažmanima trupa van zemlje na period duži od 92 dana. Ovo važi u slučajevima kada su trupe već raspoređene prije nego što je parlament mogao dati svoje odobrenje. Za razliku od ovoga, u Nizozemskoj, član 100 Ustava poziva na ranu saradnju vlade i parlamenta po pitanjima odlaska oružanih snaga van zemlje i propisuje

da se parlamentu trebaju unaprijed dostaviti sve potrebne informacije u vezi sa raspoređivanjem ili raspolaganjem oružanim snagama u cilju provođenja ili promoviranja međunarodnog zakona i reda; ovo pokriva humanitarnu pomoć u slučajevima oružanog sukoba.

### **Parlamenti sa ograničenom -debatnom- ulogom po pitanju slanja trupa van zemlje (ograničena uloga)**

Uloga parlamenta je ograničena ustavom ili zakonima. Parlament može voditi debatu o slanju trupa van zemlje u konkretnom slučaju, ali ne može izmijeniti odluku izvršne vlasti. Štaviše, parlament i ne treba glasati po ovom pitanju. U ovom slučaju vlada samo obavještava parlament o odluci koju je donijela. Iako parlament ne može glasati o konkretnoj odluci, ovakve debate jačaju demokratski legitimitet slanja trupa van zemlje.

U slučajevima u kojima su ovlasti parlamenta znatno ograničene, parlament ne mora biti formalno povezan sa procedurom slanja trupa. Međutim, uobičajena praksa može propisivati debatu između parlamenta i vlade o slanju trupa van zemlje i čak, u nekim zemljama, glasanje o tome.

### **Parlamenti koji su isključeni iz procesa donošenja odluke (nemaju nikakvu ulogu)**

Ovo je slučaj kada parlament ne može čak ni održati debatu o slanju trupa van zemlje i kada nije potrebno njegovo naknadno odobrenje. Slanje trupa van zemlje se uglavnom smatra za odluku u okviru spoljne politike, a ta odluka je u potpunosti u rukama izvršne vlasti. Činjenica da parlament ne učestvuje u procesu odlučivanja znatno ograničava njegovu sposobnost nadgledanja mirovnih misija.

## **Druga sredstva na raspolaganju parlamenta**

Čak i kada je parlament isključen iz procesa odlučivanja, ili kada igra samo vrlo ograničenu ulogu, parlament može indirektno vršiti pritisak na vladu i to na najmanje četiri načina:

- ✓ Parlament može prisiliti izvršnu vlast da objasni svoju odgovornost pred parlamentom za odluku o slanju trupa van zemlje. Međutim, ako parlament nije u potpunosti obaviješten o međunarodnim sporazumima vlade, on ne može ni efikasno osporavati odluke vlade.
- ✓ Parlament može osporavati izvršnu vlast kada mu se predlažu amandmani na budžet. U slučajevima neplaniranih i neočekivanih mirovnih misija, parlament mora odobriti dodatna sredstva koja nisu bila uključena u postojeći budžet. To daje mogućnost parlamentu da izrazi svoje mišljenje preko kontrole budžeta (npr. u Francuskoj).
- ✓ Angažiranost parlamenta nije bitna samo tokom debate i glasanja o slanju trupa van zemlje. Tokom same mirovne misije, članovi parlamenta mogu postavljati pitanja ili koristiti bilo koje vrijeme predviđeno za pitanja da se uhvate u koštac s vladom po pitanju ove misije. Pored toga, parlamentarci mogu i obilaziti trupe koje se nalaze van zemlje. ( vidi poglavlje 17).
- ✓ Iz ugla naknadne odgovornosti, nakon što je završena mirovna misija, parlament može sprovesti parlamentarnu istragu ili zatražiti od vlade ocjenu misije.

#### Prilog br. 48

#### Korak po korak proces raspoređivanja snaga UN u operacijama za održavanje mira

Ujedinjeni narodi nemaju vojsku. Svaka operacija za održavanje mira mora biti planirana tako da zadovolji zahtjeve koje postavlja svaka nova situacija; svaki put Vijeće sigurnosti poziva na organiziranje nove operacije, i njene komponente se uvijek sastavljaju po evri "od nule".

Vijeće sigurnosti sastavljeno od 15 članica odobrava operaciju na održavanju mira i određuje njen mandat. Za ovakve odluke potrebno je najmanje devet glasova i na njih može staviti veto negativnim glasanjem bilo koja od pet stalnih članica Vijeća (Francuska, Kina, Ruska Federacija, SAD i UK). Generalni sekretar daje preporuke o otpočinjanju i provođenju operacije, i podnosi izvještaje o tome kako se ona odvija;



Odjel za operacije na očuvanju mira ( Department of Peacekeeping Operations - DPKO) je odgovoran za svakodnevno izvršno vodstvo, upravljanje i logistiku podršku UN operacijama na očuvanju mira širom svijeta.

Generalni sekretar izabire Komandanta snaga i zahtijeva od država članica da daju svoj doprinos u trupama, civilnoj policiji i drugom osoblju. Zalihe, opremu, transport i logistiku podršku također osiguravaju države članice, ili privatni ugovarači. Podrška u civilnom osoblju uključuje osoblje iz sistema UN-a koje posluju države članice i pojedince koji se upoštavaju na međunarodnoj razini, ili lokalno, na određena radna mjesta.

Vrijeme potrebno za raspoređivanje u misiju varira i uglavnom ovisi o spremnosti država članica da daju svoj doprinos u trupama za neku konkretnu operaciju. Vremensko raspolaganje finansijskim resursima i sposobnost strategijskog zračnog mosta također utječu na vrijeme potrebno za raspoređivanje

trupa. Naprimjer, 1973. elementi UN snaga za izvanredne okolnosti II (UN Emergency Force - UNEFII) bili su raspoređeni na Srednjem Istoku za 24 sata. Međutim, za neke misije sa izuzetno kompleksnim mandatom ili teškom logistikom, ili kada su učesnici mira izloženi ozbiljnom riziku, mogu biti potrebni i mjeseci da se okupe i rasporede neophodni elementi.

Izvor: Web site Ujedinjenih naroda <http://www.un.org>

Prilog br. 49

### Pravila o angažiranju mirovnih misija

Kada parlament odobri slanje trupa van zemlje, on može također definirati i razinu sile koju trupe smiju koristiti i u kojim okolnostima; drugim riječima, pravila o angažiranju.

Pod pravilima o angažiranju (Rules of Engagement - ROE) podrazumijevamo dogovorene granice neselektivne upotrebe smrtonosne sile u nekoj konkretnoj operaciji. Ove granice se određuju za svaki slučaj pojedinačno i njima se pokušava što je moguće više ograničiti upotreba sile, a da se istovremeno u najmanju ruku dozvoli vojnicima dovoljna širina za vlastitu odbranu. Temeljna premisa o samodbrani mora postojati. Pravila o angažiranju predstavljaju



faktore podrške vojnicima, kao i operativne i taktičke parametre. Ona moraju biti pravilno skrojena tako da su u suglasnosti sa operativnim i političkim interesom, kao i međunarodnim propisima poput rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a.

Pravila o angažiranju moraju uključivati kriterije koji jasno navode primjenu nivelirane upotrebe sile kako bi se postigla ravnoteža potrebna za raspršivanje, eskaliranje ili rješavanje sukoba na drugom nivou. Definiranje pravila o angažiranju kao nivelirane reakcije omogućava taktičke elemente primjene sile neophodne za različite razine nasilja, a istovremeno svođenje kolateralne štete na minimum. U tom smislu, Pravila o angažiranju mogu propisivati sljedeće razine upotrebe sile (od minimalne do maksimalne):

- Samo u slučaju samoodbrane trupa
- Samoodbrana trupa plus odbrana života civila
- Samoodbrana trupa, života civila i određenih ciljeva (npr. bolnica, most i sl.)
- Korištenje svih neophodnih mjera za postizanje ciljeva operacije.

Pravila o angažiranju trebaju istovremeno uključivati i referencu o vrsti oružja koje je dozvoljeno za specifične mirovne operacije. Ovaj dijapazon može se kretati od uopće nikakvog oružja do teškog naoružanja uključujući brodove, avione i raketnu tehnologiju.

## Obuka vojnika za mir

Učestvovanje u operacijama za očuvanje mira je zahtjevan zadatak za bilo koje vojne snage i traži dodatnu obuku instrukcije povrh standardnih priprema trupa.

Ovo je tačno za operativnu razinu gdje vojnici mogu trebati, naprimjer, specijalno znanje o deminiranju, sposobnost interakcije sa civilima uključujući i praktične vještine posredovanja (kao što je, u nekim slučajevima, poznavanje lokalnog jezika), poznavanje lokalnih običaja i tradicija, jasno poimanje ljudskih prava i humanitarnog prava i naročito sveobuhvatno poznavanje pravila o angažiranju u specifičnoj misiji. U vezi ovog posljednjeg, treba istaći da je u mirovnim misijama korištenje sile vrlo restriktivno, a u nekim slučajevima vojne snage nisu uopće naoružane.



Potreba za posebnom obukom je također relevantna na razini planiranja, kada su oružane snage uključene u mirovne misije raspoređene daleko od kuće na mjestima o kojima nikad prije nisu razmišljali kao o mogućem radnom mjestu. U takvim okolnostima transport i snabdjevanje trupa predstavlja posebno težak izazov i u nekim slučajevima prevazilazi materijalne mogućnosti pojedinih država.

Na koncu, dodatna obuka i pripreme su također potrebne i na razini komandovanja i logistike. Kako vojnici velikog broja zemalja mogu biti uključeni u operacije u istoj oblasti pod jedinstvenom komandom, tradicionalna prava linija komandovanja koja vodi do ministarstva odbrane se mijenja. Koordinacija između oružanih snaga raznih država i organizacija kao što je Komitet Crvenog križa postaje fundamentalna.

U slučaju mirovnih misija koje vode UN, komanda nad trupama je ograničena ne samo rezolucijama Vijeća sigurnosti, nego također i pravilima o angažiranju, operativnim pravilima UN-a i Kodeksom ponašanja UN-a, kao i administrativnim interesima koji su povezani sa multinacionalnim snagama u okviru UN-a.

#### Prilog br. 50

#### UN obuka za -uvare mira

Jedinica za obuku koja je osnovana u Odjelu za mirovne operacije u Sekretarijatu pruža vođenju, ekspertnu pomoć i informacije državam članicama u vezi obuke za misije na održavanju mira. Ova jedinica izrađuje module obuke i druge materijale usmjerene na širenje kumulativnog znanja i standarda operativnih procedura stečenih kroz godine iskustva u održavanju mira. Jedinica radi sa vojnim akademijama, državnim i regionalnim institucijama obrazovanja u velikom broju zemalja i sa misijama za održavanje mira. Timovi UN-a za pomoć u obuci i kursevi "obuke za instruktore" organiziraju se kako bi se pomoglo državam članicama u praviljenju i provođenju programa obuke u oblasti održavanja mira. Izrađen je Kodeks ponašanja i razni priručnici i udbenici kako bi se postigla jednoobraznost u osnovnim standardima.

Izvor: Web site Ujedinjenih naroda <http://www.un.org>

## Kriteriji za slanje trupa u humanitarne misije van zemlje

Parlament i vlada mogu izraditi kriterije za slanje trupa van zemlje. Korištenje jasnog niza kriterija povećava transparentnost procesa odlučivanja što, opet, može rezultirati u javnoj podršci mirovnim operacijama. Dvije vrste kriterija su relevantne (vidi prilog koji slijedi). Prvi niz kriterija odnosi se na politički kontekst i tip same operacije. Drugi niz kriterija fokusira se na misiju kao takvu, njen mandat, trajanje i vrstu trupa.

### [ta mo`ete u~initi kao parlamentarac

#### Op}i kriteriji koji se odnose na kontekst i tip mirovne misije

Osigurajte da parlament ili njegova nadle`na komisija analizira:

- ▷ - me|unarodne obaveze dr`ave;
- podobnost slanja ili prihvatanja trupa kao dijela mirovne misije;
- razlog ili pozadinu bilo koje specifi-  
ne intervencije (npr. kr{enje  
ljudskih prava velikog razmjera u doti-  
noj zemlji);
- uspostavljanje osnovnog opisa zadataka regionalne ili globalne  
mirovne misije;
- osnovna pravila o anga`iranju vojnika u regionalnoj ili globalnoj  
mirovnoj misiji;
- proporcionalu upotrebu vojne sile;
- odredbe o efikasnom dono{enju politi-  
kih odluka;
- granice ovlasti dr`ave;
- javnu podr{ku ili neprijateljski stav prema u-e{u dr`ave u mirovnim  
misijama kao takvom;
- procedure ocjene i sve principe u vezi sa pitanjima koja mogu  
proiza}i;
- potrebu da parlament dobije pune informacije na kraju misije kako  
bi mogao izvr{iti uvid nad ukupnom mirovnom misijom;



### Posebni kriteriji koji se odnose na konkretnu misiju

- ▷ Osigurajte da parlament ili njegova nadležna komisija(e) analizira sljedeće:
  - definiciju djelokruga i mandata mirovne misije;
  - tip vojnih jedinica koje će biti angažirane;
  - vojnu izvodljivost misije;
  - prikladnost i raspoloživost vojnih jedinica i materijala;
  - potencijalne rizike za vojno osoblje uključeno u misiju;
  - očekivano trajanje operacije i kriterije koje treba zadovoljiti u slučaju potrebe za produžetkom;
  - implikacije po budžet;
  - reakciju javnosti.

### Koristite parlamentarne procedure u vezi mirovnih misija

- ▷ Osigurajte da, ako je potrebno, parlament može:
  - provesti javne rasprave u vezi mirovnih misija;
  - provesti istragu u vezi izvođenja mirovne misije;
  - zahtijevati da bilo ko od osoblja angažiranog u mirovnoj misiji osumnjičen za kršenje ljudskih prava bude izveden pred lice pravde.

Nemojte oklijevati koristiti procedure parlamentarnih pitanja i rasprava u vezi mirovnih misija koje su u toku.



**Dio VI**

**Finansijski resursi:  
ostvarenje djelotvorne budžetske  
kontrole nad sektorom sigurnosti**



## Poglavlje 23 Sigurnost i moć novca

### Parlament i proces utvrđivanja budžeta za sektor sigurnosti

Drugdje u svijetu parlamenti imaju zakonsku ulogu u usvajanju budžeta za sigurnost i praćenju njegovog izvršenja, iako se stepen političkog stimulansa i mogućnosti vršenja te uloge eventualno razlikuje od zemlje do zemlje. Ipak, u praksi se prečesto dešava da parlamenti imaju malu mogućnost vršenja bilo kakvog odlučnog utjecaja, dok se njihove mjere dodatno onemogućavaju tajnovitošću i netransparentnošću u dodjeli sredstava sektoru sigurnosti i njegovim rashodima. Stara kultura supremacije izvršnih organa vlasti u sektoru sigurnosti često onemogućava djelovanje parlamenta koji prepušta ustvari sve inicijative u ciklusu izrade odbrambenog budžeta u ruke izvršnih organa vlasti i oružanih snaga.

Bez obzira na sve to, parlamenti ne bi smjeli potcijeniti moć državnog budžeta kao instrumenta za nadzor i reforme sektora sigurnosti u skladu sa potrebama društva. "Moć novca" se može i mora koristiti za osiguranje najboljeg iskorištavanja dodjele sredstava na način koji demonstrira odgovornost prema javnosti.

Prilog br. 51

#### Budžet: ključni instrument za demokratsku upravu

"Državni budžet nije samo tehnički instrument za prikupljanje prihoda i (predlaganje) rashoda. To je najvažnija politička izjava izvršnih organa vlasti u toku godine. On odražava temeljne vrijednosti koje leže u osnovi državne politike. On istovremeno stajalište u vezi sa socioekonomskim stanjem građana. To je izjava o vladinim fiskalnim, finansijskim i ekonomskim ciljevima i odražava njene socijalne i ekonomske prioritete. (...) Budžet je, nadalje, vrijedna mjera vladinih budućih namjera i dosadašnjeg rada.

"Budžet je izuzetno važan dokument kojim se osigurava transparentnost, odgovornost, sveobuhvatnost i dobra uprava. Pružanjem detaljnog opisa predloženih rashoda, omogućava parlamentu i općoj javnosti da



"znaju kud novac odlazi" i time pove}ava transparentnost. Osim toga, bud`et zahtijeva odobrenje parlamenta prije nego {to vlada mo`e utro{iti sredstva ili ste}i prihode, -ime ministri postaju odgovorni prema parlamentu i njegovim komisijama.

"Transparentnost i odgovornost bi trebali biti ustavne norme, posebno u vezi sa dr`avnim procesom utvr|ivanja bud`eta. Skupa sa transparentno{u u cijelom bud`etskom procesu, odgovornost le`i u samom srcu demokracije."

Citati iz: Glavog izvje{taja sa IPU Seminara o parlamentu i bud`etskom procesu, izme|u ostalog, i iz ugla gendera, Nairobi, maj 2000

Parlament, ustvari, mo}e biti oprezan prema pitanjima sigurnosti i sektoru sigurnosti u }etiri osnovne faze tipičnog bud}etskog procesa:

**Priprema bud}eta:** u ovoj fazi izvršni organi vlasti predla}u dodjelu bud}etskih sredstava po stawkama, s tim što parlament i njegovi }lanovi mogu procesu doprinijeti putem nekoliko formalnih i neformalnih mehanizama.

**Odobrenje bud}eta:** u ovoj fazi bi parlament trebao biti u mogućnosti da analizira i utvrdi javni interes i adekvatnost bud}etskih dodjela i u odre}enim situacijama mo}e nadopuniti dodjele bud}etskih sredstava sa posebnim smjernicama.

**Izvršenje bud}eta ili bud}etska potrošnja:** u ovoj fazi parlament vrši reviziju i prati bud}etsku potrošnju i mo}e nastojati da poveća transparentnost i odgovornost. Pogledati ni}enavedeni tekst. U slu}aju vanbud}etskih zahtjeva, parlament prati detaljno analizira takve zahtjeve kako bi preduprijedio prekoračenje troškova.

**Revizija ili pregled:** u ovoj fazi parlament vrši ispituje da li je došlo do zloupotrebe sredstava koja je dodijelila vlada. Osim toga, parlament periodično ocjenjuje kompletan bud}et i vrši reviziju procesa kako bi osigurao odgovornost, efikasnost i preciznost.



### Prilog br. 52

#### Zašto parlament treba uzeti aktivno učešće u budžetu?

Opozicija može iskoristiti debatu o budžetu za davanje alternativnih prijedloga.

Većina, prilikom glasanja o budžetu, pokazuje povjerenje u mjere izvršne vlasti tako što podcrtava tačke koje opravdavaju to povjerenje i povezanost između realizacije politike i manifest na osnovu kojeg je većina izabrana.

Kontrola budžeta predstavlja jedan od najvažnijih načina na koji se vrši utjecaj na vladinu politiku.

Prema Zakonu o reviziji budžeta izvršni organi vlasti imaju pravo izvršenja budžeta, čime se završava budžetski ciklus.

Izvadak iz: Glavnog izvještaja IPU seminara o "Parlamentu i budžetskom procesu, između ostalog, iz ugla gendera", Bamako, Mali, novembar 2001

### Budžetski rashodi

U sljedećem prilogu se daje pregled rashoda povezanih sa odbranom u raznim dijelovima svijeta. Pad nivoa rashoda odbrane se primjećuje u periodu nakon hladnog rata, čime se pokazuje da mnoge zemlje imaju korist od takozvanih "mirovnih dividendi". Međutim, druge zemlje, naročito one u Aziji i Africi, su u istom periodu povećale svoju potrošnju na odbranu.

Prilog br. 53

Rashodi u vezi sa odbranom izra`eni kao % od GDP-a  
raznih dijelova svijeta i izabranih zemalja

	1985	2000	2001
<b>NATO</b>	<b>4.0</b>	<b>2.2</b>	<b>2.2</b>
SAD	6.5	3.0	3.2
Ujedinjeno kraljevstvo	5.2	2.4	2.5
Francuska	4.0	2.6	2.6
Njema-ka	3.2	1.6	1.5
<b>Evropske zemlje osim NATO</b>	<b>4.3</b>	<b>2.8</b>	<b>2.3</b>
USSR/Rusija	16.1	5.0	4.3
<b>Bliski istok i sj. Afrika</b>	<b>11.9</b>	<b>6.7</b>	<b>7.2</b>
<b>Centralna i Ju`na Azija</b>	<b>4.3</b>	<b>5.2</b>	<b>3.8</b>
<b>Isto-na Azija i Australija</b>	<b>6.4</b>	<b>3.5</b>	<b>3.3</b>
Japan	1.0	1.0	1.0
<b>Karibi i Latinska Amerika</b>	<b>3.2</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>
<b>Subsaharska Afrika</b>	<b>3.1</b>	<b>3.8</b>	<b>3.4</b>
Eritreja	n.a.	30.0	20.9
<b>Ukupno na svijetu</b>	<b>6.7</b>	<b>3.6</b>	<b>3.5</b>

Izvor: Vojni balans 2002-2003, IISS, London.

## Djelotvorno utvrđivanje budžeta za sektor sigurnosti

Odgovornost i transparentnost predstavljaju osnovne uvjete djelotvornog utvrđivanja budžeta. Odgovornost se najbolje može postići kroz transparentan proces utvrđivanja budžeta. Prava odgovornost i transparentnost se mogu postići na osnovu principia djelotvornog utvrđivanja budžeta.

**Prethodno ovlaštenje** - Parlament bi trebao ovlastiti izvršne organe vlasti za troškove.

**Jedinstvo** - Svi prihodi i rashodi bi se trebali predočiti parlamentu u vidu jedinstvenog i objedinjenog budžetskog dokumenta.

**Periodičnost** - Od izvršnih organa vlasti se očekuje da poštiva redovan vremenski okvir u kojem parlamentu svake godine predočava budžet.

Periodičnost se također odnosi i na potrebu za utvrđivanjem vremenskog perioda za utrošak dodijeljenih budžetskih sredstava.

**Konkretnost** - Broj i opis svake budžetske stavke bi trebali predstavljati jasan pregled vladinih rashoda. Stoga, opis budžetskih stavki ne bi smio biti nejasan, a sredstva koja se odnose na budžetsku stavku ne bi trebala biti prevelika.

**Legalitet** - Svi rashodi i aktivnosti trebaju biti u skladu sa zakonom.

**Struktura koja je primjerena korisnicima** - Od izvršnih organa vlasti se očekuje da parlament upoznaju sa planom očekivanih rashoda koji široka i raznolika javnost, koja je obično zastupljena u parlamentu, može kontrolirati i razumjeti.

**Sveobuhvatnost** - Državni budžet u vezi sa raznim aspektima sektora sigurnosti mora biti sveobuhvatan i kompletan. Nijedan rashod ne smije ostati neobjašnjen, uključujući i budžete svih sigurnosnih službi, to jeste vojske, drugih vojnih organizacija na razini države, policije i obavještajnih službi, kao i privatnih vojnih firmi koje izvršna vlast unajmljuje.

**Publicitet** - Svaki građanin (pojedinačno ili organizirano) bi trebao imati mogućnost da utvrdi i čak izrazi svoju ocjenu budžeta. To zahtijeva da svi budžetski dokumenti imaju strukturu prilagođenu korisnicima i da su na raspolaganju za čitanje širom zemlje (naprimjer, kroz slanje primjeraka u biblioteke na lokalnoj razini).

**Konsistentnost** - Potrebno je uspostaviti jasne veze između strategija, planova, doprinosa budžetu i rezultata izvršenja.

**Sredstva i ciljevi** - U objašnjenju budžeta je potrebno pokazati da postoji potpuno razumijevanje ciljeva budžeta u smislu a) ulaganja sredstava; b) ciljeva rada ili kapaciteta koji se trebaju postići; i c) mjerljivih rezultata planova. Fleksibilan budžet bi trebao omogućiti promjene u bilo kojem od ova tri parametra.

Ovi principi se, ustvari, trebaju promatrati kao kriteriji kvaliteta koji se odnose na moderno i propisno utvrđivanje budžeta. Kada parlamentu nedostaju odgovarajuće informacije u vezi sa sektorom sigurnosti, on tada nije u stanju da pokrene socioekonomska i razvojna pitanja u ciklusu utvrđivanja budžeta za odbranu.

## Uvjeti ispravnog utvrđivanja budžeta za sektor sigurnosti

Postoje različiti elementi ispravnog utvrđivanja budžeta kojim se jača parlamentarni nadzor nad budžetom sektora sigurnosti. Među njima dominiraju jasan ustavni i zakonski okvir, ekonomičnost, budžetska disciplina, utvrđivanje rokova i interakcija sa građanskim društvom.

### Jasan ustavni i zakonski okvir

Pravo parlamentaraca da vrše nadzor nad sektorom sigurnosti mora biti jasno definirano u ustavu i dodatnim zakonima. Osim toga, parlament mora usvojiti zakone za stjecanje informacija od vlade, a ovlaštenje za dobivanje informacija od vlade se mora koristiti u skladu sa tim zakonima. Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti kroz budžet mora biti ugrađen u političke navike parlamenta. To zahtijeva znatne napore.

### Ekonomičnost

U procesu utvrđivanja budžeta bi se trebala primijeniti dva osnovna pravila ekonomičnosti:

- ✓ Djelotvornost: ostvarivanje političkih ciljeva ("raditi pravu stvar")
- ✓ Efikasnost: ostvarivanje političkih ciljeva sa najmanje mogućim sredstvima ("ekonomično raditi pravu stvar")

#### Prilog br. 54

#### Sistem planiranja, programiranja i utvrđivanja budžeta

"(...) Sistem planiranja, programiranja i utvrđivanja budžeta se prvo koristio u Sjedinjenim Američkim Državama (početkom hiljadu devetsto {ezdesetih godina) za utvrđivanje budžeta odbrane (sada se već koristi u mnogim drugim zemljama) (...) Tipičan ciklus sistema planiranja, programiranja i utvrđivanja budžeta se sastoji od početne faze planiranja u kojoj se sigurnosna klima, kao i državni interesi i prijetnje analiziraju kako bi se utvrdili zadaci, sastav i struktura oružanih snaga. Na osnovu tih imperativa utvrđuju se programi. U programu, koji je neka vrsta



poslovnog plana, identificiraju se konkretni ciljevi koje je potrebno ostvariti. To je vrlo bitna karika ciklusa jer se njome povezuju utvrđeni ciljevi sa finansijskim sredstvima. Na taj način sistem planiranja, programiranja i utvrđivanja budžeta se odvaja od prakse dodjele sredstava u skladu sa navedenim potrebama. Umjesto toga, sistem je usmjeren na plan i program prema datim i predviđenim budžetskim ograničenjima. Stoga, bitno je da se programi utvrde na osnovu prioriteta, tako da se ispune direktne potrebe oružanih snaga. Ocjena rizika u vezi sa posljedicama u slučaju da se dati cilj ne ostvari se može upotrijebiti za utvrđivanje prioriteta. Kompletiranje ciklusa na kraju predstavlja fazu mjerenja uinka u toku koje prije svega ministarstvo i cjelokupno društvo mogu utvrditi u kojoj mjeri su ciljevi ostvareni na kraju godine. Na taj način se može postići djelotvorna raspodjela sredstava ..."

Izvor: Transparentnost budžeta za odbranu na Internetu, Kate Starkey i Andri van Meny  
Information and Security (Informacije i sigurnost), tom 5, 2000. C4 in Defence of Reengineering.

Da bi se ocijenilo da li je budžet odbrane ekonomičan, u skladu sa modernom teorijom o budžetu, rashodi bi trebali biti povezani sa programima i ciljevima (pogledati prilog broj 54), to jeste, rashodi bi trebali biti povezani sa relevantnim političkim pitanjima i ciljevima (naprimjer, mirovne misije, obrazovanje). Također bi svi rashodi trebali biti skupa grupisani u funkcionalne kategorije. Osim toga, parlament bi, uz pomoć revizora, trebao biti u stanju da ocijeni razinu ekonomičnosti (pogledati sljedeće poglavlje). Ovo znači da vlada dostavlja parlamentu budžet prihoda, a ne ulaganja. Sistematični sistemi utvrđivanja budžeta, kao što je sistem planiranja, programiranja i utvrđivanja budžeta, moguće je jedino ako sigurnosne službe imaju transparentne planove koji su konsistentni sa uvjetima povjerljivosti.

### **Budžetska disciplina**

Da bi se osiguralo da vlada poštuje pravila zakonskog okvira i budžet koji je usvojio parlament, vrlo je bitna budžetska disciplina. Parlamenti bi trebali razmotriti sljedeće elemente budžetske discipline:

- ✓ Odnos između budžeta odbrane (obračun troškova) i utvrđivanje razine cijena;
- ✓ Korištenje normi za praćenje i utvrđivanje ograničenja premalog ili prevelikog trošenja;

- ✓ Korištenje mjera u toku izvršenja budžeta da bi se izbjeglo preниско i previsoko trošenje;
- ✓ U slučaju preнисkog ili previsokog trošenja budžetskih sredstava odbrane, ministar finansija i vlada trebaju o tome biti informirani;
- ✓ Pravila za nadoknadu sredstava koja su utrošena preko planiranih u budžetu odbrane: nadoknada sredstava koja su utrošena preko planiranih u budžetu odbrane u okviru budžeta odbrane ili iz drugih vladinih budžeta.

### **Vrijeme i periodičnost**

Da bi se postigla najveća moguća djelotvornost ispravnog utvrđivanja budžeta sektora sigurnosti, neophodno je omogućiti dovoljno vremena za ispitivanje prijedloga budžeta odbrane prije glasanja. Najmanje 45 dana do tri mjeseca unaprijed je optimalno potrebno vrijeme u toku kojeg parlament može detaljno pregledati kompleksan budžet za odbranu.

Pružanje tačnih, sveobuhvatnih i blagovremenih informacija o budžetskoj politici za odbranu je također bitno iz nekoliko razloga, kao što su sljedeći:

- ✓ Te informacije su preduvjet za informiranje javnosti i javnu debatu,
- ✓ One omogućavaju otkrivanje nedostataka, potrebe za reformama i zamjene između rashoda odbrane i drugih vladinih rashoda,
- ✓ Transparentnim upravljanjem budžetom sektora sigurnosti poboljšava se javna i parlamentarna odgovornost i povećava se povjerenje javnosti u vladu.

### **Interakcija sa građanskim društvom**

Parlament može pozvati stručnjake za budžet i finansijsko planiranje iz građanskog društva da sudjeluju u procesu finansijske revizije i praćenja; ovo može biti naročito korisno kada se radi o utvrđivanju budžeta za sektor sigurnosti, koji nije uvijek direktan niti lak za pratiti. Transparentnost procesa utvrđivanja budžeta bi se trebala bazirati, između ostalog, na zakonu o slobodi informiranja.

## Obuka i stručnost

Na kraju, mnogi parlamenti trebaju poboljšati kapacitet i članova parlamenta i osoblja parlamenta putem mogućnosti obuke i istraživanja za specijalizirano osoblje parlamenta. U tom cilju, u okviru svojih nastojanja da promovira demokratsku upravu i djelotvoran rad parlamenta, Interparlamentarna unija provodi regionalne i subregionalne seminare koji su posvećeni i parlamentarcima i osoblju parlamenta (pogledati [www.ipu.org](http://www.ipu.org)) i priprema priručnik u istoj seriji kao i ovaj.

Prilog br. 55

Osnovne komponente budžeta odbrane:  
budžet odbrane u [paniji za 2002.

Robe i usluge

Hrana

Održavanje infrastrukture

Gorivo

Usluge: električna energija, voda, telefon, itd.

Odjeća

Nadoknade

Prijevoz

Obuka

Medicinska zaštita

Drugi operativni troškovi

Drugi finansijski troškovi

Postojeći transferi

Međunarodne organizacije

Autonomna tijela

Drugi transferi

Svarne investicije

Modernizacija oružanih snaga

Održavanje naoružanja i materijala

Istraživanje i razvoj

Druge investicije

Kapitalni transferi

Financijska sredstva

Izvor: budžet za odbranu [panije 2002, Ministarstvo odbrane [panije.

## Transparentnost i odgovornost u utvrđivanju budžeta

### Transparentnost naspram povjerljivosti

Transparentnost odlučivanja predstavlja osnovni način osiguranja konsistentnosti ishoda odluka sa namjerama javnosti i političkim ciljevima. Transparentno utvrđivanje budžeta omogućava parlamentarcima da vrše svoju ulogu nadzora na efikasan način. Time se pojačava povjerenje javnosti u svoj sektor sigurnosti. Nedostatak transparentnosti u toku utvrđivanja budžeta često je povezan sa zastarjelim formama budžeta i loše definiranim ciljevima sigurnosti. Ovo je također povezano i sa nedostatkom multidisciplinarnosti stručnosti u državnim organizacijama za reviziju, koje su formirane na osnovu zakona, slabim ustavnim odredbama kojim se regulira dostava informacija neophodnih za analizu odluka od strane javnosti i birokratskim stavom koji povjerljivost stavlja ispred odgovornosti. Organi za reviziju, formirani na osnovu zakona, i zakonodavci trebaju identificirati i riješiti takve šire sistemske slabosti (pogledati sljedeće poglavlje).

Prilog br. 56

#### Ključne prepreke transparentnom utvrđivanju budžeta za sektor sigurnosti

"Nedostatak transparentnosti i odgovornosti je naročito problematičan za proces utvrđivanja budžeta u kojem nekoliko odabranih pojedinaca iz izvršne vlasti donosi odluke o sigurnosnoj politici i resursima. Ključni zvaničnici iz ministarstva finansija i drugih ministarstava u vladi su često isključeni iz procesa odlučivanja - ili se njihove odluke izbjegavaju. Parlamentarna tijela - i organ za nadzor - ne mogu biti određeni i ustavom - i mediji i građansko društvo se rutinski drže u neznanju."...

"Svi rashodi na razne sigurnosne snage - njihovo osoblje, operacije i oprema - bi trebali biti uključeni u njihove budžete. U tim budžetima bi se također trebao navesti i način finansiranja rashoda. Ipak, mnogi budžeti sektora sigurnosti ne ispunjavaju nijedan uvjet. Unutarbudžetske dodjele sredstava su nejasne, kao i ukupni rashodi - koji mogu uključivati sredstva iz raznih odjela. U zemljama sa obimnim i intenzivnim aktivnostima koje se ne finansiraju iz budžeta,



vlada -esto nema ta-ne informacije. Stoga se primarno mjerilo odgovornosti - pore|enje planova i izvr{enja - ne mo`e upotrijebiti. Zvani-nici u ministarstvu odbrane i drugim ministarstvima u vladi trebaju posjedovati stru-no znanje iz oblasti odbrane kako bi bili u stanju donositi odgovaraju}e odluke o odbrambenoj politici, utvr|ivanju bud`eta i nabavci. Rje{avanje vanbud`etskog problema je vrlo -esto visoko politi-ko pitanje, koje zahtijeva temeljne i dugoro-ne promjene u civilno-vojnim odnosima."

Izvor: Izvje{taj o humanom razvoju, 2002 (strana 89 i 91)

### **Rashodi sektora odbrane i sigurnosti koji se mogu i koji se ne mogu kontrolirati**

Ako se od parlamenta o~ekuje da vr{i nadzor nad sektorom sigurnosti i da je u stanju da ocijeni da li bi se sredstva trebala tro{iiti na slu}be sigurnosti ili druge vladine sketore, parlament treba imati pristup relevantnim bud}etskim dokumentima kako bi osigurao finansijsku ~estitost. Ako se parlamentu predo~e samo ukupni iznosi, time se kr{i princip konkretnosti, jedan od principa ispravnog utvr|ivanja bud}eta (pogledati gornji tekst). Ako nema konkretnih informacija, parlament tada ne mo}e ispuniti svoju ustavnu du}nost pra~enja i vr{enja nadzora nad bud}etom odbrane.

Parlament treba imati pristup svim dokumentima bud}eta odbrane. U nekim zemljama (naprimjer, u Danskoj i Luksemburgu), parlamentu se ~ak dostavljaju informacije u vezi sa bud}etskim stavkama, najdetaljnijom razinom utvr|ivanja bud}eta. U drugim zemljama, (naprimjer, u Francuskoj, Gr~koj i Poljskoj), parlamentarna komisija za odbranu je jedina kojoj se dostavljaju informacije o bud}etskim stavkama. Sa stajali{ta dobre uprave, potrebno je garantirati da bilo komisija (ako je potrebno, iza zatvorenih vrata) ili parlament imaju pristup svim bud}etskim dokumentima. Ista procedura bi se trebala primijeniti i na druge slu}be sigurnosti, naime na obavje{tajno-sigurnosne slu}be.

Klasifikacija bud}eta slu}bi sigurnosti bi trebala biti u skladu sa zakonom, a posebno sa zakonom o slobodi informiranja (pogledati prilog broj 57).

Dok se razgovara o glasa o bud}etu sigurnosti, sloboda parlamenta da unese

promjene je ograničena obaveznim trošenjem (naprimjer, ugovorom o nabavci koji je potpisan prethodne godine) i programima u vezi sa raznim pravima (naprimjer, penzija i zdravstvena zaštita vojnog osoblja). Takvi rashodi se jedino mogu mijenjati dugoročno.

Prilog br. 57

### Tri nivoa klasifikacije u budžetu sigurnosti

Parlamentarci trebaju osigurati balans između potrebe za povjerljivošću informacija pod određenim okolnostima, relevantnih dodjela unutar budžeta odbrane i odgovornosti. Jedan način bi mogao biti razbijanje prijedloga budžeta na više razina klasifikacije sigurnosti na sljedeći način:

Opći budžet odbrane dostavljen parlamentu;

Povjerljivi kapitalni i operativni rashodi, koje može detaljno analizirati podkomisija za budžet odbrane i vojne rashode;

Rashodi koji su povezani sa višim razinama vojne klasifikacije može analizirati predstavnička grupa članova komisije za reviziju. Ovoj grupi se trebao omogućiti pristup povjerljivim dokumentima prema uspostavljenim procedurama i zakona o tajnama.

Izvor: Ravinder Pal Singh, Arms Procurement decision making processes (Proces odlučivanja o nabavci naoružanja), tom 1, OUP, Oxford, 1998.

### Transparentnost protiv pogrešnog postupanja s javnim sredstvima i korupcija

Parlamenti imaju ključnu ulogu u utvrđivanju toga da vlada ne postupa pogrešno sa javnim sredstvima. Pokazano je da se takve zloupotrebe mogu dogoditi posebno u vezi sa budžetskim sredstvima koja su dodijeljena sektoru sigurnosti, s obzirom na njegovu specifičnu situaciju - kompleksna tehnička pitanja i zahtjevi strateške sigurnosti.

Transparentnost i odgovornost u utvrđivanju budžeta odbrane su sine qua non za svaku djelotvornu parlamentarnu kontrolu sektora sigurnosti. Transparentnost je opet preduvjet za odgovornost, koja je temelj dobre uprave. Stoga, ova dva koncepta su ključ budžetskog ciklusa.

*"S obzirom da opći nedostatak odgovornosti i transparentnosti u utvrđivanju budžeta odbrane može (...) prouzrokovati zabrinutost u pogledu veličine, mogućnosti i namjera oružanih snaga zemlje, veća transparentnost će privući pažnju na vojne rashode i smanjiti mogućnosti nesigurnosti i nesporazuma koji dovode do konflikta"*

Paul George, "Defence Expenditures in the 1990's: (Troškovi odbrane hiljadu devetsto devedesetih: pitanja budžetske i fiskalne politike za zemlje u razvoju), 2002.

Opće je prihvaćena činjenica da pretjerani vojni rashodi uzimaju vrijedna sredstva koja bi se inače mogla uložiti u smanjenje siromaštva i socijalni razvoj. Predstavnicima naroda treba pružiti informacije u pogledu razloga i načina na koji izvršna vlast planira organizirati sigurnost društva, jer se to radi preko poreza od građana. Njihova zloupotreba u zemljama u razvoju je posebno štetna. Vlada, u smislu ostvarenja ciljeva dobre uprave, je također obavezna razmotriti mišljenje javnosti u toku svojih razmatranja vezanih za sektor sigurnosti. Parlament mora osigurati da budžet odbrane predstavlja balans između potreba razvoja i sigurnosti. Postoje mnogobrojni problemi koji mogu sputavati djelotvornu parlamentarnu kontrolu nad budžetom sektora sigurnosti, kao što je to naglašeno u sljedećem prilogu.

#### Prilog br. 58

#### Osnovni problemi koji ograničavaju djelotvornu kontrolu budžeta sektora sigurnosti

- ▷ Odsustvo ustavnog okvira - Neke poteškoće mogu nastati iz nepostojanja jasnog ustavnog okvira koji bi omogućio parlamentarcima da vrše nadzor nad aktivnostima sektora sigurnosti.
- ▷ Nedostatak informacija - Direktno vezan za nepostojanje ustavnog okvira je nepostojanje zakona o slobodi informiranja koji omogućava objavljivanje osjetljivih informacija. Stoga, nedostaci i dvosmislenost u zakonskom okviru mogu stajati na putu nastojanjima parlamenta da vrši nadzor. Kao posljedica, javnost i parlament su lišeni odgovornosti na koju imaju pravo u kvalitetnom demokratskom sistemu.
- ▷ Vanbudžetske aktivnosti i izvori prihoda sektora sigurnosti - Ta-an karakter i prednosti vanbudžetskih izvora prihoda sektora



sigurnosti za specijalne aktivnosti (posebno za aktivnosti komercijalne prirode, kao što je profit vojnih kompanija ili iz pružanja usluga) nisu uvijek parlamentu, čak ni duž nosnicima ministarstava poznati. Ove aktivnosti bi se trebale objasniti parlamentu, baš kao i svaki drugi način finansiranja sektora sigurnosti.

- ▷ **Sakrivanje rashoda odbrane** - Rashodi sektora odbrane u vezi sa penzijama, prijevozom itd., se vrlo često prenose na budžete drugih ministarstava/sektora, kao što su socijalna politika, stambena pitanja, željeznice itd. Ovom praksom se pogrešno predstavlja budžet odbrane i javnost i parlament su onemogućeni u stvaranju validne ocjene stvarnih rashoda odbrane.
- ▷ **Slabi mediji** - Mnoge zemlje imaju slabe medije (u smislu nedostatka stručnosti i resursa) koje direktno ne prate rad sektora sigurnosti i parlament. Time se općina javnost lišava aktuelnih informacija o aktivnostima svojih predstavnika i sektora sigurnosti.
- ▷ **Premalo vremena za pravu analizu** - Kao što je to napomenuto u prethodnom tekstu, malo vremena ostavljenog za analizu budžeta odbrane može predstavljati problem u smislu djelotvornog parlamentarnog nadzora.
- ▷ **Nedostatak infrastrukture, stručnosti i osoblja** - U mnogim parlamentima nema infrastrukture, stručnosti i osoblja koje bi obavljalo poslove koji su neophodni kako bi se osigurala odgovornost izvršne vlasti prema građanima kojima stoji na usluzi.

## Kontrola budžeta u demokratskim zemljama

Demokratski val koji je prešao preko Evrope hiljadu devetsto devedesetih godina pokazao je da je utvrđivanje ideje i prakse parlamentarnog nadzora posebno relevantno za demokratske zemlje. U prilogu broj 59 dat je detaljniji prikaz budžetskih praksi u zemljama Jugoistočne Evrope koje su aktivne u integriranju svojih političkih sistema u transparentniji i odgovorniji okvir.

Prilog br. 59

Prakse u vezi sa bud`etom odbrane u nekoliko dr`ava  
Jugoisto-ne Evrope (stanje 2001.)

Albanija: Ured za upravljanje bud`etom je formiran u oktobru 2000. godine. Objavljen je dokument odbrambene politike u kojem su istaknute potrebne sistema odbrane u periodu do 2008. godine. Ministarstvo odbrane je nadle`no za proces utvr|ivanja bud`eta.

Bugarska: U zadnjih deset dana Narodna skup{tina (bugarski parlament) razmatra bud`et odbrane. Generalno se o-ekuje da Skup{tina postepeno pobolj{ava svoje sposobnosti vr{enja nadzora ka potpunom nadzoru nad sektorom sigurnosti.

Hrvatska: Vlada predla`e bud`et i nakon toga ga dostavlja parlamentu. Zatim se bud`et objavljuje u slu`benim novinama. Proces utvr|ivanja bud`eta traje od jula do novembra i prolazi kroz ruke ministarstva finansija i odbrane. Parlament jedino odlu-uje o ukupnom iznosu bud`eta odbrane, s tim {to nema nikakvih ovlasti u vezi s njegovom strukturom.

Biv{a Jugoslovenska Republika Makedonija: Ministarstvo odbrane priprema prijedlog koji se zatim dostavlja Ministarstvu finansija. U toj fazi se uspostavlja dijalog sa drugim ministarstvima kako bi se usaglasile mogu}nosti zemlje. Zatim se bud`et dostavlja vladi. Kada se kona-no naprave sve korekcije, bud`et se dostavlja parlamentu. Ministar odbrane predo-ava prijedlog bud`eta komisiji za unutarnju politiku i odbranu. Nakon glasanja o prijedlogu bud`eta. Predsjednik progla{ava bud`et. Bud`et odbrane iznosi 2.12% od GDP-a.

Rumunija: Sistem planiranja, programiranja, utvr|ivanja bud`eta i ocjene ministarstvo odbrane provodi od januara 2000. godine. Izme|u ostalog, njegov cilj je poja-ati transparentnost u vezi sa svim aktivnostima sektora odbrane. U parlamentu postoji nekoliko komisija koje su uklju-enje u proces utvr|ivanja bud`eta: komisije za odbranu, javni red, nacionalnu sigurnost, bud`et, finansije i banke. Relevantan sektor unutar ministarstva odbrane se naziva Odnosi s Parlamentom, zakonodavstvo, uskla|ivanje i odnosi s javno{u}. Osnovni dokument o planiranju odbrane se objavljuje na Internetu.

## [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

### Sektor sigurnosti u bud`etском ciklusu

- ▷ Osigurajte da parlament vodi računa o sektoru sigurnosti u svim osnovnim fazama tipičnog bud`etskog ciklusa: priprema budžeta, odobrenje budžeta, izvršenje budžeta i revizija rashoda.
- ▷ Osigurajte nadzor od strane zakonski uspostavljenih institucija za reviziju.
- ▷ Revizije od strane parlamenta i drugih institucija za praćenje bi trebale povezivati političke ciljeve sa budžetskim potrebama i ishodima (revizija rada).

### Djelotvorne parlamentarne mjere za osiguranje transparentnog utvrđivanja budžeta za sektor sigurnosti

- ▷ Tražite da budžet bude pripremljen uz poštovanje principa djelotvornog utvrđivanja budžeta, o kojem je bilo govora u ovom poglavlju.
- ▷ Pokušajte dobiti pomoć od neovisnih stručnjaka koji su u stanju pomoći parlamentu ili vama da ocijenite da li su predložene dodjele sredstava relevantne i adekvatne i predstavljene na transparentan način.
- ▷ Osigurajte da službe sigurnosti koriste moderne metode finansijskog planiranja utvrđivanja budžeta, koje omogućavaju parlamentu da naprave validne ocjene rashoda odbrane i da parlament shvati odnose između ciljeva, finansijskih ulaganja i rezultata.
- ▷ Provjerite situaciju u vašem parlamentu uz pomoć takozvanih datih u prilogu broj 58 i preduzmite sve inicijative koje su moguće u vašem političkom kontekstu u cilju rješavanja ili zaobilaznja svih slabosti.

## Poglavlje 24

# Revizija budžetskih rashoda sektora sigurnosti

### Parlament i državni ured za reviziju

Odgovornost parlamenta prema budžetu sektora sigurnosti je daleko od završetka onog trenutka kada je budžet usvojen. Parlament mora vršiti svoje funkcije nadzora i revizije, pritom imajući u vidu da dostavljanje u potpunosti revidiranih računa parlamentu predstavlja dio demokratskog procesa i da bi proces revizije trebao obuhvatiti i reviziju brojeva i reviziju rada. Računi i godišnji izvještaji službi sigurnosti predstavljaju bitan izvor koji parlamentarci koriste za ocjenu načina utroška sredstava u prethodnoj budžetskoj godini.

U okviru ovih funkcija nadzora, parlamentu bi pomoć trebala pružiti neovisna institucija, državni ured za reviziju (koji se ponekad naziva glavnim revizorom, nacionalnim uredom za reviziju, budžetskim uredom ili komorom računa) koji bi se trebao formirati u skladu sa ustavom kao institucija koja je neovisna od izvršnih, zakonodavnih ili sudskih vlasti. Parlament bi, ustvari, trebao osigurati da je glavni revizor:

- ✓ imenovan (imenuje ga parlament) i da ima jasan mandat;
- ✓ da ima zakonska i praktična sredstva i resurse za obavljanje svoje misije neovisno od drugih organa vlasti;
- ✓ da ima neovisna ovlaštenja za podnošenje izvještaja parlamentu i njegovoj komisiji za budžet o bilo kojem pitanju u vezi sa rashodima, i u bilo koje vrijeme.

Parlament treba voditi računa o tome da su sudske sankcije osigurane putem zakona i da se primjenjuju u slučaju korupcije i pogrešnog upravljanja državnim resursima od strane dužnosnika i političkog tijela. Parlament također treba osigurati primjenu korektivnih mjera u slučaju grešaka.

## Prilog br. 60

### Glavni revizor

"Bez obzira na to da li se glavni revizor potpada pod izvršnu, zakonodavnu ili sudsku vlast, vrlo je važno da glavni revizor bude u potpunosti neovisan i autonoman. Također treba imati na raspolaganju adekvatna sredstva za ostvarenje svoje misije. Njegova funkcija je trostruka:

#### Finansijski nadzor

Ured za reviziju mora potvrditi tačnost, pouzdanost i kompletnost finansija svih organa izvršne vlasti i javnih odjela. Mora potvrditi da sve finansijske operacije budu izvršene u skladu sa pravilima o javnim sredstvima. U kontekstu funkcije nadzora, ured za reviziju mora ispuniti misiju jurisdikcije u odnosu na javne radionice i zvaničnike koji ovlaštavaju izvršenje planiranja. Oni svi moraju biti odgovorni za novac sa kojim rade osim u slučaju oduzimanja ili oslobođenja od odgovornosti. U slučaju nenamjenskog trošenja i korupcije, ured za reviziju je o tome obavezan obavijestiti sudstvo.

#### Zakonski nadzor

Ured za reviziju mora potvrditi da se svi javni rashodi i prihodi izvode u skladu sa zakonom o budžetu.

#### Osiguranje pravilnog korištenja javnih sredstava

Moderan ured za reviziju, koji funkcioniра u interesu dobre uprave treba osigurati pravilno korištenje javnih sredstava na osnovu tri kriterija:

- (i) Ekonomičnost: osigurava da su iskoristena sredstva stavljena na optimalno korištenje, i kvalitativno i kvantitativno;
- (ii) Djelotvornost: mjeri u kojoj su mjeri ispunjeni ciljevi;
- (iii) Efikasnost: mjeri da li su iskoristena sredstva optimalno iskoristena da bi se ostvarili postignuti rezultati

Ovaj ex-post nadzor se vrši na inicijativu glavnog revizora ili na zahtjev parlamenta."

Citat iz: Glavnog izvještaja sa IPU Seminara o parlamentu i budžetskom procesu, uključujući i izugla gendera (Bamako, Mali, novembar 2001)



## Revizija budžeta sektora sigurnosti u praksi

Revizija budžeta sektora sigurnosti je, ustvari, za parlament prilično kompleksan proces koji se odnosi na analizu izvještaja revizora u vezi s pitanjima koja su direktno vezana za sigurnost i pitanja koja su s njom indirektno povezana: naprimjer, trgovina, industrija, komunikacije i transfer novca. Osnovni izazov se može sastojati u uspostavljanju veza između naizgled međusobno nepovezanih aktivnosti.

U praksi, ministarstva koja su ključna u vezi sa sigurnošću -tradicionalno to su ministarstva za odbranu, unutrašnje poslove, trgovinu i industriju i odnedavno komunikacije i finansije - trebala bi redovno dostavljati parlamentu kompletno dokumentovane izvještaje o načinu potrošnje sredstava koja su im dodijeljena. Parlamentarne procedure mogu obuhvatati: godišnje izvještaje ministarstava, reviziju svake dodjele koju vrše parlamentarne komisije, godišnji računi svakog ministarstva koji su prošli kroz reviziju, posebne parlamentarne debate u vezi sa svakim ministarstvom.

Idealno bi bilo kada bi proces revizije omogućio parlamentu da ocijeni da li su u budžetskom procesu ispoštovani zakonitost, efikasnost u trošenju i djelotvornost u ostvarivanju postignutih ciljeva.

Prilog br. 61

### Uloga Nacionalnog ureda za reviziju Ujedinjenog Kraljevstva u parlamentarnom nadzoru nad sektorom sigurnosti

Formiran kao neovisno tijelo 1983. godine, na -ijem -elu se nalazi kontrolor i glavni revizor, Nacionalni ured za reviziju podnosi izvještaje parlamentu o utrošku sredstava državne vlade. Vrši i finansijske revizije i podnosi izvještaje o postignutoj ekonomičnosti.

#### ▷ Finansijski revizor

Prema zakonu, kontrolor i glavni revizor i Nacionalni ured za reviziju su nadležni za reviziju radova svih ministarstava u vladi i agencija, o čemu parlamentu podnosi izvještaj. Kao što je slučaj i sa drugim revizorima, kontrolor i glavni revizor trebaju dati mišljenje o radovima, odnosno da li ima pogrešno predstavljenog bilansa stanja. Kontrolor i glavni revizor također trebaju potvrditi da su



transakcije na računima izvršene uz odgovarajuće ovlaštenje parlamenta. Ukoliko Nacionalni ured za reviziju ustanovi materijalno pogrešne bilanse, kontrolor i glavni revizor će dati kvalificirano mišljenje. Kada nema materijalnih grešaka ili nepravilnosti na računima, kontrolor i glavni revizor mogu, bez obzira, pripremiti za parlament izvještaj o drugim bitnim pitanjima. Izvještaj mogu razmatrati Komisija za javne prihode pri Gornjem domu.

#### ▷ Revizija ekonomičnosti

Kontrolor i glavni revizor svake godine parlamentu dostavljaju oko 50 izvještaja o ekonomičnosti koju su ministarstava u vladi i drugi javni organi ostvarili sa svojim sredstvima. Nacionalni ured za reviziju ispituje i podnosi izvještaje o ekonomičnosti, efikasnosti i djelotvornosti javnih rashoda. Iako izvještaji mogu otkriti loše rade ili ukazati na dobru praksu, oni se također fokusiraju i na davanje preporuka za postizanje korisnih promjena. Nacionalni ured za reviziju smatra da je vlada primjenom svih preporuka koje su date u zadnje tri godine, uštedjela 1,4 milijarde funti. Izvještaji o ekonomičnom utrošku sredstava u sektoru odbrane su se u zadnje vrijeme odnosili na helikoptersku logistiku, borbenu identifikaciju, remont i popravke kopnene opreme, smanjenje zaliha i rekonstrukciju sjedišta ministarstva odbrane. Nacionalni ured za reviziju također podnosi izvještaje o napretku postignutom kroz 30 najvećih projekata za stjecanje.

#### ▷ Odnosi s parlamentom i ciklus odgovornosti

Odnosi s parlamentom, a posebno sa Komisijom za javne prihode, su od osnovnog značaja za rad Ureda. Kontrolor i glavni revizor su, prema zakonu, službenici Gornjeg doma i cjelokupni osnovni rad se predložava parlamentu. Na taj način funkcionira ciklus odgovornosti. Kada vladino tijelo utroši javna sredstva, kontrolor i glavni revizor su slobodni da parlamentu dostave izvještaj o regularnosti, zakonitosti i ekonomičnosti sa kojom se rashodi nastali. Komisija za javne prihode i rashode može uzeti dokaze o tom izvještaju od najvišeg službenika u tom javnom organu i nakon toga može dati preporuke na koje vlada mora reagirati. Osim toga, Nacionalni ured za reviziju odgovara na preko 400 upita od pojedinih članova parlamenta u vezi sa pitanjima koja su povezana sa utroškom javnih sredstava.

Izvor: Tom McDonald, viši revizor, Odbrana, Nacionalni ured za reviziju,  
Ujedinjeno Kraljevstvo, 2002

## Osnovni elementi ureda za reviziju

Ured za reviziju predstavlja jedan od glavnih instrumenata za vršenje parlamentarnog nadzora. Da bi bio djelotvoran, treba posjedovati sljedeće karakteristike:

- ✓ Zakonom osnovan organ za reviziju podnosi izvještaje parlamentarnoj komisiji za javne prihode i rashode, koja bi trebala biti odvojena od komisije za budžet.
- ✓ Treba imati uvid u povjerljive dokumente da bi shvatio odluke, s tim da se javno ne smije pozivati na te dokumente;
- ✓ Treba posjedovati multidisciplinske kapacitete sa stručnošću u sektoru sigurnosti, upravljanju odbranom, tehničkim, finansijskim i pravnim aspektima.

Prilog br. 62

### Parlament u Gruziji i budžetska kontrola

Na kraju 2001. godine su članovi gruzijskog parlamenta odlučili da odgode parlamentarne debate o prijedlogu budžeta za 2002. godinu zbog neslaganja oko iznosa i nedostatka vremena za debatu, s obzirom da je vlada dostavila nacrt prekasno. Istovremeno, uz pomoć američkih stručnjaka, Ministarstvo odbrane je utvrdilo prvi program za budžet odbrane. Članovi parlamenta su imali priliku da sagledaju osnovne strukturalne elemente oružanih snaga i da iznesu argumentirano mišljenje o vojnim rashodima. Osim toga, nacrt budžeta je bio u skladu sa NATO standardima - dijelio je sve troškove na tri bloka: osoblje, održavanje borbene efikasnosti i investicije.

Sa aspekta parlamentarne kontrole, osnovni problem se odnosio na to što je parlament odobrio budžet krajem januara 2002. godine i na to što a) su predsjednik, ministar finansija i ministar odbrane imali različita stajališta u vezi sa optimalnim trošenjem na odbranu; b) došlo je do promjena u budžetskim iznosima u zadnjem trenutku, i promjene zakonodavcu nisu bile objašnjene; c) članovi parlamenta nisu bili informirani o predloženom rasporedu smanjenja broja osoblja u ministarstvu odbrane i o finansijskim efektima ove mjere. Istovremeno, prijedlozi budžeta vladinih agencija, koji nisu uključeni



u zakon o bud`etu, izmakli su parlamentarnoj kontroli.

Na kraju je došlo do znatnih promjena programa bud`eta jer je parlament odobrio svega 38 miliona GEL za odbranu, dok se programom tra`io 71 milion sveukupno. U tom kontekstu, predsjednik i Nacionalno vijeće sigurnosti je odlučiti o na-inu raspodjele bud`etskih sredstava me`u raznim vladinim strukturama. Parlament je mogao iskoristiti izvanrednu `ansu da izvrši demokratsku kontrolu kroz parlamentarnu proceduru debate i odobrenja bud`eta, ali je to propustio.

Izvor: David Darchiashvili, `ef Odjela za istra`ivanje pri Parlamentu Gruzije, 2002.

## [ta mo`ete uraditi kao parlamentarac

### Djelotvorna neovisna revizija

- ▷ Vodite ra~una o tome da je formiranje institucije za vrhovnu reviziju utvr`eno ustavom ili zakonom, u kojem se isti-e sljede}e:
  - karakter i obim odnosa izme`u dr`avne institucije za reviziju i parlamenta;
  - potreban stepen neovisnosti dr`avne institucije za reviziju i -lanova i zvani~nika kao i njena finansijska samostalnost;
  - potreba parlamenta da izvrši reviziju i da prati vladine reakci-je i mjere na izvještaje ureda za reviziju i parlamentarne komisije za javne prihode i rashode.
- ▷ Provjerite da li su principi koji su sadr`ani u Deklaraciji iz Lime o smjernicama za reviziju - koja se mo`e na}i na web stranici Me}unarodne organizacije institucija vrhovne revizije [www.intosai.org](http://www.intosai.org) - odra`ene u va{em doma}em zakonodavstvu i praksi.



Revizija zakonitosti, revizija regularnosti i revizija u-inka

- ▷ Vodite računa o tome da državna institucija za reviziju pokriva sva tri aspekta kada se radi o pitanjima sigurnosti;
- ▷ Vodite računa o tome da čak i ako se proces revizije rashoda sektora sigurnosti odvija post facto, parlament izvlači sve najbitnije lekcije i uzima ih u obzir u vrijeme dodjele novih sredstava istom sektoru.
- ▷ Većina izvještaja revizora su ograničena na reviziju finansijskih pitanja. Organ za reviziju, koji je formiran na osnovu zakona, bi trebao biti u stanju da vrši detaljnu reviziju u-inka posebnih projekata ili da se osloni na konsultante za neovisnu ocjenu, ukoliko organizacija nema dovoljnu stručnost.
- ▷ Organ za reviziju, koji je formiran na osnovu zakona, bi također trebao vršiti reviziju funkcioniranja odjela za finansije pri službama sigurnosti.



**Dio VII**

**Ljudski resursi u  
sektoru sigurnosti:**

**Osiguravanje profesionalizma i  
demokratskog nadzora**





## Poglavlje 25

# Unapređenje demokratskih vrijednosti u sektoru sigurnosti

Demokratsko obrazovanje i stav oružanih snaga trebaju biti unaprijeđeni kako bi se vojska pravilno integrirala u društvo i ne bi bila prijetnja demokraciji. Iskustvo u raznim dijelovima svijeta je doista pokazalo da vojska kojom se ne upravlja ispravno i nad kojom nema demokratske kontrole, ili koja nije u cjelosti integrirana u društveno tkivo, može predstavljati cijeli niz opasnosti za demokraciju:

- ✓ sprovođenje neustavnog utjecaja ili čak insceniranje vojnog udara;
- ✓ vođenje neodobrenih vojnih ili komercijalnih aktivnosti;
- ✓ potrošnju izuzetno velikih resursa koji su potrebni drugim sektorima društva;
- ✓ zloupotrebu javnih sredstava;
- ✓ kršenje ljudskih prava (npr. pljačka, krađa, nezakonito nasilje i silovanje).

## Mehanizmi za stvaranje demokratske dispozicije kod ljudi uposlenih u sektoru sigurnosti

Unapređenje demokratskog stava u oružanim snagama podrazumjeva stvaranje mehanizama unutar vojne strukture koja doprinosi podizanju svijesti i poštovanju demokratskih vrijednosti i institucija, kao i principa o ljudskim pravima. Ovi unutarnji mehanizmi su neophodni za komplementiranje parlamentarne, vladine i civilne kontrole nad oružanim snagama. Sljedeći elementi mogu pomoći u jačanju demokratske dispozicije kadrova u uniformama.

### **Odanost ustavu i institucijama države**

Dobra uprava uključuje usađivanje vrijednosti javne službe i etike pokoravanja vladavini prava i poštovanje ustava i državnih institucija u sektoru sigurnosti.

Vojnici i drugi čuvari demokratskog društva moraju položiti zakletvu odanosti ustavu i državnim institucijama, a ne nekom određenom političkom vođi. Ovakva zakletva odanosti, "ne ličnosti", simbolizira kako službe sigurnosti nisu lojalne konkretnoj vladi tog trenutka, nego ustavu i zakonima koje su donijeli predstavnici naroda. Civilni nadzor nad sektorom sigurnosti treba uključivati svijest o tačnoj prirodi vojne zakletve i o onome što se čini kako bi se osiguralo njeno sprovođenje.

### **Pravilno definiran unutarnji poredak sektora sigurnosti**

Od izuzetne važnosti je konsolidirati pravni okvir koji se odnosi na strukturu sektora sigurnosti sa tačke gledišta demokratskog nadzora. Ovo uključuje sljedeće:

- ✓ ograničavanje ustavnih prava oficira;
- ✓ usvajanje ili revidiranje zakona o regrutaciji, zakona o služenju vojnog roka, vojnog kaznenog zakona, uspostavljanje pravnog okvira sukladno Ženevskim konvencijama;
- ✓ učiniti nepoštovanje nezakonitih naredbi dužnošću svakog vojnika.

U većini država, iako su ustavom zagarantirana prava i temeljne slobode svih građana, podređeni zakoni mogu ograničiti ova prava vojnih pripadnika, ukoliko se to zahtijeva posebnim vojnim zadacima. Prema tome, vojni pripadnici u principu imaju ista prava kao i drugi građani, jer su vojni pripadnici građani u uniformi. Međutim, ograničenja u primjeni odnose se na slobodu govora, pošto vojni pripadnici imaju pristup povjerljivim dokumentima, slobodu kretanja u mjeri u kojoj se odnosi na vojnu/sigurnosnu gotovost, kao i prava da budu birani na političke dužnosti. Građanska prava vojnih pripadnika nisu u svim demokracijama ograničena u istoj mjeri. Naprimjer, u skandinavskim zemljama, Njemačkoj i Holandiji, vojni pripadnici imaju pravo na oformljavanje i članstvo samo u predstavničkim udrugama. U svim slučajevima, međutim, ova ograničenja su precizno definirana podređenim zakonima i uvijek su u direktnoj vezi sa konkretnim položajem pripadnika vojske ili državne sigurnosti.

### **Vojne predstavničke udruge i sindikati**

U velikom broju država, zabranjeno je oformljavanje i pridruživanje sindikatima u cilju zaštite pripadnika dobrovoljaca i/ili onih koji su na na redovnom odsluženju vojnog roka. Uobičajeni argument koji se koristi protiv sindikata vojnih pripadnika je da bi oni mogli narušiti disciplinu i red u oružanim

snagama. Druge države, međutim, u skladu sa članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, dozvoljavaju pripadnicima svoje vojske oformljavanje i pridruživanje udrugama ili čak sindikatima. Ove države uključuju Austriju, Belgiju, Češku Republiku, Dansku, Finsku, Holandiju, Irsku, Luksemburg, Mađarsku, Njemačku, Norvešku, Portugal, Rusiju, Sloveniju, Slovačku Republiku, Švajcarsku i Švedsku. Predstavničke udruge ili sindikati imaju različita prava, ovisno od tipa udruge. Sve one imaju pravo konsultirati ministarstvo obrane, a neke čak imaju pravo i pregovarati o uvjetima zapošljavanja. U oba slučaja one promoviraju zdravstvene i sigurnosne uvjete vojnih pripadnika, pružaju pomoć pojedinim pripadnicima, naprimjer u slučaju pravnog spora između vojnih pripadnika i poslodavca. Evropa ima dvije krovne organizacije za vojne pripadnike. U Briselu, EUROMIL, koja je jedina evropska organizacija vojnih pripadnika, bez obzira na njihov status. Druga krovna organizacija u Evropi je Evropsko vijeće regrutnih organizacija (ECCO) u Štokholmu.

Prilog br. 63

#### Preporuka Vijeća Evrope o pravu na udruživanje za pripadnika profesionalnih kadrova u oružanim snagama

1. Parlamentarna skupština podsjeća (...) da se profesionalnim pripadnicima oružanih snaga, u normalnim okolnostima, garantira pravo na udruživanje, sa zabranom prava na trajk (...)
4. Proteklih godina, vojske u nekim državama članicama prele su sa sistema regrutovanja/novačenja na isto profesionalni sistem. Kao posljedica toga pripadnici vojske postaju sve više "redovno" uposljeni osoblje, koji je poslodavac Ministarstvo obrane i trebaju u potpunosti biti ravnopravni u odnosu na prava uspostavljena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i Evropskom socijalnom poveljom.
5. Pripadnici oružanih snaga, kao "građani u inoformi", trebaju uživati puno pravo, kada vojska nije u akciji, uspostavljanja, pridruživanja i aktivnog udruživanja u posebnim udrugama oformljenim za zaštitu njihovih profesionalnih interesa u okviru demokratskih institucija, dok obavljaju svoje službene dužnosti.
6. Pripadnici vojske trebaju imati pravo na udruživanje istih prava, uključujući i pravo na članstvo u zakonom dozvoljenim političkim strankama.
7. Prema tome, Skupština preporučuje da Vijeće Ministara pozove vlade članica:



- i. da dozvole pripadnicima oružanih snaga i vojnom osoblju da se organiziraju u predstavničke udruge sa pravom pregovaranja o pitanjima koja se odnose na plaće i uvjete zapošljavanja;
  - ii. da ukinu sadašnje nepotrebne restrikcije na pravo na udruženje pripadnika oružanih snaga;
  - iii. da dozvole pripadnicima oružanih snaga i vojnom osoblju članstvo u zakonom dozvoljenim političkim strankama;
  - iv. da ugrade ova prava u vojne propise i zakone država članica;
  - v. da ispitaju mogućnost uspostavljanja ureda ombudsmena kojem se vojno osoblje može obratiti u slučaju radnih i drugih sporova u vezi sa službom.
8. Skupština također poziva Vijeće Ministara da ispita mogućnost revidiranja teksta revidirane Evropske socijalne povelje mijenjajući član 5. tako da glasi: U cilju osiguravanja ili promoviranja slobode radnika i poslodavaca da oformljavaju lokalne, nacionalne ili međunarodne organizacije za zaštitu svojih ekonomskih i socijalnih interesa i da se pridruže ovim organizacijama, Strane se obavezuju da nacionalni zakoni neće biti takvi da onemogućavaju, niti će biti primjenjivani tako da onemogućavaju, ovu slobodu. Mjera u kojoj se garancije predviđene ovim članom primjenjuju na policiju i na pripadnike oružanih snaga bit će određena državnim zakonima ili propisima.”

Preporuka 1572 (2002)

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, 3. septembar/kolovoz 2002.

## Promoviranje obrazovanja u ključnim vrijednostima i normama

Obrazovanje vojnih pripadnika treba biti upravljeno ka stvaranju profesionalnih pripadnika koji su predani i spremni za svoje zadaće. Obrazovanje treba biti politički neutralno i niukom slučaju ne bi trebalo uključivati političku ideologiju i elemente propagande. Ono treba uključivati kurseve o demokraciji, ustavnom, međunarodnom i humanitarnom pravu i ljudskim pravima. Osiguravanje obrazovanja i obuke u sektoru sigurnosti u oblasti humanitarnog prava i međunarodnog prava o ljudskim pravima je osobito bitno za promoviranje demokratskih vrijednosti u tom sektoru. U cilju upoznavanja sa međunarodnim humanitarnim pravom članovima parlamenta može biti interesantan Priručnik za parlamentarce o “Poštivanju međunarodnog humanitarnog prava” koji su 1999. izdali Inter-parlamentarna unija i Međunarodni komitet Crvenog križa (Priručnik br. 1). I Međunarodni komitet crvenog križa (ICRC) i Ured Visokog komesara Ujedinjenih naroda za ljudska prava (UNHCR) pružaju tehničku

pomoć državama koje žele ojačati svoje kapacitete kako bi osigurale poštovanje međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava o ljudskim pravima.

### **Politička neutralnost i ne-aktivno učešće**

Službe sigurnosti trebaju biti politički neutralne, te prema tome političkim strankama nije dozvoljeno da vode kampanje unutar kasarni. Dok u nekim zemljama, aktivni pripadnici vojne komponente smiju biti članovi političkih stranaka, u drugim zemljama, osobito u postkomunističkim državama, vojnom osoblju nije dozvoljena pripadnost nekoj političkoj stranci. Naprimjer u Poljskoj, uposlenici ministarstva unutarnjih poslova, poput onih koji rade u obavještajnoj službi ili policiji, ne smiju biti članovi neke političke stranke. U većini zemalja vojni pripadnici ne mogu biti članovi državnog parlamenta. U nekim drugim, Holandiji i Njemačkoj naprimjer, aktivni pripadnici vojnih snaga postati članovi lokalnih ili regionalnih skupština.

### **Služba sigurnosti kao ogledalo društva**

U principu, sva mjesta u službi sigurnosti moraju biti otvorena za sve građane, bez obzira ne spolnu ili političku pripadnost, klasu, rasu ili vjeru. Najbolji muškarac ili žena na najboljem mjestu treba biti glavni kriterij kod izbora. Veliki broj država shvaća da uposleni u službama sigurnosti, osobito policija i oružane snage, trebaju biti ogledalo društva u širem smislu. Ove države donose posebne politike kako bi ohrabrile one grupe u društvu koje nisu dovoljno zastupljene u službama sigurnosti da se prijavljuju za radna mjesta u njima.

### **Legaliziranje nepokoravanja nezakonitim i uvredljivim naredbama**

Status, djelokrug, djelovanje, suradnja, raspoređivanje, izvještavanje, dužnosti i nadgledanje svih službi sigurnosti su regulirani zakonima. Službe sigurnosti nemaju ovlasti koje nisu propisane zakonom. Kada govorimo o vojsci, posebni zakoni, kao što je Zakon o vojnoj službi ili Vojni krivični zakon preciziraju granice naređenja koje vojnici moraju poštovati. U velikom broju zemalja ovi zakoni obavezuju svakog komandanta da poštuje vladavinu prava, kadgod izdaje neko naređenje i, prema tome, ograničavaju njegove ovlasti. Iz ovoga slijedi da su vojni pripadnici dužni ne poštovati nezakonite (krivične) naredbe; nijedan pripadnik ne može opravdati svoje radnje pozivanjem na naredbu kojom mu/joj je zapovijeđeno da počini zločin; pored toga, pripadnici nisu dužni izvršiti naređenje ako se ono ne odnosi na dužnost ili se njime krši ljudski

dignitet. Ovo implicira da su pripadnici sami uvijek osobno odgovorni za svoja djela, čak i kada im je naredbu dao nadređeni.

Potrebno je ohrabrivati najviše vojno vođstvo da daje primjer i na znanje javnosti kako su nedemokratska, protu ustavna ili u suprotnosti sa ustavom naređenja i postupci vojnika nedopustivi. Ovo je osobito bitno za oružane snage bivših vojnih diktatura. Naprimjer, nakon povratka demokracije u Argentini, generalski vrh argentinske vojske je objavio da *“cilj ne opravdava srdstva” kogod izdaje nemoralna naređenja i kogod se pokorava nemoralnim naređenjima, krši zakon*”. Ovakvim izjavama najviše rukovodstvo je jasno stavilo na znanje kako će se svaki vojnik smatrati osobno odgovornim za zločine ili prekršaje i neće se moći braniti tvrdeći da je postupio po (nezakonitim) naredbama svojih pretpostavljenih.

Pitanje koje je povezano je ono o sprječavanju i borbi protiv nekažnjivosti, tako što će se osigurati da se svako neprofesionalno ponašanje i svako kršenje međunarodnog humanitarnog prava i ljudskih prava kažnjava od strane nadležnih upravnih i sudskih organa.

### **Uspostavljanje kriterija za postavljanje na visoke položaje u državnoj sigurnosti**

Postavljanja na najviše položaje u službama sigurnosti, kao što su vrhovni komandant i direktor obavještajne službe vrši vlada ili ministar obrane. U nekim državama ova visoka imenovanja podliježu proceduri parlamentarne debate i/ili odobravanja. Iako najviše zvaničnike imenuje civilno političko vođstvo, profesionalni kriteriji su najvažniji za proces odabira.

### **Civilne osobe na najvišoj razini uprave u sektoru sigurnosti**

Na kraju, ali ne i najmanje važno, s gledišta dobre uprave, službe sigurnosti, poput oružanih snaga, trebaju imati civilne osobe u svom upravnom vrhu. Glavni razlog je što su nadležnom ministru potrebni savjeti ne samo vojnih generala nego i civilnih osoba, kako bi se osigurao uravnotežen pristup u procesu odlučivanja.

## Profesionaln etos

Profesionalni radni etos se gradi na praksama, propisima i strategijama. Svi pripadnici ovog sektora trebaju voljno surađivati sa institucijama države i ustavnim ustrojem, biti predani javnoj službi, obavljati svoje dužnosti brzo i djelotvorno i ne zloupotrebjavati svoj položaj ili nezakonito raspolagati javnim sredstvima. Bitno je da profesionalnu etiku karakterizira voljno poštovanje, a ne samo prisilno. Voljno poštovanje znači da osobe u službi u ovom sektoru imaju pozitivne predrasude u pogledu ustava i nacionalnih institucija jer su prihvatile demokratske vrijednosti svog društva.

Mnoge zemlje su usvojile kodeks ponašanja svojih pripadnika. Njemačka profesionalna etika, naprimjer, data je u Prilogu br. 64.

### Prilog br. 64

#### Vodstvo i demokratsko obrazovanje u njemačkim oružanim snagama: principi koje podrazumijeva "Innere Führung"

"(...) Tijekom debate o uspostavljanju Bundeswehra nakon Drugog svjetskog rata, na koncept Innere Führung (moralno vodstvo i demokratsko obrazovanje) se gledalo kao na način reformiranja oružanih snaga kroz svjesno odvajanje od ranijih tradicija (...) Općenito je prihvaćeno da principi Innere Führung-a pružaju osnovne smjernice za unutarnju organizaciju Bundeswehra s jedne strane, i njegovog integriranja u državu i društvo, s druge.

(...) Innere Führung služi kako bi se na podnožju razinu sve tenzije ili sukobi između prava i sloboda pojedinih pripadnika kao građana s jedne strane, i zahtjeva njihovih vojnih dužnosti, s druge. Ponašanje visokih oficira kao vođa mora biti proeto poštovanjem ljudskog dostojanstva - osnove našeg ustavnog poretka (...).

Primećujući, cilj je ojačati integriranje u državu i društvo Bundeswehra kao institucije i svih njegovih pripadnika, kao građana pojedinaca (...). Cilj je otkloniti svaku zabrinutost da bi Bundeswehr mogao postati "država u državi" - opasnost koja se veže uz sve oružane snage (...).

Ciljevi Innere Führung-a su:

- ▷ Učiniti sve pripadnike u potpunosti svjesnim političkih i pravnih osnovica Bundeswehra, kao i svrhe i značaja njihove vojne misije;



- ▷ Promovirati integriranje Bundeswehr-a i svih pripadnika u državu i društvo i stvoriti bolju javnu svijest i razumjevanje njihove misije;
  - ▷ Jasnoću spremnosti svih pripadnika za savjesno vršenje njihovih dužnosti i održavati disciplinu i koheziju unutar oružanih snaga;
- Osigurati da unutranja struktura oružanih snaga bude organizirana na temelju poštovanja ljudskog dostojanstva i pravnog i ustavnog poretka, kao i da omogućava učinkovitost misije oružanih snaga.  
Stvarna suština i ciljevi Innerre Führung-a u svakodnevnom vojnom životu predviđeni su cijelim nizom zakona, naredbi i propisa o službi. (...)"

Izvor: Website o Njemačkom saveznom parlamentu [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

Na međunarodnoj razini dosada su izrađena dva kodeksa ponašanja, kojima se postavlja referentni okvir za profesionalni etos ove službe u demokratskim društvima. Prvo, 1996. Generalna skupština je podržala Međunarodni kodeks čuvara reda i zakona: vidi Prilog br. 65. Ovaj kodeks je općenite naravi i može se primijeniti ne samo na lica u uniformi nego i na sve javne službe i agencije koje rade na čuvanju reda i zakona.

Prilog br. 65

#### Kodeks ponašanja za pripadnike službi koje rade na čuvanju reda i zakona

Usvojen Rezolucijom Generalne skupštine 34/169 od 17. decembra/prosinca 1979.

Član 1 - Čuvari reda i zakona obavljaju uvijek svoju dužnost datu na temelju zakona službenici i žene i sve osobe protiv nezakonitih radnji, suglasno visokom stupnju odgovornosti koji zahtijeva njihova profesija.

Član 2 - U obavljanju svoje dužnosti, čuvari reda i zakona dužni su poštovati i štiti ljudsko dostojanstvo i ljudska prava svih osoba.

Član 3 - Čuvari reda i zakona smiju koristiti silu samo kada je nužna i u mjeri koja je potrebna za obavljanje njihove dužnosti.

Član 4 - Pitanja povjerljive prirode kojima raspolažu čuvari reda i zakona države se povjerljivim, izuzev ako se striktno ne zahtijeva drugačije po osnovu njihove dužnosti ili za potrebe pravde.

Član 5 - Nijedan pripadnik reda i zakona ne smije





nanositi, poticati ili tolerirati bilo koji -in mu-enja ili drugog okrutnog, neljudskog ili poni`avaju}eg postupanja ili ka`njavanja, niti se ijedan -uvar reda i zakona smije pozivati na nare|enja pretpostavljenih ili izuzetne okolnosti kao {to je ratno stanje ili ratna opasnost, prijetnja po nacionalnu sigurnost, unutarnja politi-ka nestabilnost ili bilo koja druga javna izvanredna situacija, kao opravdanje mu-enja ili drugog okrutnog, neljudskog ili poni`avaju}eg postupanja ili ka`njavanja.

**^lan 6** - ^uvari reda i zakona du`ni su osiguravati punu za{titu zdravlja osoba koje su im povjerene i, posebno, su du`ni odmah poduzeti radnje kako bi osigurali medicinsko zbrinjavanje kadgod je potrebno.

**^lan 7** - ^uvari reda i zakona ne smiju po-initi bilo koje djelo korupcije. Oni su tako |er du`ni da se rigorozno odupiru i bore protiv takvih djela.

**^lana 8** - ^uvari reda i zakona du`ni su po{tovati zakon i ovaj kodeks. Oni su tako |er du`ni, u mjeri u kojoj najbolje mogu, sprije-avati i o{tro se suprotstavljati svakom kr{enju istih. ^uvari reda i zakona koji imaju razloga vjerovati da je do{lo do kr{enja ovog kodeksa ili da do njega mo`e do|i, du`ni su o istom izvijestiti svoje pretpostavljene i, gdje je potrebno, druge nadle`ne vlasti ili organe koji imaju nadzorne ili druge pravne ovlasti.

*Primjedba: Svaki član ovog kodeksa ponašanja uključuje i komentar koji nije reproduciran u ovom dijelu.  
Za kompletan dokument vidi: [www.UIN.org](http://www.UIN.org)*

Drugi kodeks ponašanja je OSSE-ov (OSCE) Kodeks ponašanja za političko-vojne aspekte sigurnosti (vidi Prilog br. 66). On je namijenjen pripadnicima svih organizacija u sektoru sigurnosti i daje smjernice za pripadnike oružanih snaga. Njime se uspostavlja da se pripadnici i svi uposleni moraju pridržavati principa zakonitosti, demokracije, neutralnosti, poštovanja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava. Ovim kodeksom se ističe kako su pripadnici vojske pojedinačno odgovorni za kršenja humanitarnog prava. On, međutim, pokriva i pitanja za koja se obično smatra da potpadaju pod domaću jurisdikciju države. Tako ovaj kodeks predstavlja ključni iskorak na području ovlasti države koja je dosad pažljivo čuvana. Nakon što su države članice OSSE-a potpisale Kodeks 1994., OSSE Kodeks ponašanja za političko-vojne aspekte sigurnosti (vidi Prilog br. 66), države članice OSSE-a nastavile su sa razradom normi u regrutiranju, obrazovanju, obuci i komandi svojih pripadnika. Ovo se odnosi na jedan bitan element unutar Kodeksa koji kaže da profesionalizacija oružanih snaga treba biti prilagođena ispravnoj demokratskoj kontroli nad oružanim snagama.

Prilog br. 66

**OSSE (OSCE) Kodeks ponašanja u političko-vojnim aspektima sigurnosti (1994): ključna obilježja**

- ▷ [iri koncept unutarnjih snaga koji uključuje: obavještajne službe, paravojsku i policiju. Ove odredbe propisuju obavezu država da države ove snage pod djelotvornom demokratskom kontrolom kroz organe vlasti sa demokratskim legitimitetom (stavovi 20 i 21);
- ▷ Odredbu o zakonodavnom odobravanju obrambenog proračuna i upravljanju na smanjenja vojnih troškova. Transparentnost i dostupnost javnosti informacijama koje se odnose na oružane snage (stav 22);
- ▷ Politička neutralnost oružanih snaga (stav 23); Individualna odgovornost pripadnika oružanih snaga za kršenja međunarodnog humanitarnog prava (stav 31);
- ▷ Oružane snage, u ratu i miru podliježu komandi, popunjavaju se, obučavaju i opremaju sukladno odredbama međunarodnog prava (stav 34);
- ▷ Pribjegavanje sili u izvođenju zadaća unutarnje sigurnosti moraju biti proporcionalne potrebi za njihovo sprovođenje. Oružane snage ne smiju polagati dužnu pažnju kako bi izbjegle nanošenje štete civilima ili njihovoj imovini. (stav 36);
- ▷ Upotreba oružanih snaga ne može ograničavati mirno i zakonom garantirano uživanje ljudskih i građanskih prava građana, niti ih lišavati njihovog nacionalnog, vjerskog, kulturnog, jezičnog ili etničkog identiteta. (stav 37).

Izvor: OSCE Code of Conduct ( OSSE Kodeks ponašanja), Dijelovi VII i VIII.

Vidi: OSCE website: [www.osce.org](http://www.osce.org)

i OSCE Code of Conduct website:  
[http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor\\_COD\\_65130](http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130)

## Vojna jurisdikcija

Zahtjevi za vojnom disciplinom zasnivaju se na više uvjeta koji proizlaze iz jedinstvene prirode vojne zadaće. Naprimjer, vojna zajednica gleda iz druge perspektive na krivično ponašanje nego što to čini civilna zajednica. Civilni uposlenik ne podliježe krivičnom gonjenju zbog napuštanja radnog mjesta ili

nepropisno urađenog posla. Poslodavac može otpustiti uposlenika zbog loših rezultata rada i odbiti da mu da preporuku za drugo radno mjesto, ali poslodavac se ne može obratiti krivičnom sudu. Pripadnici vojnih snaga, s druge strane, podliježu krivičnom gonjenju ako napuste položaj ili ne izvrše zadatak sukladno posebnim standardima i zahtjevima. Takvo ponašanje ne samo da predstavlja napuštanje dužnosti, nego također ugrožava i sigurnost i dobrobit drugih vojnih pripadnika. Drugi primjeri vojnih prekršaja koje ne poznaje civilno društvo su lažno stupanje u vojsku, dezerterstvo, odsustvo bez dozvole, propust sudjelovanja u pokretu, nepoštovanje pretpostavljenog komadujućeg oficira, pobuna, pomaganje neprijatelja i spavanje na dužnosti.

Ova materija nameće ključno pitanje koji zločini trebaju spadati u vojnu jurisdikciju, a koji u civilnu. U principu, vojne sudove bi trebalo koristiti na restriktivan način, tako da jurisdikcija civilnih sudova prevladava što je moguće više. Vojna jurisdikcija treba biti ograničena na one zločine koji su počinjeni u vršenju vojnih funkcija, a vojni zakoni bi se trebali preklapati sa civilnim što je manje moguće.

Bitno je naglasiti kako, u većini zemalja, vojni sudovi nisu dio sudstva nego neovisni upravni sudovi (tribunali) u domenu oružanih snaga i dio izvršne vlasti. Ovo znači da se vojne sudije često ne imenuju slijedeći ustavne odredbe i uvjete za imenovanje sudija. Međutim, bitno je imati na umu da u svakom slučaju vojni sudovi moraju biti pod kontrolom sudstva. U mnogim zemljama ovo se postiglo uspostavljanjem civilnih žalbenih sudova kao apelativne instance za vojnu jurisdikciju.

## [to možete učiniti kao parlamentarac

Osigurajte da:

1. Vojni pripadnici polažu zakletvu na vjernost ustavu, vladavini prava i institucijama države, a ne pojedincima.
2. Promoviranje obrazovanja kroz ključne vrijednosti i norme demokracije, građanskih prava i humanitarnog prava, kao standardnog dijela vojne obuke



3. Vojni oficiri ne smiju biti članovi parlamenta.

4. Odabir novih vojnika i oficira bude na temelju profesionalnih kriterija.

5. Dužnost pripadnika bude ne pokoravati se nezakonitim (kriminalnim) i uvrijedljivim naredbama i bude legalizirana.

6. Vojna etika bude okarakterizirana dragovoljnim pristankom uz potporu odgovarajućih kodeksa ponašanja.

7. Nadležnost vojne jurisdikcije je što je moguće više restriktivna, a na odluke vojnih sudova uvijek je moguće uložiti žalbu pred civilnim krivičnim sudovima.

8. Službe sigurnosti odgovaraju - i u zakonu i u praksi - svakoj od ustavnih komponenti države (vidi ovo poglavlje ranije u dijelu koji se odnosi na pojedinačnu odgovornost pripadnika), a mehanizmi unutarnje odgovornosti službi sigurnosti moraju biti predviđeni zakonom, dopuštajući unutarnju reviziju navodnog kršenja dužnosti i javnih pritužbi, kao i kažnjavanje onih koji su odgovorni; vršite nadzor kako bi ovi mehanizmi bili primjenjeni i učinkoviti. Zahtjevajte nezavisnu istragu parlamenta i osigurajte da osumnjičeni budu izvedeni pred lice pravde.

#### Građanska prava pripadnika

- ▷ Zakonom ograničite građanska prava vojnih pripadnika kako biste osigurali (vojnu) gotovost i političku neutralnost ovih službi.
- ▷ Međutim, imajte na umu da svako ograničavanje građanskih prava mora biti u direktnoj vezi sa jedinstvenim karakterom i zadacima službi sigurnosti, monopolom sile u društvu.
- ▷ Prihvatanje ograničenja na građanska prava mora se nadoknaditi učinkovitim kanalima za povoljno rješavanje žalbi.

#### Poslušnost

- ▷ Propišite zakonom da je dužnost pripadnika oružanih snaga, uključujući i one na službenju vojnog roka, da se ne pokoravaju nezakonitim i neetičkim naredbama i naredbama koje su u suprotnosti sa međunarodnim ljudskim pravima i normama humanitarnog prava. ➡

▷ Osigurajte da se ova dužnost sprovodi putem disciplinskog sistema unutar službi sigurnosti.

#### Zloupotrebe i korupcije

- ▷ Djelujte brzo ukoliko u oružanim snagama izbiju afere ili ekscesi, poput korupcije i nasilja.
- ▷ Osigurajte sprovođenje detaljne istrage i, ako je potrebno, sprovođenje bez odlaganja sankcija koje je odredilo nadležno tijelo.
- ▷ Usvojite zakone i propise kojima se zabranjuje pripadnicima vojske i drugih službi sigurnosti zapošljavanje na drugim radnim mjestima ili učešće u komercijalnim aktivnostima pojedinačno ili kao grupa/organizacija.

## Poglavlje 26

# Kadrovsko upravljanje u sektoru sigurnosti

Raditi za vojsku je zanimanje koje ima posebne karakteristike poput fizičkog rizika, stalnog premještanja, česta odvajanja od obitelji, i sl. Parlamenti trebaju biti svjesni da vojska nije "posao kao i svaki drugi". Pravilno kadrovsko upravljanje - uključujući i ispravno popunjavanje, selekciju, raspoređivanje, plaćanje, obrazovanje i sistem nagrađivanja - je od suštinskog značaja za razvitak profesionalnog sektora sigurnosti koji se drži demokratskih principa i poštuje vladavinu prava i vrhovnu civilnu vlast.

Parlamenti moraju nadgledati stvaranje i vođenje profesionalnih službi sigurnosti. Oni moraju osigurati izradu i sprovođenje kadrovskih planova koji vode ka demokratskoj i profesionalnoj radnoj sili. Oni, nadalje, trebaju nadgledati da li se država ponaša kao pravičan poslodavac prema pripadnicima oružanih snaga u smislu plaća, uvjeta rada, naknada, mirovine itd.

Prilog br. 67

### Kadrovsko upravljanje: ta-ke od interesa za parlamentarce

Parlamentarci trebaju biti informirani o sljedećim ta-kama vladinih prijedloga u vezi kadrovskog upravljanja u slu`bama sigurnosti.

#### Pitanja opće politike

- ▷ Da li se od parlamenta tra`i da odobri politiku kadrovskog upravljanja u slu`bama sigurnosti kao dio prijedloga godišnjeg proračuna ili kao posebni dokument?
- ▷ Da li su kadrovske politike i politike strukture snaga realne i racionalne iz perspektive proračuna i gospodarstva države?

#### Jašina snaga i opći uvjeti

- ▷ Da li parlament određuje maksimalan broj pripadnika oružanih snaga, policije ili službi sigurnosti?
- ▷ Da li parlament odlučuje o maksimalnim iznosima prema svakom -inu?



- ▷ Da li su politike kadrovskog upravljanja dostupne javnosti?
- ▷ Da li parlament dobiva sve relevantne informacije: ukupan broj pripadnika po rangu, visine plaća, funkcije, upravnjena mjesta, itd. ?
- ▷ Da li reforme politike u sektoru sigurnosti riješavaju socijalna pitanja otpuštenih pripadnika?

#### Upošljavanje/angažiranje i selekcija

- ▷ Da li su sva mjesta su otvorena za sve građane, uključujući i žene, i da li je to propisano zakonom?
- ▷ Da li je u funkciji otvoreni sistem upošljavanja u službama sigurnosti, za razliku od zatvorenog sistema, po kojem se samo određeni segmenti društva mogu prijavljivati na radna mjesta?
- ▷ Da li se koriste profesionalni kriteriji u odabiru kandidata?
- ▷ Postoji li veliki broj upravnjenih radnih mjesta u službama sigurnosti?
- ▷ Da li nakon prve selekcije otpada veliki broj kandidata?

#### Popunjavanje i raspodjela

- ▷ Da li se glavni princip po kojem se pripadnici angažiraju i promoviraju na temelju zasluga i kvaliteta poštuju u praksi?
- ▷ Da li je u funkciji periodični sistem vrednovanja?
- ▷ Da li je ovaj sistem transparentan, objektivan i pravičan?
- ▷ Da li služba sigurnosti nudi atraktivnu i motivirajuću karijeru?
- ▷ Da li je pripadnicima zabranjen plaćeni posao na drugim mjestima ?
- ▷ Da li vojni komandanti imaju terensko iskustvo i da li učestvuju u mirovnim misijama van zemlje?
- ▷ Da li ministar obrane (ili drugi nadležni ministar) konsultira parlament ili nadležnu parlamentarnu komisiju u slučaju postavljanja na položaj visokog ranga, kao što je vrhovni komandant?

#### Naknade

- ▷ Da li su plaće pripadnika dovoljno velike u poređenju sa plaćama u drugim profesijama i da li omogućavaju službama sigurnosti da budu konkurentne na tržištu rada sa privatnim tvrtkama? ➡

- ▷ Da li se plaće isplaćuju na vrijeme?
- ▷ Da li se pripadnici nagrađuju prema zaslugama i kvalitetu?
- ▷ Da li stvarni rezultati rada pripadnika utječu na njihove plaće?
- ▷ Da li je sistem nagrađivanja transparentan za korisnike i za javnost?
- ▷ Da li su rješena pitanja mirovina i invalidnina?
- ▷ U vezi sa plaćama i povlasticama pripadnika, da li je mirovinski sistem zadovoljavajući? (ta pripadnici dobivaju a (ta gube odlaskom u mirovinu?

## [to možete učiniti kao parlamentarac

### Zadaci i obim radnih snaga sigurnosti

- ▷ Osigurajte da zadaci oružanih snaga, kao i obim radne snage, bude sukladan ekonomskim resursima države.

### Plaće pripadnika službi sigurnosti

- ▷ Osigurajte da plaće pripadnika budu ekonomski održive i da istovremeno budu konkurentne na tržištu rada u mjeri u kojoj je to moguće i dovoljne za pristojan život.
- ▷ Osigurajte redovito isplaćivanje plaća.
- ▷ Imajte na umu kako neodgovarajuće plaće mogu učiniti službe sigurnosti neprivlačnim i obeshrabriti potencijalne kvalificirane mlade pripadnike
- ▷ Imajte na umu kako u određenom ambijentu neodgovarajuća razina plaća i/ili neredovna isplata može dovesti do toga da se službe sigurnosti okrenu korupciji ili nezakonitom i nasilju.
- ▷ Financijske prednosti i privilegije pripadnika i njihovih volja ne trebaju biti takve da stvaraju ukopane interese i ohrabruju službe sigurnosti da zahtijevaju politički utjecaj. One trebaju biti poznate javnosti i u ravnoteži sa financijskim prednostima i privilegijama drugih valdinih službenika. Ove privilegije trebaju biti sukladne jedinstvenim uvjetima i rizicima službe koji se postavljaju pred pripadnike u operativnom domenu.
- ▷ Osigurajte zadovoljavajući mirovinski fond.



## Poglavlje 27

# Vojna obaveza i prigovor savjesti

Ustavi skoro svih država uključuju odredbu po kojoj je obrana države obaveza i moralna odgovornost svakog građanina. U nekim državama, ova dužnost je obavezna po zakonu kroz služenje vojnog roka u cilju da svaki građanin bude spreman za služenje u oružanim snagama kadgod to državna vlada smatra neophodnim. Rekrutacija/novačenje, obavezni vojni rok za građane (većinom muškarce) je često propisana ustavom i uvijek je pokrivena zakonom koji specificira:

- ✓ Ko podliježe služenju obaveznog vojnog roka
- ✓ Trajanje vojnog roka
- ✓ Odgodu/izuzeća
- ✓ Procedure regrutiranja/novačenja
- ✓ Kazne za izbjegavanje služenja obaveznog vojnog roka i
- ✓ Minimalnu i maksimalnu starosnu dob.

Pored toga, većina zemalja u odredbe zakona uključuju i pravo na odbijanje nošenja oružja, tj. prigovor savjesti i alternativno služenje.

## Korist i poželjnost obaveznog vojnog roka

Mnoge zemlje i dalje imaju opću vojnu obavezu. Jedan od bitnih razloga je što one smatraju opću vojnu obavezu dragocjenim elementom demokracije i nacionalne kulture. No ipak, obavezni vojni rok danas osporavaju zemlje širom svijeta. Ova debata postavlja pitanje koristi i poželjnosti obaveznog vojnog roka u jednoj savremenoj vojsci zbog nove prirode oružanih sukoba. Nekoliko zemalja je već ukinulo, ili namjerava ukinuti u bliskoj budućnosti, obavezni vojni rok; čak i Francuska, zemlja koja je "izmislila" vojni rok u povijesti, ukinula je isti 2001. Neki predviđaju kraj masovne vojske, koja će biti zamijenjena snagama u potpunosti sastavljenim od dragovoljaca i koje će biti male, visoke tehnologije i mobilne.

#### Prilog br. 68

#### Slu`enje vojske u svijetu

Obaveza slu`enja: u ve}ini zemalja starosna dob za po-etak slu`enja je 16, 17, 19 ili 20 godina. Danas, u nekim zemljama i `ene mogu biti regruti.

Du`ina vojnog roka: obi-no varira od {est mjeseci do tri godine.

Prigovor savjesti i alternativno slu`enje: oko polovice svih zemalja prihva}a prigovor savjesti i omogu}ava alternativno slu`enje vojnog roka.

U ve}ini slu-ajeva kazna za odbijanje slu`enja vojnog roka je kazna zatvorom.

*Izvor: Izvještaj generalnog sekretara priređen sukladno Rezoluciji Komisije 1995/83, UNCHR, 1997. E/CN.4/1997/99*

## Pozitivne i negativne stranje služenja obaveznog vojnog roka

U analiziranju pozitivnih i negativnih aspekata vojnog roka, parlamentarncima će možda sljedeće biti interesantno:

### Zbog čega opća vojna obaveza?

Argumenti u korist opće vojne obaveze uključuju osobito sljedeće:

- ✓ Vojna obaveza se često asocira sa idejom demokracije jer predstavlja zakonsku obavezu i moralnu odgovornost svakog građanina (uglavnom muškog spola) i zato što stavlja sve na koje se odnosi u ravnopravan položaj: svi imaju obavezu služenja bez obzira na klasnu, vjersku ili rasnu pripadnost; u nekim zemljama ova obaveza je bez obzira na spolnu pripadnost jer uključuje podjednako žene kao i muškarce.
- ✓ Vojni obveznici su također i građani u uniformi i njihovo prisustvo pomaže sprječavanju da oružane snage postanu država u državi. Vojna obaveza se tako može smatrati za demokratsku vezu između društva i oružanih snaga.
- ✓ Općenito govoreći, vojske na principu regrutacije su jeftinije od onih na potpuno dragovoljnom principu, jer su plaće regrutiranih vojnika mnogo niže od onih koji su u vojsci kao dragovoljci.

Vojna obaveza okuplja ljude iz svih slojeva i dijelova društva. Vojni obveznici na taj način sa sobom unose raznolikost u obrazovanju i radnom iskustvu u oružane snage, od računovođe ili inženjera do vodoinstalatera ili poljoprivrednog djelatnika. Oružane snage mogu veoma dobro iskoristiti ove kvalifikacije i radno iskustvo, uključujući i tokom mirovnih misija - gdje god da su vojni obveznici uključeni - u kojima oružane snage doprinose izgradnji infrastrukture i institucija u zemljama nakon sukoba.

### **Zašto ukidanje vojne obaveze?**

Naša studija vojne obaveze širom svijeta ukazala je na sljedeće glavne razloge ukidanja masovne vojske, te prema tome i sistema vojne obaveze:

- ✓ U proteklih 25 godina, osobito nakon završetka hladnog rata, oružane snage u velikom broju zemlja smanjene su , što je dovelo do manjeg broja regruta potrebnih za vojsku (što je opet ponekad rezultiralo u nezadovoljstvu javnosti zbog neravnomjerno raspoređenog tereta vojne obaveze). Naročito su zemlje u euro-atlantskom području smanjile svoje vojske. Zemlje Afrike i Azije izgleda manje koriste ovu mirovnu dividendu za smanjenje obima svojih vojnih snaga nakon hladnog rata.
- ✓ Oružane snage postaju sve više i više profesionalne i ovisne o naprednoj tehnologiji. Često je potrebna duga obuka prije nego što vojnici postanu sposobni za rukovanje kompleksnim, suvremenim sustavima naoružanja. Kako vojnici koji su regrutirani često ne služe dovoljno dugo da se upoznaju sa ovim sustavima, vojske se sve više i više oslanjaju na profesionalne dragovoljce kao vojnike.
- ✓ Mirovne misije ne zahtijevaju samo osnovne vojne vještine, nego također i vještine pregovaranja i druge. Veliki broj vojnika na obaveznom vojnom roku služi isuviše kratko da bi postigli razinu vještina i iskustvo poželjno sa izvršavanje kompleksnih operacija kao poptporu miru u post-konfliktnim društvima.
- ✓ U nekim zemljama ustav ograničava upotrebu vojnika sa općom vojnom obavezom u obrani državne teritorije, stavljajući van zakona raspoređivanje takvih vojnika u drugim zemljama.

#### Prilog br. 69

### Uznemiravanje osoba na slu`enju op}e vojne obaveze

U vojnoj slu`bi -esto postoji nezvani-na hijerahija izme|u mladih regruta i starijih vojnika. Takva nezvani-na hijerahija je bitna jer stariji vojnici u-e mla|e vojnim pravilima i tradiciji. Ona doprinosi dru{tvenom tkivu vojske. U velikom broju slu-ajeva me|utim, stariji vojnici zloupotrebljavaju ovu nezvani-nu hijerahiju u svrhe vlastite privatne koristi i prisiljavaju mlade regrute da preuzimaju njihove du`nosti i uznemiravaju ih. Ukoliko ne postoji dovoljna kontrola oficira, ova nezvani-na hijerarhija mo`e u potpunosti izma}i kontroli i imati za posljedicu situaciju u kojoj su mla|i vojnici izlo`eni uznemiravanjima, fizi-kom nasilju i zastra{ivanju. Prema Evropskom vije}u regrutnih organizacija (ECCO), uznemiravanje predstavlja jedan od glavnih problema za mlade regrute i mo`e ponekad rezultirati i ozbiljnijim povredama i koje nekad kao krajnju posljedicu mogu imati trajno o{te}enje, smrt ili samoubojstvo. U cilju za{tite osoba na slu`enju vojnog roka i reputacije vojne slu`be potrebno je sprije-iti uznemiravanje strogom kontrolom od strane oficira. Pored toga, institucije unutarnjeg i vanjskog nadzora moraju krivi-no goniti ekstremne slu-ajeve i ponovo uspostaviti vladavinu prava u vojsci.

Izvor: Ilona Kiss, Rights of conscripts in peace time  
(Prava vojnika na odslu`enju vojnog roka u vrijeme mira), 2001  
na [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) and ECCO (vidi Black Book on rights of conscripts in  
Central and Eastern Europe (Crna knjiga o pravima osoba na odslu`enju vojnog roka u  
centralnoj i isto-noj Evropi), 1996, na <http://www.xs4all.nl/~ecco/>)

### Prigovor savjesti (PS) i alternativno slu`enje

Neki ljudi smatraju upitnom svoju du`nost da brane domovinu, što temelje na drugim moralnim imperativima, kao što su vjera ("ne ubij"), ili osobno uvjerenje (ne-nasilje) . Kao posljedica nije neuobičajeno da ove osobe trpe oštre kazne, uključujući i smrtnu kaznu, zbog nepoštivanja naredbi države.

U zadnjoj polovini prošlog stoljeća, nastala je ideja o pravu na odbijanje pridruživanje oružanim snagama i nošenja oružja koja je postala opće prihvaćena; u jednom broju zemlja čak je i utemeljena u zakonu. Ovaj trend podudarao se sa ukidanjem obaveznog vojnog roka u nekim državama (Britaniji, Njemačkoj, Irskoj, Holandiji, Belgiji, Luksemburgu, Francuskoj, Španjolskoj, Italiji i Portugalu).

Prigovarači savjesti mogu se definirati kao ljudi koji se protive nošenju oružja, ili, kao osobe koje se protive bilo kojoj vrsti vojne obuke ili službe. Iako svi

prigovarači zauzimaju svoj stav na temelju savjesti, mogu imati različite vjerske, filozofske ili političke razloge za svoja uvjerenja.

## Odluka parlamenta

Sa pojavom slučajeva PS koji postaju sve češći, parlamenti nekih država su odlučili da zakonom reguliraju u kojim slučajevima građani koji podliježu vojnoj obavezi mogu izbjeći ovu dužnost. Ovo je bio slučaj sa SAD-om i vladama svih država Zapadne Evrope, gdje je Grčka bila posljednja koja je priznala status prigovarača savjesti 1997.

U zemljama u kojima nije priznat PS, ove osobe su obično izložene krivičnom gonjenju zbog dezertstva ili izdaje, dva zločina koja obično uključuju vrlo visoke kazne. U drugim državama postoji specijalna krivična kategorija ("stalna neposlušnost") i obično je propisana vojnim zakonima.

## Priznavanje statusa prigovarača savjesti: ko odlučuje i na kojem osnovu?

Postupak za uvrštavanje u kategoriju prigovarača savjesti obično uključuje objašnjenje o tome kako je ta osoba došla do svog uvjerenja, načina na koji su takva uvjerenja utjecala na njen ili njegov život i kako se ta uvjerenja sukobljavaju sa služanjem vojnog roka. Odluke o prihvatanju statusa osoba sa prigovorom savjesti kod regruta obično donosi komisija koja je podređena ministarstvu rada (Švajcarska, Bugarska), ministarstvo unutarnjih poslova (Slovenija), ili ministarstvo pravde (Hrvatska).

## PS kao ljudsko pravo

U aprilu 2000., nakon principa principa iznešenih u svojoj rezoluciji 1998/77 Komisija za ljudska prava UN usvojila je bez glasanja rezoluciju 2000/34 kojom se priznaje pravo svakog pojedinca na legitimno uživanje prava slobode misli, savjesti, religije, kao što je opisano u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima. UN Komitet za ljudska prava je već 1993. priznao da je PS pravo koje proističe iz člana 18. Pakta "po tome što obaveza upotrebe smrtonosne sile može biti u ozbiljnom sukobu sa slobodom savjesti i pravom na manifestiranje vjere ili uvjerenja." Komitet UN-a nadalje navodi "Kada je ovo pravo priznato u zakonu ili praksi,

nema razlikovanja između prigovarača savjesti na temelju prirode njihovih posebnih uvjerenja; slično, nema diskriminacije protiv prigovarača savjesti zbog toga što nisu služili vojsku.”

Prilog br. 70

**Rezolucija 1998/77 UN Komisije za ljudska prava:  
prigovor savjesti na slu`enje vojnog roka**

Komisija, (...)

Imaju}i na umu da je Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i Me|unarodnim paktom o gra|anskim i politi-kim pravima svakom priznato pravo na `ivot, slobodu i osobnu sigurnost, kao i pravo na slobodu misli, savjesti i vjere i pravo na nediskriminaciju u pogledu (...)

Priznaju}i da prigovor savjesti na slu`enje vojske proisti-e iz principa i razloga savjesti, uklju-uju}i duboka uvjerenja nastala iz vjerskih, moralnih, eti-kih, humanitarnih ili sli-nih motiva, (...)

1. Ukazuje na pravo svake osobe na prigovor savjesti na slu`enje vojnog roka kao legitimno u`ivanje prava na slobodu misli, savjesti i religije, propisano -lanom 18. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i -lanom 18. Me|unarodnog pakta o gra|anskim i politi-kim pravima;
2. Pozdravlja -injenicu da neke dr`ave prihvataju `albe zbog prigovora savjesti za validne bez istrage;
3. Poziva dr`ave koje namju takav sustav da uspostave nezavisna i nepristrasna tijela sa zadatkom odre|ivanja da li je prigovor savjesti istinski u konkretnom slu-aju, uzimaju}i u obzir uvjet o nediskriminiranju me|u prigovara-ima savjesti na temelju prirode njihovih posebnih uvjerenja;
4. Podsje}a dr`ave, koje imaju sustav obaveznog slu`enja vojnog roka, u slu-ajevima kad takva odredba jo{ nije done{ena, na preporuku Komiteta omogu}e prigovara-ima savjesti razli-ite oblike alternativnog slu`enja koji su kompatibilni sa razlozima za prigovor savjesti, koji su neborbenog ili civilnog karaktera, u javnom interesu i nemaju prirodu kazne;
5. Nagla{ava da dr`ave trebaju poduzeti neophodne mjere suzdr`avanja od podvrgavanja prigovara-a savjesti ka`njavanju zatvorom i sistematskim ka`njavanjem zbog ne-slu`enja vojnog roka i podsje}a da niko ne smije biti odgovoran ili ponovo ka`njen za djelo za koje je ve} jednom bio osu|en ili oslobo|en u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom pojedine dr`ave; (...).

Rezolucija 1998/77, UNCHR

## Alternativno služenje

Većina onih država koje priznaju status prigovara savjesti predviđaju svojim zakonima služenje državi kao alternativu za služenje vojske. Ova alternativa može imati dva glavna modaliteta:

- ✓ Služenje u oružanim snagama bez nošenja oružja;
- ✓ Služenje u institucijama socijalne skrbi kao što su bolnice, jaslice, institucije za osobe sa onesposobljenjima i sl., a ponekad i u NVO ili IVO-ima (među-vladinim organizacijama).

Alternativno služenje obično traje duže od služenja vojnog roka. Naprimjer, u Francuskoj je ono nekad trajalo 20 mjeseci, dok je vojni rok bio samo 10; u Austrije ono iznosi 12 mjeseci, dok je vojni rok samo sedam; u Bugarskoj je 24 mjeseca, a vojni rok između šest i devet mjeseci.

### Prilog br. 71

#### Alternativno služenje vojnog roka: primjer [vajcarske

[vajcarska je jedna od malog broja zapadnoevropskih država koja još uvijek ima obavezni vojni rok. On je reguliran Ustavom (član 59.1), Zakonom o Vojnoj organizaciji iz 1995. i Zakonom o služenju vojske iz 1995. On se primjenjuje na sve muškarce u dobi od 20 do 40, a do 55 godina za višegodisnjake. Vojni rok inicijalno traje četiri mjeseca, plus tri tjedna svake dvije godine, plus godišnje vježbe iz godine u godinu.

Zakon o alternativnom služenju iz 1996. priznaje prigovor savjesti zbog etičkih, moralno-filozofskih i vjerskih razloga. Ministarstvo industrije i rada prima zahtjeve koje riješava tročlana komisija odabranih od 120 članova koji su angažirani putem javnog konkursa objavljenog u novinama. Otprilike pet postotaka onih u regrutnoj dobi su registrirani kao prigovarači savjesti. Oni kojima nije priznato pravo na prigovor savjesti, a ipak se opiru regrutaciji, mogu biti suočeni sa kaznom zatvora u trajanju od četiri i pet mjeseci.

Prigovarači savjesti moraju služiti u civilnoj službi umjesto vojnog roka. Ovo služenje sa sastoji od 450 dana provedenih na radu u javnom interesu u bilo kojoj javnoj ili privatnoj organizaciji. Ono može biti rad u bolnici, centru za mlade, naučnoistraživački rad na univerzitetu, u umjetstvu i sl.

Izvor: Evropski biro za prigovor savjesti (EBCO),

## [to možete učiniti kao parlamentarac

### Obavezno slušanje vojnog roka ili ne?

- ▷ Odmjerite pažljivo sve argumente za i protiv u kontekstu vlastite države.
- ▷ S tim u vezi, imajte na umu indikatorne elemente navedene u ovom poglavlju i vidite u kojoj mjeri su relevantni u odnosu na kontekst vašoj državi.

### Lica na odslušenju vojnog roka izložena uvredljivom ili ponižavajućem postupanju

- ▷ Djelujte brzo u slučaju bilo kojeg uvredljivog, uznemiravajućeg ili nasilničkog postupanja prema osobama na slušenju vojnog roka.
- ▷ Osigurajte sprovođenje detaljne istrage, ukoliko je potrebno, i sankcije o kojima će odlučiti nadležno tijelo i koje će se primijeniti bez odgode.
- ▷ Ako u vašoj zemlji ne postoji institucija Ombudsmena za pitanja obrane, razmotrite preporuku o uspostavljanju takve institucije koja će imati ovlasti rješavanja pitanja uvredljivog ili ponižavajućeg postupanja prema osobama na slušenju vojnog roka.

### Status prigovara-a savjesti

- ▷ Provjerite pravni status prigovara-a savjesti u vašoj zemlji i ako je potrebno razmotrite poduzimanje akcije u cilju njegovog definiranja u zakonu ili korekcija postojećih zakona i propisa.
- ▷ U tom kontekstu osigurajte dobivanje ažurnih informacija o pristupu ovim pitanjima i situaciji u zakonima i praksi u drugim državama.

### Alternativno slušanje

- ▷ Provjerite da li je zakonom predviđeno alternativno slušanje u vašoj zemlji i ako je potrebno razmotrite poduzimanje akcije u cilju njegovog definiranja u zakonu ili korekcija postojećih zakona i propisa.
- ▷ U tom kontekstu osigurajte dobivanje ažurnih informacija o pristupu ovim pitanjima i situaciji u zakonima i praksi u drugim državama.



**Dio VIII**

## **Materijalni resursi**

realiziranje djelotvorne kontrole transfera i  
nabavke oružja



## Poglavlje 28

# Nabavka oružja i vojne opreme

Strategija nabavke trebala bi potjecati od "viših" planova i strategija kao što su koncept državne sigurnosti ili strategija odbrane. Sve potrebe za novim naoružanjem ili vojnom opremom trebale bi se provjeriti uzimajući u obzir njihov utjecaj i važnost za državnu sigurnosnu politiku.

Koncept državne sigurnosti pomaže postizanju stabilnosti u procesu upravljanja odbranom i povećava mogućnost predviđanja pri izradi dugoročne strategije odbrane. Neophodno je da ciljevi državne strategije odbrane budu u skladu sa resursima dodijeljenim sektoru odbrane, te da se održi balans između sektora odbrane i društva.

## Transparentnost nabavke oružja

U bilo kojoj čvrstoj demokraciji, aktivnosti na izradi budžeta općenito, a posebno nabavka oružja moraju biti transparentni i odgovorni javnosti. Što se tiče odgovornosti prema javnosti, treba postojati razumna veza između strategija, planova, budžeta i nabavke oružja. To se ne podrazumijeva svugdje. Nažalost, u većini zemalja parlament ima ograničen utjecaj na nabavku oružja, ako ga uopće ima.

Pri dodjeljivanju sredstava ili odobravanju aktivnosti nabavke neophodno je da parlament provjeri zakonitost takve aktivnosti, posebno imajući u vidu međunarodna propise ili sporazume, kao što su Međunarodni sporazum o neširenju naoružanja (1968), Konvencija o zabrani korištenja, čuvanja, proizvodnje i transfera protupješadijskih mina i njihovom uništenju potpisana u Ottawi (1997), odluke Vijeća sigurnosti UN-a, itd., kojima se ograničava proizvodnja, trgovina ili korištenje određenih vrsta oružja. Parlamenti se također mogu suočiti sa problemima koji proističu iz inherentne kompleksnosti izračunavanja troškova za glavnu opremu u svrhe odbrane u višegodišnjem periodu. Zbog toga su zemlje poslije sukoba i zemlje u razvoju posebno osjetljiva područja za vanjske i unutarnje dobavljače oružja, koji su prema pravilu, zainteresirani za prodaju svojih proizvoda po najboljoj mogućoj cijeni i koji malo vode računa o zahtjevima demokratske kontrole.

Ovo su razlozi zbog kojih su parlamenti zainteresirani za osnivanje posebnih komisija ili podkomisija za nabavku oružja. Na taj način, oni mogu poboljšati transparentnost procesa nabavke oružja i prisiliti izvršnu vlast da pokaže svoju odgovornost prema narodu.

Problem za parlament je to što vlade ne žele da objave brojke koje se odnose na posjedovanje i potrebu za kupovinom glavnog konvencionalnog oružja (aviona, oklopnih vozila, artiljerije, sistema za navođenje i radare, projektila i ratnih brodova), a u većini slučajeva, još manje su voljne da objave informacije o posjedovanju i transferu manjih kategorija oružja (kalibra manjeg od 100 mm), koje su poznate kao osobno oružje i lako oruđe.

Prilikom uvođenja procesa nabavke oružja, u idealnim uvjetima, vlada će raditi zajedno sa parlamentom kako bi se osiguralo da rezultat preambicioznih planova nabavke oružja ne bude dugoročno finansijsko opterećenje za zemlju. Programi za nabavku oružja trebaju biti sagledani u kontekstu drugih javnih prioriteta. Stoga, u procesu odlučivanja nisu bitni samo vojni prioriteti nego i drugi prioriteti. Parlament mora izvršiti procjenu utjecaja i finansijskog opterećenja koje može imati nabavka oružja na društvo.

#### Prilog br. 72.

##### Zašto članovi parlamenta treba da vode računa o nabavci oružja

- ▷ Uključena su javna sredstva;
- ▷ Prilikom odlučivanja o sistemima oružja ne radi se samo o tehnici, sigurnosti i sigurnosti, nego i o donošenju odluka da li će se novac potrošiti na "puške ili maslac", te ako će se potrošiti na "puške" koje će to biti, koliko i zašto.
- ▷ Nabavka oružja ne bi trebala, kratkoročno i dugoročno, imati za rezultat finansijsko opterećenje zemlje (uključujući sve troškove vijeka trajanja);
- ▷ Kontrola koju će vršiti parlament trebala bi napraviti balans između troškova za oružje i potreba socijalnog sektora.
- ▷ Transparentnim procesima nabavke oružja, koji su odgovorni pred parlamentom, izbjegava se korupcija, rasipanje i zloupotreba javnih sredstava.
- ▷ Kontrola parlamenta i javnosti može dovesti do smanjenja opasnosti od spiralno efekta u regionalnoj nabavci oružja.

## Da li posebne okolnosti opravdavaju tajnost?

Principi dobrog upravljanja, posebno princip transparentnosti, moraju biti vodilja u svakom aspektu javne izrade strategije, uključujući i one koji se odnose na prodaju ili nabavku oružja. Stoga se javlja potreba provjere zbog kojih posebnih okolnosti donošenje odluka o odbrani treba da bude izuzetak i opravdanje potrebe za tajnosti.

Smjernice za prodaju i nabavku trebaju se zasnivati na principima transparentnosti i odgovornosti prema javnosti. Potrebno je jasno navesti razloge zbog kojih primatelji ili zemlje dobavljači oružja zahtjevaju tajnost u procesu odlučivanja. Ako takvi razlozi mogu dovesti do mogućnosti pojave korupcije u poslu, onda te rizike treba da identificiraju obje strane, kao i da se definiraju mjere kako bi se izbjegao takav plan.

Prilog br. 73.

**Slabe ili nejasne strategije nabavke oružja ili procesi nabavke visokog stepena povjerljivosti mogu dovesti do ...**

- ▷ Nedovoljnog provjeravanja objašnjenja za nabavku sistema oružja;
- ▷ Neučinkovitosti vladinih odluka uz nezdrave posljedice po državnu i regionalnu sigurnost;
- ▷ Straha u susjednim zemljama;
- ▷ Korupcije u nabavci oružja i svim vrstama odluka o nabavkama koje se odnose na vojsku;
- ▷ Ozbiljnog ugrožavanja povjerenja javnosti u oružane snage koje zbog toga mogu biti diskreditirane i predmet nepotrebnih diskusija.

## Sveobuhvatno odlučivanje o nabavci

U slučaju kupovine glavnih sistema oružja, proces odlučivanja treba da odredi i uključuje metode koje se odnose na slijedeće aspekte:

- ✓ Procene procjene rizika;
- ✓ Dugoročni koncept jačanja odbrane;
- ✓ Identificiranje stvarnih potreba za novom opremom;

- ✓ Odobravanje sredstava u budžetu za nabavku oružja;
- ✓ Potvrdu tehničkog kvaliteta i procese kontrole funkcioniranja nakon nabavke;
- ✓ Troškove ukupnog vijeka trajanja, uključujući održavanje, osavremenjavanje, itd. ;
- ✓ Procjenu ponuda za nadoknadu i kompenziranje.

Uspostavljanjem kontrole parlamenta i procesa provjere na svim razinama smanjiti će se šanse da se bespotrebno trošenje, prevara ili zloupotreba uvuku u sistem donošenja odluka izvršne vlasti. Parlamenti treba da zahtijevaju da ih vlade obavještavaju o svim fazama procesa nabavke oružja kako bi mogli da imaju učinkovitu kontrolu. Štaviše, parlamenti bi trebali odlučivati o svim ugovorima o nabavci. Nizozemski parlament je primjer zakonodavne vlasti koja ima kontrolu nad svim fazama procesa odlučivanja o nabavci (vidi prilog br. 74.).

#### Prilog br. 74.

##### Nizozemska strategija o nabavkama u svrhe odbrane: Dimenzija kontrole parlamenta

Nizozemska ima dugu i dobru tradiciju i praksu stroge kontrole parlamenta nad nabavkama u svrhe odbrane. U principu, sve odluke o nabavci koje prelaze iznos od 25 miliona eura (otprilike 25 miliona dolara) moraju proći kroz parlament. Instrument za to je tzv. procedura kupovine. Vlada (odnosno državni sekretar za odbranu koji u svom portfoliju ima materijal o odbrani) ovisno o fazi kupovine (alje jedan od četiri tipa dopisa (A, B, C i D). Da ne ulazimo u previše detalja, u principu, različite faze su od potrebe za novim sistemom oružja (ili nasljednikom za postojeći sistem), do konkretnog prijedloga za kupovinu sistema X od proizvođača Y.

Parlament je u poziciji da utječe na odluke u svakoj od faza procesa kupovine. Dakle, kada vlada odluči da postoji potreba za zamjenom ili kupovinom (ili predloži određeni broj sistema koji se trebaju nabaviti) parlament se može tome usprotiviti ili izmijeniti odluku. Konačna odluka o nabavci ("zeleno svjetlo") također može biti poništena ili izmjenjena, iako se u praksi to ne dešava često. U većini slučajeva četiri tipa dopisa (A, B, C i D) o kojima se raspravlja na parlamentu u toku cijelog procesa utječu na intencije vlade.



Za velike projekte koji prelaze 100 miliona eura uspostavljena je posebna procedura ("Veliki projekti") koja uključuje -ak detaljnije i -e{}e izvještavanje parlamenta. Tipičan primjer za ovo je namjera vlade Nizozemske da u-estvuje u fazi razvoja Zajedni-kog borbenog aviona, ameri-kog nasljednika za F-16. Me|utim, postoje i drugi va`ni projekti npr. Mobilna zra-na brigada. Sve u svemu, -ini se da se trenutna situacija u Nizozemskoj uglavnom ocjenjuje kao zadovoljavaju}a. Postoje odre|ene rasprave o finansijskoj granici i koliko je razborito da parlament detaljno provjerava procesa koji su ponekad veoma tehni-ke prirode. U tom kontekstu, postavljaju se pitanja o kvaliteti i neovisnosti vladinih informacija i potrebom za "protu-dokazima", npr. od strane nekog neovisnog instituta za odbranu. Na koncu, raspravlja se -esto o ulozi industrije i lobista, te njihovom pristupu komisijama za odbranu. Me|utim, u tom pogledu nije bilo ve}ih incidenata niti skandala.

Izvor: Jan Hoekema, biv{i -lan parlamenta, Nizozemska, 2002.

## [ta mo`ete u~initi kao parlamentarac

### Kontrola nabavke oru`ja

- ▷ Kontrola parlamenta nad nabavkom oru`ja treba biti zakonom regulirana.
- ▷ Osigurati da je kontrola parlamenta nad sektorom sigurnosti sveobuhvatna i da pokriva sve aspekte nabavke, uz usmjeravanje posebne pa`nje na:
  - potrebe sigurnosti;
  - regionalne politi-ke posljedice u smislu mogu}nosti pojavljivanja negativnih reakcija koje bi dovele do regionalne utrke za naoru`anjem;
  - optere}enje za bud`et (dugoro-no i kratkoro-no), i
  - u-inci na dr`avnu industriju u privatnom i javnom sektoru.

### Transparentnost i odgovornost u nabavci oru`ja

- ▷ Osigurati da parlament ima utjecaj na proces nabavke oru`ja i vojne opreme.
- ▷ Zahtijevati da se parlamentu, ili njegovoj odgovaraju}oj komisiji, predstavi, u odgovaraju}e vrijeme, detaljan, a`uriran izvje{taj koji se odnosi na posjedovanje i tehni-ku kvalitetu glavnog konvencionalnog oru`ja (aviona, oklopnih vozila, artiljerije, sistema za navo|enje i radare, projektila i ratnih brodova) i manjih kategorija oru`ja (kalibra manjeg od 100 mm), kao i obja{enje za kupovinu novih. ⇨

- ▷ Osigurati da se parlamentu predstavi dugoro-ni koncept ja-anja odbrane.
- ▷ Osigurati da pitanja koja se odnose na tajnost dogovora o nabavci mogu rije{iti i da ih rije{i parlament ili njegova nadle`na komisija putem zakonodavnog procesa koji }e osigurati odgovornost, a u isto vrijeme zadr`ati povjerljivost vojnih informacija.

#### **Analiza utjecaja nabavke**

Analizirati konsistentnost plana nabavke i sigurnosne politike.

- ▷ Osigurati da parlament prou-i i ocijeni finansijsko optere}enje zbog nabavke oru`ja u pore|enju sa drugim javnim potrebama i socijalnim prioritetima, kako bi se sprije-ilo neizbalansirano stanje koje bi utjecalo na razvoj, ekonomsku i socijalnu stabilnost u zemlji.
- ▷ Koristiti parlamentarnu proceduru kako bi se sprije-ile preambiciozne odluke o nabavci oru`ja. Parlament treba da osigura racionalnost planova koja dugoro-no ne}e rezultirati vojnim optere}enjem za zemlju.

#### **Kontrola nabavke**

- ▷ Kontrolirati konsistentnost izme|u strategije i planova odbrane, bud`eta za odbranu i stvarnih tro{kova za oru`je i vojnu opremu.
- ▷ Vr{iti kontrolu funkcioniranja sistema oru`ja nakon nabavke, nakon provedbe ugovora (najmanje tri ta-ke/faze u toku vijeka trajanja oru`ja)

#### **Parlamentarna komisija za nabavku**

- ▷ Ukoliko ne postoji komisija ili podkomisija za nabavku oru`ja, uspostaviti komsiju, te na taj na-in pove}ati va`nost veze izme|u planiranja strategija, finansijskog planiranja i kontrole, industrije za odbranu, istra`ivanja i razvoja.
- ▷ U vezi s tim, zatra`iti i prou-iti informacije o opisu poslova, procedurama i rezultatima sli-nih tijela u drugim parlamentima.
- ▷ Osigurati da va{e parlamentarno tijelo ima pristup i koristi stru-ne savjete.



## Poglavlje 29

# Trgovina i transfer oružja

Parlamenti trebaju imati važnu ulogu u kontroli trgovine i transfera oružja. Pravila i procedure kojima se vodi nabavka oružja moraju biti u skladu s onima navedenim državnim zakonom o nabavci, državnim zakonima ili ugovorima o budžetu i finansijama i zakonima o rješavanju sporova. Vodeće odlike strategije o trgovini i transferu oružja i njen zakonski okvir trebaju biti zasnovani na principima transparentnosti i odgovornosti.

Prilog br. 75.

### Transfer oružja: definicija

Uopćeno shvaćanje je da transfer oružja podrazumijeva sve aktivnosti u kojima su uključeni državni i nedržavni akteri kako bi se dobilo ili prodalo oružje. Transfer oružja uključuje prodaju ili trgovinu, kupovinu ili nabavku kao i doniranje oružja.

## Državna strategija o trgovini i transferu oružja

- ✓ Vlada treba da uspostavi strategiju i zakone o prodaji oružja, koji bi trebali biti upućeni parlamentu na odobravanje. Strategija mora definirati vodeće principe prodaje konvencionalnog oružja i treba posebno biti izrađena imajući u vidu slijedeće:
- ✓ Uvoz i izvoz konvencionalnog oružja treba biti predmet kontrole od strane relevantne parlamentarne komisije/komisija;
- ✓ Propisi o trgovini oružjem moraju biti u skladu s principima UN-ove Povelje, međunarodnom PRAVU ili UN-ovom embargu na oružje, te također trebaju uzeti u obzir ekonomske, političke, etičke i sigurnosne interese zemalja koje kupuju oružje;
- ✓ Princip transparentnosti u procesu odlučivanja kako bi se osigurala ispravnost i profesionalna odgovornost.
- ✓ Mehanizmi za sprječavanje neetičkih praksi prodaje trebaju biti zakonom regulirani, zasnovani na prijedlozima UN-a i drugim relevantnim prijedlozima, kao i najboljim praksama drugih zemalja; dobavljači i primatelji trebaju formulirati kodeks o integritetu.

- ✓ Parlament treba biti u mogućnosti da osigura da priroda i tipovi oružja koji se prodaju odgovaraju pravim potrebama odbrane zemlje koja ga kupuje i koje su odobrene od strane parlamenta zemalja primatelja.
- ✓ Parlamenti zemalja dobavljača oružja treba da budu u mogućnosti da osiguraju da zemlje primatelji poštuju ljudska prava i temeljne slobode, te da primjenjuju učinkovite procese odgovornosti pri donošenju odluka o nabavci oružja;
- ✓ Parlamenti treba da budu u mogućnosti da osiguraju da prodaja oružja ne ugrozi mir, poveća regionalne tenzije ili oružane sukobe, dovede do spiralnog efekta u prodaji oružja u regiji ili doprine regionalnoj nestabilnosti uvođenjem destabilizirajućeg sistema oružja ili količina osobnog oružja i lakog oruđa; ako parlamentarne komisije za odbranu započnu dijalog na regionalnoj razini o prijetnjama po regionalnu stabilnost, pretjerana nabavka i s tim povezana povjerljivost koja može dovesti do pojave korupcije, postaju teme za debatu na regionalnoj razini.
- ✓ Potrebno je razviti mehanizme kojima će se spriječiti da oružje koje se proda određenoj zemlji bude ponovno izvezeno ili korišteno u svrhe koje su protivne uvjetima navedenim u potvrdi o uvozu.

Parlament treba uspostaviti neovisnu proceduru kontrole koja će imati zakonsku snagu, kako bi se osiguralo da državni procesi prodaje oružja budu predmet neovisne provjere i kontrole. To se mora uraditi u skladu s principima i smjernicama koje je definirao parlament. Prilog br. 76. sadrži primjere međunarodnih sporazuma i kodeksa ponašanja koji su od važnosti za državne strategije o trgovini oružjem.

Prilog br. 76.

#### Regionalni dogovori o transferu oružja

##### Evropski kodeks ponašanja

Vijeće Evropske unije je 08. juna/lipnja 1998. godine donijelo rezoluciju o Evropskom kodeksu ponašanja. Svrha ove rezolucije je sprječavanje protoka oružja iz zemalja Evropske unije u nestabilne regije u svijetu gdje u velikoj mjeri može doći do kršenja ljudskih prava. Zemlje članice Evropske unije donijele su tu odluku nakon što su otprilike osam godina bile pod pritiskom nekoliko nevladinih organizacija da usvoje odgovornu strategiju za trgovinu oružjem.



Kodeks uključuje listu osjetljivih destinacija, te osigurava sistem za provjeravanje i kontrolu odredbi koje se odnose na krajnje korisnike, kao i sistem zajedničkih informacija i konsultacija za odobravanje i odbijanje licenci za izvoz. Evropski Kodeks ponašanja nije zakonski obavezujući za zemlje potpisnice, te ne postoji mehanizam prema kojem bi bile odgovorne za nepoštivanje kodeksa. Stoga je na zemljama koje imaju mnogo stroge zakone o izvozu da zabrane izvoz onima koji krše ljudska prava, a zatim da izvrše pritisak putem bilateralnih mehanizama za konsultacije. Kodeks sadrži osam kriterija koje zemlje članice moraju ispuniti u slučaju izvoza oružja:

- 1) "Poštivanje međunarodnih obaveza koje imaju zemlje članice Evropske unije, posebno sankcija koje je nametnulo Vijeće sigurnosti UN-a (...)
- 2) Poštivanje ljudskih prava u zemljama koje su konačno odredile (...)
- 3) Unutarnja situacija u zemlji koja je konačno odredile, u smislu postojanja tenzija ili oružanih sukoba (...)
- 4) Zemlje članice ne će izdati dozvolu za izvoz ako postoji jasan rizik da će primatelj koristiti predloženu izvezenu robu da izvrši agresiju na drugu zemlju ili da silom dobije potraživanje teritorije (...);
- 5) Državna sigurnost zemalja članica i teritorija izvanjski odnosi su odgovornost zemlje članice, kao i prijateljskih i savezničkih zemalja (...)
- 6) Ponašanje zemlje kupca prema međunarodnoj zajednici, posebno njen stav prema terorizmu, priroda njenih savezničkih odnosa i poštivanje međunarodnog zakona (...)
- 7) Postojanje rizika da će oprema biti preusmjerena unutar zemlje kupca ili ponovno izvezena pod nepoželjnim uvjetima (...)
- 8) Kompatibilnost izvoza oružja sa tehničkim i gospodarskim kapacitetom zemlje primatelja (...)"

Izvor: <http://europa.eu.int>

### Organizacija američkih država i transferi oružja

Transparentnost regionalne prodaje oružja u Americi se poboljšala kada je 19 zemalja članica Organizacije američkih država (OAS) potpisalo sporazum o transferima konvencionalnog oružja. Međuamerička konvencija o transparentnosti kupovine konvencionalnog oružja, koja je usvojena na Generalnoj skupštini u Guatemala City-u, zahtijeva da potpisnice otkriju informacije o velikim izvozima i uvozima oružja svake godine. U skladu s članom III "Države članice godišnje obavještavaju depozitara o izvozu i uvozu konvencionalnog oružja u tijeku prethodne kalendarske godine, dostavljaju informacije koje se odnose na uvoz zemlje koja izvozi, te količini i tipu konvencionalnog oružja koje je



uvezeno, kao informacije koje se odnose na izvoz zemlje koja uvozi, te količini i tipu konvencionalnog oružja koje je izvezeno. Bilo koja od zemalja članica može dopuniti dostavljeni materijal sa dodatnim informacijama koje smatra relevantnim kao {to su oznake i modeli konvencionalnog oružja (...)”. Pored toga, države informiraju jedne druge o kupovini konvencionalnog oružja putem uvoza, državne proizvodnje kao i o slučajevima kada nije bilo kupovine. (član IV).

Izvor: <http://www.oas.org>, 2002.

## Poštivanje međunarodnih embarga na oružje

Sankcije su sredstvo međunarodne zajednice da pokaže neodobranje ponašanja države ako je ta država prijetnja međunarodnom pravu ili međunarodnom miru i sigurnosti. Zakonski osnov se nalazi u članu 41. Povelje UN-a, koji pruža mogućnost Vijeću sigurnosti UN-a da pozove države članice na neoružane aktivnosti kako bi se održao međunarodni mir i sigurnost. Od 1945. godine do 1990. godine, Vijeće sigurnosti UN-a je nametnulo sankcije za samo dvije zemlje. Od 1990. godine, Vijeće sigurnosti UN-a je nametnulo sankcije ukupno 12 puta.

U tom smislu, zahtjevanje “potvrde o krajnjem korisniku“, u kojoj se navodi gdje će oružje završiti, može biti korisno sredstvo za parlament kao dio procedure za izdavanje dozvola za transfere oružja. Međutim, bilo je mnogo zloupotreba zbog lažnih potvrda o krajnjem korisniku.

## Registar Ujedinjenih naroda o konvencionalnom oružju

Dana 06. decembra/prosinca 1991. godine, Generalna skupština je usvojila rezoluciju 46/36 L pod nazivom “Transparentnost u naoružanju“, prema kojoj se zahtjeva da Generalni sekretar uspostavi i vodi u sjedištu Ujedinjenih naroda u New York-u jedinstveni i nediskriminirajući Registar konvencionalnog oružja, koji će uključivati podatke o međunarodnim transferima oružja kao i informacije koje će dostaviti zemlje članice o vojnim sredstvima, nabavci putem državne proizvodnje i relevantnim strategijama. Registar sadrži podatke o sedam dogovorenih kategorija glavnog konvencionalnog oružja, kao i tenkovima, oklopnim vozilima, artiljerijskim sistemima velikog kalibra, borbenim avionima, borbenim helikopterima, ratnim

brodovima, te projektilima i bacačima projektila. Registar je u funkciji je od 1992. godine. Generalni sekretar redovno prezentira izvještaje Generalnoj skupštini koji sadrže podatke i informacije o uvozu i izvozu konvencionalnog oružja obuhvaćenih Registrom, a koje dostavlja 110 vlada. Izvještaj također sadrži informacije koje dostavljaju vlade o nabavci putem državne proizvodnje i vojnih sredstava. Vidi <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

## Potreba za “mudrim sankcijama”

Generalni sekretar UN-a nazvao je sveobuhvatne ekonomske sankcije “tupim instrumentom”. One nisu uvijek efikasne i često štete susjednim zemljama, kao i običnim ljudima u ciljanoj zemlji. Stoga, neki vjeruju, da su potrebne mudrije, konkretnije sankcije. Embarga na oružje su vrsta mudrih sankcija, uz finansijska embarga i zabrane putovanja. Mudre sankcije su usmjerene na režim i vladajuću elitu u zemlji, dok su obični ljudi i opozicijske snage pošteđeni. Međutim, pokazalo se da je izuzetno teško implementirati mudre sankcije, kao i da nisu u potpunosti uspješne. One se također moraju promijeniti i poboljšati (vidi Prilog br. 77.).

### Prilog br. 77.

#### Kako uiniti sankcije na oružje mudrijim: {ta mogu uiniti parlamenti

Parlamenti zemalja koje izvoze oružje moraju osigurati postojanje slijedećeg niza zahtjeva:

- ▷ Zakone i propise, uključujući potrebne administrativne smjernice i propise prema kojima će krivnja UN-ovih embarga na oružje biti krivi-na djela;
- ▷ Koordinaciju u vladi, putem koje će se odrediti vodeći odjel za provođenje embarga;
- ▷ Razmjenu informacija i obavještajnih saznanja između odjela vlade i između vlada kako bi se otkrili sumnjivi prevozi robe, odredišta, putevi prevoza i brokери;
- ▷ Kontrolne spiskove kojima se identificira roba na koju postoji embargo;
- ▷ Ovlaštenje za oduzimanje po{iljke koja je u o-iglednoj suprotnosti sa embargom je bolje nego vraćanje po{iljke u mjesto porijekla;
- ▷ Odredbe pomocu kojih će se moći zamrznuti ili oduzeti imovinama stečena putem ilegalne dostave oružja;
- ▷ Pronalaganje i provjera po{iljki oružja koje su pod rizikom da budu preusmjerene.

Izvor: zasnovano na website-u BICC-a [www.bicc.de](http://www.bicc.de), 2002

## Naslijeđe hladnog rata: viškovi i transfer

Hladni rat je doveo do smanjenja u obimu vojnih snaga svugdje u svijetu. To znači da su milioni oružja smatrani prekobrojnim i označeni kao višak. Nedostatak konsistentnog upravljanje viškom oružja širom svijeta je doveo do transfera miliona oružja od jedne do druge vlade, ali i od vlade do nevladinih grupa, te je na taj način oružje izmaklo bilo kakvoj vrsti javne provjere. Jasno, mnoga od ovih oružja su preusmjerena u skrivene kanale ili direktno ukradena iz nesigurnih arsenala.

Oko dvije petine svog konvencionalnog oružja kojim se trgovalo devedesetih godina potiče iz skladišta viškova. Glavni razlog za postojanje viškova oružja, kao fenomena međunarodne trgovine oružjem devedesetih godina je što su veliki arsenali koji su pripadali bivšem sovjetskom bloku iznenada oslobođeni bilo kakve centralne kontrole vlasti. S obzirom na teške ekonomske uvjete i veliku prisutnost viškova oružja, obilje arsenala postalo je izvor čvrste valute koja je bila potrebna kako bi se odgovorilo na trenutne finansijske potrebe. S druge strane, tačno je da je veliki broj prodaja organiziran od strane kriminalnih mreža koje i su bile ili nisu povezane s političkim vodstvom u tom periodu. Međutim, sovjetski blok nije jedini koji je prodavao svoje arsenale. Nekoliko razvijenih zemalja i zemalja u razvoju je učinilo isto.

Prilog br. 78.

### Trgovina viškovima oružja: negativna posljedica razoružanja

“Unatoč padu trgovine novim oružjem, statistike pokazuju rekordni nivo trgovine viškovima oružja iz druge ruke. Kombinacija “push and pull” faktora je utjecala na transfer ovih viškova. Nakon međunarodnih sporazuma o razoružanju, prekidanju vatre i smanjenju korištenja stvoreni su popisi prema kojima postoji 165,000 glavnog oružja širom svijeta, od čega je više od 18,000 izvezeno ili dato izmeću 1990. i 1995. godine. Po prvi put 1994. godine, trgovina viškovima oružja je bila veća od trgovine novim oružjem. Sve više prisutni viškovi oružja se prodaju po nižoj cijeni ili se dobivaju besplatno u sklopu programa pomoći. Takva trgovina je problem koji je rezultat razoružanja, a prisutna je u područjima sukoba, te povećava regionalnu utrku naoružanju.”

Izvor: Herbert Wulf, 1998, Bonn International Centre for Conversion [www.bicc.de](http://www.bicc.de)

Jasno je da su primatelji oružja bile zemlje manjeg prosperiteta, koje su

generalno imale slabu strukturu parlamentarne kontrole. Tijekom devedesetih godina najmanje 90 zemalja je uvezlo viškove glavnog oružja. Posebno je važno da lako oružje bude pod strogom kontrolom, te da bude zakonska obaveza vlade i vojske da godišnje izvještavaju parlament o gubicima i krađama lakog oružja i municije. Trebali bi se poduzeti koraci kako bi se fabrike lakog oružja pretvorile u fabrike koje proizvode robu koja nije za vojne svrhe.

Promjenjivi petogodišnji prosječni nivo globalnih transfera oružja je opao u periodu od 1997. do 2001. godine. Ovo je uglavnom objašnjivo smanjenjem dostava SAD-a, koje su bile najveći dobavljač u periodu 1997. do 2001. godine, bez obzira na njihovo smanjenje dostave oružja za 65 % od 1998. godine. Rusija je bila drugi po redu najveći dobavljač u toku tog perioda. Zbog povećanja transfera oružja za 21% u periodu od 2000. do 2001. godine Rusija je 2001. godine bila najveći dobavljač. (Izvor, SIPRI Yearbook 2002).

Nakon povećanja od 44% u odnosu na 2000. godinu, u 2001. godini Kina je bila daleko najveći primatelj oružja. Uvoz u Indiji se povećao za 50%, čime je postala treći najveći primatelj u 2001. godini. Ostali veći primatelji u periodu 1997. do 2001. godine bili su Saudijske Arabija, Tajvan i Turska (SIPRI Yearbook 2002).

Prilog br. 79.

#### Procjene o trgovini lakim oružjem

"lako je obim proizvodnje lakog oružja trenutno manji nego {to je bio u toku posljednjih godina hladnog rata, milioni ovog oružja se još uvijek proizvode svake godine (...). Na osnovu procjena (...), vrijednost globalne proizvodnje oružja uključujući i municiju za 2000. godinu procijenjena je na najmanje 4 milijarde američkih dolara. [to se ti-e koli-ine procijenjeno je da je u 2000. godini proizvedeno otprilike 4.3 miliona novog lakog oružja, (...)] {to je pad za 30% u pore|enju sa prosje-nim godi(njim brojkama u toku hladnog rata".

"lako potra`nja za novim lakim oružjem mo`da opada (...), -ini se da se dio tr`išta koji se odnosi na snadbjevanje pove}ava" (...). Za manje od dvije dekade broj kompanija se utrostru-ilo, sa 196 u osamdesetim godinama porastao je na oko 600, koliko ih ima danas".

(...) Prisustvo novih i pove}anje broja kompanija i zemalja koje proizvode lako oružje – i koje su voljne prodati ga bilo kome, bilo gdje, po bilo kojoj cijeni – zna-i da je sada lak{e autoritativnim vladama, nedr`avnim akterima, teroristima i kriminalcima da dobiju oružje koje je novije, sofisticiranije i smrtonosnije nego ikada prije. Potreba da vlada kontrolira proizvodnju lakog oružja je postala hitno pitanje me|unarodne sigurnosti."

Izvor: Pregled lakog naoru`anja 2001, Oxford University Press

Prilog br. 80.

UN-ov program aktivnosti protiv ilegalne trgovine lakim oružjem i oružjem: ključna pitanja za parlamentarce

“Kako bi sprije-ile, suprostavile se i iskorjenile ilegalnu trgovinu lakim oružjem i oružjem, dr`ave u-esnice na Konferenciji Ujedinjenih naroda o ilegalnoj trgovini lakim oružjem i lakim oružjem i svim njenim aspektima (juli 2001. godine, New York) usvojile su veliki niz političkih mjera na dr`avnom, regionalnom i globalnom nivou. Između ostalog obavezali su se da }e:

Na dr`avnom nivou

- ▷ donijeti, u okvirima svoje nadle`nosti, tamo gdje ne postoje, odgovaraju}e zakone, propise i administrativne procedure kako bi se vr{ila efikasna kontrola proizvodnje lakog oru`ja i lakog oru`ja, kao i kontrola izvoza, uvoza, transfera i ponovnog transfera takvog oru`ja,
- ▷ identificirati grupe i pojedince koji se bave ilegalnom proizvodnjom, trgovinom, ~uvanjem, posjedovanjem, kao i finansiranjem nabavke ilegalnog lakog oru`ja i lakog oru`ja, te da }e u skladu sa odgovaraju}im dr`avnim zakonima poduzeti korake protiv takvih grupa i pojedinaca;
- ▷ osigurati da proizvo|a-i koji imaju licencu za rad, kao sastavni dio procesa proizvodnje primjenjuju odgovaraju}e i pouzdane oznake svih lakih oru`ja i lakih oru`ja;
- ▷ osigurati da se, {to du`e je mogu}e, vode sveobuhvatna i ta-na evidencija o proizvodnji, dr`anju i transferu lakog oru`ja i lakog oru`ja u njihovoj nadle`nosti;
- ▷ osigurati odgovornost za svo lako oru`je i lako oru|e koje ima i izdaje zemlja, kao i efikasne mjere za pronala`enje takvog oru`ja;
- ▷ donijeti i implementirati odgovaraju}e zakone, propise i administrativne procedure kako bi se vr{ila efikasna kontrola izvoza i tranzita lakog oru`ja i lakog oru`ja, uklju-uju}i kori{tenje autenti-nih potvrda o krajnjim korisnicima; u-initi sve {to je mogu}e, bez {tete po prava zemalja koje ponovno izvoze lako oru`je i lako oru|e, da se prije ponovnog transfera tog oru`ja o tome obavijeste prvobitne zemlje izvoza u skladu sa bilateralnim dogovorima;
- ▷ napraviti odgovaraju}e dr`avne zakone ili administrativne procedure koji bi regulirale aktivnosti onih koji rade na prodaji i kupovini lakog oru`ja i lakog oru`ja;





- ▷ poduzeti odgovarajuće mjere protiv bilo koje aktivnosti kojom se krši embargo na oružje Vijeća sigurnosti UN-a;
- ▷ osigurati da se uništi konfiskovano, oduzeto ili prikupljeno lako oružje i lako oružje;
- ▷ osigurati da oružane snage, policija i sva druga tijela ovlaštena da posjeduju lako oružje i lako oružje uspostave odgovarajuće i detaljne standarde i procedure koje se odnose na vođenje i sigurnost njihovih skladišta ovog oružja;
- ▷ osmisliti i implementirati, gdje je moguće, efikasne programe razoružanja, demobilizacije i reintegracije;
- ▷ odgovoriti na posebne potrebe djece pogođene oružanim sukobima (...)"

Izvor: Odjel UN-a za pitanja razoružanja,  
website <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002

Ubrzano navedenim događajima poslije hladnog rata, pitanje transparentnosti i odgovornosti procedura za kontrolu izvoza oružja je postalo pitanje zbog kojeg se vode značajne debate u mnogim zemljama o tome šta parlamenti mogu i trebaju da čine.

Prilog br. 81. predstavlja primjere mjera koje su poduzete u zemljama članicama Evropske unije. Povećanje svijesti o važnosti transparentnosti i odgovornosti je dovelo do značajnih poboljšanja u parlamentarnoj kontroli izvoza oružja u tim zemljama, ali u mnogim zemljama još uvijek je daleko od savršenstva.

Prilog br. 81.

**Uloga parlamenta u kontroli izvoza oružja: transparentnost i odgovornost u zemljama Evropske unije**

**Austrija:** Prema austrijskom zakonu ne postoje odredbe o otkrivanju informacija članovima parlamenta.

**Belgija:** Prema zakonu usvojenom 1991. godine obaveza vlade je da na godišnjoj osnovi izvještava parlament o transferima oružja. Zakon ne sadrži odredbe o provjeri ko će dobiti dozvolu za izvoz oružja i od koga. Ovo je ključni faktor jer izvozi ne treba da budu u suprotnosti sa Kodeksom ponašanja Evropske unije.



**Danska:** Ne postoji odredba o parlamentarnoj debati o izvozu oružja, niti važeći instrument za demokratsku kontrolu tog pitanja. Međutim, zbog sve većeg pritiska javnosti, ministar pravde namjerava da izda inicijalni izvještaj o izvozu oružja, koji će sadržavati kontrolu izvoza, vrijednost izvezene robe i zemlju odredišta.

**Finska:** Do sada je ministarstvo odbrane objavilo dva godišnja izvještaja o izvozu materijala u svrhe odbrane u skladu s Kodeksom ponašanja Evropske unije. Izvještaji su dovoljno sveobuhvatni tako da doprinose transparentnosti. No ipak, nedostaje redovno raspravljanje parlamenta o transferima oružja.

**Francuska:** Francuski parlament stalno postavlja sve više zahtjeva pred vladu da pojasni i obezbijedi više detalja u svojim godišnjim izvještajima, kao što su uvođenje podataka o lakom oružju, policijskoj i sigurnosnoj opremi, opremi za dvojno korištenje i o cijeloj vojnoj. Pored toga unutar parlamenta treba da se više raspravlja o izvještaju.

**Njemačka:** Prvi izvještaj o izvozu oružja objavljen je 2000. godine. Očekuje se da će slijediti komisije parlamenta proučavati naredni izvještaj: komisije za odbranu, vanjske poslove, trgovinu, a možda i ljudska prava. Uloga parlamenta će biti ograničena na retroaktivnu provjeru onoga što vlada izvozi.

**Grčka:** Ne postoje mehanizmi za izvještavanje koji bi pružili parlamentu i javnosti informacije koje se odnose na odobravanje izvoza. Jedina zvanična informacija koju imaju je iz UN-ovog registra o konvencionalnom oružju.

**Irska:** U irskom zakonu ne postoji odredba prema kojoj bi vlada imala obavezu da objavljuje izvještaje u vezi s oružjem. Međutim, nakon Kodeksa ponašanja Evropske unije, Odjel za vanjske poslove je do 2002. godine izradio dva godišnja izvještaja. Postaje običaj u parlamentu da članovi parlamenta postavljaju ministrima pitanja u vezi s dozvolama za izvoz.

**Italija:** Vlada mora izvještavati parlament o odobravanju i dostavama koje se odnose na uvoz, izvoz i tranzit opreme za svrhe odbrane. Ovo je regulisano zakonom iz 1990. godine, koji sadrži detaljan izvještaj. Međutim, parlament nema zvaničnu ulogu u provjeravanju izvještaja.

**Luksemburg:** Ne postoji značajna industrija oružja ni sistem odgovornosti.



**Nizozemska:** Prvi sveobuhvatni izvještaj o izvozu oružja je objavljen u oktobru 1998. godine. Postoji nezvanični element prethodne provjere parlamenta u nizozemskom sistemu izvoza oružja: vlada u tajnosti obavještava parlamentarnu komisiju za odbranu o svim prodajama viškova zaliha.

**Portugal:** Prije izvještaja koji je objavljen 1998. godine nisu postojale odredbe za parlamentarnu provjeru odluka kojima se dozvoljavao izvoz oružja. Također nema odredbi o raspravama parlamenta. Članovi parlamenta mogu retroaktivno postavljati pitanja o dozvolama za izvoz oružja.

**[panija:** Od 1998. godine objavljen je jedan izvještaj. Nema prethodne provjere izvoza oružja. Samo je uključena komisija za službene tajne. Rasprave u parlamentu se povećavaju.

**[vedska:** Prvi izvještaj je objavljen 1984. godine, kada je parlament oformio Savjetodavni odbor za izvoz vojne opreme kao znak za druge evropske zemlje. Parlament na godišnjoj osnovi raspravlja o izvještaju.

**Velika Britanija:** Britanski sistem izvještavanja je najtransparentniji. Od kako je objavljen prvi izvještaj 1999. godine, uspostavljena je zajednička komisija ministarstva odbrane, vanjskih poslova, međunarodnog razvoja i trgovine i industrije. Ova zajednička komisija podnosi izvještaj Domu naroda i povjereno joj je provjeravanje izvoza.

Izvor: [www.saferworld.co.uk](http://www.saferworld.co.uk), 2002

## Stručnost parlamenta

Kao što je već navedeno, stručnost parlamenta je od ključne važnosti kako bi se osiguralo da parlament vrši odgovarajuću kontrolu nad procesima trgovine i transfera oružja. Nedostatak stručnosti je jedan od glavnih razloga zašto se odlučivanje krije iza povjerljivosti. Obuka članova parlamenta, posebno onih koji su članovi nadležnih parlamentarnih komisija je od ključne važnosti. Isto tako, obuka osoblja parlamenta odnosno specijalizacija u području trgovine oružjem, nadoknadama za nabavku, operativnim istraživanjima, upravljanjem materijalima, troškovima opreme i kontrole inventara, pomaže u stvaranju grupe stručnjaka koji će biti kompetentni da odgovore na pitanja parlamentarnih komisija za odbranu. Pored toga, osnivanje banki podataka o različitim aspektima donošenja odluka u sektoru sigurnosti će otvoriti mogućnost da parlamentarne komisije za odbranu traže, zbog nadgledanja i provjeravanja odluka, relevantne informacije od izvršne vlasti i vojske.

## [ta možete učiniti kao parlamentarac

### Kontrola trgovine oružjem

- ▷ Zalagati se da kontrola međunarodne trgovine oružjem bude jedan od prioriteta parlamenta.
- ▷ Promovirati provedbu prijedloga navedenih u prilogu br. 80. pod nazivom "UN-ov program protiv ilegalne trgovine lakim oružjem i lakim oružjem: ključna pitanja za članove parlamenta".

Podržavati vašu zemlju da redovno radi u skladu s:

- zahtjevima za izvještavanje prema UN-ovom registru oružja za konvencionalno oružje;
- UN-ovim standardiziranim instrumentima za izvještavanje o vojnim troškovima;
- odgovarajućim regionalnim sporazumima koji se odnose na konvencionalno oružje.



#### Dr`avna strategija o trgovini oru`jem

- ▷ Osigurati postojanje a`urirane dr`avne strategije o prodaji oru`ja, te provjeriti da li je dosljedno predstavljena parlamentu kako bi je odobrio.
- ▷ Osigurati postojanje mehanizma prema kojem bi vlada imala obavezu da izvještava parlament o pitanjima koja se odnose na trgovinu oru`jem.

#### Embarga na oru`je

- ▷ Osigurati da se o pitanjima koja se odnose na embarga o oru`ju raspravlja na parlamentu u smislu njihove prikladnosti, njihovih posebnih modaliteta i utjecaja
- ▷ Na sjednicama parlamenta promovirati raspravu o "mudrim sankcijama", posebno imaju}i u vidu ta-ke navedene u prilogu br. 77.
- ▷ Vr{iti pritisak na vladu da po{tuje embarga na oru`je i da obezbijedi pravna sredstva i sankcije u slu-aju kr{enja embarga na oru`je.

#### Vi{kovi oru`ja

- ▷ Vr{iti pritisak na parlament ili njegove kompetentne komisije, uklju-uju}i komisiju koja se bavi carinskim pitanjima da obrate posebnu pa`nju na pitanje vi{kova oru`ja, te da poduzmu aktivnosti s ciljem sprje-avanja i kontrole:
  - Bilo kakvog transfera vi{kova oru`ja iz ili u va{oj zemlji;
  - Bilo kakve nabavke vi{kova oru`ja.
- ▷ Vr{iti pritisak na vladu da doprinese registriranju takvih vi{kova oru`ja i njihovom uni{tavanju.
- ▷ Zatim vr{iti pritisak na dr`avu da poduzme aktivnosti kako bi otkrila kompanije uklju-ene u transfer vi{kova oru`ja, te da kontroli{e njihov rad.

#### Lako oru`je

- ▷ Osigurati da parlament ili njegova odgovaraju}a komisija svake godine dobije detaljne informacije o dr`avnoj proizvodnji i prodaji osobnog oru`ja. Zahtjevati da godi{nji izvje{taj sadr`i detaljne informacije o aktivnostima kompanija koje su uklju-ene u to.
- ▷ Osigurati da prodaja osobnog oru`ja u dr`avi bude predmet strogih kriterija kao onih navedenih u ovom poglavlju.

## Šta je IPU?

Uspostavljena 1889., IPU je međunarodna organizacija parlamenata suverenih država. Njen novi status promatrača u Ujedinjenim narodima označava najnoviji korak kako bi se parlamentarna dimenzija dovela na međunarodnu scenu i učinila da se glas izabranih predstavnika naroda čuje u procesu međunarodnog pregovaranja.

Od januara/siječnja 2003., 144 države su članovi IPU. Ova organizacija okuplja parlamente oko pitanja u žiži parlamentarnog dijaloga i akcije:

- ▷ razmatranja pitanja od međunarodnog značaja i interesa,
- ▷ doprinosu odbrani i promoviranju ljudskih prava članova parlamenta,
- ▷ pomoći u konsolidaciji predstavničkih institucija širom svijeta.

Pitanja mira i sigurnosti su uvijek bili visoko pozicionirana na dnevnom redu IPU. U velikom broju prilika, njeno članstvo u punom sastavu je poduzimalo akcije u vezi sigurnosti, uključujući pitanja razoružanja, embarga i međunarodne sankcije, Međunarodni sud za zločine i terorizam. Unija je 1994. uspostavila specijalnu Komisiju u cilju promoviranja poštovanja međunarodnog humanitarnog prava. U saradnji sa Međunarodnim komitetom Crvenog križa, ova Komisija je 1999. objavila priručnik za parlamentarce o poštovanju međunarodnog humanitarnog prava.

IPU je uvijek pokazivala veliki interes za pomaganje smirivanja tenzija kroz političko pregovaranje. Sastanci IPU-e uvijek nude priliku za dijalog kako bi se ublažile tenzije i izgradilo povjerenje. Ova organizacija ima i parlamentarnu komisiju za pomaganje postizanja zadovoljavajućeg rješenja na Srednjem Istoku i Gruppu za potporu dijaloga između predstavnika postojećih političkih stranaka u dva dijela Kipra. IPU ima i poseban mehanizam za brigu o sigurnosti i saradnji na Mediteranu.

### Glavni ured IPU

Inter-Parliamentary Union  
Chemin du Pommier 5  
Case Postale 330  
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva  
Switzerland  
Tel: 41 22 919 41 50  
Fax: 41 22 9919 41 60  
e-mail: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
Website: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

### Ured Stalnog promatrača IPU pri UN-u

Inter-Parliamentary Union  
220 East 42nd Street  
Suite 3102  
New York, N.Y. 10017  
USA  
Tel. (212) 557 58 80  
Fax (212) 557 39 54  
e-mail: [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)

## Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama (DCAF)

Usprkos napretku koji postignut u proteklom desetljeću, transformacija i upravljanje demokratskim civilno-vojnim pitanjima i dalje ostaje izazov za mnoge države. Ovo je osobito tačno za zemlje u tranziciji ka demokraciji, postkonfliktim društvima devastiranim ratom. Oružane i paravojne snage, kao i policija, pogranična služba i druge strukture koje su zadužene za sigurnost, ostaju bitni akteri u velikom broju zemalja. Prije češće nego ne, oni postupaju poput "države u državi" i time opterećuju u velikoj mjeri slabe resurse, kočé procese demokratizacije i povećavaju vjerovatnoću unutarnjih i međunarodnih sukoba. Stoga je opće prihvaćeno da demokratska i civilna kontrola struktura ovih snaga predstavlja instrument od suštinske važnosti u sprječavanju sukoba, promoviranju mira i demokracije i osiguravanja održivog socijalno-ekonomskog razvitka.

Jačanje demokratske i civilne kontrole nad strukturama sile postalo je bitno pitanje strategije na dnevnom redu međunarodne zajednice. U oktobru/listopadu 2000., kao konkretan doprinos ovom općem i pozitivnom trendu, švajcarska vlada je uspostavila Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama u Ženevi (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces - DCAF), na inicijativu Federalnog ministarstva odbrane, civilne zaštite i sporta i Federalnog ministarstva spoljnih poslova.

### Djelatnost

Centar ohrabruje i podržava ne-državne institucije u njihovim nastojanjima u jačanju demokratske i civilne kontrole nad oružanim snagama i snagama sigurnosti i promovira međunarodnu saradnju u ovoj oblasti, inicijalno ciljajući na euro-atlantske regije.

U sprovođenju ovih ciljeva, Centar:

- **Prikuplja informacije, poduzima naučno-istraživački rad i angažira se u aktivnostima umrežavanja** u cilju identifikacije problema, određivanja lekcija koje su naučene i predlaganja najboljih praksi na području demokratske kontrole oružanih snaga i civilno-vojnih odnosa;
- **pruža ekspertnu pomoć i potporu** svim zainteresiranim stranama, posebno vladama, parlamentima, vojnim vlastima, međunarodnim

organizacijama, nevladinim organizacijama, akademskim krugovima.

DCAF radi u tijesnoj saradnji sa državnim vlastima, međunarodnim i nevladinim organizacijama, akademskim krugovima i ekspertima kao pojedincima. U svom operativnom i analitičkom radu, DCAF se oslanja na podršku 42 vlade zatupljene u Vijeću fondacije, na svoj Međunarodni savjetodavni odbor koji ima 50 priznatih eksperata, na svoj odjel za analitiku i strateško planiranje ("Think Tank") i radne grupe. Centar je uspostavio partnerstvo ili sklopio sporazume sa jednim brojem instituta za istraživački rad i sa više međunarodnih organizacija i interparlamentarnih skupština.

### Program rada

U cilju detaljnog bavljenja specifičnim temama demokratske kontrole nad oružanim snagama, DCAF je uspostavio ili je u procesu uspostavljanja 12 tematskih **radnih grupa** koje pokrivaju sljedeća pitanja: reforma u sektoru sigurnosti; parlamentarni nadzor nad oružanim snagama; pravna dimenzija demokratske kontrole oružanih snaga; izgradnja transparentnosti u budžetiranju i nabavkama u odbrani; demokratska kontrola policije i drugih nevojnih snaga sigurnosti; konverzija civilno-vojnih odnosa i smanjenje potencijala; vojska i društvo; izgradnja civilnog društva; civilno-vojni odnosi u postkonfliktnim situacijama; kriteriji uspjeha ili neuspjeha u demokratskoj kontroli oružanih snaga; civilno-vojni odnosi u afričkom kontekstu. Planiranje, menadžment i koordinacija radnih grupa su centralizirani u odjelu za analitiku i strateško planiranje Centra.

DCAF pruža ekspertizu na bilateralnim i multilateralim razinama i bavi se također pitanjima koja su u žiži interesovanja šire javnosti. Jedan broj bilateralnih projekata u područjima reforme sektora sigurnosti i parlamentarne kontrole nad oružanim snagama je u toku u državama jugoistočne i istočne Evrope. Na multilateralnoj razini DCAF radi na sprovođenju više projekata u okviru Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu i Organizaciju za sigurnost i saradnju u Evropi. Centar redovno izdaje publikacije, organizira konferencije, radionice i druge skupove. On se koristi informacionim tehnologijama, uključujući i vlastiti website (<http://www.dcaf.ch>), kako bi dosegao i do ciljanog auditorija i šire javnosti.



## Organizacija i budžet

DCAF je međunarodna fondacija na temelju švajcarskog zakona. Četrdeset dvije vlade zastupljene su u Vijeću Fondacije Centra.\* Međunarodni savjetodavni odbor sastavljen je od vodećih svjetskih eksperata u oblasti odbrane i sigurnosti koji daju svoje savjete direktoru po pitanjima ukupne strategije Centra. DCAF upošljava oko 40 specijalista sa 23 različite nacionalnosti koji rade u četiri odjela: Odjel za analitiku i strateško planiranje ("Think Tank"), Vanjski programi, Informacioni resursi i Administracija.

Švajcarsko federalno ministarstvo odbrane, civilne zaštite i sporta finansira veliki dio budžeta DCAF-a, a taj iznos za 2002. je bio osam miliona švajcarskih franaka. Još jedan značajan akter je i švajcarsko Federalno ministarstvo spoljnih poslova. Neke od država članica DCAF Fondacije daju svoju podršku DCAF tako što upućuju svoje osoblje na rad u Centar ili pomažu njegove specifične aktivnosti.

## Kontakti

U slučaju potrebe za dodatnim informacijama molimo kontaktirajte:  
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)  
Rue de Chantepoulet 11, P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland  
Tel: +41 (22) 741-7700; Fax: +41 (22) 741-7705;  
E-mail [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch); Website: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

---

\* Albanija, Armenija, Austrija, Azerbejdžan, Bjelorusija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Gruzija, Hrvatska, Irska, Italija, Južna Afrika, Latvija, Litvanija, Mađarska, Moldavija, Nigerija, Nizozemska, Njemačka, Norveška, Obala Slonovače, Poljska, Portugal, Rumunija, Ruska Federacija, SAD, Srbija i Crna Gora, Slovačka Republika, Španjolska, Švedska, Švajcarska, UK, Ukrajina i Ženevski kanton.



## Index

- A
- Afrička unija
  - Akteri privatne sigurnosti
  - Alternativna služba: vidi *prigovarači savjesti*
- B
- Budžet
  - Budžet odbrane
- C
- Centri za pritvor
  - Civilno-vojni odnosi
  - Cyber-kriminal
- D
- Demokratija
  - Demokratizacija (vojske)
  - Demokratska kontrola: vidi *nadzor*
  - Demokratske vrijednosti
  - Druge državne vojne organizacije
  - Društvo: vidi *građansko društvo*
  - Država
- E
- Ekonomičnost
  - Ekspertiza
  - Embargo na uvoz naoružanja: vidi *sankcije*
  - Evropska unija
- G
- Gender: vidi *žene*
  - Građanska prava
  - Građansko društvo
  - Građansko obrazovanje
- H
- Hitnost: vidi *vanredne okolnosti*
  - Humanitarne misije
  - Humanitarno pravo
- I
- Informativni rat: vidi *Cyber-kriminal*
  - Inicijative naroda
  - Innere Führung (vodstvo)
  - Internacionalizacija (vojske)
  - Internet
  - Interparlamentarna unija
  - Izgradnja mira
- J
- Izvršna vlast: vidi *vlada*
  - Jedanaesti septembar
- K
- Katastrofe/krize
  - Kodeks ponašanja
  - Političko-vojni aspekti sigurnosti (OSCE)
  - Transfer naoružanja (EU)

Zvaničnici koji rade na provedbi zakona (UN)	Neposlušnost
Kolektivna sigurnost	Nevladina organizacija
Komitet	○
Konflikt	Obavještajne službe (vidi također i tajnost)
Kontrola granica	Običajno pravo
Korupcija	Očuvanje mira: vidi <i>mirovne misije</i>
L	Odbrambena reforma
Lako naoružanje	Odbrana
Legitimnost	Odgovornost (vidi također i <i>nadzor</i> )
LJ	Politička odgovornost
Ljudska prava	Unutarnja odgovornost
M	Odlučivanje
Maltretiranje (regruta)	Ombudsmen
Mediji	Opozicija
Međunarodne mirovne misije: vidi <i>mirovne misije</i>	Organizacija afričkog jedinstva (vidi također <i>Afrička unija</i> )
Međunarodne organizacije (vidi također pod <i>nazivom organizacija</i> )	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
Međunarodni propisi	Oružane snage: vidi <i>vojska</i>
Međunarodno pravo	P
Mirovne misije	Paravojne jedinice: vidi <i>druge državne vojne organizacije</i>
N	Parlamentarne skupštine
Nabavka	NATO – Parlamentarna skupština
Nadzor	Parlamentarna skupština Vijeća Evrope
Demokratski nadzor	Parlamentarna
Parlamentarni nadzor	Debata
Najbolje prakse	Istraživanje
Naoružavanje	

Osoblje	Reforma
Ovlasti	Odbrambena reforma
Pitanja	Reforma policije
Resursi	Reforma sektora sigurnosti
Saslušanja	Regrutiranje
Parlamentarne komisije	Revizija
Komisija za obavještajno-sigurnosna pitanja	S
Komisija za odbranu	Sankcije
Komisija za sigurnost	Saradnja
Penzije	Saslušanja
Penzionisanje: vidi <i>penzije</i>	Sigurnosna politika
Plaće (aktivnih vojnih lica)	Sigurnost
Policija	Sigurnost ljudi
Pomoć u slučaju katastrofe	Sistemi utvrđivanja budžeta
Povjerljivost: vidi <i>tajnost</i>	Sjeveroatlantska ugovorna organizacija
Praćenje	Sporazumi (međunarodni)
Pravila angažmana	Stranci
Pravosuđe	Stvaranje mira
Prigovarači/prigovor savjesti	Sudovi
Principi	Svjetska banka
Prisluškovanje	T
Provođenje mira	Tajnost (vidi također <i>obavještajne službe</i> )
Provođenje zakona	Terorizam (vidi također <i>unutarnja sigurnost</i> )
R	Definicija terorizma
Rad policije u zajednici	Mjere
Raspoređivanje snaga u druge zemlje	Politika
Rat	Zakoni
Razoružanje	Tortura

Transparentnost	Z
Trgovina/transfer naoružanja	Zajednica nezavisnih država
Troškovi (vojni)	Zakon o slobodi informiranja
Trupe: vidi <i>vojska</i>	Zapadnoevropska unija
U	Zastupnička udruženja
Udruženje zemalja Jugoistočne Azije	Zatvori: vidi <i>pritvori</i>
Ugovori: vidi <i>sporazumi</i>	Ž
Ujedinjeni narodi	Žene
Unutarnja sigurnost	
Uprava	
Djelotovorna uprava	
Demokratska uprava	
Dobra uprava	
Ured za reviziju	
Ustav/ustavni okvir	
V	
Vanredne okolnosti	
Vanredno stanje /opsada: (vidi <i>vanredne okolnosti</i> )	
Vijeće Evrope	
Vijeće sigurnosti	
Vlada	
Vojna lica	
Vojne unije: vidi <i>zastupnička udruženja</i>	
Vojska	
W	
World Wide Web, vidi Internet	