

Parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom:

Načela, mehanizmi i praksa

“Vis consilii expers mole ruit sua”

(Snaga bez umnih sposobnosti sama se od sebe ruši)

Horacije, Ode, 3, 4, 65

Sljedeće su osobe sudjelovale u izradi IPU-DCAF-ova priručnika o parlamentarnome nadzoru sigurnosnoga sektora

Glavni urednici:

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

Urednik i glavni autor:

Hans Born (Nizozemska)

Suradnici:

Aleksej Arbatov (Rusija), Jean-Cristophe 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 Gavrilesco (Rumunjska), Wilhelm Germann (Njemačka), Owen Greene (Velika Britanija), Miroslav Hadžić (Srbija i Crna Gora), Karl Haltiner (Švicarska), Heiner Hänggi (Švicarska), David Hobbs (Velika Britanija), Jan Hoekema (Nizozemska), Rogier Huizenga (Nizozemska), Andrzej Karkoszka (Poljska), Peter G. Kelly (SAD), Simon Lunn (Velika Britanija), Tom McDonald (Velika Britanija), Dorijan Maršič (Slovenija), Gian Giacomo Migone (Italija), Michael F. Noone (SAD), Aleksandr Pikajev (Rusija), Christine Pintat (Francuska), Andreas Prüfert (Njemačka), Christopher Sabatini (SAD), Liliane Serban (Rumunjska), 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 (Ěeška), Casper W. Vroom (Nizozemska), Tamas Wachslar (Mađarska), Donna Winslow (Kanada), Herbert Wulf (Njemačka)

Urednički odbor:

Willem van Eekelen (Nizozemska), Andreas Gross (Švicarska), Miroslav Filipović (Srbija i Crna Gora), Stepan Sulakšin (Rusija), Dimitro Tabačnik (Ukrajina), Ahmad Husni Hanadzlah (Malezija), Adeseye Ogunlewe (Nigerija) i Elissavet Papadimitriou (Grčka) članovi IPU-ova Odbora za politička pitanja, međunarodnu sigurnost i razoružanje i Beth Mugo (Kenija) i Ricardo Vazquez (Argentina) članovi IPU-ova Odbora za parlamentarna pitanja, pravosuđe i ljudska prava

Jezični urednik:

Oliver Wates (Velika Britanija)

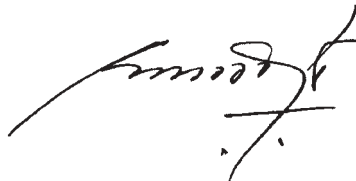
Izvornik: na engleskome jeziku, Ženeva, 2003.

Predgovor

Budući da je sigurnost presudna za dobrobit naroda, nužno je da sigurnosna politika države odražava i njezina gledišta. U tu politiku moraju biti ugrađene temeljne vrijednosti i načela vezana uz sigurnost, koje država nastoji njegovati i štiti.

Stoga je neupitna potreba za tijesnom suradnjom izabranih predstavnika naroda u parlamentu s vladom i sigurnosnim sektorom. No, iako oni djeluju s istim ciljem, njihove uloge jesu i moraju biti temeljito različite. Parlament je odgovoran za utvrđivanje zakonskih mjerila, izglasavanje proračuna i nadziranje sigurnosnih djelatnosti. Ove odgovornosti može u potpunosti izvršavati samo ako ima širok pristup podacima i nužnim stručnim znanjima te ako je ovlašten i voljan pozivati vladu na odgovornost. To, s druge strane, zahtijeva društvenu potku koja će se oslanjati na povjerenje i dijalog.

U Čileu su se tijekom godina poboljšali odnosi između društva i oružanih snaga. Danas će međunarodna zajednica ondje naići na ozračje uzajamnog poštovanja i suradnje, koje će nadamo se u budućnosti dodatno ojačati. Uvjereni smo da će ovaj priručnik svim ključnim igračima na sigurnosnoj pozornici pomoći pri lakšem usmjeravanju svojih suradničkih nastojanja prema općemu dobru svih građana.



Senador Sergio Pérez Verdugo
Predsjednik Vijeća Međuparlamentarne unije

Uvodna riječ

Od pradavnih vremena, nacionalna suverenost i sigurnost smatraju se presudnima za opstojnost države. Uloga onih čiji je posao zajamčiti sigurnost, danas doživljava bitne promjene. Nove vrste oružanih sukoba i sve čvršće veze među državama iziskuju inovativne odgovore i nove načine razmišljanja o samome pojmu sigurnosti. Napadi 11. rujna 2001. i događaji koji su slijedili dodatno su naglasili ovu potrebu.

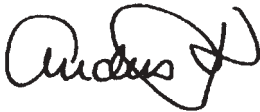
Djelotvoran parlamentarni nadzor utoliko je postao još bitniji, kako bi se osiguralo potpuno transparentno i odgovorno osmišljavanje i provođenje novih vrsta odgovora. Inače postoji opasnost da sigurnosne službe krivo protumače svoju zadaću i počnu djelovati poput države unutar države, predstavljajući pritom golemo opterećenje za ionako oskudna sredstva, ili vršeći prekomjeran politički i gospodarski utjecaj. One tako mogu omesti demokratizaciju, pa čak povećati vjerojatnost sukoba. Iako su tranzicijska, ratom razorena ili krizama pogođena društva u osobitoj pogibelji, stabilne se demokracije također moraju znati nositi s civilno-vojnim odnosima, preobražavajući ih i usmjeravajući kako bi održale korak sa stalnim promjenama u sigurnosnome okružju.

Osebjuna narav i dinamika sigurnosnoga sektora predstavljaju pravi izazov djelotvoru parlamentarnom nadzoru. Raznolikost katkad vrlo stručnih pitanja uključenih u ovu problematiku, veliki razmjeri i složenost ustroja sigurnosnog osoblja te, vrlo često, zakoni, propisi i praksa na području čuvanja tajne, parlamentarcima uvelike otežavaju djelotvoran rad ako se pritom ne mogu poslužiti neovisnim znanstvenim i stručnim resursima.

Polazeći od tih pretpostavka, Međuparlamentarna unija (IPU) i Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama (DCAF) suglasili su se oko prisutnosti praktične potrebe za sažetim i pristupačnim vodičem koji bi pružio sveobuhvatan uvid u praksu i mehanizme koji bi mogli uobličiti doprinos parlamenta nadzoru nad sektorom sigurnosti. Ovaj priručnik predstavlja krajnji ishod te zamisli. Tijekom cijeloga postupka sastavljanja, tekst je pomno razmatrao i "izoštavao" urednički odbor parlamentaraca, a provjeravali su ga najrazličitiji stručnjaci.

Priručnik je sastavljan pod pretpostavkom da ne postoji jedinstven model parlamentarnog nadzora, primjenjiv na sve zemlje. Propisi i praksa prihvaćeni i

djelotvorni na jednome mjestu, na nekom drugom mogu biti nezamislivi ili neprikladni. K tomu, ovlasti svih parlamenata nisu jednake. S obzirom na ove različite okolnosti, neki prijedlozi u priručniku možda će se doimati idealističkima. Istodobno, zbog složene naravi sigurnosnih pitanja, u jednoj je knjizi nemoguće obraditi bašsve aspekte. Ovaj priručnik stoga valja promatrati kao opći uvod u unapređivanje parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom, koji će nadamo se potaknuti čitatelja na obavljanje daljnjih istraživanja. U konačnici, nadamo se da će ova knjižica pridonijeti pružanju jamstava da sigurnosna politika i praksa istinski odražavaju težnje građana u čijoj službi i trebaju biti.



Anders B. Johnsson

Glavni tajnik
Međuparlamentarne unije



Veleposlanik dr. Theodor H. Winkler

Ravnatelj
Ženevskoga centra za demokratski
nadzor nad oružanim snagama

Što možete naći u ovome priručniku?

Ovaj je priručnik podijeljen na osam glava. Svaka sadržava nekoliko poglavlja te se može čitati na dva različita načina. Cjelovito čitanje priručnika pružit će najobuhvatniji uvid u sigurnosna pitanja i ulogu parlamentarnog nadzora. No, moguće je i selektivno čitanje onih glava i poglavlja koja imaju osobito značenje za korisnika. Upravo je u tu svrhu zamišljeno kazalo i različite unakrsne upute.

U cijelome su priručniku posebni osjenčani prilozi u kojima se objašnjavaju složena pitanja iz glavnoga teksta, daju primjeri zakona i propisa te se upozorava na praksu parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom u pojedinim zemljama. Na kraju većine poglavlja dio je pod naslovom “Što možete učiniti kao parlamentarac?”, u kojem su sadržane konkretne preporuke. No, kao što smo već napomenuli, te preporuke valja promatrati u kontekstu svake pojedine države.

U prve dvije glave postavljaju se teoretski i analitički okviri za ispitivanje parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom. Glava I. ponajprije se bavi razvojem pojma sigurnosti i pruža opći uvid u ulogu parlamenta i drugih državnih tijela u vezi s pitanjima sigurnosti. Bitnija pitanja koja se obrađuju u glavi I. sljedeća su:

- Koja su novija zbivanja na području sigurnosti?
- Koje su tzv. nove prijetnje i odgovori?
- Zašto je parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom nužan?
- Koja su glavna načela demokratskog upravljanja sigurnosnim sektorom?
- Koja je uloga parlamenta u odnosu na vladu i sudstvo?

U II. glavi opisuju se sve faze u ciklusu politike nacionalne sigurnosti, kao i međunarodni propisi bitni za politiku nacionalne sigurnosti. Zadnja dva poglavlja II. glave bave se ulogom građanskog društva i sredstava javnog priopćavanja te jednakošću spolova na području sigurnosti. Važnija su pitanja sljedeća:

- Koja je uloga parlamenta u donošenju odluka vezanih uz politiku nacionalne sigurnosti?
- Kako međunarodno pravo ograničava ili pospješuje mogućnosti za politiku nacionalne sigurnosti?
- Koja je uloga građanskog društva i sredstava javnog priopćavanja u odnosu na sigurnosni sektor te kako parlament može iskoristiti njihove različite doprinose?
- Kako se javnost može upoznavati sa sigurnosnim pitanjima?
- Kakva je uloga žena u sigurnosnom sektoru?

III. glava odgovara na pitanje “Tko je tko?” u sigurnosnom sektoru, a riječ je o vojsci, policiji i obavještajnim službama, ostalim državnim tijelima s vojnim značajkama i privatnim sigurnosnim tvrtkama.

- Koje su osnovne zadaće i posebne značajke pojedinih sigurnosnih služba?
- Koji su mehanizmi unutarnje i političke odgovornosti potrebni?
- Kako parlamenti mogu djelotvorno nadzirati sigurnosne službe?

U IV. glavi ispituju se pomagala i sredstva kojima se parlamentarci mogu poslužiti radi nadziranja sigurnosnog sektora te se odgovara na, među ostalim, sljedeća pitanja:

- Kojim se pomagalima mogu poslužiti parlamentarci kako bi osigurali nadzor nad sigurnosnim sektorom?
- Kako unaprijediti parlamentarnu stručnost na području sigurnosnih pitanja?
- Koja je uloga parlamentarnih istraga i rasprava o sigurnosnim pitanjima?
- Kako odbori za obranu mogu učinkovito djelovati?
- Koja je uloga pučkoga pravobranitelja?
- Kako djeluje institucija pučkoga pravobranitelja za pitanja obrane?
- Zašto bi parlamentarci trebali posjećivati prostorije sigurnosnih služba?

V. glava bavi se okolnostima koje za sigurnost predstavljaju poseban izazov, kao što su izvanredna stanja, prijetnje nacionalnoj sigurnosti, terorizam ili kibernetički kriminal. U osnovnim se crtama obrađuju i posljedice sudjelovanja u međunarodnim mirovnim misijama koje se često upućuju u područja na kojima je sigurnost posve odsutna ili je u najboljem slučaju krhka. Dakle, V. glava, među ostalim, bavi se sljedećim pitanjima:

- Kako održati osjetljivu ravnotežu između izvanrednih stanja i očuvanja unutarnje sigurnosti te poštovanja ljudskih prava?
- Koji su ciljevi i ograničenja izvanrednog stanja?
- Koje su promjene nastale nakon 11. rujna? Kako razlikovati terorizam od legitimnih demokratskih prosvjeda? Kakva je na tome području uloga parlamenta?
- Kolika je važnost parlamentarnog sudjelovanja u donošenju odluka o slanju vojnih snaga u inozemstvo u sklopu međunarodnih mirovnih operacija?

U VI, VII. i VIII. glavi razmatraju se tri osnovna resursa vezana uz sigurnosni sektor. VI. glava bavi se obrambenim proračunom i njegovim nadzorom, kako parlamentarnim, tako i a posteriori nadzorom koji obavljaju državna tijela nadležna za reviziju.

- Kako proračun može biti jedan od ključnih čimbenika sigurnosti?
- Kako primijeniti transparentnost i odgovornost na utvrđivanje sigurnosnog proračuna?
- Koji su preduvjeti odgovarajućeg nadzora nad izradom sigurnosnog proračuna?
- Kako revidirati sigurnosni sektor? Zašto je neovisna revizija važna i kako funkcionira?

VII. se glava bavi kadrovskim pitanjima u sigurnosnome sektoru, a zamišljena je kako bi parlamentarcima pomogla pri uređivanju uzimanja u službu, izbora i stručnog osposobljavanja pripadnika oružanih snaga, umirovljenja i mirovinskih sustava, novačenja i civilnog služenja vojnoga roka.

- Kako demokratske vrijednosti usaditi u sigurnosni kadar?
- Mogu li pripadnici oružanih snaga osnivati sindikate?
- Kakva je profesionalna etika sektora?
- Kako su obveza služenja vojnog roka i zamjenska služba uređeni u pojedinim zemljama?
- Postoje li kodeksi ponašanja pripadnika oružanih snaga? Postoje li međunarodne norme?
- Koji su aspekti kadrovskog upravljanja u ovome sektoru bitni za parlamentarce?

Napokon, VIII. glava bavi se materijalnim sredstvima u sektoru sigurnosti, a posebice nabavom (što od koga kupiti), trgovinom i prometom oružja.

- Koja su zakonska ograničenja?
- Na što se odnosi sveobuhvatno donošenje odluka o nabavci?
- Kakve okolnosti opravdavaju tajnost?
- Kako parlament može ocjenjivati ova pitanja?

Sadržaj

<i>Popis suradnika</i>	2
<i>Predgovor</i>	3
<i>Uvodna riječ</i>	5
<i>Što možete naći u ovome priručniku</i>	7

Popis posebnih priloga	11
---	----

Glava I.

Razvoj koncepta i čimbenika sigurnosti: izazov s kojim se suočavaju parlamenti

<i>Poglavlje 1. - Promjene sigurnosti u svijetu promjena</i>	17
<i>Poglavlje 2. - Važnost parlamentarnog nadzora</i>	20
<i>Poglavlje 3. - Uloge i odgovornosti parlamenta i drugih državnih tijela</i>	22

Glava II.

Nadzor nad politikom nacionalne sigurnosti

<i>Poglavlje 4. - Utvrđivanje politike nacionalne sigurnosti</i>	29
<i>Poglavlje 5. - Politika nacionalne sigurnosti i međunarodni propisi</i>	34
<i>Poglavlje 6. - Uloga građanskog društva i sredstava javnog priopćavanja</i>	38
<i>Poglavlje 7. - Jednakost spolova i sigurnosna politika</i>	46

Glava III.

Glavne operativne sastavnice sigurnosnog sektora

<i>Poglavlje 8. - Vojska</i>	55
<i>Poglavlje 9. - Ostala državna tijela s vojnim značajkama</i>	60
<i>Poglavlje 10. - Policijske strukture</i>	63
<i>Poglavlje 11. - Tajne i obavještajne službe</i>	66
<i>Poglavlje 12. - Privatne zaštitarske i vojne tvrtke</i>	71

Glava IV.

Nacionalna sigurnost pod parlamentarnom paskom: pretpostavke i mehanizmi

<i>Poglavlje 13. - Pretpostavke djelotvornog parlamentarnog nadzora</i>	77
<i>Poglavlje 14. - Primjena parlamentarnih mehanizama na sigurnosni sektor</i>	82

Poglavlje 15. - Parlamentarni odbori za obranu ili sigurnost	88
Poglavlje 16. - Pučki pravobranitelj	92
Poglavlje 17. - Posjećivanje prostorija sigurnosnih služba	96

Glava V.

**Nadziranje sigurnosnih služba na djelu:
posebne okolnosti i djelovanja**

Poglavlje 18. - Izvanredna stanja	101
Poglavlje 19. - Očuvanje unutarnje sigurnosti	105
Poglavlje 20. - Terorizam	109
Poglavlje 21. - Sigurnost i informacijska tehnologija: nova pomagala i izazovi	117
Poglavlje 22. - Međunarodne mirovne misije	120

Glava VI.

**Financijska sredstva: ostvarivanje djelotvornog proračunskog nadzora
na području sigurnosti**

Poglavlje 23. - Sigurnost i ovlast raspolaganja proračunskim sredstvima	131
Poglavlje 24. - Revizija državnih proračunskih izdatakaza sigurnost	143

Glava VII.

**Ljudski resursi u sigurnosnome sektoru: osiguravanje profesionalnosti
i demokratskog nadzora**

Poglavlje 25. - Promicanje demokratskih vrijednosti unutar sigurnosnog sektora	151
Poglavlje 26. - Kadrovsko upravljanje u sigurnosnom sektoru	161
Poglavlje 27. - Vojna obveza i prigovor savjesti	164

Glava VIII.

**Materijalna sredstva: ostvarivanje djelotvornog nadzora nad prometom
i nabavom naoružanja**

Poglavlje 28. - Nabava naoružanja i vojne opreme	173
Poglavlje 29. - Trgovina i promet naoružanja	178

Međuparlamentarna unija	189
--	-----

Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama	190
---	-----

Tematsko kazalo	193
----------------------------------	-----

Popis posebnih priloga

Prilog 1.	Ostale prijetnje sigurnosti danas obuhvaćaju, pojedinačno ili zajednički	18
Prilog 2.	Različite vrste sigurnosnih aranžmana	19
Prilog 3.	Moguće uloge pojedinih ogranaka državne vlasti u vezi sa sigurnosnim sektorom.	23
Prilog 4.	Dobro upravljanje kao jedna od dragocjenih pretpostavaka demokratskog nadzora nad sigurnosnim sektorom	25
Prilog 5.	Preispitivanje nacionalne politike sigurnosti	29
Prilog 6.	Izravna demokracija i ratifikacija međunarodnih ugovora i drugih važnih sporazuma: švicarski primjer	36
Prilog 7.	Građansko društvo u Latinskoj Americi: praktičan primjer uloge i značenja organizacija građanskog društva	39
Prilog 8.	Nove vrste ratova: teška vremena za slobodu tiska.	41
Prilog 9.	Sloboda tiska nakon 11. rujna 2001.	42
Prilog 10.	Parlamentarne internetske stranice	43
Prilog 11.	Parlamenti i sredstva javnog priopćavanja	44
Prilog 12.	Pitanje jednakosti spolova u mirovnim procesima	47
Prilog 13.	Mirovne operacije i procesi s gledišta jednakosti spolova	47
Prilog 14.	Udio žena u vojnom osoblju: primjer zemalja NATO-a	49
Prilog 15.	Sudjelovanje žena u sigurnosnoj politici kao dio uključivanja spolnoga pitanja u glavne tijekove društvenog života	48
Prilog 16.	Nove dimenzije i izazovi koje donosi uključivanje žena u sigurnosni sektor	50
Prilog 17.	Zemlje bez vojnih snaga	55
Prilog 18.	Preustroj obrane: zašto?	56
Prilog 19.	Korištenje vojske u policijske svrhe u Južnoafričkoj Republici	57
Prilog 20.	Primjeri ostalih državnih jedinica s vojnim značajkama u određenim zemljama	61
Prilog 21.	Ključne značajke demokratske policije	63
Prilog 22.	Opasni poremećaji i okolnosti	64
Prilog 23.	Policija u Eritreji: primjer zemlje u razvoju	65
Prilog 24.	Parlament i posebna izdvajanja za obavještajne agencije: primjer Argentine	67
Prilog 25.	Primjeri prakse parlamentarnih odbora zaduženih za povjerljive dokumente	68
Prilog 26.	Privatne zaštitarske i vojne tvrtke i neke moguće opasnosti za demokraciju	72

Prilog 27.	Sredstva i pomagala kojima se parlament može poslužiti radi osiguranja demokratskog nadzora nad sigurnosnim sektorom	78
Prilog 28.	Proaktivne strategije parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom.	79
Prilog 29.	Mehanizmi i praksa unapređivanja parlamentarne stručnosti o pitanjima sigurnosti: nekoliko prijedloga	80
Prilog 30.	Uobičajene značajke parlamentarnih mehanizama i postupaka nadzora nad izvršnom vlasti.	83
Prilog 31.	Prijedlozi za djelotvorno postavljanje pitanja.	84
Prilog 32.	Ključna obilježja parlamentarnih odbora za istrage	85
Prilog 33.	Pokretanje istrage o postupcima pripadnika kanadskih snaga razmještenih u Somaliji: primjer javnog učinka parlamentarnih izvješća o sigurnosnim pitanjima	87
Prilog 34.	Moguće ključne zadaće parlamentarnog odbora za obrambena i sigurnosna pitanja	89
Prilog 35.	Zajedničke sjednice odbora za vanjske poslove i odbora za obranu Stortingeta (norveškog parlamenta)	90
Prilog 36.	Pučki pravobranitelj.	92
Prilog 37.	Pregled djelokruga pučkog pravobranitelja za pitanja obrane u određenim zemljama	93
Prilog 38.	Njemački parlamentarni povjerenik za oružane snage	94
Prilog 39.	Argentinski primjer	96
Prilog 40.	Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja proširuje mogućnosti obilaska prostorija sigurnosnih služba	97
Prilog 41.	Izvanredna stanja: svrha i načela	102
Prilog 42.	Istodobno očuvanje sigurnosti i demokracije	106
Prilog 43.	Poremećaji s ozbiljnim posljedicama.	107
Prilog 44.	Odgovor Vijeća sigurnosti UN-a na događaje 11. rujna	110
Prilog 45.	Borba protiv terorizma	111
Prilog 46.	Konvencija o zaštiti osoba u pogledu automatske obrade osobnih podataka (ETS br. 108.)	118
Prilog 47.	Uspostava mira, očuvanje mira, nametanje mira i izgradnja mira: neke korisne definicije UN-a	120
Prilog 48.	Postupak razmještanja mirovnih snaga UN-a korak po korak.	124
Prilog 49.	Pravila angažmana mirovnih misija	124
Prilog 50.	UN-ova obuka pripadnika mirovnih snaga	126
Prilog 51.	Proračun: ključno sredstvo demokratskog upravljanja	131
Prilog 52.	Zašto bi parlament trebao aktivno sudjelovati u proračunskom postupku?	132
Prilog 53.	Izdaci za obranu kao postotak BDP-a pojedinih svjetskih područja i zemalja	133

Prilog 54.	Planski, programski i proračunski sustav (PPPS)	135
Prilog 55.	Osnovne stavke proračuna za obranu: španjolski obrambeni proračun za 2002.	137
Prilog 56.	Ključne zapreke transparentnosti u izradi sigurnosnog proračuna . . .	138
Prilog 57.	Tri stupnja povjerljivosti u sigurnosnom proračunu	139
Prilog 58.	Glavne teškoće koje ograničavaju djelotvornost proračunskog nadzora nad sigurnosnim sektorom.	140
Prilog 59.	Obrambeno-proračunska praksa u pojedinim zemljama Jugoistočne Europe	141
Prilog 60.	Državni ured za reviziju	143
Prilog 61.	Uloga Državnog ureda za reviziju u parlamentarnome nadzoru nad sigurnosnim sektorom u Velikoj Britaniji	145
Prilog 62.	Gruzijski parlament i proračunski nadzor	146
Prilog 63.	Preporuka Vijeća Europe o pravu udruživanja pripadnika profesionalnog sastava oružanih snaga	153
Prilog 64.	Vodstvo i građansko obrazovanje u njemačkim oružanim snagama: načela "Innere Führunga"	156
Prilog 65.	Kodeks ponašanja službenika nadležnih za provođenje zakona	157
Prilog 66.	OESS-ov Kodeks ponašanja u pogledu političko-vojnih aspekata sigurnosti (1994.): ključne značajke	158
Prilog 67.	Kadrovsko upravljanje: ključna pitanja za parlamentarce	
Prilog 68.	Vojna obveza diljem svijeta	165
Prilog 69.	Zlostavljanje ročnika	166
Prilog 70.	Rezolucija 1998/77 Povjerenstva UN-a za ljudska prava: prigovor savjesti.	168
Prilog 71.	Zamjenska služba: švicarski primjer.	169
Prilog 72.	Zašto bi parlamentarci trebali voditi brigu o nabavci oružja.	174
Prilog 73.	Loša ili nejasna politika nabave oružja ili izrazito povjerljivi postupci nabavke mogu dovesti do...	175
Prilog 74.	Nizozemska politika nabave za potrebe obrane: dimenzija parlamentarnog nadzora	176
Prilog 75.	Promet naoružanja: definicija	178
Prilog 76.	Regionalni sporazumi o prometu naoružanja	179
Prilog 77.	"Izoštavanje" sankcija na uvoz oružja: što parlamenti mogu učiniti . .	182
Prilog 78.	Trgovanje viškom oružja: štetna popratna pojava razoružanja	183
Prilog 79.	Procjena podataka o trgovini streljačkim oružjem	184
Prilog 80.	UN-ov Program djelovanja protiv nezakonite trgovine streljačkim i lakim oružjem: bitna pitanja za parlamentarce.	184
Prilog 81.	Uloga parlamenta u nadzoru nad izvozom oružja: transparentnost i odgovornost u zemljama Europske unije.	185

Glava I.

**Razvoj koncepata
i čimbenika sigurnosti:
Izazov s kojim se suočavaju parlamenti**

Promjene sigurnosti u svijetu promjena

Tijekom protekloga desetljeća, svjetska sigurnosna situacija stubokom se promijenila. Iako su stare prijetnje većpomalo izbledjele, njihovo su mjesto zauzeli novi i zastrašujući izazovi. To je potaknulo nove načine razmišljanja o samim poimanjima na kojima počivaju sigurnost, sukob i mir.

Mir i sigurnost u demokracijama

Prijetnjom miru i sigurnosti ne možemo smatrati bašsve sukobe. U svakome društvu postoje različita i često suprotna gledišta o cijelome nizu raznih pitanja. U demokraciji, sloboda izražavanja omogućuje ljudima da ta gledišta prenose svojim izabranim predstavnicima, čija je pak zadaća razmatranje i ocjenjivanje gorućih pitanja putem javne rasprave. Ovaj postupak omogućuje demokracijama ublažavanje sukoba i nalaženje održivih kompromisnih rješenja koja će dobiti potporu svekolikog društva. Ne iznenađuje da se u odsutnosti djelotvornih demokratskih institucija napetosti često zaoštre te izmaknu nadzoru i pretvore se u žestoke sukobe. Zahvaljujući svojstvenomu joj mehanizmu kanaliziranja sukoba, danas se smatra da je demokracija većpo samoj svojoj naravi povezana s mirom i sigurnošću.

Ova se povezanost nameće iz jošjednoga razloga: danas je prihvaćeno da sigurnost nije sama sebi ciljem, nego da bi u konačnici trebala služiti dobrobiti naroda. Misao koju ovdje navodimo svoje će praktično značenje najvjerojatnije dobiti u demokraciji ukorijenjenoj u djelotvoran parlament:

“Suverenost zajednice, regije, naroda, države ima smisla samo ako proizlazi iz jedine istinske suverenosti, a to je suverenost ljudskog bića”. -Vaclav Havel

Nacionalna sigurnost, uz naglasak koji stavlja na zaštitu države, tako “postaje” ljudskom sigurnošću, koja na prvo mjesto stavlja pojedinca i zajednicu. U praksi, države je to navelo da svoje moguće odgovore na prijetnje sigurnosti prošire uključivanjem:

- ✓ **preventivnog djelovanja:** mjere sprečavanja sukoba, poput na ljude usredotočenih akcija u cilju rješavanja sukoba i gradnje mira;
- ✓ **upletanja:** u krajnjim slučajevima, kada se izjalove sva ostala nastojanja, upletanje u unutrašnje sukobe radi zaštite najugroženijeg stanovništva;
- ✓ **reaktivnog djelovanja:** humanitarne akcije koje su tijekom ili nakon građanskog rata nužne da bi se pružila pomoćratom napaćenu civilnom stanovništvu. Tu je riječ o gradnji privremenih naselja za prognanike, davanju azila izbjeglicama ili pružanju humanitarne pomoći.

Od vojne sigurnosti prema sveobuhvatnoj sigurnosti

Prebacivanje naglaska na “ljudsku sigurnost” ide ruku pod ruku sa širenjem pojma sigurnosti izvan strogo vojnih pitanja. Sve je veća suglasnost oko činjenice da pitanju sigurnosti valja pristupiti na sveobuhvatan način, uzimajući pritom u obzir i nevojne čimbenike (vidi prilog 1.).

Prilog 1.

Ostale prijetnje sigurnosti danas obuhvaćaju, pojedinačno ili zajednički ...

- ▷ **političke prijetnje** poput unutarnje političke nestabilnosti, neuspjelih država, terorizma i zlorabe ljudskih prava;
- ▷ **gospodarske prijetnje** poput siromaštva, rastućeg jaza među bogatim i siromašnim zemljama, međunarodne financijske recesije, utjecaja gospodarski moćne ili nestabilne susjedne države, piratstva;
- ▷ **ekološke ili ljudskom rukom uzrokovane prijetnje** poput nuklearnih katastrofa, globalnih ekoloških promjena, degradacije tla i voda, manjka hrane i drugih resursa;
- ▷ **društvene prijetnje** poput manjinsko-većinskih sukoba, prenapučenosti, organizirana kriminala, međunarodne trgovine drogom, nezakonita trgovanja, nekontrolirana masovnog useljavanja i bolesti.

Prednost šireg poimanja sigurnosti jest ta da ono omogućava sveobuhvatnije shvaćanje prijetnja sigurnosti i potrebnih odgovora. Nedostatak je to što sigurnosne službe, koje obuhvaćaju sva tijela sa zakonskim ovlastima za uporabu sile, nalaganje uporabe sile ili prijetnju uporabom sile, mogu postati previše moćne ako počnu djelovati na nevojnim područjima društvenoga života. Štoviše, sigurnosni sektor možda i ne raspolaže stručnim znanjem i iskustvom nužnim za odgovor na ove nove izazove.

Od sigurnosti pojedinačnih država prema međudržavnoj sigurnosnoj suradnji

Shvaćanje prema kojem se nacionalna sigurnost ne može ostvariti isključivo putem nacionalne “samopomoći”, nego je za to potrebna sigurnosna suradnja među državama, vrlo je staro. U 19. stoljeću prevladavao je pristup “ravnoteže moći”. U 20. stoljeću došlo je do procvata organizacija za kolektivnu sigurnost, poput Lige naroda i njezina sljednika UN-a, ali i organizacija za kolektivnu obranu kao što je NATO.

Nakon završetka Hladnoga rata zabilježen je nagli porast unutarnjih sukoba. Među udarnim vijestima odnedavna prevladava i terorizam. Globalizacija je pojačala međuovisnost država, a područje sigurnosti ovdje ne predstavlja iznimku. Danas se prijetnje sigurnosti u jednoj zemlji mogu lako prelići preko njezinih granica i destabilizirati cijelu regiju, čak svjetski mir. Ova nova stvarnost, zajedno s proširenjem politike sigurnosti, dala je dodatan zamah međunarodnoj sigurnosnoj suradnji.

Prilog 2.

Različite vrste sigurnosnih aranžmana

▷ Zajednička obrana

Zajednička obrana određuje se kao sporazum prema kojem se dvije ili više država obvezuju na međusobnu pomoću slučaju vanjskoga napada. Najpoznatiji su primjeri ovakva sigurnosnog aranžmana NATO i Organizacija američkih država.

▷ Zajednička sigurnost

Prema ovome sustavu, zajednica se dogovorno odriče uporabe sile i obvezuje na pomoćbilo kojoj svojoj članici u slučaju da neka druga članica pribjegne sili. Riječ je o sustavu koji predviđa da međunarodna zajednica odgovara silom na svako kršenje međunarodnog mira. Za razliku od zajedničke obrane, zajednička sigurnost usmjerena je protiv napada unutar zajednice. Najbolji primjer sustava zajedničke sigurnosti Ujedinjeni su narodi. Prema članku 41. i 42. Povelje, od međunarodne zajednice očekuje se vršenje pritiska na kršitelja mira, bilo da je pritom riječ o prisili uz uporabu vojne sile ili bez nje.

Izvor: Simma, Bruno: Povelja Ujedinjenih naroda, 1995.

▷ Kooperativna sigurnost

Kooperativna sigurnost povezuje zajedničku sigurnost sa sveobuhvatnim pristupom pitanju sigurnosti. Moguće ju je odrediti kao "širok pristup sigurnosti koji u uključuje više dimenzija; stavlja naglasak ne toliko na odvratanje, koliko na međusobno povjerenje; više je uključive nego isključive naravi; nije ograničen u pogledu članstva; skloniji je multilateralizmu nego bilateralizmu; ne daje prednost vojnim u odnosu na nevojna rješenja; polazi od pretpostavke da su države glavni čimbenici sigurnosnog sustava, ali prihvaća da i nedržavni čimbenici mogu odigrati važnu ulogu; ne zahtijeva uspostavu službenih sigurnosnih institucija, ali ih i ne odbacuje; te prije svega naglašava vrijednost stvaranja navike dijaloga na multilateralnoj osnovi."

Izvor: Evans Gareth: Suradnja za mir, 1993.

"Sustav zajedničke obrane" jedan je od najdalekosežnijih oblika suradnje. K tomu, labavija sigurnosna suradnja ostvaruje se i putem mreža bilateralnih ili multilateralnih sporazuma bez neke službene ili krovne vojne organizacije.

Odluka o pristupanju organizaciji za sigurnosnu suradnju, a posebice organizaciji za zajedničku obranu, imat će snažan učinak na sigurnosne okolnosti određene zemlje. U načelu, takva suradnja pospješuje nacionalnu sigurnost jer jamči zajednički odgovor na prijetnje. No, članstvo ima i svoju cijenu: zemlja će se obvezati na prilagodbu ciljevima i zahtjevima saveza i time ograničiti svoje mogućnosti za utvrđivanje vlastite sigurnosne politike. Štoviše, to će utjecati i na parlamentarni nadzor jer se postupak donošenja odluka djelomice prebacuje s državne na međunarodnu pozornicu.

Važnost parlamentarnog nadzora

Postoji rašireno uvjerenje da sigurnosna politika pripada “ prirodnomu” djelokrugu izvršnih vlasti jer one raspolažu potrebnim saznanjima i kadre su brzo djelovati. Kada je riječ o bavljenju sigurnosnim pitanjima, parlament se obično smatra manje prikladnom institucijom, poglavito zbog njegovih često dugotrajnih postupaka i nepotpuna pristupa nužnim stručnim znanjima i podacima. Međutim, kao i u slučaju svakoga drugog područja politike, parlamentu je povjerena zadaća motrenja i praćenja izvršne vlasti. Postoje najmanje četiri razloga zbog kojih je takav nadzor presudan kada je riječ o sigurnosnim pitanjima:

Oslonac demokraciji u sprječavanju autokratske vladavine

Georges Clémenceau, bivši predsjednik francuske vlade, jednom je prigodom izjavio da “rat predstavlja preozbiljno pitanje da bi ga se povjerilo vojnim vlastima”. Osim svoje duhovite strane, ova nas izjava podsjeća da predstavnici naroda u demokraciji predstavljaju vrhovnu vlast te da nijedan ogranak države ne bi trebao biti isključen iz njihova nadzora. Država bez parlamentarnog nadzora nad svojim sigurnosnim sektorom, a posebice vojskom, trebala bi se u najboljem slučaju smatrati “nedovršenom” demokracijom ili demokracijom u razvoju.

Prema riječima istaknuta američkog znanstvenika Roberta A. Dahla, “najosnovniji i najtvrdokorniji problem u politici izbjegavanje je autokratske vladavine”. Kako se sigurnosni sektor bavi jednom od ključnih državnih zadaća, sustav nadzora i uravnoteženja ovlasti potreban je da bi se izvršnim vlastima dala odgovarajuća protuteža. Parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom, dakle, bitna je sastavnica raspodjele ovlasti na državnoj razini i, ako je djelotvoran, ograničava ovlasti vlade i predsjednika.

Nema oporezivanja bez zastupanja

Do dana današnjeg, jedan od najbitnijih mehanizama parlamentarnoga nadzora nad izvršnim vlastima predstavlja proračun. Još od najranijih dana prvih skupština u Zapadnoj Europi, parlamenti su tražili da se kod odlučivanja o političkim pitanjima čuje i njihov glas, pri čemu im je krilatica bila: “Nema oporezivanja bez zastupanja”. Budući da tijela sigurnosnog sektora troše znatan dio državnoga proračuna, nužno je da parlamenti djelotvorno i učinkovito prate korištenje ionako oskudnih državnih sredstava.

Uspostava pravnih mjerila za sigurnosna pitanja

U praksi, vlada izrađuje nacрте zakona o sigurnosnim pitanjima. No članovi parlamenta igraju važnu ulogu u razmatranju tih nacрта. Oni prema potrebi mogu predložiti izmjene i dopune ne bi li osigurali da predložene zakonske odredbe primjereno odražavaju nov način razmišljanja o sigurnosti. Štoviše, na parlamentu je da se pobrine da zakoni ne ostanu samo mrtvo slovo na papiru, nego da se u cijelosti provedu.

Most prema javnosti

Vlada ne mora nužno biti potpuno svjesna sigurnosnih pitanja koja su za građane iznimno važna. Parlamentarci su u stalnom doticaju sa stanovništvom i mogu lako utvrditi njihova gledišta. Nakon toga mogu u parlamentu iznijeti pitanja koja ih muče i pobrinuti se da ona nađu svoj odraz u sigurnosnim zakonima i politici.

Izazovi pred parlamentarnim nadzorom nad sigurnosnim sektorom

Barem tri aspekta sigurnosnoga sektora predstavljaju stvaran izazov za parlamentarni nadzor:

- ✓ Zakoni o tajnosti mogu onemogućiti napore koji se ulažu u povećanje transparentnosti u sigurnosnome sektoru. Osobito u novim demokracijama i sukobima napaćenim zemljama, zakoni o tajnosti katkad će ograničiti ili ugroziti parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom, što se može pripisati i nedostatku propisa o slobodi priopćavanja.
- ✓ Sigurnosni sektor predstavlja iznimno složeno područje na kojem parlamenti moraju nadzirati pitanja poput nabave oružja, nadzora nad naoružanjem i spremnosti/pripravnosti vojnih jedinica. No, ne raspolažu baš svi parlamentarci dostatnim znanjem i stručnošću za djelotvorno bavljenje ovim pitanjima niti će uvijek imati dovoljno vremena i prilike da ih steknu, jer njihovi su zastupnički mandati vremenski ograničeni, a možda i nemaju pristup stručnim resursima u zemlji i inozemstvu.
- ✓ Na transparentnost i demokratsku legitimnost sigurnosne politike određene zemlje može utjecati i stavljanje naglaska na sigurnosnu suradnju ako je parlament zbog toga izostavljen iz procesa. Stoga je presudna sposobnost parlamenta da pridonosi raspravama i odlukama na međunarodnoj razini, sudjeluje u njima i prati ih u svome radu.

Uloge i odgovornosti parlamenata i drugih državnih tijela

Zajednička odgovornost

Iako parlament i vlada imaju različite uloge u sigurnosnim pitanjima, zajednička im je odgovornost za održavanje djelotvornoga sektora sigurnosti. Ovakvo poimanje zajedničke odgovornosti primjenjuje se i na odnos između političkih i vojnih vođa. Te se dvije strane ne bi trebale smatrati suparnicima sa suprotnim ciljevima. Naprotiv, jedna su drugoj potrebne radi ostvarivanja djelotvorne, sveobuhvatne i na ljude usredotočene politike sigurnosti. Stoga demokratski nadzor mora također obuhvaćati dijalog među političkim vođama i visokim vojnim dužnosnicima, utemeljen na povjerenju, otvorenim komunikacijskim kanalima i uzajamnu uključivanju u rad. U ovakvoj redovitoj razmjeni mišljenja krije se još jedna važna prednost: ona sprječava otuđivanje političara i vojnih vođa i tako pridonosi jačanju stabilnosti.

Podjela uloga

Tri ogranka državne vlasti izvršna, zakonodavna i sudbena igraju glavne uloge u nacionalnoj sigurnosnoj politici. Pokušali smo ih opisati u trećem prilogu, pri čemu su pojedinačno naglašene posebne zadaće svakoga od triju glavnih čimbenika unutar izvršnog ogranka čelnika države, vlade i glavnog stožera. Budući da se politički sustavi mogu razlikovati od jedne zemlje do druge, cilj je ove tablice dati opći pregled mogućih uloga.

Osim parlamenta, sudstva i izvršnih vlasti, važan neslužbeni doprinos utvrđivanju i provedbi sigurnosne politike daje i građansko društvo, dok sredstva javnog priopćavanja pridonose upoznavanju javnosti s namjerama i djelovanjem svih državnih čimbenika (vidi poglavlje 6.).

Napokon, dva institucionalna čimbenika igraju ključnu ulogu u nadziranju provedbe nacionalne politike sigurnosti i njezina proračuna, a riječ je o pučkom pravobranitelju (vidi poglavlje 16.) i državnom uredu za reviziju (vidi poglavlje 24.).

Politička odgovornost

Sigurnosne službe trebaju odgovarati svakomu od triju ogranka državne vlasti:

- ✓ **Izvršna vlast** provodi izravan nadzor sa središnje, regionalne i lokalne razine vlasti, utvrđuje proračun, opće smjernice i prioritetne djelatnosti sigurnosnih služba.
- ✓ **Zakonodavna vlast** provodi parlamentarni nadzor donošenjem zakona kojima se pobliže određuju i uređuju sigurnosne službe i njihove ovlasti te odobravanjem odgovarajućih proračunskih sredstava. Taj nadzor može obuhvaćati i uspostavu ureda parlamentarnog pučkog pravobranitelja ili povjerenstva ovlaštenog za pokretanje istraga zbog pritužba građana.
- ✓ **Sudbena vlast** istodobno prati rad sigurnosnog sektora i, kad je god to potrebno, u građanskom ili kaznenom postupku progoni njegove pripadnike koji su počinili protupravna djela.

Prilog 3.

Moguće uloge pojedinih ogranaka državne vlasti u vezi sa sigurnosnim sektorom

	Parlament	Parlament		Izvršna vlast	
			Čelnik države	Vlada	Načelnik glavnog stožera
Vrhovno zapovjedništvo	u nekim zemljama parlament raspravlja o vrhovnom zapovjedniku i/ili ga imenuje	Ustavni sud ocjenjuje ustavnost predsjednika ili vlade kao vrhovnog zapovjednika	u nekim zemljama državni čelnik igra samo ceremonijalnu ulogu, dok u drugima ima stvarne ovlasti; npr. vrhovni zapovjednik u ratu	vlada je vrhovni zapovjednik u ratno doba	u nekim zemljama dužnost vrhovnog vojnog zapovjednika postoji samo u ratno doba, dok je inače trajna
Sigurnosna politika	raspravlja o koncepciji sigurnosti i odobrava je, donosi zakone	-	potpisuje zakone vezane uz sigurnosnu politiku	predlaže i provodi sigurnosnu politiku	savjetuje vladu te planira, pomaže i provodi sigurnosnu politiku
Proračun	odobrava proračun	-	-	predlaže proračun	savjetuje vladu
Obrambeni zakoni	prihvaća zakone	Ustavni sud tumači ustavnost zakona	potpisuje proglašenje zakona	predlaže zakone prihvaća podzakonske akte	savjetuje vladu; provodi zakone
Kadrovi	u nekim je zemljama parlament ovlašten odobravati glavna imenovanja	donosi sud o zakonitosti njihova ponašanja	Imenuje glavne zapovjednike; odobrava kadrovske planove	Imenuje glavne zapovjednike	pruža savjete o kadrovskim planovima; provodi kadrovske planove; imenuje niže zapovjednike



Nabavka	razmatra i/ili odobrava veće projekte nabave oružja	donosi sud o povredama zakona o korupciji i prijevarama	-	predlaže nabavu oružja	pokreće i provodi nabavu oružja
Slanje postrojbi u inozemstvo/ Prihvatanje inozemnih postrojbi	prethodno odobrenje, naknadno odobrenje ili bez odobrenja	donosi sud o zakonitosti njihova ponašanja	-	pregovara o međunarodnom sudjelovanju, odlučuje o pravilima angažmana	operativno zapovijedanje
Međunarodni ugovori, pristupanje savezima	ratifikacija	-	sklapa međunarodne ugovore	odgovorna za međudržavne pregovore	savjetuje vladu

Kao što je već rečeno, uloge triju ogranaka državne vlasti mogu biti različite za svaku zemlju. Ipak, najvažnije je da sustav raspodjele ovlasti bude neprestano prisutan, što omogućava nadzor i ravnotežu koji sprječavaju političku zlorabu sigurnosnoga sektora. Imajući na umu da u mnogim zemljama vlada nastoji imati dominantnu ulogu u sigurnosnim pitanjima, vrlo je važno da parlament ima djelotvorne ovlasti i resurse za nadzor. To je još važnije što novi sigurnosni izazovi (vidi Poglavlje 1) mogu poticati javne institucije da redefiniiraju svoje uloge.

Načela demokratskog i parlamentarnog nadzora

Kako se smatralo da sigurnost i obrana pripadaju sferi državne suverenosti, na području demokratskog i parlamentarnog nadzora ne postoje nikakve međunarodno dogovorene norme. Postoje, doduše, neke regionalne norme, kao što je, primjerice, OESS-ov kodeks ponašanja (vidi prilog 66.). Također, tu su i određena načela kojima se uređuju demokratski civilno-vojni odnosi:

- ✓ Država je jedini društveni čimbenik s legitimnim monopolom za silu; sigurnosne službe odgovorne su legitimnim demokratskim tijelima vlasti;
- ✓ Parlament je suveren i izvršna vlast odgovorna mu je za razvoj, provedbu i razmatranje sigurnosne i obrambene politike;
- ✓ Parlament ima jedinstvenu ustavnu ulogu odobravanja i preispitivanja izdataka za obranu i sigurnost;
- ✓ Parlament igra ključnu ulogu u pogledu proglašavanja i ukidanja izvanrednog ili ratnog stanja (vidi poglavlje 18.);

- ✓ Načela dobrog upravljanja (vidi prilog 4.) i vladavine prava primjenjuju se na sve ogranke vlasti, a samim tim i na sektor sigurnosti;
- ✓ Pripadnici sigurnosnog sektora osobno odgovaraju sudovima za povrede državnih i međunarodnih zakona (prekršajno ili kazneno);
- ✓ Tijela sigurnosnog sektora politički su neutralna.

Prilog 4.

Dobro upravljanje kao jedna od dragocjenih pretpostavka demokratskog nadzora nad sigurnosnim sektorom

"Dobro upravljanje obilježeno je predvidljivim, otvorenim i prosvijećenim utvrđivanjem politike, birokracijom koju prožima profesionalna etika i koja djeluje u korist javnog dobra, vladavinom prava, transparentnim postupcima i snažnim građanskim društvom koje sudjeluje u javnim stvarima. Loše upravljanje (s druge strane) obilježava proizvoljno donošenje politike, neodgovorna birokracija, neprovođeni ili nepravedni pravni sustavi, zloraba izvršnih ovlasti, građansko društvo isključeno iz javnog života i raširena korupcija."

Izvor: Svjetska banka, 1994. Upravljanje: iskustvo Svjetske banke

Glava II.

Nadzor nad politikom nacionalne sigurnosti

Utvrđivanje politike nacionalne sigurnosti

Sastavnice

Politikom nacionalne sigurnosti utvrđuje se vladin pristup pitanju sigurnosti i načinu na koji tu sigurnost treba ostvariti. Politika nacionalne sigurnosti uključuje donošenje važnih odluka o sigurnosnome sektoru, koje će utjecati na vanjsku i unutarnju sigurnost države i društva. Ona se temelji na određenom pristupu pitanju sigurnosti, pruža smjernice za određivanje vojne doktrine i razvija se u sklopu međunarodnih i regionalnih propisa koji se primjenjuju na tu državu. Dakle, ne zasniva se samo na određenu shvaćanju potreba i prioriteta nacionalne sigurnosti, nego je pod utjecajem cijeloga niza vanjskih čimbenika, pritisaka i preuzetih obveza. U svakom slučaju, treba biti u skladu s vrijednostima i načelima ugrađenima u državni ustav ili povelju.

Prilog 5.

Preispitivanje politike nacionalne sigurnosti

U raspravi o dokumentima o politici nacionalne sigurnosti i u njihovu prihvatanju, odnosno u raspravi o njihovoj provedbi u posebnim okolnostima, predstavnici naroda trebali bi se pozabaviti bar nekim sljedećim pitanjima, ako ne svima:

- ✓ Od kakvih vrsta prijetnja i opasnosti treba zaštititi društvo? Koje i čije vrijednosti treba zaštititi? Kakva je vrsta sigurnosti, u skladu s time, potrebna?
- ✓ Uključuje li politika nacionalne sigurnosti ispitivanje novih opasnosti za sigurnost, poput organizirana kriminala i terorizma?
- ✓ Koja je razina sigurnosti dovoljna?
- ✓ Kako je nacionalnu sigurnost najbolje moguće ostvariti? Pristupanjem nekom savezu? Zadržavanjem neutralnosti?
- ✓ Na koji će način najvjerojatnije djelovati snage nacionalne sigurnosti? Hoće li to biti samo obrambena djelovanja ili će možda biti uključene i u mirovne operacije?
- ✓ Koja sredstva trebaju biti na raspolaganju i koje sektore treba uključiti radi dosezanja željene razine sigurnosti? I tijekom kojeg razdoblja i pod kojim uvjetima?
- ✓ Koliko bi se često sigurnosna politika trebala preispitivati?
- ✓ Koje će biti financijske i gospodarske posljedice i koliko će porezni obveznici biti spremni izdvojiti?



- ✓ Kakav će biti učinak sigurnosne politike i njezine provedbe na vanjske odnose i regionalnu stabilnost?
- ✓ Kakvo je je trenutačno stanje i buduća nacionalna strategija u vezi s oružjem za masovno uništenje?

U pravilu, provedba politike nacionalne sigurnosti uključuje mnoga državna tijela i resore, kao i političke dokumente. Stoga je važno da država razvije sveobuhvatnu strategiju nacionalne sigurnosti koja će uključiti sve bitne čimbenike i aspekte sigurnosti. Takav će pristup vladi pružiti priliku za bavljenje svim aspektima sigurnosti na cjelovit i sveobuhvatan način. Usklađenost zajedničkih napora osobito zahtijevaju takozvane nove opasnosti, poput terorizma i međunarodnog kriminala, jer borba protiv ovih novih prijetnja nalaže sudjelovanje najrazličitijih institucija: vojske, ministarstva financija, policije, granične straže i obavještajnih služba.

Važnost sudjelovanja parlamenta

Polazeći od navedenog i imajući na umu zadaću parlamenta da zastupa interese i stavove građana, postoji cijeli niz razloga za sudjelovanje parlamenta u razvoju politike nacionalne sigurnosti i njezino transparentno prihvaćanje u parlamentu:

- ✓ Politika nacionalne sigurnosti utječe na živote, vrijednosti i blagostanje ljudi te je ne bi trebalo ostaviti isključivo na milost i nemilost izvršnih vlasti i vojske;
- ✓ Politika nacionalne sigurnosti ima važne posljedice za budućnost vojske i njezinih pripadnika i pripadnica;
- ✓ Politika nacionalne sigurnosti ima važne financijske posljedice, pa je stoga tu riječ o novcu poreznih obveznika;
- ✓ Osim financijskih troškova, sigurnosne mjere mogu ograničiti prava i slobode građana i imati bitne posljedice za demokraciju.
- ✓ Zato je važno da parlament osigura da te mjere budu usklađene s primjenjivim međunarodnim humanitarnim pravom, osobito s četiri Ženevske konvencije i dva Protokola te sa zakonom o ljudskim pravima, posebno Općom deklaracijom o ljudskim pravima i Međunarodnim ugovorom o društvenim i političkim pravima. Određena prava ne mogu ni u kakvim okolnostima biti okrnjena. Vidi također poglavlja 18-20.

Uloga parlamenta u pojedinim fazama utvrđivanja politike nacionalne sigurnosti

Što se tiče parlamenta, rasprava o politici nacionalne sigurnosti ne bi trebala biti jednokratna događaj, nego proces koji će teći u četiri faze: razvoj, donošenje odluka, provedba i ocjena. Iako ne smije biti upletanja u poslove izvršne vlasti vezane uz utvrđivanje i provedbu ove politike, proces se treba odlikovati najvišom mogućom razinom transparentnosti i sudjelovanja, kako bi omogućio postizanje odgovarajuće ravnoteže između svih onih koji na njega vrše bilo kakav utjecaj, uključujući sam sigurnosni sektor i vojno-industrijske krugove.

Dakle, parlamentarci bi u svim fazama trebali imati mogućnost korištenja mehanizama koji su im na raspolaganju, kako bi kod izvršnih vlasti pobudili svijest o sigurnosnim očekivanjima i brigama javnosti. U tome smislu mogu posegnuti za usmenim i pismenim upitima, prijedlozima, istragama, raspravama u posebnim odborima, "bijelim knjigama" te predstavkama ministrima i pojedinim resorima. (U vezi s parlamentarnim mehanizmima koji se primjenjuju na sigurnosni sektor, vidi također poglavlje 14.)

Razvoj

U svim parlamentarnim sustavima parlament igra ograničenu ulogu u fazi razvoja nove politike nacionalne sigurnosti. Ta zadaća ponajprije pripada djelokrugu mjerodavnih vladinih ministarstava i drugih tijela. Ipak, parlament i njegovi članovi mogu odigrati ključnu ulogu u utvrđivanju zadovoljava li postojeća politika potrebe i težnje građana i, prema potrebi, zahtijevati njezino preispitivanje.

Dakle, u idealnim okolnostima uloga parlamenta ne bi trebala biti ograničena na zaprimanje podnesenog dokumenta koji zatim može prihvatiti ili odbaciti. S njegovim nadležnim odborom (odborima) trebalo bi se posavjetovati u najranijim fazama procesa kako bi kao odraz različitih političkih gledanja zastupljenih u parlamentu i oni dali doprinos pripremi dokumenata i zakonskih propisa o sigurnosnoj politici. To parlamentu ne bi samo omogućilo da prenese gledišta građana u ranom stadiju procesa, nego bi osiguralo i pozitivnije ozračje i raspravu u parlamentu nakon podnošenja dokumenta na prihvaćanje. Najviši nacionalni interesi trebali bi nadilaziti odnose moći između većine i oporbe u parlamentu, koji ne bi smjeli ometati demokratsku raspravu o dokumentu o nacionalnoj sigurnosti. U tome duhu, parlament bi trebao biti u mogućnosti predlagati izmjene dokumenata koji su mu podneseni.

Donošenje odluka

Parlament može i mora odigrati važnu ulogu u fazi donošenja odluka, posebice stoga što, stigavši do parlamenta, dokument o politici nacionalne sigurnosti postaje njegovo "vlasništvo" i neposredna odgovornost. Parlament stoga treba dobiti dovoljno vremena da bi ga temeljito proučio i oduprijeti se svakom požurivanju u njegovu razmatranju.

Parlament može donijeti odluku o davanju suglasnosti za novu politiku i zakone koje predlaže vlada ili o njihovu odbacivanju i predlaganju izmjena. I u ovoj bi fazi parlament trebao biti u

mogućnosti djelovati proaktivno i vršiti određen utjecaj, uz predlaganje izmjena ako nije zadovoljan dokumentom koji mu je predočen. Glavna pitanja kojima se parlament može baviti tijekom rasprave i donošenja odluka navedena su na početku ovog poglavlja.

U ovoj fazi najveći se utjecaj parlamenta očituje u raspodjeli proračunskih sredstava. (Više o tome možete doznati u VI. glavi u kojoj se govori o financijskim resursima.) Ovaj utjecaj drastično raste kada parlament u sklopu svoga mjerodavnog odbora može održati posebnu raspravu i glasovanje o svakoj pojedinoj proračunskoj stavci vezanoj uz sigurnost, kao i o cijelome proračunu za sigurnosnu politiku. Obrambeni planovi moraju biti pravodobno utvrđeni radi daljnjeg razmatranja i trebaju biti jasno povezani s proračunskim zahtjevima.

Parlament može odigrati važnu ulogu u pridobivanju ili jačanju potpore javnosti i osiguravanju legitimnosti prihvaćene politike. Transparentnost u vođenju parlamentarnih rasprava o sigurnosnim pitanjima, dakle, ima presudno značenje, i iznimno je važno da javnost i predstavnici tiska imaju pristup parlamentarnim raspravama i saslušanjima.

Provedba

Odgovornost parlamenta s obzirom na nacionalnu sigurnost ne prestaje prihvaćanjem političkog dokumenta, pa čak ni proračuna. Njegove nadzorne i revizijske zadaće treba strogo provoditi. U fazi provedbe, parlament bi trebao pomno pratiti djelatnosti vlade, koristeći se pritom svim pomagalicama koja su mu na raspolaganju (vidi 14. poglavlje) i oslanjajući se na pomoć drugih nadzornih tijela (npr. državnog ureda za reviziju; vidi poglavlje 24.). Parlament može vršiti utjecaj poglavito putem svojih odluka o odgovarajućim proračunskim izdvajanjima. Parlament bi također trebao razmatrati profesionalnu i stručnu sposobnost ureda za reviziju za obavljanje uvida u uspješnost i pravilnost poslovanja.

Parlament može intervenirati u slučaju važnijih promjena ili kriza u kojima je potrebna njegova suglasnost za vladine odluke. Kao primjer možemo spomenuti slanje vojnih postrojba u inozemstvo (vidi 22. poglavlje) ili proglašenje izvanrednog stanja (vidi 18. poglavlje). K tomu, parlament se može uplesti i ako vlada učini ozbiljne pogreške. U takvim okolnostima, parlament obično postavlja pitanja, a u krajnjim slučajevima može narediti i pokretanje posebne istrage.

Ocjena i izvučene pouke

U demokratskom okružju vlada je odgovorna za ocjenu primjerenosti svoje politike i predstavljanje rezultata ocjene parlamentu, kako u kvalitativnu, tako i u kvantitativnu smislu. Što se tiče parlamenta, takva ocjena nužno obuhvaća revidiranje (iznosa i rezultata) izvršenja pripadajućih proračunskih izdataka. Čak i ako je riječ o naknadnoj ocjeni, uvijek ju je moguće uzeti u obzir pri potvrđivanju postojeće politike ili u razvoju nove. Gdje god postoji dinamično građansko društvo, svoju ocjenu daju i nevladine udruge. Kao primjer možemo spomenuti ocjenu mirovnih misija, važnijih i skupljih sustava naoružanja, kao i kadrovskih sustava ministarstva obrane (posebice sustava novačenja). Parlamenti mogu također posegnuti za uslugama stručnih savjetnika radi obavljanja posebnih revizija uspješnosti poslovanja.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Sigurnosna politika

- ▷ Provjerite postoji li logična veza između politike nacionalne sigurnosti, operativnih doktrina, obrambenih planova i proračunskih zahtjeva.
- ▷ Prema potrebi a posebice nakon usporedbe s politikom koja se primjenjuje u drugim zemljama u usporedivim okolnostima postavite pred parlamentom pitanja vezana uz primjerenost i/ili moguće ažuriranje politike u svjetlu novijih zbivanja na području sigurnosti: vidi I. glavu o razvoju sigurnosne politike i čimbenika.
- ▷ Parlament bi trebao zakonski urediti postupak razvoja, odlučivanja, provođenja i ocjene politike nacionalne sigurnosti, uz pobliže određivanje uloge parlamenta u sve četiri faze ciklusa.

Bitna pitanja

- ▷ Pobrinite se da se u postupku utvrđivanja ili preoblikovanja politike nacionalne sigurnosti povede računa o većini pitanja navedenih u 5. prilogu pod naslovom "Preispitivanje politike nacionalne sigurnosti".

Politika nacionalne sigurnosti i međunarodni propisi

Međunarodna načela

Međunarodni ugovori ograničavaju, ali katkad i pospješuju mogućnosti utvrđivanja politike nacionalne sigurnosti. Većina svjetskih zemalja članice su Ujedinjenih naroda, te su stoga obvezane člankom 2., stavkom 3. i 4. Povelje UN-a, prema kojemu:

“Sve članice rješavaju svoje međunarodne sporove mirnim sredstvima i na način da ne ugroze međunarodni mir i sigurnost te pravdu.”

“Sve se članice u svojim međunarodnim odnosima suzdržavaju od prijateljske silom ili uporabe sile koja je uperena protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države ili je na bilo koji način nespojiva s ciljevima Ujedinjenih naroda.”

K tomu, kao referentni okvir služi i cijeli niz međunarodnih običajnih načela. Deklaracija br. 2625 (XXV) Glavne skupštine o načelima međunarodnog prava vezanima uz prijateljske odnose i suradnju između država (1970.) prihvaćena je kao vjerodostojno tumačenje Povelje UN-a te stoga obvezuje sve države članice UN-a. Ta deklaracija sadržava sljedećih osam nedjeljivih načela jednake vrijednosti:

- Načelo I:** Suzdržavanje od prijateljske silom ili uporabe sile
- Načelo II:** Mirno rješavanje međunarodnih sporova
- Načelo III:** Nepovredivost granica i teritorijalne cjelovitosti država
- Načelo IV:** Pravo naroda na samoodređenje i život u miru na vlastitim teritorijima unutar međunarodno priznatih i zajamčenih granica
- Načelo V:** Suverena jednakost država i neupletanje u unutarnje poslove
- Načelo VI:** Poštovanje ljudskih prava
- Načelo VII:** Suradnja među državama
- Načelo VIII:** Ispunjavanje u dobroj vjeri svih obveza preuzetih u skladu s međunarodnim pravom

Multilateralni ugovori o sigurnosti i obrani

Na području sigurnosti postoji cijeli niz različitih multilateralnih sporazuma. Glavne su skupine tih sporazuma sljedeće (navedeni popis nije iscrpan, nego samo navodi primjere sporazuma iz svake pojedine skupine):

Ugovor kojim se uređuje svjetska sigurnost: Povelja Ujedinjenih naroda

Međunarodni ugovori o međunarodnom humanitarnom pravu, kojima se uređuju međunarodni i nemeđunarodni oružani sukobi: četiri Ženevske konvencije iz 1949. godine, uključujući dva dodatna Protokola iz 1977.

Međunarodni ugovori vezani uz različite vrste oružja i njihovih sustava: Sporazum o protubalističkim projektilima, Sporazum o smanjenju strateškog oružja, Konvencija o protupješačkim minama, Sporazum iz Tlatelocoa itd.

Međunarodni ugovori o osnivanju regionalnih organizacija djelomice povezanih sa sigurnosnim pitanjima: Povelja o Organizaciji američkih država, Ugovor o Europskoj uniji, Završni akt KESS-a KESS/OESS, Osnivački akt Afričke unije.

Regionalni sporazumi o vojnoj suradnji i uzajamnoj pomoći u obrani: Ugovor o NATO-u, Sporazum o Partnerstvu za mir, Ugovor o Zapadnoeuropskoj uniji, Međuamerički ugovor o uzajamnoj pomoći.

Temeljni razlog iz kojeg države ratificiraju međunarodne ugovore o sigurnosti jest utvrđivanje načela međunarodnog ponašanja u cilju jačanja međunarodne i regionalne sigurnosti i unapređivanja njihove bilateralne ili multilateralne suradnje. Postupak pregovaranja obično vodi vlada putem svog ministarstva vanjskih poslova.

Bilateralni sporazumi ili ugovori o prijateljstvu, suradnji i uzajamnoj vojnoj pomoći

Pri zacrtavanju sigurnosne politike određene države, jednu od središnjih uloga igraju i bilateralni sporazumi. Budući da ih potpisuju samo dvije države, o odredbama takvih ugovora moguće je pregovarati s ciljem što boljeg prilagođavanja posebnim vrijednostima, okolnostima ili potrebama tih zemalja. Kao primjer možemo spomenuti sporazume o smanjenju strateškog oružja (START) između bivšega SSSR-a i SAD-a.

Ovakvi ugovori ne koriste samo kao izraz prijateljstva i obveze nenapadanja (primjerice, bilateralni Ugovor o prijateljstvu, suradnji i uzajamnoj pomoći koji su u kolovozu 1997. potpisale Rusija i Armenija), nego pridonose i rješavanju praktičnih pitanja vojne suradnje, što u određenim slučajevima uključuje i dopuštenje za razmjешtanje vojnih postrojba i naoružanja na stranome teritoriju. Tijekom devedesetih godina protekloga stoljeća, Rusija je potpisala nekoliko bilateralnih ugovora o vojnoj suradnji s drugim republikama bivšega SSSR-a.

Ovi ugovori mogu obuhvaćati i konkretnu vojnu pomoć u slučaju potrebe. S time u vezi, Povelja o demokratskome partnerstvu iz 1994. može se promatrati kao nastavak Sporazuma između SAD-a i Kazahstana iz 1992. godine, kojim je otvoren put razvoju bilateralnih vojnih odnosa.

Ukupno gledano, bilateralni ugovori mogu se smatrati podlogom za zacrtavanje vanjske sigurnosne politike, unapređivanje prijateljskih odnosa s drugim zemljama i rješavanje konkretnih pitanja. Pri odobravanju takvih ugovora, parlamenti obično igraju važniju ulogu i imaju više prostora za predlaganje izmjena u njihovu tekstu (o kojima će vlada nakon toga pregovarati) nego u slučaju uobičajenih multilateralnih ugovora na području sigurnosti.

Važnost sudjelovanja parlamenta i javnosti

U zemljama u kojima se sudjelovanje parlamenta i javnosti u postupku ratifikacije međunarodnih ugovora nije uvriježilo, takav pristup valja poticati jer pridonosi jačanju potpore među građanima. Načelno gledano, izvršne vlasti u demokraciji ne mogu sklapati tajne ugovore ili bilateralne ugovore bez znanja i suglasnosti parlamenta. Međunarodni sporazumi koji utječu na suverenost, teritorij i međunarodni položaj zemlje u svakome bi slučaju trebali podlijegati parlamentarnoj raspravi i odobrenju.

U nekim zemljama, primjerice u Švicarskoj, svi važniji međunarodni ugovori podliježu općem referendumu. Na taj se način jamči sudjelovanje građanskog društva u svim važnijim promjenama u vanjskoj politici zemlje. U Švicarskoj referendum (vidi prilog 6.) uvijek prethodi ratifikaciji.

Prilog 6.

Izravna demokracija i ratifikacija međunarodnih ugovora i drugih važnih sporazuma: švicarski primjer

U Švicarskoj u postupku ratificiranja međunarodnih sporazuma sudjeluju Savezni parlament, Savezno vijeće (tj. vlada) i građani. Sporazumi važni za zemlju podliježu ne samo parlamentarnoj, nego i javnoj raspravi. Putem referenduma društvo može izraziti svoje mišljenje o sporazumima o kojima se vode pregovori. K tomu, građani putem referenduma mogu Saveznom vijeću dati mandat za početak ili prestanak pregovora o budućim sporazumima. Referendum je potreban ako vlada želi pristupiti nekoj "organizaciji za zajedničku sigurnost ili nadnacionalnoj zajednici" (članak 140. točka b. Saveznog ustava).

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Pregovori o sklapanju ugovora

- ▷ Pobriniti se da parlament / njegov(i) nadležni odbor(i):
 - budu povezani s pregovaračkim procesom, uključujući sudjelovanje parlamentaraca različitih političkih opredjeljenja u pregovaračkom timu;
 - primaju savjete od predstavnika građanskog društva, posebice od odgovarajućih znanstveno-istraživačkih i interesnih organizacija, a u pogledu predmetnih pitanja;
 - mogu službeno i pravodobno iznositi svoja stajališta vladi kako bi osigurali da se brige i težnje građana uzmu u obzir.

Analiza učinka

- ▷ Pobriniti se da se parlamentu predoči i da može raspravljati o iscrpnoj analizi mogućih političkih, gospodarskih, društvenih, ekoloških i drugih učinaka (kako srednjoročnih, tako i dugoročnih) ugovora.

Ratifikacija

- ▷ Pobriniti se da od parlamenta bude pravodobno zatražena ratifikacija ugovora;
- ▷ Izmjenom domaćih zakonskih odredaba ili, ako je potrebno i moguće, uvrštavanjem pridržaja ili interpretativnih klauzula, osigurati usklađenost ugovora koji treba ratificirati s domaćim pravnim sustavom.

Preispitivanje pridržaja i interpretativnih klauzula

- ▷ Pobriniti se da se pravovaljanost pridržaja i interpretativnih klauzula sadržanih u pravnome sustavu vaše zemlje preispituje u sklopu povremenih revizija politike nacionalne sigurnosti.

Uloga građanskog društva i sredstava javnog priopćavanja

Sigurnosni sektor iz dana u dan postaje sve širi i složeniji. To za parlamente predstavlja sve veći izazov jer im često manjkaju sredstva i stručno osoblje, prijeko potrebni za pomoć u učinkovitu nadzoru sigurnosnoga sektora. Iako su se zbog toga pojavila mnogobrojna tijela koja ga nadopunjavaju u toj ulozi, parlament i dalje predstavlja najvišu instanciju kada je riječ o pozivanju vlade na odgovornost. Unutar okvira koje postavlja parlament, i građansko društvo i sredstva javnoga priopćavanja mogu pridonijeti parlamentarnom nadzoru nad sigurnosnim sektorom.

Građansko društvo

Pojam građanskog društva odnosi se na neovisne udruge koje stoje između državnih tijela s jedne i osobnog života pojedinaca i zajednice s druge strane. Obuhvaća širok spektar dobrovoljnih udruženja i društvenih pokreta, tj. cijeli niz različitih organizacija i skupina koje predstavljaju različite društvene interese i vrste djelatnosti. U nastavku ćemo razmotriti zbog čega bi građansko društvo trebalo odigrati ulogu u osiguravanju mogućnosti pozivanja sigurnosnog sektora na odgovornost, što ta uloga obuhvaća i kako građansko društvo pridonosi parlamentarnom nadzoru.

Građansko društvo i demokracija

Građansko je društvo bitno za proces demokratizacije, a istodobno predstavlja i njegov odraz te igra presudnu i sve važniju ulogu u funkcioniranju postojećih demokracija. Ono aktivno podsjeća političke vođe na činjenicu da postoji cijeli niz oprečnih zahtjeva i interesa koje valja uzeti u obzir pri donošenju odluka o javnim izdacima i državnoj politici. Upravo zbog toga, živahno građansko društvo predstavlja jednu od temeljnih pretpostavki demokracije. Ono je u stanju držati protutežu državnoj moći, oduprijeti se autokratsku sustavu vladanja i, zahvaljujući svojoj pluralističkoj naravi, osigurati da država ne bude samo instrument u službi nekih interesa ili odabranih skupina.

Građansko društvo i sigurnosni sektor

Skupine unutar građanskoga društva, poput akademskih ustanova, trustova mozgova, nevladinih udruga za ljudska prava i nevladinih udruga koje se bave određenim područjima političkog djelovanja, mogu aktivno ulagati napore u vršenje utjecaja na odluke i politiku vezanu uz sigurnosni sektor.

Vlada može poticati sudjelovanje nevladinih udruga u javnoj raspravi o nacionalnoj sigurnosti, oružanim snagama, policijskoj i obavještajnoj djelatnosti. Takva, pak, rasprava dodatno pospešuje transparentnost vlade.

Posebna uloga i doprinos nevladinih udruga i znanstvenih ustanova s obzirom na sigurnosni sektor

Nevladine udruge uglavnom su privatne neprofitne udruge osnovane s ciljem zastupanja društvenih težnja i interesa na određenim područjima. Što se tiče znanstvenih ustanova, tu se može raditi ili o nevladinim udrugama neovisnima od države ili, pak, o ustanovama povezanim s vladom, primjerice, državnim financiranjem.

Nevladine udruge i znanstvene ustanove mogu ojačati demokratski i parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom:

- ✓ obavljanjem neovisnih analiza i pružanjem informacija o sigurnosnome sektoru te o vojnim i obrambenim pitanjima parlamentu, sredstvima javnog priopćavanja i javnosti;
- ✓ praćenjem i poticanjem poštovanja vladavine prava i ljudskih prava u sklopu sigurnosnog sektora;
- ✓ stavljanjem sigurnosnih pitanja važnih za društvo u cjelini na politički dnevni red;
- ✓ priređivanjem stručnih tečajeva i seminara radi davanja doprinosa parlamentarnim sposobnostima i jačanja potencijala;
- ✓ iznošenjem alternativnih stručnih gledišta o sigurnosnoj politici vlade, obrambenom proračunu, mogućnostima nabave i resursima, promicanjem javne rasprave i utvrđivanjem mogućih rješenja u pogledu politike;
- ✓ davanjem povratne informacije o odlukama vezanima uz politiku nacionalne sigurnosti i načinu njihova provođenja;
- ✓ izobrazbom javnosti i omogućavanjem alternativnih rasprava u javnoj sferi.

Djelovanje građanskoga društva u Latinskoj Americi savršeno oslikava širok raspon uloga koje nevladine udruge i istraživački centri mogu odigrati u nadzoru nad sigurnosnim sektorom (vidi prilog 7.).

Prilog 7.

Građansko društvo u Latinskoj Americi: Praktičan primjer uloge i značenja organizacija građanskog društva

Potkraj osamdesetih i tijekom devedesetih godina protekloga stoljeća, u Latinskoj su Americi osnovane mnoge skupine građanskoga društva s ciljem unapređivanja dijaloga između civilnoga stanovništva i vojske jer su novoizabrane civilne vlade nastojale preustrojiti oružane snage. Taj je dijalog pripomogao razbijanju izoliranosti oružanih snaga i otvorio put razvoju profesionalnih odnosa između građanskog društva, izabranih dužnosnika i vojnoga vrha. Otada ove skupine igraju sve važniju ulogu, pri čemu često služe kao važan izvor civilne stručne i tehničke pomoći za pitanja sigurnosti i obrane i preuzimaju sve veću odgovornost u nadziranju vojne politike i proračuna.



Primjeri

Jedan je primjer argentinska skupina pod nazivom SER en 2000. Osnovan nakon pokušaja vojnog udara 1990. godine, SER en 2000 u početku je djelovao kao forum za promicanje dijaloga između predstavnika građanskog društva, političkih stranaka i vojske. Taj je dijalog predstavljao važno polazište s kojega je SER en 2000 pružao doprinos osmišljanju i sastavljanju ključnih zakonskih akata koji su tvorili okvir buduće obrambene politike.

Također, u Dominikanskoj Republici civilni stručnjaci za sigurnost i obranu iz FLASCO-a (Latinskoameričkoga fakulteta društvenih znanosti) surađivali su s vojskom na razvoju prijedloga zakona o reformi policije, a poslije su savjetovali vladu i Kongres prilikom razmatranja prijedloga.

Mnoge skupine u Latinskoj Americi tijesno surađuju s kongresnim odborima za obranu i sigurnost na unapređivanju ljudskih i stručnih sposobnosti potencijala državnih zakonodavnih tijela za nadziranje vojnih funkcija.

Peruanska skupina Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (Institut za politička i strateška istraživanja IDEPE) provodi stručnu obuku članova kongresa i kongresnog odbora za obranu na području izrade vojnog proračuna i vojno-administrativnih pitanja.

U Gvatemali je FLASCO pomagao kongresu pri ispitivanju i razmatranju više zakona vezanih uz vojnu problematiku, uključujući reformu obavještajnog sektora i uređivanje vojne obveze.

Manjak civilnih stručnjaka

U Latinskoj Americi jošje premalo civilnih stručnjaka na području obrane i sigurnosti. Ovaj manjak civilnih stručnjaka ograničio je djelotvornost izvršnih i zakonodavnih tijela u nadziranju vojske. No, u kratkoročnom razdoblju, organizacije građanskog društva mogu popuniti ovu prazninu pružanjem pomoći državnim institucijama i stručnom izobrazbom sve šireg kadra građana.

Mreža

U tome smislu, SER en 2000 nedavno je uspostavio regionalnu mrežu trustova mozgova i nevladinih udruga koje se bave pitanjima sigurnosti i obrane. Pod nazivom RESDAL (www.ser2000.org.ar), ova je mreža uspostavila bazu podataka o materijalima i zakonodavnim aktima vezanim uz sigurnost i obranu te nudi programe u sklopu kojih civili mogu obavljati istraživanja i posjetiti organizaciju.

Izvor: Chris Sabatini, Nacionalna zaklada za demokraciju, Washington DC, 2002.

Sredstva javnog priopćavanja

Neovisna sredstva javnog priopćavanja pomažu građanima i njihovim političkim predstavnicima u donošenju utemeljenih odluka. Ona pridonose nadzoru rada triju ogranaka državne vlasti i mogu utjecati na sadržaj i kvalitetu pitanja potaknutih u javnoj raspravi, što opet utječe na vladu, gospodarstvo, akademske krugove i građansko društvo. Slobodni su mediji, dakle, ključna sastavnica demokracije. U prilogu 8. spominju se goleme teškoće na koje katkad nailaze novinari koji pokušavaju kritizirati svoje vlade. Jamstvo sigurnosti novinara nužan je preduvjet slobodi tiska.

Prilog 8.

Nove vrste ratova: teška vremena za slobodu tiska

“Gotovo jedna trećina svjetskoga stanovništva još živi u zemljama u kojima sloboda tiska jednostavno nije dopuštena. (...) Moramo također razlikovati one koji su živote izgubili u područjima ratnih djelovanja, a koji nisu izdvojeni jer su novinari, i one koji su namjerno ubijeni zbog svojih istraživanja i članaka o osjetljivim pitanjima i zbog javne osude samovoljna ponašanja, pronevjera, nepravde, zločina i iznuđivanja. Nove vrste ratova, ne među redovnim vojskama iz prijašnjih vremena, nego među etničkim, ideološkim, vjerskim ili čisto zločinačkim interesima, učinile su izvješćivanje sve opasnijim. No pogibije ili ranjavanja novinara u tim sukobima nisu uvijek posve slučajni. Sudionici sukoba, čak i pripadnici redovne vojske, katkad namjerno uzimaju na nišan nezgodne svjedoke svojih djela.

Izvor: Reporteri bez granica, Godišnje izvješće za 2002.

U zemljama u kojima sredstva javnog priopćavanja nisu neovisna o državnim institucijama, lako je moguće da će ih vladajući krugovi zlorabiti u propagandne svrhe. U takvim okolnostima mediji ne mogu pospješiti transparentnost i demokratski nadzor sigurnosnog sektora.

Pojavom interneta, mogućnost javnoga pristupa službenim podacima poprimila je goleme razmjere. Proteklo je desetljeće obilježeno sveopćom težnjom prema većoj transparentnosti, javnoj odgovornosti i dostupnosti službenih podataka. Ovu težnju valja poticati jer pridonosi stvaranju upućenijeg građanstva, kvalitetnijoj javnoj raspravi o važnim političkim pitanjima i, u konačnici, boljem upravljanju državom. Internet ima i svoju slabu stranu; naime, ekstremističke ga skupine mogu, primjerice, iskoristiti za raspirivanje rasizma i antisemitizma. U nekim novijim sukobima i ostala sredstva javnog priopćavanja, kao što su radijske postaje, poslužila su kao podloga ekstremističkim skupinama i pripomogla stvaranju ozračja mržnje među različitim društvenim skupinama.

Prikupljanje i širenje informacija o sigurnosnim pitanjima

S gledišta demokracije i dobrog upravljanja, sredstva javnog priopćavanja imaju pravo prikupljati i širiti informacije o sigurnosnim pitanjima koje su u javnom interesu, ali u skladu s time i obvezu izvješćivanja u skladu s načelima istinitosti, točnosti i pravednosti.

Na taj način, sredstva javnog priopćavanja mogu pomoći vladi i parlamentu u obrazlaganju njihovih odluka i politike građanima koji imaju pravo biti obaviješteni i upućeno sudjelovati u političkom procesu. Primjerice, širenjem informacija, sredstva javnog priopćavanja mogu pridonijeti pravu javnosti da se upozna s onima koji obnašaju javne dužnosti na području sigurnosti, prihvaćenom sigurnosnom politikom, razmještanjem vojnih postrojba u inozemstvu, vojnom doktrinom, postupkom nabave te ugovorima i ostalim sporazumima na kojima se temelji, uključenim čimbenicima, sa sljedećim izazovima sigurnosti i bitnim raspravama. No, kada je riječ o povjerljivim podacima, mediji mogu također podliježati nametnutoj ili samonametnutoj cenzuri.

Zakoni o sredstvima javnog priopćavanja i sigurnosnim pitanjima

U svim zemljama postoje zakoni kojima se uređuje pitanje slobode tiska. To je načelo ugrađeno u članak 19. Opće deklaracije o pravima čovjeka, koji glasi:

“Svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; ovo pravo uključuje slobodu mišljenja bez tuđeg miješanja, a također i traženje, primanje i priopćavanje obavijesti i ideja bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.”

Iako ne postoje nikakve međunarodno dogovorene smjernice o tome kako se ta sloboda može ostvariti i zaštititi, zapaziti ćemo da je navedeno međunarodno načelo izneseno u neograničenu smislu, bez ikakva upućivanja na moguća opća ograničenja vezana uz sigurnosna pitanja.

Prilog 9.

Sloboda tiska nakon 11. rujna 2001.

Međunarodni dan slobode tiska obilježava se svake godine 3. svibnja. Godine 2002. glavna tema Međunarodnog dana bio je učinak koji bi na slobodu tiska mogle proizvesti mjere koje bi zemlje mogle poduzeti radi provođenja nacionalne i međunarodne sigurnosti nakon terorističkih napada 11. rujna 2001.

“Nedvojbeno je da postoji proturječnost između ostvarivanja temeljnih sloboda i potrebe za većom sigurnošću pred licem terorizma, ali u samoj biti svake protuterorističke kampanje mora biti upravo sigurnost naših sloboda”, izjavio je g. Koïchiro Matsuura, generalni direktor UNESCO-a.

Izvor: Svijet parlamenata, br. 6, svibanj 2002, IPU

Komunikacija parlamenta i javnosti o sigurnosnim pitanjima

Demokratski nadzor, kao načelo dobra upravljanja, može biti djelotvoran samoo ako je javnost upoznata s bitnim pitanjima otvorenima za raspravu na parlamentarnoj razini.

Djelotvornost upoznavanja javnosti sa sigurnosnim pitanjima ovisi o količini i točnosti informacija koje objavljuju i vlada i parlament. Parlamentu bi trebalo biti osobito stalo da javnost raspoláže nužnom razinom i kvalitetom informacija, kako bi mogla shvatiti i trenutačno stanje stvari i ishod postupka odlučivanja u parlamentu.

Omogućavanje javnog pristupa dokumentaciji

Jedan od djelotvornih načina na koji parlament može osigurati obavješćivanje javnosti jest da joj u suradnji s vladom ili samostalno omogući pristup nizu različitih informacija i dokumenata o sigurnosnim pitanjima, i to u obliku dokumenata i/ili putem svoje internetske stranice.

Prilog 10.

Parlamentarne internetske stranice

U svibnju 2002. godine, u 180 zemalja postojala su 244 parlamentarna doma (64 parlamenta bila su dvodoma). Prema saznanjima IPU-a, u 128 zemalja postojalo je 165 parlamentarnih internetskih stranica (pojedini domovi određenih dvodomnih parlamenta imaju posebne internetske stranice). *“Smjernice o sadržaju i strukturi parlamentarnih stranica”*, koje je Vijeće IPU-a prihvatilo u svibnju 2000. godine, dostupne su na IPU-ovoj internetskoj stranici: <http://www.ipu.org>.

Primjeri informacija o sigurnosnim pitanjima koje mogu biti objavljene, po mogućnosti u verziji prikladnoj za javnost:

- ✓ dokumenti strateške važnosti, poput politike nacionalne sigurnosti;
- ✓ obrambeni proračun (ali bez tajnih stavka);
- ✓ tiskovna priopćenja vezana uz sve važnije rasprave, odluke, zakonske prijedloge, zakone itd. u parlamentu u vezi sa sigurnosnim sektorom;
- ✓ zapisnici sa svih sjednica i rasprava parlamenta i parlamentarnih odbora o sigurnosnim pitanjima (osim sjednica održanih iza zatvorenih vrata), uključujući izvješća o opsegu i predmetu takvih zatvorenih rasprava;
- ✓ objavljeni sadržaji vezani uz parlamentarne istrage o sigurnosnim pitanjima;
- ✓ izvješća pučkog pravobranitelja ili državnog revizora vezana uz sigurnosni sektor; pučkom pravobranitelju možda neće biti dopušteno objavljivanje izvješća o određenim posebnim istragama, nego će se od njega tražiti njihovo podnošenje određenim odborima; vlada bi trebala objaviti svaku mjeru poduzetu nakon izvješća pučkog pravobranitelja ili državnog revizora podnesenog parlamentu;
- ✓ informacije o multilateralnim i bilateralnim sporazumima;
- ✓ informacije o tome kako su pojedini parlamentarci ili političke frakcije u parlamentu glasovali o sigurnosnim pitanjima (poput proračuna, pristupanja međunarodnim savezima, pitanjima vojne obveze, nabavi itd.);
- ✓ zakoni i propisi o slobodi informiranja.

Omogućavanje sudjelovanja javnosti u parlamentarnom radu

Jednosmjerno informiranje (od parlamenta ili vlade prema javnosti) nije dostatno. Parlament bi javnosti trebao pružiti priliku da s njime komunicira o sigurnosnim pitanjima. Dvosmjerna komunikacija ili dijalog važni su jer:

- ✓ jamče sudjelovanje građana i stalan nadzor;
- ✓ jačaju povjerenje javnosti u rad parlamenta;
- ✓ omogućuju utvrđivanje nepravilnosti u radu (primjerice, putem parlamentarnog pučkog pravobranitelja);
- ✓ osiguravaju javnu potporu i legitimnost zakona i vladine politike, a samim time i demokratsku stabilnost.

Dvosmjernu komunikaciju moguće je unaprijediti parlamentarnim informacijama, raspravama, praćenjem novinskih napisa, televizijskim panel-raspravama i posebnim biltenima za članove odbora, koje pripremaju parlamentarne službe za istraživanja itd.

Prilog 11.

Parlamenti i sredstva javnog priopćavanja

“11. Skupština poziva državne parlamente na hitno razmatranje mjera čiji je cilj:

- i. osigurati veću otvorenost parlamentarnog rada, uključujući sjednice odbora, pri čemu ovo pitanje treba razmotriti ne samo kao pitanje komunikacijske politike, nego i kao važan politički prioritet s izravnim posljedicama za funkcioniranje demokracije;
- ii. bolje iskoristiti uobičajene načine komuniciranja i nove informacijske tehnologije, i to posebice:
 - a) stvaranjem najboljih mogućih radnih uvjeta za predstavnike sredstava javnog priopćavanja, a poglavito za parlamentarne izvjestitelje;
 - b) osiguravanjem brzog širenja informacija o raspravama, između ostaloga, i žurnim objavljivanjem zapisnika i doslovnih transkripata;
 - c) uvođenjem on-line usluga za izravnu elektroničku komunikaciju s javnošću i novinarima;
 - d) omogućavanjem potpunog pristupa parlamentarnim dokumentima radi poticanja javne rasprave prije glasovanja o prijedlogu zakona;
- iii. iskoristiti savjete stručnjaka za komunikaciju;
- iv. povećati pristupačnost pravnih tekstova nestručnim čitateljima;
- v. poduzeti nužne korake kako bi se parlamenti približili žarištu političke rasprave, primjerice, utvrđivanjem područja na kojima je postupke moguće racionalizirati radi ubrzavanja donošenja odluka;
- vi. u sklopu obavijesnih i komunikacijskih služba, poticati izradu informativnih paketa u kojima će biti predstavljeni zakoni i objašnjene njihove posebne značajke za potrebe najzainteresiranijih novinarskih i stručnih krugova;
- vii. priređivati novinarske seminare o parlamentarnom radu s ciljem upoznavanja novinara sa zakonodavnim i parlamentarnim postupcima i unapređivanja njihova poznavanja odnosa između parlamenata i međunarodnih institucija, pri čemu posebnu pozornost treba posvetiti novinarima iz lokalnih i regionalnih novina i časopisa;
- viii. stvarati komunikacijske mreže na internetu koja će građanima omogućiti interaktivno komuniciranje kako s parlamentom, tako i s parlamentarnim obavijesnim službama;
- ix. osmišljati načine poticanja uspostave neovisnih televizijskih kanala posvećenih parlamentarnom radu, kao što je to slučaj u nekoliko europskih zemalja, Sjedinjenim Državama i Kanadi;
- x. fiskalnim i drugim sredstvima pomoći onim sredstvima javnog priopćavanja koja nastoje izvješćivati kvalitetno i na potpuno neovisnoj osnovi i kojima prijeti gašenje zbog tržišnih silnica.”

Izvor: Rezolucija 1142 (1997.) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe

Sudjelovanje javnosti važno je za dugoročno demokratsku stabilnost sustava. Stupnjevi sudjelovanja razlikuju se od jedne zemlje do druge. Neki parlamenti dopuštaju javnosti da nazoči sjednicama odbora. To može biti iznimno važno za djelatnosti nevladinih udruga ili za pojedince koje zanima postupak izrade zakona. Āak i ako takvo sudjelovanje osobama koje nazoče sjednicama odbora ne daje pravo na upletanje u njihov rad, dragocjena je već i sama njihova prisutnost.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Doprinos neinstitucionalnih čimbenika sigurnosnoj politici

- ▷ Pobrinite se za uspostavu mehanizama koji će parlamentu omogućiti izvlačenje koristi iz doprinosa predstavnika građanskog društva njegovom radu u vezi sa sigurnošću i sigurnosnim pitanjima.
- ▷ U tome smislu promičite, ako je to primjereno, prihvaćanje zakonskih akata koji će mjerodavnim institucijama, nevladinim udrugama i sredstvima javnog priopćavanja omogućiti davanje doprinosa radu parlamentarnih odbora nadležnih za bavljenje sigurnošću i sigurnosnim pitanjima.

Obavješćivanje javnosti

- ▷ Pobrinite se da parlament provodi aktivnu politiku odnosa s javnošću s obzirom na njegove odluke koje utječu na sigurnost i njegov postupak donošenja odluka na tome području.

Sprega između sigurnosti i slobode tiska

- ▷ Pobrinite se da sloboda tiska bude poduprta u zakonima i u praksi u vezi sa sigurnosnim pitanjima te da se nikakvim nametnutim ograničenjima ne krše međunarodna načela na području ljudskih prava.

Jednakost spolova i sigurnosna politika

Jednakost spolova razmjerno je novo javno pitanje. Danas se smatra jednim od važnih mjerila i u odnosu na sigurnosna pitanja, i to ne samo zato što su velika većina ljudi pogođena svakim oružanim sukobom uključujući izbjeglice i prognanike žene i djeca, nego i zato što žene koje čine više od pola svjetskoga stanovništva imaju jednaka prava kao i muškarci i mogu i te kako pridonijeti rješavanju sigurnosnih pitanja. Uključivanje prirodne nadarenosti i pronicavosti žena kao važnih čimbenika dat će odgovore na sigurnosna pitanja koji će biti više usredotočeni na ljude i bliži humanu pristupu problematici sigurnosti, a samim time i održiviji. Dakle, kada u sigurnosnoj politici nastojimo ostvariti jednakost spolova, tom je cilju nužno pristupiti iz dva različita kuta. Prvo, sigurnosna se politika mora usredotočiti i baviti osjetljivim pitanjima s gledišta jednakosti spolova. Treba iznjedruti moguća rješenja i uvesti odgovarajuće sustave kako bi se zajamčilo poštovanje ženskih prava i interesa. Drugo, nužno je promicati sudjelovanje žena na svim razinama donošenja odluka i na svim područjima vezanima uz sigurnosnu politiku.

Žene i rješavanje sukoba

Rješavanje sukoba, očuvanje mira i izgradnja mira ne tiču se samo onih koji izravno sudjeluju u ratovima ili oružanim sukobima, a to su uglavnom muškarci. No, nazočnost žena za pregovaračkim stolovima prilikom mirovnih pregovora oduvijek je bilo i još je zanemarivo, čak i kada su tijekom rata ili oružanog sukoba bile primorane izaći iz svojih tradicionalnih “ženskih” uloga i preuzeti odgovornosti koje su obično pripadale muškarcima. No, danas se sve više uzima u obzir da žene pridonose važnim vještinama, gledištima i shvaćanjima. U praksi, neposredno sudjelovanje žena u postupku donošenja odluka, rješavanju sukoba i mjerama u prilog miru nalaže promjenu uvriježenog gledanja na uloge muškaraca i žena u društvu i u okolnostima sukoba.

Prilog 12.

Pitanje jednakosti spolova u mirovnim procesima

“Svaki mirovni proces u kojem se zanemaruju potrebe i uloga žena neprirodan je, a samim time i nestabilan.” ... “Tijekom tranzicije koja slijedi nakon sukoba, ovlašćivanje žena presudno je za ponovno pokretanje društvenog i gospodarskog razvoja. Baš kao i muškarci, žene su istodobno žrtve i akteri u ratovima i oružanim sukobima, ali obično na različite načine i na različitim područjima. Tijekom rata žene sudjeluju u novim djelatnostima i preuzimaju nove uloge, ali često i veće odgovornosti. Unatoč ovim promjenama, žene se prilikom izgradnje mira nakon sukoba često stavljaju u rubni položaj, kako u društvima izašlim iz sukoba, tako i u utvrđivanju i provođenju strategija izgradnje mira u sklopu međunarodnih mirovnih operacija.”

Ravnoteža spolova na području sigurnosti: od marginalizacije do uključivanja žena u izgradnju mira, 2001., Norveški institut za međunarodne poslove

Prilog 13. sadržava izvratke iz Rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a br. 1325 (2000), koji naglašavaju vrijednost prelaska s gledanja na žene kao na puke žrtve sukoba (uključujući nasilja i silovanja kao instrumenata ratovanja) na poimanje žena kao čimbenika u rješavanju sukoba, izgradnji i očuvanju mira, u ravnopravnu položaju s muškarcima. Ova promjena podrazumijeva sagledavanje djelatnosti i uloga kako žena, tako i muškaraca prije, tijekom i nakon rata ili oružanog sukoba. To znači da jednakost spolova i s time povezana pitanja moraju naći svoje mjesto u najranijoj fazi utvrđivanja politike na državnoj i međunarodnoj razini te donošenja odgovarajućih zakona.

Prilog 13.

Mirovne operacije i procesi s gledišta jednakosti spolova

Vijeće sigurnosti (...)

- “7. Snažno poziva državne članice na jačanje njihove dobrovoljne financijske, tehničke i logističke potpore nastojanjima na području izobrazbe vezane uz osjetljiva pitanja jednakosti spolova, uključujući napore koji se ulažu u sklopu odgovarajućih fondova i programa, kao što su, između ostaloga, Fond Ujedinjenih naroda za žene i Dječji fond Ujedinjenih naroda, te naporu koje ulaže Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice i druga mjerodavna tijela;
8. Poziva sve uključene čimbenike da, pri pregovorima o sklapanju mirovnih sporazuma i njihovu provođenju, povedu računa o pitanjima jednakosti spolova, uključujući, između ostaloga: (a) posebne potrebe žena i djevojčica tijekom vraćanja u domovinu ili ponovnog naseljavanja, kao i u pogledu rehabilitacije, reintegracije i obnove nakon sukoba; (b) mjere koje se poduzimaju u prilog lokalnim ženskim mirovnim inicijativama i autohtonim procesima rješavanja sukoba te koje uključuju sudjelovanje žena u svim provedbenim mehanizmima mirovnih sporazuma; (c) mjere kojima se jamči zaštita i poštovanje ljudskih prava žena i djevojčica, posebice onih vezanih uz ustav, izborni sustav, policiju i sudstvo (...).
15. Izražava svoju spremnost da osigura da se u sklopu misija Vijeća sigurnosti povede računa o pitanjima jednakosti spolova i prava žena, između ostaloga, i putem savjetovanja s lokalnim i međunarodnim ženskim skupinama; (...)”

Izvadci iz Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda br. 1325 (2000) prihvaćene 31. listopada 2000.

U skladu s Rezolucijom 1325 (2000), glavni je tajnik UN-a podnio izvješće pod nazivom "Žene, mir i sigurnost" (16. listopada 2002.), koje se bavi učinkom oružanih sukoba na žene i djevojčice, međunarodnim pravnim okvirom, sudjelovanjem žena u mirovnim procesima, operacijama očuvanja mira, humanitarnim operacijama, obnovi i sanaciji, kao i razoružanju, razvojačenju i reintegraciji. Neki uvjeti iz ovoga izvješća ugrađeni su u preporuke na kraju ovoga poglavlja.

Žene u parlamentarnim odborima za obranu

Istraživanja o sudjelovanju žena u političkom životu, koja je IPU redovito provodio u proteklih 25 godina, pokazala su da su žene jošuvelike odsutne ili nedovoljno zastupljene u parlamentarnim odborima za obranu. Ne treba ni spominjati da u tim odborima one vrlo rijetko obnašaju dužnost predsjednika, zamjenika predsjednika ili izvjestitelja. IPU-ovo istraživanje iz 1997. ("Žene i muškarci u politici: demokracija još uvijek u razvoju") pokazalo je da žene obnašaju dužnost predsjednika odbora za obranu u samo 3% od ukupno 97 parlamenta koji su dostavili podatke o ženama u parlamentarnim odborima. Općenito gledano, žene su činile tek 18,6% predsjednika svih parlamentarnih odbora. Ovakvo se stanje može pripisati dvama ključnim čimbenicima. Prvo, u svijetu je još uvijek vrlo malo parlamentarki (14,3% u svibnju 2002.) Drugo, stajalište da su rat i mir te sigurnosna pitanja općenito više muški nego ženski posao, još je duboko usađeno u mentalni sklop ljudi diljem svijeta. Takvo je gledanje problematično jer ratovi neupitno utječu na cijelo stanovništvo neke države, pri čemu su žene često čak veće žrtve nego što su to muškarci.

Žene u oružanim snagama

Na razini administrativnih, logističkih i pomoćnih poslova, sudjelovanje žena u oružanim snagama uobičajeno je i uvriježeno u većini zemalja. Ova prisutnost žena na "pozadinskim" položajima razmjerno je važna ne samo u mirnodopskom razdoblju, nego i u okolnostima rata ili oružanog sukoba, kada je i još važnija. Nasuprot tomu, na postrojbenoj i operativnoj razini, njihovo sudjelovanje predstavlja mnogo noviju pojavu. Na međunarodnoj i poredbenoj razini, dostupni su malobrojni podaci o ženama u vojsci. Prilog 14. sadržava primjer sudjelovanja žena u vojskama zemalja članica NATO-a.

Prilog 14.**Udio žena u vojnom osoblju: primjer zemalja NATO-a**

Zemlja	Broj žena	% ukupnih snaga
Belgija	3.202	7,6%
Kanada	6.558	11,4%
Češka	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%
Španjolska	6.462	5,8%
Turska	917	0,1%
Velika Britanija	16.623	8,1%
Sjedinjene Države	198.452	14,0%

Izvor: Glasilo NATO-a (NATO Review) ljeta 2001.

Općenito, možemo slobodno ustvrditi da sudjelovanje žena u ročnoj vojsci i/ili profesionalnim vojnim jedinicama može potaknuti političko vodstvo ili, pak, može biti posljedica razvoja događaja unutar samog sigurnosnog sektora. Čini se da je ono povezano s dvjema pojavama koje mogu biti neovisne jedna o drugoj:

- ✓ uočena potreba za mobiliziranjem svekolikog pučanstva radi zaštite i promicanja nacionalne sigurnosti;
- ✓ osuvremenjivanje oružanih snaga koje su, baš kao i svako drugo područje djelatnosti, izložene društvenim kretanjima, pa tako postaju sve osjetljivije i na načelo jednakosti spolova.

Prilog 15.

Sudjelovanje žena u sigurnosnoj politici kao dio uključivanja spolnog pitanja u glavne tokove društvenog života

Vladinu politiku sigurnosti moguće je ocijeniti s gledišta načela uključivanja spolnog pitanja u sve glavne tokove društvenog života (eng. gender mainstreaming). Na 4. svjetskoj konferenciji UN-a o ženama održanoj u Pekingu, UN je utvrdio načelo uključivanja spolnog pitanja u glavne tokove društvenog života kao opću strategiju promicanja jednakosti spolova. UN (ECOSOC-Ekonomsko i socijalno vijeće) određuje pojam uključivanja spolnog pitanja u glavne tokove društvenog života kao "...postupak ocjene posljedica koje za žene i muškarce proizlaze iz bilo koje predviđene mjere, uključujući zakonodavstvo, politiku i programe na svim područjima i na svim razinama. Riječ je o strategiji na temelju koje ženska, kao i muška pitanja i iskustva, postaju sastavna dimenzija osmišljanja, provođenja, praćenja i ocjene mjera i programa na svim područjima političkog, gospodarskog i društvenog života, a sve kako bi žene i muškarci izvukli jednaku korist i da bi se izbjegla svaka daljnja nejednakost. Krajnji je cilj postizanje jednakosti spolova".

Izvor: Ekonomsko i socijalno vijeće UN-a: Dogovoreni zaključci 2/1997

Sve šire sudjelovanje žena u oružanim snagama moglo bi, pak, pridonijeti prelasku s tradicionalne obrane na ljudsku sigurnost: uz postupke i djelovanja koji zahtijevaju tjelesnu snagu i obuku, a često i umjesto njih, sve se jači naglasak stavlja na istraživanja, informacijsku tehnologiju (uključujući i u bankarstvu) i obavještajni rad. Ovakav razvoj događaja ženama pruža nove mogućnosti, posebice u zemljama u kojima muškarci i žene imaju jednak pristup obrazovanju i obuci.

Prilog 16.

Nove dimenzije i izazovi koje donosi uključivanje žena u sigurnosni sektor

Pojačanim sudjelovanjem žena u sigurnosnom sektoru, a posebice u vojsci i policiji, postavlja se pitanje trebaju li obuka (osobito tjelesna obuka) i stega biti jednake za muškarce i žene.

Ono također zahtijeva donošenje propisa o pitanjima spolnosti koja su dosada bilo strogo isključena iz vojske, drugih državnih tijela s vojnim značajkama i policije: valja povesti računa o posebnim potrebama i interesima vjenčanih i nevjenčanih parova unutar iste ili različitih jedinica, kao i o pitanjima vezanima uz materinstvo i očinstvo.

Nadalje, potrebno je iznova razmotriti pitanje odjeće i njezine estetske, pa čak i spolne privlačnosti: trebaju li odore biti istovjetne za muškarce i žene? Trebaju li one biti muški krojene u svim okolnostima?

Ova područja nalažu nove načine razmišljanja. Treba razviti nacionalno zakonodavstvo, kao i propise o vojsci, drugim državnim tijelima s vojnim značajkama i policiji, te ih prilagoditi ovim suvremenim okolnostima.

Žene u mirovnim operacijama i ministarstvima obrane

Kao što je vidljivo iz podataka koje je NATO objavio u svom glasilu u ljeto 2001. godine, broj ženskog osoblja uključenog u mirovne operacije od završetka Drugoga svjetskog rata i dalje je zanemariv. Tek nekoliko zemalja (Kanada, Mađarska, Francuska, Nizozemska i Portugal) uključilo je više od pet posto žena u svoje mirovno osoblje. No, iskustvo UN-a pokazuje da njihovu prisutnost dobro prihvaća domaće stanovništvo te ima povoljan utjecaj na ishod operacije; primjerice, veća će se pozornost posvetiti spolnim pitanjima i nasilju.

Imenovanje žene za ministra, pa čak i zamjenika ministra obrane, još je vrlo rijetko. Svjetsko istraživanje IPU-a je pokazalo da su u ožujku 2000. godine žene predstavljale tek 1,3 posto svih ministara zaduženih za obrambena/sigurnosna pitanja, odnosno 3,9 posto svih doministara i drugih ministarskih dužnosnika, uključujući parlamentarne tajnike, na tom području (vidi svjetski zemljovid koji su IPU i UN zajednički objavili pod nazivom Žene u politici: 2000).

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Podaci

- ▷ Zatražite statističke podatke o udjelu žena u svakom ogranku vojske, u ostalim državnim tijelima s vojnim značajkama, policiji i sigurnosnim službama, kao i njihovim pripadajućim centrima za obuku. K tomu, zatražite podatke o udjelu žena među visoko rangiranim dužnosnicima i donositeljima odluka te o sudjelovanju žena u izaslanstvima vaše zemlje u Ujedinjenim narodima, NATO-u i drugim međunarodnim tijelima koja se bave sigurnosnim pitanjima.

Jednakost spolova i rješavanje sukoba i obnova*)

- ▷ U mjeri u kojoj je to moguće, pobrinite se da pregovarački timovi budu spolno uravnoteženi;
- ▷ Pobrinite se da se mirovni sporazumi sustavno i izričito bave posljedicama oružanog sukoba po žene, njihovim doprinosom mirovnom procesu i njihovim potrebama i prioritetima u okolnostima nakon sukoba;
- ▷ Pobrinite se da fond znanja, iskustava i sposobnosti koji su žene razvile tijekom sukoba bude dobro iskorišten u sklopu obnove.



Jednakost spolova i mirovne misije*)

- ▷ Zagovarajte sudjelovanje žena u mirovnim misijama i obnovi nakon sukoba;
- ▷ Pobrinite se po mogućnosti, putem zakonodavstva da pripadnici mirovnih snaga i ostalo međunarodno osoblje prođu odgovarajuću obuku kako bi postali svjesni pitanja kulture i pitanja spolova.
- ▷ Pratite kažnjavanje pripadnika mirovnih snaga i drugog međunarodnog osoblja koji povrijede ljudska prava žena.

Vlada

- ▷ Pobrinite se da razina odgovornosti koje su žene i muškarci u ministarstvu obrane izvršavali u, recimo, proteklih 10 godina bude uravnotežena. Provjerite jesu li mogućnosti žena da budu promaknute na položaje visoko rangiranih dužnosnika i donositelja odluka jednake mogućnostima muškaraca, kako u slovu zakona, tako i u praksi.

Parlament

- ▷ Provjerite dosadašnji i/ili trenutačni sastav parlamentarnog odbora za obranu ili sigurnost i razinu odgovornosti žena u njegovom sastavu.
- ▷ Nadalje, provjerite posvećuje li odbor pozornost pitanjima jednakosti spolova i ustrajava na većoj ravnoteži spolova i, ako je potrebno, osjetljivosti na pitanja spola.

*) Preporuke izvedene iz Izvješća glavnog tajnika UN-a o ženama, miru i sigurnosti od 16. listopada 2002.

Glava III.

Glavne operativne sastavnice sigurnosnog sektora

¹ Iako vojno-industrijski kompleks predstavlja važno pitanje kada je riječ o razumijevanju sigurnosnog sektora, njime se ovdje nećemo baviti, uglavnom zbog toga što ne predstavlja jednu od državnih služba sigurnosti.

Vojska

Vojske su prisutne u cijeloj povijesti i općenito se smatraju štitom i mačem svake države. Prilog 17. pokazuje da polovinom 2002. samo nekolicina svjetskih zemalja nije imala vojsku.

Prilog 17.

Zemlje bez vojnih snaga

Određene zemlje nemaju oružanih snaga. Riječ je o sićušnim državicama u južnome dijelu Tihoga oceana, kao što su Nauru, Maldivi, Kiribati, Samoa, Solomonski otoci, Tuvalu, Palau i Vanatu, i karipskim državama poput Saint Vincenta i Grenadina, St. Kittsa i Nevisa, St. Lucije, Dominice i Grenade. Ostale države bez oružanih snaga obuhvaćaju Kostariku, Island, Mauricijus, Panamu, Istočni Timor, Somaliju (koja je u postupku stvaranja vojske), Andoru, San Marino i Haiti. Većina ovih država ima paravojne jedinice (primjerice, nacionalne garde i granične straže).

Zadaće vojske

Zbivanja na području sigurnosti od završetka Drugoga svjetskog rata uvelike su utjecala na vojske diljem svijeta. Vojsci su povjerene nove zadaće, dok svoje stare osnovne zadatke treba izvršavati na različit način. Danas je za vojske diljem svijeta posve uobičajeno da sudjeluju u ispunjenju sljedećih pet zadaća:

- ✓ zaštita neovisnosti, suverenosti i teritorijalne cjelovitosti države ili, općenitije, njezinih građana;
- ✓ međunarodne misije očuvanja ili nametanja mira;
- ✓ pružanje pomoći nakon katastrofa;
- ✓ unutarnji sigurnosni poslovi (pomoć civilnim vlastima, poglavito policiji, vlastima u održavanju reda i mira u iznimnim okolnostima, ako dođe do njihova narušavanja);
- ✓ sudjelovanje u državotvornim naporima (društvena zadaća).

Stupanj u kojem vojska obavlja ove zadaće razlikuje se od jedne države do druge, ovisno o državnome pravnom okviru i gledanju na sigurnosno stanje.

Zaštita suverenosti i društva

Unatoč novim zbivanjima i prijetnjama na području sigurnosti, ova tradicionalna zadaća još predstavlja najvažniju zadaću većine vojska, a to je obrana matične zemlje ili savezničkih zemalja od vanjskih vojnih napada. Ova zadaća ne obuhvaća samo zaštitu teritorija i političke suverenosti države, nego i zaštitu društva u cijelosti.

Od završetka Hladnoga rata, politički vođe i vojske postaju sve svjesniji da prijetnju državnoj suverenosti ne predstavljaju samo strane vojske, nego i druge nove nevojne prijetnje poput terorizma, građanskih ratova, organiziranog kriminala, kibernetičkih napada i korupcije (vidi prilog 1.). Gotovo sve oružane snage trenutačno prolaze preustroj obrambenoga sustava. U prilogu 18. opisuju se tri osnovna procesa preustroja.

Prilog 18.

Preustroj obrane: zašto?

Od devedesetih godina protekloga stoljeća većina je vojska drastično preustrojena. Preustroj je u različitim zemljama proveden iz različitih razloga. Ukratko, moguće je razlikovati tri cilja preustroja.

▷ Demokratizacija

U mnogim zemljama koje su prošle razdoblje komunizma, diktature i sukoba, cilj preustroja obrambenog sustava bio je demokratizacija, to jest:

- jačanje odgovornosti vojske prema demokratski izabranom političkom vodstvu jer, u protivnome, vojska predstavlja prijetnju demokraciji;
- uravnoteživanje resursa potrebnih vojsci s potrebama drugih društvenih sektora.

▷ Prilagođavanje novom sigurnosnom okruženju

- prilagodba veličine i proračuna vojske novim prijetnjama sigurnosti;
- podizanje spremnosti vojske za nove zadaće, npr. očuvanje mira.

▷ Internacionalizacija

Vojske sve manje djeluju isključivo u nacionalnim okvirima, već zajedno s jedinicama drugih zemalja. Ova međunarodna suradnja može teći na privremenoj osnovi, kao u slučaju mirovnih misija UN-a, ili na dugoročnoj i institucionalnoj osnovi (primjerice NATO) ili na bilateralnoj ili multilateralnoj osnovi. Tu je riječ o:

- stavljanju vojske (djelomično) pod međunarodno zapovjedništvo i ustrojbeni sustav;
- jačanju sposobnosti vojske za zajedničko djelovanje s vojnim snagama drugih zemalja s obzirom na opremu, obuku, jezik, obavješćivanje, zapovjedništvo i nadzorne sustave (interoperabilnost, tj. mogućnost zajedničkog djelovanja);

Primjeri stalnih međunarodnih jedinica:

- 1. njemačko-nizozemsko zbornu područje
- Baltička bojna (Litva, Estonija, Letonija)
- Poljsko-dansko-njemačko zbornu područje
- Multinacionalna inženjerska bojna Slovačke, Mađarske, Rumunjske i Ukrajine (Bojna "TISA")

Doprinos međunarodnom miru

Vojske sudjeluju u mirovnim misijama iz najmanje dvaju razloga. Prvo, da bi spriječile sukobe i izbjegle moguće učinke njihova prelijevanja preko granica, kao što su destabilizacija regija, gospodarski poremećaji i stvaranje nekontroliranog dotoka izbjeglica.

Drugo, to je jedan od načina davanja doprinosa ljudskoj sigurnosti i zaštite civilnog stanovništva u područjima sukoba. Ljudska sigurnost, a posebice ostvarivanje ljudskih prava, postali su iznimno važan cilj politike međunarodne zajednice, jer su se noviji sukobi pokazali izrazito nasilnima i pogodili civilno stanovništvo. Popratni učinak sudjelovanja u mirovnim misijama jest pružanje priliku za obuku vojnih jedinica i stjecanje iskustva u stvarnim okolnostima.

Pružanje pomoći nakon katastrofa

Svaka zemlja može biti ili je već pogođena prirodnim ili ljudskom rukom uzrokovanim katastrofama poput potresa, poplava, velikih požara ili pada zrakoplova na gradska područja. U takvim izvanrednim okolnostima civilne vlasti pozivaju vojsku radi pružanja pomoći i otklanjanja posljedica katastrofe. Vojska obavlja zadaće kao što su održavanje reda i mira, doprema hrane, lijekova i drugih potrepština i održavanje komunikacijskih i prometnih veza. Popratni učinak korištenja vojske za pružanje pomoći u katastrofama jest to da je društvo uočava u pozitivnu svjetlu i da jača potpora koju uživa u javnosti.

Pomoć civilnim tijelima a nadležnima za provođenje zakona

Jošjedna zadaća koju izvršavaju određene vojske odnosi se na pomoć civilnim tijelima nadležnima za provođenje zakona. No, ovakvo korištenje vojske prilično je prijeporno. Društva se mogu suočiti s prijetnjama prevelikih razmjera da bi se civilne vlasti i policija mogle s njima same nositi, pa se stoga može javiti potreba za vojnom potporom. Primjeri takvih prijetnja teroristički su napadi, organizirani kriminal ili nezakonito trgovanje drogom. Problemi i opasnosti uporabe vojske za potrebe civilnog provođenja zakona obuhvaćaju sljedeće:

- ✓ To može ugroziti civilnu kontrolu i nadzor nad vojskom;
- ✓ To će neminovno dovesti do politizacije vojske;
- ✓ Vojska može ponovno uspostaviti red i mir samo na privremenoj osnovi, ali ne može otkloniti političke, društvene ili gospodarske uzroke sukoba ili nereda;
- ✓ Oružane snage obučene su za borbena djelovanja, te stoga nisu posebno obučene za policijske poslove ni za postupanje prema civilima u vlastitoj zemlji;
- ✓ Postoji opasnost suparništva u pogledu djelokruga policije i oružanih snaga.

Prilog 19.

Korištenje vojske u policijske svrhe u Južnoafričkoj Republici

(...) Južnoafričke snage nacionalne obrane (SANDF) bile bi razmještene samo u najiznimnijim okolnostima, kao što su potpun raspad javnoga reda koji izlazi iz granica moći južnoafričkih policijskih struktura ili stanje nacionalne obrane (...) Korištenje vojske za potrebe unutarnjih poslova podlijeget će parlamentarnom nadzoru i ustavnim odredbama o temeljnim pravima te će biti uređeno zakonskim propisima.

Izvor: "Obrana u demokraciji". Bijela knjiga o nacionalnoj obrani Južnoafričke Republike, svibanj 1996.

Društvene zadaće

Opće je prihvaćeno da vojske, a posebice one s ročnim sastavom, pridonose državotvornim nastojanjima jer mladi ljudi (uglavnom muškarci) iz svih dijelova zemlje, iz različitih društvenih slojeva i različita etničkog podrijetla zajednički rade na ostvarivanju istih zadaća. To posebice vrijedi za useljenička i višekulturalna društva, gdje vojska igra asimilacijsku ulogu. Jošje jedna zadaća vojske u pružanju obrazovnih mogućnosti. Ljudi s ograničenim ili nikakvim izgledima za zapošljavanje mogu izvući korist iz stupanja u vojnu službu. Sljedeća društvena uloga vojske, uglavnom u zemljama u razvoju, odnosi se na pomoć ili potporu civilnoj upravi u udaljenim područjima, uz korištenje veterana za potrebe obrazovanja, preventivne zdravstvene skrbi ili sprečavanja ekološke degradacije.

Ove društvene uloge primjeri su načina na koje vojska može pozitivno pridonijeti društvu. No, u određenim zemljama svjedoci smo negativna upletanja vojske u društvo, gospodarstvo i politiku. Primjerice, u nekim se zemljama vojska miješa u politiku i predstavlja prijetnju vladi. U drugim je zemljama vojska, nažalost, uključena u gospodarsku djelatnost, iz koje ostvaruje prihode povrh sredstava državnog proračuna, a koji nisu pod demokratskim nadzorom ni kontrolom.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Uloga vojske

- ▷ Pobrinite se da djelovanje vojske:
 - bude dobro uređeno i utvrđeno zakonom i vojnim pravilima i propisima;
 - bude u skladu s koncepcijom i politikom nacionalne sigurnosti;
 - odgovara stvarnim sigurnosnim potrebama društva;
 - bude takvo da nevojne uloge ne umanjuju pripravnost vojske za njezinu prvenstvenu zadaću, a to je zaštita državne suverenosti i doprinos međunarodnoj vladavini prava.

Preustroj obrane

- ▷ Pobrinite se da nadležni parlamentarni odbor(i) dobiva(ju) iscrpna izvješća o predviđenu ili poduzetu preustroju, zajedno s analizom učinaka, te da u vezi s time mogu postavljati pitanja, primjerice, održavanjem saslušanja.

Korištenje vojske u civilnom provođenju zakona

- ▷ U načelu, sudjelovanje vojske u civilnom provođenju zakona nije poželjno, ali kada nema drugog rješenja, parlament bi trebao:
- ▷ Pobriniti se da sudjelovanje vojske u civilnom provođenju zakona bude jasno utvrđeno, ograničeno i uređeno zakonom u pogledu:



- okolnosti u kojima mu se može pribjeći;
 - naravi i granica sudjelovanja;
 - trajanja sudjelovanja;
 - vrste jedinice koje treba uključiti u svakom pojedinom slučaju;
 - tijela nadležnog za donošenje odluke o uključivanju vojnih snaga i prekidu njihova sudjelovanja;
 - sudbene nadležnosti u slučaju svake povrede zakona ili kršenja ljudskih prava u takvim okolnostima itd.
- ▷ Donijeti zakonske propise prema kojima nadležno tijelo mora dati suglasnost i izdati nalog prije svakog pretresa privatnih prostorija, uhićenja ili prije otvaranja vatre;
- ▷ Pobriniti se za uspostavu parlamentarnih i drugih mehanizama provjere i uravnoteženja učinaka takvog sudjelovanja na ostvarivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda

Ostala državna tijela s vojnim značajkama

Izraz “ostala državna tijela s vojnim značajkama” (u daljnjem tekstu “ODTVZ”) može imati različita značenja ovisno o okolnostima i zemljama u kojima se koristi. U svakom slučaju, ODTVZ-e treba razlikovati od privatnih tijela s vojnim značajkama. Prema Međunarodnom institutu za strateška istraživanja (IISS) sa sjedištem u Londonu, pojam ODTVZ-a (koje katkad nazivamo i paravojnim organizacijama) obuhvaća i “žandarmeriju”, carinske službe i graničnu stražu ako su te snage prošle obuku iz vojne taktike, ako su opremljene kao vojne postrojbe i ako u slučaju rata djeluju pod vojnim zapovjedništvom.

Gotovo sve zemlje svijeta osim vojske imaju i ODTVZ-e. Ta su tijela tijesno povezana s vojskom, a u nekim ih slučajevima vojska i oprema, omogućuje im pristup vojnim bazama te im pruža obuku i pomoć.

Poznati su mnogi primjeri u kojima su ODTVZ-i primijenili neprimjerene vojne postupke na civilne policijske poslove i/ili bili odgovorni za ozbiljna kršenja ljudskih prava. Budući da korištenje ODTVZ-a može pomutiti razliku između civilne policije i vojnih snaga, važno je da njihova uloga i položaj budu primjereno uređeni. Poželjno je isključiti njihovo sudjelovanje u obavljanju poslova na području unutarnje sigurnosti. Parlament bi u tom smislu trebao prihvatiti odgovarajuće zakonske propise i nadzirati postupanje vlade. Predsjednik države ili vlade morao bi omogućiti parlamentarni nadzor nad ODTVZ-ima, ne samo zato što bi zakonski trebao nadgledati sve snage koje uspostavi država, nego i zbog izazova i mogućih opasnosti njihove široke i nenadzirane uporabe.

Prilog 20.

Primjeri ostalih državnih postrojba s vojnim značajkama u određenim zemljama

Zemlja	Ukupan broj djelatnih pripadnika oružanih snaga	Pripadnici ostalih državnih snaga s vojnim značajkama	Vrsta ostalih državnih postrojba s vojnim značajkama
Finska	31.700	3.400	Pogranična straža
SAD	1.365.800	53.000	Civilna zračna patrola
Ruska Federacija	1.004.100	423.000	Granična straža, postrojbe Ministarstva unutarnjih poslova, snage za zaštitu Ruske Federacije, Federalne službe sigurnosti, Federalna agencija za komunikacije i informiranje, Željezničke postrojbe itd.
Maroko	198.500	42.000	Žandarmerija, Pomoćne snage (Force Auxiliaire) itd.
Francuska	294.430	94.950	Žandarmerija
Italija	250.600	252.500	Posebice "Carabinieri" (Karabinjeri) i Garda javne sigurnosti Ministarstva unutarnjih poslova
Turska	609.700	220.200	Žandarmerija/nacionalna garda, obalna straža
Burkina Faso	10.000	4.450	Žandarmerija, sigurnosne tvrtke
Čile	87.000	29.500	"Carabineros" (Karabinjeri)
Republika Koreja	683.000	3.500.000	Korpusi civilne zaštite i Pomorska policija
Indonezija	297.000	195.000	Uključujući policiju, pomorsku policiju i lokalne pomoćne vojne snage

Izvor: IISS, Vojna ravnoteža 2000.-2001., London

Uloge ostalih državnih tijela s vojnim značajkama

ODTVZ-i ispunjavaju cijeli niz zadaća, a najčešće su sljedeće:

- ✓ Granični nadzor, uključujući praćenje nezakonitog trgovanja robom i ljudima;
- ✓ Suzbijanje nereda;
- ✓ Održavanje reda i mira u izvanrednim okolnostima i čuvanje državnog poglavara i ključnih postrojenja poput nuklearnih elektrana;

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Molimo vas da pogledate odgovarajuće preporuke na kraju prethodnog i sljedećih poglavlja, koje su, uz nužne prilagodbe i preinake, u potpunosti primjenjive.

Policijske strukture

Policija u demokraciji

Policija mora u svakome trenutku djelovati u skladu s vladavinom prava. Obvezuju je jednaki zakoni koje je dužna provoditi i podupirati. Nadalje, uloga policije jest i mora biti različita od uloge drugih ključnih institucija u kaznenopravnome sustavu, kao što su državno odvjetništvo, sudstvo ili kazneno-popravni sustav. S gledišta dobrog upravljanja, sve bi države trebale pružiti javnu sigurnost uz istodobno poštovanje sloboda pojedinaca i ljudskih prava. U demokraciji, građani imaju pravo očekivati od policije da prema njima postupa pravedno, nepristrano i predvidljivo. Ponašanje policijskih snaga prema javnosti može se promatrati kao jedan od glavnih pokazatelja demokracije u određenoj zemlji.

Prilog 21.

Ključne značajke demokratske policije

- ▷ Policijske službe moraju poštovati vladavinu prava i djelovati u skladu s profesionalnim etičkim kodeksom;
- ▷ Demokratska policija nastoji pružiti djelotvornu javnu sigurnost uz istodobno poštovanje ljudskih prava;
- ▷ Odgovornost policije zahtijeva transparentnost i prisutnost mehanizama nadzora te unutarnje i vanjske kontrole;
- ▷ Demokratsko obavljanje policijske djelatnosti odvija se “odozdo prema gore”, odgovarajući na potrebe i zahtjeve pojedinačnih građana i dijelova zajednice i nastojeći zadobiti povjerenje, odobravanje i potporu javnosti. Stoga se oslanja na transparentnost i dijalog. U tome smislu, u mnogim je zemljama ona decentralizirana kako bi mogla primjereno i brzo odgovarati na lokalne potrebe.

Potreba za posebnim zaštitnim mehanizmima

Policijske su službe instrumenti izvršnog ogranka vlasti i uživaju pravi monopol nad legitimnom prisilom unutar društva radi ispunjavanja svojih zadaća. No, upravo zbog ove nadležnosti, policija se može iskoristiti kao sredstvo zlorabe državne vlasti, nasilja, gušenja ljudskih prava i korupcije. Dakle, policijske službe u demokraciji zahtijevaju prisutnost posebnih zaštitnih mehanizama kako bi se osiguralo da služe interesima društva koje su zadužene štiti, a ne interese političara, birokrata ili samog policijskog sustava. Policijskim strukturama treba dati pravo samostalnog odlučivanja i trebaju uživati operativnu neovisnost, ali pritom moraju poštovati načelo nepristranosti u

provođenju zakona i djelovati profesionalno. Pripadnici policije trebaju biti upoznati s izričitim ili prešutnim profesionalnim etičkim kodeksom i pridržavati ga se. Dio ove etike profesionalnog obavljanja policijske djelatnosti trebao bi biti poštovanje prava svakog pojedinca na život, kao i obveza uporabe sile samo kada je to nužno radi ostvarivanja legitimnih ciljeva, pri čemu sila nipošto ne smije prelaziti granicu koja je apsolutno nužna i propisana zakonom. Pri uporabi sile, policijske snage moraju uvijek poštovati načelo razmjernosti. Uz vanjske tj. političke i sudske strukture odgovornosti (vidi poglavlje 3.), valja uspostaviti i unutarnje ili birokratske strukture odgovornosti. U profesionalnome policijskom sustavu mora uvijek postojati mogućnost unutarnje provjere navodnih nepravilnosti u radu policije i pritužaba građana.

Prilog 22.

Opasni poremećaji i okolnosti

“Nedemokratsko upravljanje snagama sigurnosti može i poremetiti sigurnosne prioritete. U mnogim je zemljama naginjanje prema vojnoj sigurnosti dovelo do toga da su vlade militarizirale policijske snage (dodatno brišući granicu koja ih razdvaja od vojske) ili su ih ozbiljno zapostavile u financijskome smislu, narušavajući njihovu sposobnost da građanima zajamče sigurnost i miran život. Osobito u zemljama s niskim dohotkom po glavi stanovnika, pripadnici policije i drugih sigurnosnih snaga primaju plaće koje jedva pokrivaju njihove osnovne životne potrebe, obrazovanje im je ograničeno ili nikakvo, uprava im je korumpirana, a stopa nepismenosti visoka.” ... “Izabrani vođe u mladim demokracijama često ovise o snagama sigurnosti, uključujući vojne postrojbe, kada je riječ o njihovu ostanku na vlasti jer su te snage najmoćnije u društvu. Iz istog razloga, vođe se mogu ustrajno opirati većoj odgovornosti i otvorenosti vojske jer ovise o njezinoj moći u korist vlastitih ciljeva.”

Izvešće o društvenom razvoju, 2002.

Pučke inicijative

Demokratski nadzor nad policijom mogu unaprijediti i neslužbeni mehanizmi koji djeluju “odozdo prema gore”, poput udruga za ljudska prava koje djeluju s najnižih razina lokalnih zajednica i koje mogu pridonijeti jamstvu da će policija uživati povjerenje javnosti. Tijela građanskog nadzora, poput pučkog pravobranitelja zaduženog za pritužbe građana protiv policije, jamče vanjsku odgovornost policije prema zajednici kojoj služi. U određenim slučajevima, osnivanje područnih vijeća sigurnosti, sastavljenih od predstavnika skupina građanskog društva i mjesnih vođa, imalo je povoljan učinak na unapređivanje rada mjesnih policijskih služba. Trebali bi postojati zakoni kojima će se svi koji upozoravaju na negativne pojave u društvu i skupine koje djeluju kao čuvari građanskog društva zaštititi od zlostavljanja policije, obavještajnih služba i vojske.

Prilog 23.

Policija u Eritreji: primjer zemlje u razvoju

Odnos između policije i okružja u kojemu djeluje uvijek je pomalo višestran. To ćemo najlakše uvidjeti ako razmotrimo kako se policija nosi s dva glavna aspekta obavljanja svoje djelatnosti: uporabom sile radi provođenja zakona i pružanjem usluge širokoj javnosti. U takozvanim zemljama u razvoju, kao što je Eritreja, ova je dvojba još uočljivija. Iza zemlje 30 je godina oslobodilačke borbe protiv Etiopije, koja očito još nije posve završila, jer su sukobi nastavljeni tijekom 1998. i 1999. godine. Početkom devedesetih godina, policijske snage od otprilike 5.000 ljudi popunjene su iz redova bivših pripadnika oslobodilačke vojske. Razlog je bio prilično jednostavan: vlada je morala zbrinuti svoje razvojačene branitelje. Neki vodeći ljudi imali su policijsko iskustvo jer su radili u policiji bivše zajedničke države Eritreje i Etiopije.

Uz razne vrste tehničke pomoći u provođenju postupaka kriminalističke istrage, razvoju policijske akademije i utvrđivanju nastavnih programa, koja je u potpunosti ostvarena uz potporu nizozemske vlade, bila je očigledna potreba za određenom kulturalnom promjenom, barem s gledišta donatora i nekih dijelova vodeće elite u samoj zemlji. Ljudi koji su služili u vojsci imaju različito gledanje na uporabu sile npr. tipičnog engleskog "bobbyja". Projekt promjene kulture u eritrejskoj policiji, ostvaren uz potporu nizozemske vlade, zamišljen je u cilju demokratskog obavljanja policijske djelatnosti koja će se očitovati u održavanju reda i mira uz najmanju moguću uporabu sile.

Izvor: Casper W. Vroom, Sveučilište u Maastrichtu, Nizozemska, sudionik projekta promjene kulture u eritrejskim policijskim snagama, 2002.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Demokratski okvir

- ▷ Pobrinite se da policija djeluje u skladu s načelom vladavine prava.
- ▷ Pobrinite se da policija djeluje u skladu s etičkim kodeksom i na takav način da svi građani od nje mogu očekivati pošteno, nepristrano i predvidljivo postupanje. S time u vezi, pobrinite se da se vaša država pridržava UN-ova Kodeksa ponašanja pripadnika policije (1979.); vidi prilog 65.

Obuka

- ▷ Pobrinite se da cilj stručne izobrazbe i obuke pripadnika policije bude održavanje javnog reda i mira uz najmanju moguću uporabu sile te da nastavnim programom, u tome smislu, budu posebice obuhvaćene demokratske i etičke vrijednosti, ljudska prava i pitanja jednakosti spolova; vidi također poglavlje 7.

Vidi također preporuke uz poglavlje VI, VII i VIII. o financijskim, ljudskim i materijalnim resursima.

Tajne i obavještajne službe

Obavještajne službe (katkad ih zovu i “službama sigurnosti”) ključna su sastavnica svakog državnog sustava jer pružaju neovisnu analizu podataka bitnih za sigurnost države i društva te za zaštitu njegovih vitalnih interesa. Iako ovise o izvršnoj vlasti, parlament igra presudnu ulogu u nadgledanju njihovih djelatnosti.

Nove prijetnje i opasnosti za unutarnju sigurnost, proizašle iz međunarodnog terorizma, trgovine drogom, krijumčarenja, organiziranog kriminala i nezakonitog useljavanja, nalažu jačanje obavještajnih sposobnosti. Osobito nakon događaja 11. rujna 2001. godine, dobra obavještajna djelatnost smatra se nužnom. U mjesecima koji su slijedili nakon ovih napada, vlade su u više zemalja svojim obavještajnim službama dale šire ovlasti, kao što su prisluškivanje i praćenje komunikacije putem interneta, telefona i telefaksa (vidi poglavlje 20. o terorizmu).

Primjenom novih tehnologija šire se mogućnosti nadzora, otkrivanja i privođenja sumnjivih osoba, a suradnja među obavještajnim službama jača, kako na unutarnjoj, tako i na vanjskoj razini. Uravnoteženje ovlasti obavještajnih službi te građanskih sloboda i ljudskih prava uvelike ovisi o parlamentu.

Narav obavještajnih službi

Sama narav obavještajnih službi podrazumijeva prikupljanje i analiziranje podataka. Takve radnje nalažu visok stupanj tajnosti. S druge strane, prisutna je opasnost od moguće zlorabe tih podataka u domaćem političkom okviru. Tako obavještajne službe mogu postati prijetnjom za društvo i politički sustav koje bi trebale štiti. Stoga postoji prijeka potreba za jasnim demokratskim i parlamentarnim nadzorom nad obavještajnim službama, uz nadzor koji obavlja izvršna vlast. Izvršnu vlast moguće je spriječiti u zlorabi obavještajnih službi u svoje vlastite političke svrhe samo sustavom provjera i uravnoteženja ovlasti.

U demokraciji, obavještajne bi službe trebale nastojati biti djelotvorne, politički nepristrane (nestranačke), pridržavati se profesionalne etike, djelovati u okviru svoga zakonski propisanog djelokruga i u skladu s ustavnopravnim normama i demokratskom praksom države.

Demokratski nadzor nad obavještajnim strukturama trebao bi polaziti od jasnog i izričitog pravnog okvira unutar kojega će se obavještajne službe uspostaviti na temelju državnih zakona koje prihvati parlament. Zakonima bi, nadalje, valjalo pobliže odrediti granice ovlasti svake pojedine službe, njezin način rada i sredstva njezina pozivanja na odgovornost.

Prilog 24.

Parlament i posebna izdvajanja za obavještajne službe: primjer Argentine

“Zakon br. 25.250 o nacionalnoj obavještajnoj zajednici, sektoru (27. studenog 2001.), članak 27: “Dvodomni odbor Nacionalnog kongresa nadležan je za nadgledanje i nadziranje 'proračunskih izdvajanja' u korist pojedinih sastavnica nacionalne obavještajne zajednice. U tome smislu, Dvodomni odbor Nacionalnog kongresa može provoditi svaki zakon vezan uz svoje područje djelatnosti, a posebice:

1. sudjelovati i uključiti se u raspravu o zakonu o državnom proračunu koji izvršna vlast uputi Kongresu; u tome smislu, izvršna vlast dužna je dostaviti svu nužnu dokumentaciju, a poglavito a) dodatak o namjenskim, povjerljivim, tajnim ili ograničeno dostupnim proračunskim stavkama koje se izvršavaju u sklopu predmetnog resora; b) dodatak s opisom svrhe, programa i predmeta izdataka;
2. tražiti pomoć od svih obavještajnih tijela obuhvaćenih ovim zakonom, koja su dužna podastrijeti sve podatke, podloge i izvješća vezana uz njihov djelokrug; u slučajevima u kojima je to nužno, mogu se tražiti i podaci i dokumenti iz članka 39. ovoga zakona;
3. pratiti korištenje proračunskih sredstava u skladu s namjenom predviđenom zakonom o proračunu;
4. sastavljati godišnje izvješće za Nacionalni kongres i predsjednika, a koje sadrži: a) analizu i ocjenu izvršenja proračunskih izdvajanja za obavještajna tijela; b) opis djelatnosti nadgledanja i nadzora koje je obavio Dvodomni odbor, kao i svih preporuka koje potonji želi iznijeti.”

Izvor: Zakon br. 25.520 o nacionalnoj obavještajnoj zajednici Argentine, 27. studenoga 2001.

U većini država postoji određen stupanj službenog nadzora, obično u obliku parlamentarnih odbora za nadzor. Djelokrug većpostojećih parlamentarnih odbora, poput odbora za obranu ili oružane snage, katkad je proširen uključivanjem obavještajnih pitanja. U drugim zemljama, parlamenti su osnovali posebne parlamentarne odbore ili pododbore usredotočene na nadzor nad obavještajnim i tajnim službama.

Parlamentarnim odborima za nadzor treba zajamčiti pristup podacima, sudjelovanje u imenovanju čelnika obavještajnih službi i proračunskom nadzoru (vidi prilog 24. o posebnim izdvajanjima).

Uz nadležni parlamentarni odbor ili umjesto njega, u nekim su državama službeno osnovani odbori za nadzor nad obavještajnom zajednicom koji djeluju izvan izvršnog ogranka ili vlade. Nadzorna tijela osnovana na vladinoj i izvršnoj razini obično uključuju upravljačku ili administrativnu zadaću i često nisu toliko neovisni o strukturama čije djelatnosti nadziru koliko su to parlamentarni odbori u čijem su sastavu predstavnici svih političkih opredjeljenja.

Prilog 25.

Primjeri prakse parlamentarnih odbora zaduženih za povjerljive dokumente

- ▷ Prema potrebi, odbor zasjeda iza zatvorenih vrata;
- ▷ Odbor podnosi izvješća na plenarnim sjednicama parlamenta, nakon čega slijedi javna rasprava (o nepovjerljivim pitanjima);
- ▷ Odbor ima pravo tražiti svaki podatak, pod uvjetom da ne objavljuje podatke o radnjama koje su u tijeku ni o nazivima i zaposlenicima obavještajnih službi;
- ▷ Odbor može objaviti svaki podatak nakon što utvrdi (kvalificiranom ili običnom većinom) da bi objavljivanje tog podatka bilo u javnom interesu;
- ▷ Odbor u svom radu nije ograničen na podatke koje zatraži. Ministar ili ministri mjerodavni za obavještajne službe dužni su mu na vlastiti poticaj dostaviti podatke kad god mu ti podaci mogu pomoći u stjecanju cjelovita uvida.

Značajke nadzora nad obavještajnom djelatnošću u demokraciji

Oblik nadzora nad obavještajnim ili tajnim službama uvjetovan je pravnom tradicijom, političkim sustavom i povijesnim čimbenicima u pojedinoj državi. Primjerice, određene države koje su pod utjecajem britanske tradicije običajnog prava, uglavnom stavljaju naglasak na sudbeni aspekt nadzora. Nasuprot tomu, zakonodavnom se nadzoru obično daje prednost u zemljama kontinentalne Europe i zemljama koje su u određenom trenutku svoje novije povijesti trpjele posljedice zlorabe policijskih ovlasti. U Sjedinjenim Američkim Državama, nadzorni su mehanizmi uspostavljeni i u izvršnom i zakonodavnom i u izvršnom ogranku saveznih vlasti. Neke su demokratske zemlje uvele instituciju pučkog pravobranitelja, koji je ovlašten provoditi istrage o navodnim povredama ljudskih prava od obavještajnih službi i obavješćivati javnost o ishodu istraga. (Više riječi o pučkom pravobranitelju bit će u poglavlju 16.)

Opseg

Nadzor nad obavještajnim službama često je ograničena opsega. To se ograničenje može odnositi na vrstu djelatnosti (domaća/protuobavještajna djelatnost ili strana obavještajna djelatnost) ili na konkretna pitanja posebnoga značenja (način rada, tajno djelovanje).

Otvorena ili zatvorena rasprava u parlamentu

Općenito gledano, nadzor nad obavještajnom zajednicom u demokratskim društvima jošnije toliko otvoren i razvijen kao što je to nadzor nad ostalim područjima državne djelatnosti. Primjerice, rasprava u parlamentarnim odborima za nadzor obavještajne djelatnosti obično nije u potpunosti otvorena i javna, a članovi parlamenta koji u njoj sudjeluju katkad su dužni dati posebnu prisegu koja ih obvezuje na poštovanje povjerljivosti podataka koji su im stavljani na raspolaganje. Bez obzira na prihvaćen oblik

nadzora, demokratska društva nastoje održati ravnotežu između osiguravanja primjerenog i zakonitog ponašanja te odgovornosti obavještajnih službi redovitim praćenjem njihova rada s jedne i očuvanja njihove tajnosti i djelotvornosti u zaštiti nacionalne sigurnosti s druge strane.

Podjela zadaća

Jedan od strukturno utemeljenih načina osiguravanja nadzora nad obavještajnom zajednicom jest izbjegavanje situacije u kojoj će jedna služba ili agencija imati monopol nad cijelom obavještajnom djelatnošću. Osnivanje niza različitih obavještajnih službi, koje će možda biti vezane uz posebne strukture poput oružanih snaga i policije ili uz domaću, odnosno stranu obavještajnu djelatnost, možda će biti manje učinkovito i poticati će birokratsko nadmetanje, ali se takav pristup općenito smatra prikladnijim za demokratski nadzor. Stoga u mnogim državama postoje posebne službe za civilnu i vojnu obavještajnu djelatnost. Ovakva podjela korisna je s demokratskog gledišta, ali dovodi do rascjepkanosti u prikupljanju i analizi obavještajnih podataka, što se pokazalo osobito problematičnim nakon terorističkih napada na Sjedinjene Države.

Obuka obavještajnih kadrova

Obuka i profesionalni razvoj obavještajnih stručnjaka jedan je od ključnih aspekata nadzora. Usađivanje profesionalnosti, predanost demokratskim normama i načelima ljudskih prava, kao i osjećaj za građansku odgovornost, posebno su važni aspekti obuke obavještajnog kadra. Za obavljanje obavještajnih poslova demokratska društva nastoje obučiti i zaposliti civile kako se ova djelatnost ne bi prepustila isključivo vojnim krugovima.

Skidanje oznake tajnosti s prethodno povjerljivih sadržaja

Još jedan strukturni čimbenik koji može olakšati nadzor i ojačati odgovornost obavještajne zajednice jest mogućnost da podaci o obavještajnim djelatnostima nakon isteka određenog razdoblja postanu dostupni javnosti. Ovakav se pristup može promicati zakonom o slobodi priopćavanja i propisima o objavljivanju povjerljivih sadržaja nakon isteka određenog roka. Ova mogućnost naknadne transparentnosti i kasnijeg javnog uvida može olakšati demokratski nadzor (vidi poglavlje 21.).

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Mehanizmi parlamentarnog nadzora

- ▷ Pobrinite se da u vašem parlamentu postoji odbor ili pododbor posebno zadužen za nadziranje svih obavještajnih služba (usporedbe radi, vidi poglavlje 15. o parlamentarnim odborima).
- ▷ Pobrinite se da djelokrug toga tijela bude jasno određen i što manje ograničen te da njegovi članovi imaju pristup svim nužnim podacima i stručnim resursima. ➔

- ▷ Pobrinite se i da parlamentarni odbor poduzima mjere i podnosi povremena izvješća o svojim nalazima, zaključcima i preporukama.

Demokratski i pravni okvir

- ▷ Pobrinite se da zakonom o obavještajnim službama budu uređena sljedeća pitanja: položaj, djelokrug, način rada, suradnja, dodjela zadaća, obveze izvješćivanja i nadziranje obavještajnih službi. K tomu, zakonom treba urediti i primjenu posebnih postupaka prikupljanja podataka i vođenja evidencije koja sadržava osobne podatke, kao i položaj zaposlenika obavještajnih službi.
- ▷ Provjeravajte jesu li obavještajne službe političke nepristrane i djeluju li u skladu s profesionalnom etikom koja obuhvaća predanost demokratskim normama i osjećaj građanske odgovornosti.
- ▷ Pobrinite se da parlamentarni odbor za nadzor nad obavještajnom zajednicom poduzima mjere da bi se osiguralo da u izobrazbu obavještajnog kadra bude uključena problematika demokratskih načela i ljudskih prava.
- ▷ Parlament bi trebao donijeti zakone kojima će se svim trima ograncima državne vlasti dodijeliti uloga kojom će se međusobno nadopunjavati u svom radu. Točnije:
 - izvršna vlast snosi konačnu odgovornost kod raspodjele zadaća i utvrđivanja prioriteta u radu obavještajnih službi;
 - parlament donosi mjerodavne zakone, nadzire proračun i nadgleda rad vlade i djelovanje obavještajnih službi; parlament se NE smije uplitati u obavještajnu djelatnost na terenu;
 - pravosuđe izdaje naloge ako obavještajne službe imaju namjeru zadiranja u privatnu imovinu i/ili komunikaciju te provjerava djeluju li obavještajne službe u skladu sa zakonom.

Transparentnost i odgovornost

- ▷ Pobrinite se da od parlamentarnog odbora za nadzor obavještajne djelatnosti bude zatraženo mišljenje ili da bude obaviješten o općoj obavještajnoj politici koju utvrdi izvršna vlast.
- ▷ Pobrinite se da parlamentarni odbor za nadzor obavještajne djelatnosti nastoji osigurati da obavještajne službe djeluju na zakonit, primjeren i odgovoran način, uz istodobno očuvanje tajnosti i djelotvornosti njihova rada; to, između ostaloga, obuhvaća zakonske odredbe o prisluškivanju.
- ▷ Pobrinite se da odbor bude u potpunosti upoznat s djelatnostima obavještajnih službi te da sudjeluje u imenovanju čelnika obavještajnih i tajnih službi.

Pitanja tajnosti

- ▷ Pobrinite se da zakonski propisi o slobodi priopćavanja predstavljaju važno sredstvo jačanja osjećaja odgovornosti i nadziranja obavještajnih službi kako izravnog, tako i posrednog.
- ▷ U slučaju tajnih fondova, treba uvesti posebnu reviziju kako bi se održala ravnoteža između zahtjeva vezanih uz povjerljivost i odgovornost.
- ▷ Pobrinite se da uvjeti i rokovi naknadne objave prethodno povjerljivih sadržaja budu propisani zakonom kako bi se osigurala ili povećala mogućnost naknadne transparentnosti. Potrebno je s vremena na vrijeme objavljivati nazive izvješća kojima je moguće pristupiti na temelju zakona o slobodi priopćavanja.

Vidi također poglavlje 20. o terorizmu i glavu VI. o financijskim sredstvima.

Privatne zaštitarske i vojne tvrtke

Država ima monopol nad zakonitom i opravdanom uporabom sile i jedini je nositelj sigurnosti odgovoran za stvaranje pretpostavki za unutarnju sigurnost i obranu od vanjskih prijetnja. No, proteklih je godina val unutarnjih sukoba doveo do nove pojave poznate kao privatizacija sigurnosnih djelatnosti. Naime, javili su se (ili čak vratili) određeni nedržavni čimbenici sigurnosti, koji predstavljaju izazov uvriježenim oblicima demokratskog nadzora nad sigurnosnim sektorom.

Od devedesetih godina protekloga stoljeća, zabilježen je nagli porast broja privatnih zaštitarskih i vojnih poduzeća. Većina ih se može podijeliti u tri glavne skupine: plaćeničke tvrtke, privatna vojna poduzeća i privatne zaštitarske tvrtke. Važno je da djelatnost ovih subjekata bude nadzirana državnim mehanizmima.

Djelatnosti i opasnosti privatnih zaštitarskih i vojnih tvrtki

S kušnjom da posegnu za privatnim zaštitarskim i vojnim tvrtkama uglavnom se suočavaju države izašle iz sukoba ili takozvane problematične države. One to obično čine kako bi nadoknadile manjak odgovarajuće vojne obuke i snage te zato što zbog toga nisu u mogućnosti pružiti sigurnost svim svojim građanima i/ili skupinama ili ne žele zadržati državni monopol nad silom te tako provoditi istinski demokratski nadzor nad vlastitim sigurnosnim sektorom ili su, pak, suočene s unutarnjim sukobima.

U takvim okolnostima, pribjegavanje privatnim vojnim i zaštitarskim tvrtkama možda će, kratkoročno gledano, imati povoljne učinke, posebice s obzirom na unapređivanje stručnih vještina i mogućnosti obuke na nacionalnoj razini, a katkad čak i u pogledu većeg samopouzdanja. No, štetni učinci na tijek demokratizacije mogu biti iznimno ozbiljni i višestruki, kao što se vidi iz priloga 26.

Javnim i demokratski izabranim institucijama, a ponajprije parlamentima ovih država "domaćina", potrebni su primjereni i učinkoviti mehanizmi nadgledanja i demokratskog nadzora ne samo nad njihovim vlastitim sigurnosnim strukturama, nego i nad unajmljenim vojno-sigurnosnim stručnjacima.

Prilog 26.

Privatne zaštitarske i vojne tvrtke i neke moguće opasnosti za demokraciju

- ▷ Privatni čimbenici sigurnosti mogu unijeti određeni stupanj stabilnosti u vojno-sigurnosnu sferu, ali dugoročno gledano vlade određenih država oslanjanje na vojnu silu možda će početi promatrati kao glavno sredstvo rješavanja (unutarnjih) problema;
- ▷ Unajmljivanje stranih stručnjaka otvara cijeli niz pitanja, poput njihove konkretne vojne/sigurnosne zadaće i proračunskih pitanja; s gledišta demokracije i dobrog upravljanja, ova pitanja treba uvijek rješavati u sklopu javne i parlamentarne rasprave;
- ▷ U mnogim slučajevima, ovi privatni čimbenici djeluju kao posrednici u trgovini oružjem pod krinkom sudjelovanja u drugim, vidljivijim (i zakonitijim) misijama.

Plaćenici

Plaćenici su dio razmjerno stare pojave. Noviji sukobi pokazali su da na plaćenike jošmožemo naići u mnogim dijelovima svijeta.

Određenje pojma plaćenika sadržano je u članku 1. Međunarodne konvencije protiv novačenja, korištenja, financiranja i obuke plaćenika iz 1989. godine, koju je Glavna skupština prihvatila svojom rezolucijom 44/34 od 4. prosinca 1989. Konvencija je stupila na snagu 20. listopada 2001. godine, ali ju je do danas ratificirala tek nekolicina zemalja. Konvencijom je proširena definicija iz članka 47. Dodatnog protokola 1. uz Ženevske konvencije iz 1949. (posebice u pogledu osoba koje su unovačene izričito radi sudjelovanja u organiziranoj uporabi sile s ciljem rušenja vlade ili svakog drugog podrivanja ustavnog poretka države ili njezine teritorijalne cjelovitosti):

“Članak 1.- *U smislu ove Konvencije,*

- 1) *Plaćenik je svaka osoba: (a) koja je u zemlji ili inozemstvu unovačena izričito u cilju sudjelovanja u oružanom sukobu; (b) koja je na sudjelovanje u neprijateljstvima u osnovi potaknuta željom za stjecanjem osobne koristi i kojoj je strana u sukobu, bilo izravno ili putem posrednika, obećala materijalnu naknadu u visini znatno iznad one koja je obećana ili se plaća borcima sličnog čina i sa sličnim dužnostima u oružanim snagama te strane; (c) koja nije državljanin strane u sukobu niti ima prebivalište na području pod nadzorom strane u sukobu; (d) koja nije pripadnik oružanih snaga strane u sukobu; i (e) koju neka država koja nije strana u sukobu nije uputila po službenoj dužnosti, kao pripadnika svojih oružanih snaga.*
- 2) *U svim drugim okolnostima, plaćenikom se smatra i svaka osoba (a) koja je u zemlji ili inozemstvu unovačena izričito radi sudjelovanja u organiziranoj uporabi sile s ciljem: (i) svrgavanja vlade ili svakog drugog podrivanja ustavnog poretka države; ili (ii) podrivanja teritorijalne cjelovitosti države; (b) koja je na takvo sudjelovanje u osnovi potaknuta željom za stjecanjem znatne osobne koristi i*

obećanjem ili isplatom materijalne naknade; (c) koja nije državljanin niti ima prebivalište u državi protiv koje je takvo djelovanje usmjereno; (d) koju neka druga država nije uputila po službenoj dužnosti; i (e) koja nije pripadnik oružanih snaga države na čijem je području takvo djelovanje poduzeto.”

U smislu Međunarodne konvencije, smatra se da je ozbiljan prekršaj počinio svatko tko unovači, koristi i obučava plaćenike, ili to pokuša učiniti, ili je u takvim činidbama ili pokušajima sudjelovao kao sudionik. Međutim, postoji slučajevi u kojima vlade unajmljuju strane vojne stručnjake radi obavljanja posebnih zadaća (upravljanje vojnim zrakoplovima, protuteroristička djelovanja itd.).

U svom izvješću o plaćenicima, posebni izvjestitelj UN-ove Komisije za ljudska prava iznosi preporuku prema kojoj bi “Glavna skupština (...) trebala opetovati svoj poziv svim državama koje još nisu potpisale Konvenciju da je ratificiraju ili joj pristupe. Istodobno, države članice trebala bi pozvati da preispitaju svoje domaće zakonodavstvo kako bi ga uskladile s Konvencijom” (st. 70).

Privatne vojne tvrtke

Privatne vojne tvrtke predstavljaju svojevrsne suvremene “plaćenike” korporativnog tipa. Kao takve, one posluju radi ostvarenja dobiti, tj. pružanja vojnih usluga i obuke ili, točnije, obavljanja borbenih i/ili neborbenih zadaća. No, s pravnog gledišta, one se ne uklapaju u usko tumačenje pojma plaćeničkih snaga jer su obično sastavljene od umirovljenih vojnih kadrova koji više nisu djelatni pripadnici snaga sigurnosti. Privatne vojne tvrtke nude širok asortiman usluga, od borbenih djelovanja i operativne potpore, preko savjeta i obuke, do nabavke oružja, prikupljanja obavještajnih podataka, izvlačenja talaca itd. Bez obzira na vrstu usluga koje pružaju, njihovo je zajedničko obilježje da nastupaju na zahtjev vlada, osobito u okolnostima sukoba ili obnove nakon sukoba.

Primjer je ovakve privatne vojne tvrtke MPRI sa sjedištem u SAD-u. Riječ je o poduzeću za pružanje stručnih usluga, koje sklapa ugovore na području obrane, usredotočeno je na potporu i pomoću obrambenim pitanjima, poput stručnih savjeta u provođenju zakona, i razvoj vještina vođenja. 1998. godine osnovali su je nekadašnji visoki vojni časnici, a u njoj još uvijek rade ponajprije bivši vojni kadrovi.

Privatne zaštitarske tvrtke

Privatne zaštitarske tvrtke pružaju usluge zaštite poslovnih prostora i imovine, a samim time pridonose suzbijanju kriminaliteta. Kao takve, privatne zaštitarske tvrtke postoje u svim dijelovima svijeta, ali novija su zbivanja pokazala da je njihova primjena uzela maha, osobito u područjima sukoba, gdje gospodarski subjekti osjećaju potrebu za boljom zaštitom od one koju je u stanju pružiti država. Vjeruje se da se više bave zaštitom imovine i osoba nego vojnom stranom sukoba. No, u stvarnosti vrlo često ujedinjuju vojne i zaštitarske stručne resurse jer su, kako se čini, i jedni i drugi podjednako važni u predmetnim područjima. Zbog toga ih je često teško razlikovati od privatnih vojnih tvrtki.

Zbog sve većeg značenja i porasta broja privatnih sigurnosnih čimbenika, sve je važnije da demokratske institucije, a posebice parlament, osiguraju najnižu potrebnu razinu praćenja i nadziranja ovih novih čimbenika u sektoru sigurnosti. U protivnom, bit će ugrožena temeljna demokratska načela.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Zakonodavstvo

- ▷ Provjerite je li vaša država potpisala Međunarodnu konvenciju protiv novačenja, korištenja, financiranje i obuke plaćenika iz 1989. i je li u skladu s time prihvatila odgovarajuće zakone.
- ▷ Provjerite jesu li postavljeni pravni okviri za djelovanje privatnih zaštitarskih i vojnih tvrtki.

Poštovanje normi i embarga na uvoz oružja

- ▷ Budući da privatne zaštitarske i vojne tvrtke djeluju u područjima sukoba u inozemstvu, potaknite svoj parlament da provjeri jesu li djelatnosti privatnih vojnih i zaštitarskih tvrtki sa sjedištem u vašoj zemlji u skladu sa strategijom nacionalne sigurnosti, kao i s vanjskom politikom i mjerodavnim međunarodnim pravnim odredbama, normama i rezolucijama.
- ▷ Donesite zakonske odredbe kojima će se privatnim zaštitarskim i vojnim tvrtkama ZABRANITI djelovanje u područjima i zemljama koje podliježu embargu na uvoz oružja.

Transparentnost

- ▷ Pobrinite se da ni jednoj inozemnoj privatnoj zaštitarskoj i vojnoj tvrtki ne bude dopušteno djelovanje na vašem državnom području bez prethodnog odobrenja parlamenta, čak i ako ta djeluje na zahtjev ili uz suglasnost vlade.
- ▷ Pobrinite se da vladin proračun za privatne zaštitarske i vojne tvrtke i njihove djelatnosti bude pod nadzorom parlamenta.

Odgovornost

- ▷ Pobrinite se da parlament može pozvati vladu na odgovornost za sve postupke privatnih zaštitarskih i vojnih tvrtki u zemlji i u inozemstvo, kako temeljem zakona, tako i u praksi.

Glava IV.

**Nacionalna sigurnost pod
parlamentarnom paskom:
Pretpostavke i mehanizmi**

Pretpostavke djelotvornog parlamentarnog nadzora

Parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom ovisi o ovlastima parlamenta u odnosu na vladu i službe sigurnosti. U tome smislu, ovlast podrazumijeva moćutjecanja na vladine odluke i postupke u skladu s kolektivnom voljom naroda izraženom u parlamentu. Tu je riječ i o mogućnosti nadziranja provedbe politike, zakona, odluka i proračuna koje je odobrio parlament. Ova ovlast ne proizlazi samo iz ustavnih i zakonskih odredbi, nego i iz parlamentarnog poslovnika i uvriježenih običaja.

Dakle, pretpostavke djelotvornog parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom obuhvaćaju:

- ✓ jasno utvrđene ustavne i zakonske ovlasti
- ✓ uvriježene običaje
- ✓ stručne i druge resurse
- ✓ političku volju

Ustavne i zakonske ovlasti

Ustav (ili neki drugi jednakovrijedni akt) predstavlja najvažniju pravnu osnovu za parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom. Iako se ustavi razlikuju od jedne zemlje do druge, ovisno o njezinoj političkoj, kulturnoj, gospodarskoj i društvenoj pozadini, većina ih predviđa:

- ✓ da je za službe sigurnosti odgovorna izvršna vlast (npr. predsjednik države, predsjednik vlade ili ministar obrane); i
- ✓ da je izvršna vlast odgovorna parlamentu.

Budući da ustavne odredbe imaju prevagu u pravnome sustavu svake zemlje, u ustav je važno ugraditi i odredbe o parlamentarnim ovlastima u odnosu na sektor sigurnosti. Ustavi se ne mogu lako mijenjati. Svaka promjena ustava uglavnom zahtijeva kvalificiranu većinu glasova u parlamentu. Stoga ustav predstavlja djelotvorno sredstvo zaštite parlamentarnih ovlasti na ovom osjetljivom području. Te se ovlasti mogu dodatno učvrstiti posebnim zakonima i poslovníkom parlamenta. K tomu, tijekom vremena razvile su se društvene norme i praksa na području odgovornosti i parlamentarnog nadzora.

Prilog 27. upućuje na širok raspon ovlasti koje parlament može iskoristiti prilikom nadziranja sigurnosnog sektora. O većini ovih ovlasti bit će više riječi u idućim poglavljima.

Prilog 27.

Sredstva i pomagala kojima se parlament može poslužiti radi osiguranja demokratskog nadzora nad sigurnosnim sektorom

1. Opće ovlasti

- a) Pokretanje zakonodavnog postupka
- b) Izmjena i dopuna postojećih i izrada novih zakona
- c) Postavljanje pitanja predstavnicima izvršne vlasti
- d) Pozivanje predstavnika izvršne vlasti na davanje iskaza na parlamentarnim sjednicama
- e) Pozivanje vojnog osoblja i državnih službenika na davanje iskaza na parlamentarnim sjednicama
- f) Pozivanje civilnih stručnjaka na davanje iskaza na parlamentarnim sjednicama
- g) Pribavljanje dokumenata od izvršne vlasti
- h) Provođenje parlamentarnih istraga
- i) Održavanje saslušanja

2. Proračunski nadzor

- a) Pristup svim proračunskim dokumentima
- b) Pravo preispitivanja i izmjene proračunskih sredstava za obranu i sigurnost
- c) Obavljanje proračunskog nadzora na razini programa, projekata i pojedinih stavki
- d) Pravo prihvaćanja/odbacivanja svih dodatnih prijedloga proračunskih sredstava za obranu i sigurnost

3. Mirovne misije/slanje postrojbi u inozemstvo: pravo parlamenta na prihvaćanje/odbacivanje:

- a) Sudjelovanje u donošenju odluka prije slanja postrojbi u inozemstvo
- b) Mandat misije; osiguravanje mandata UN-a
- c) Proračun misije
- d) Opasnosti kojima je izloženo vojno osoblje koje sudjeluje u misiji
- e) Pravila angažmana
- f) Lanac zapovijedanja/nadzora
- g) Trajanje misije
- h) Pravo obilaska postrojbi koje sudjeluju u misiji

4. Nabava

- a) Obveza izvršne vlasti da parlament obavijesti o svim odlukama o nabavi
- b) Pravo na prihvaćanje/odbacivanje ugovora
- c) Praćenje sljedećih faza nabave:
 - i) utvrđivanje potrebe za novom opremom
 - ii) usporedba i izbor proizvođača
 - iii) ocjena ponuda za kompenzaciju i prijeboj

5. Opća obrambena i sigurnosna politika: pravo prihvaćanja/odbacivanja

- a) Konceptija sigurnosne politike
- b) Konceptija upravljanja kriznim stanjima
- c) Sastav snaga
- d) Vojna strategija/doktrina

6. Obrambeni/sigurnosni kadrovi

- a) Pravo prihvaćanja/odbacivanja kadrovskog plana
- b) Pravo utvrđivanja najvišeg dopuštenog broja ljudstva;
- c) Pravo prihvaćanja/odbacivanja ili pravo davanja mišljenja o imenovanjima na najviše vojne dužnosti (npr. načelnika stožera)

Uvriježeni običaji

Zakonom se ne mogu urediti svi načini postupanja i odnosi. Stoga je podjednako važno razviti i njegovati običaje i praksu parlamentarnog nadzora na temelju društvenih normi, kao što su uzajamno poštovanje i povjerenje. Primjerice, potpuno i pravodobno upućivanje i uključivanje parlamentaraca u sva nova zbivanja na području sigurnosti nije samo pitanje transparentnosti i zakonske odgovornosti, nego i dijaloga među ljudima.

Stručni i drugi resursi

Na sposobnost parlamenta za nadziranje sigurnosnog sektora općenito utječu vremenski čimbenici i razina stručnih resursa i podataka koji su mu na raspolaganju.

Vremenski čimbenik

Za parlament je presudno da bude pravodobno upoznat s vladinim namjerama i odlukama vezanim uz sigurnosna pitanja i sektor sigurnosti. Parlament neće raspolagati čvrstim argumentima ako ga vlada izvijesti tek nakon što donose konačnu odluku. U takvim slučajevima, parlament će biti stavljen pred “gotov čin” i neće imati drugih mogućnosti osim prihvaćanja ili odbacivanja vladine odluke.

U trenucima državnih kriza ili izvanrednih stanja, vlada je obično primorana djelovati iznimno brzo, tako da će parlament izvijestiti tek naknadno. To je, međutim, ne izuzima od obveze djelovanja unutar okvira koje je odobrio parlament.

Što se, pak, tiče pitanja redovite i dugoročne politike, parlament bi trebao imati dovoljno vremena za razmatranje i raspravu svih bitnih pitanja poput obrambenog proračuna, donošenja odluka o nabavi oružja i preispitivanja sustava obrane.

Jedan od načina izmicanja vremenskim pritiscima s kojima se parlamentarci redovito suočavaju u svome radu, jest razrada proaktivne strategije. U prilogu 28. iznosimo neke sastavnice ovakve proaktivne strategije nadziranja sigurnosnog sektora.

Prilog 28.

Proaktivne strategije parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom

Radom parlamentaraca često prevladavaju dnevne novosti. Štoviše, njihov politički dnevni red u velikoj je mjeri nametnut od vlade. No, jedan od djelotvornih načina prevladavanja vremenskih ograničenja može biti razrada proaktivne strategije parlamentarnog nadzora. Kada je riječ o sigurnosnom sektoru, takva bi strategija mogla obuhvaćati sljedeće:

Utvrđivanje dnevnog reda: Parlamentarci bi neprestano trebali nastojati pretočiti namjere i potrebe ljudi u točke političkog dnevnoga reda.

Najnovija zbivanja: Parlament bi u svakome trenutku trebao biti upoznat s najnovijim domaćim i međunarodnim zbivanjima na području sigurnosnih i vojnih pitanja. To je moguće ostvariti ne samo putem vladinih kanala, nego i posredstvom nedržavnih tijela poput sveučilišta, “trustova mozgova” itd.



Izvučene pouke: Parlament bi trebao izvlačiti pouke iz dosadašnjeg djelovanja čimbenika sigurnosnog sektora, poglavito putem učestalih i sustavnih preispitivanja.

Stalno preispitivanje: Parlament bi od vlade trebao tražiti da pri ažuriranju svoje sigurnosne politike povede računa o svim novijim smjerovima, zbivanjima i izvučenim poukama.

Podaci, stručni resursi i parlamentarno osoblje

Radi djelotvorna obavljanja parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom, parlament bi trebao raspolagati nužnim unutarnjim ili vanjskim stručnim i drugim resursima. No, stručni resursi koje nalazimo unutar parlamenta rijetko se mogu mjeriti resursima vlade i snaga sigurnosti. U većini slučajeva, parlamenti raspolažu tek vrlo ograničenim znanstveno-istraživačkim kadrovima, ako takvi uopće i postoje, dok se vlada može osloniti na osoblje ministarstva obrane i drugih resora mjerodavnih za sektor sigurnosti. Pri određenim parlamentima, poput argentinskog Kongresa, postoji stalni ured za vezu s vojskom, od kojega parlamentarci i parlamentarno osoblje mogu zatražiti mišljenje i koji pružaju savjete ponajprije odboru za obrambena/sigurnosna pitanja. K tomu, parlamentarci su izabrani da bi na svojim zastupničkim mjestima sjedili tijekom ograničenog mandata, dok državni službenici i vojno osoblje uglavnom provode cijelu karijeru u ministarstvu obrane. Osnovna je teškoća, međutim, u tome što se parlamentarci većinom oslanjaju na podatke koji dolaze iz vlade i vojske, dakle upravo iz onih institucija koje bi trebali nadzirati. To parlamentarce dovodi u nepovoljan položaj u odnosu na vladu i vojsku. Ovu situaciju dodatno pogoršava zatvorena narav sigurnosnog sektora uvjetovana njegovim tipično vojnim načinom rada, kulturom, obrazovanjem i zakonima o tajnosti.

Prilog 29. sadržava određene prijedloge vezane uz unapređivanje stručnosti parlamentaraca u pogledu sigurnosnog sektora.

Prilog 29.

Mehanizmi i praksa unapređivanja parlamentarne stručnosti prema pitanjima sigurnosti: nekoliko prijedloga

- ▷ Ako većne postoji kao posebno tijelo, osnujte parlamentarni odbor za sigurnost/obranu koji će parlamentarcima služiti kao središnji izvor stručnosti i znanja o sigurnosnim pitanjima; parlament bi mogao razmotriti i podjelu odbora za obranu na pododbore za nabavu, kadrovska pitanja, proračun i mirovne misije.
- ▷ Sudjelujte na domaćim i međunarodnim stručnim skupovima, odlazite na studijska putovanja, posjećujte prostorije sigurnosnih službi (vidi poglavlje 11. o tajnim i sigurnosni službama) i pohađajte tečajeve za parlamentarce. To može obuhvaćati i brifinge za parlamentarce koji putuju u zemlje u kojima domaće postrojbe sudjeluju u mirovnim misijama;
- ▷ Razmjenjujte iskustva i praksu s parlamentarcima iz različitih zemalja, primjerice, prilikom zasjedanja međunarodnih parlamentarnih skupština;



- ▷ Imajte na raspolaganju primjereno obučeno i dovoljno brojno stručno parlamentarno osoblje;
- ▷ Osigurajte pristup stručnim i sadržajno suvremenim knjižnicama i dokumentacijskim/istraživačkim centrima, uključujući elektroničke baze podataka;
- ▷ Osigurajte dobivanje savjeta vanjskih stručnjaka iz nedržavnih ustanova (npr. sveučilišta, "trustova mozgova") ili od umirovljenih vojnih časnika (vidi poglavlje 6. o građanskom društvu);
- ▷ Međunarodne i regionalne ugovore s područja sigurnosti stavite na raspolaganje parlamentarcima na njihovom materinjem jeziku, zajedno s naznakom njihova statusa u pogledu ratifikacije i odgovarajućim izvješćima tijela zaduženih za praćenje njihove provedbe, ako takva postoje;
- ▷ Svake godine odaberite dvije-tri teme s područja sigurnosti koje će biti podvrgnute temeljitom istraživanju (npr. u okviru pododbora);
- ▷ Uspostavite svestranačku skupinu parlamentaraca (prema potrebi, iz oba doma) koja će se baviti sigurnosnim/obrambenim pitanjima; ovakav zastupnički klub može poslužiti kao neslužbeni "trust mozgova" za istraživanje ovih pitanja.

Politička volja

Čak i ako su pravne osnove parlamentarnog nadzora besprijekorne i ako parlament raspolaže dostatnim resursima i stručnošću za bavljenje ovom problematikom, djelotvornost parlamentarnog nadzora ne može se uzeti zdravo za gotovo. Zadnja pretpostavka politička volja parlamentaraca za primjenom pomagala i mehanizama koji su im na raspolaganju ključan je preduvjet djelotvorna parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom. Izostanak političke volje za nadziranjem sigurnosnih službi može biti uzrokovan različitim čimbenicima, uključujući sljedeće:

- ✓ Stranačka stega: budući da je ostatak aktualne vlade na vlasti u interesu parlamentaraca iz vladajuće stranke, oni su se skloni suzdržavati od javne kritike izvršnih vlasti;
- ✓ Interes/pomanjkanje interesa među biračima: u mnogim zemljama javnost je uglavnom nezainteresirana za sigurnosna pitanja. Stoga mnogi parlamentarci smatraju da se, s obzirom na njihov ponovni izbor, ne isplati trošiti previše vremena na sigurnosna pitanja;
- ✓ Sigurnosni razlozi prisiljavaju parlamentarce koji su, primjerice, članovi odbora za obavještajnu djelatnost, na neobjavlivanje njihovih nalaza.

Zbog ovakvih će okolnosti, primjena parlamentarnih mehanizama, kada je riječ o nadziranju politike i djelovanja izvršnih vlasti, možda biti pasivna, osim ako iznimne okolnosti, poput skandala ili izvanrednog stanja, ne nalažu suprotno. No, kako bilo, kritičko preispitivanje nakana i djelovanja izvršnih vlasti ustavna je dužnost i važna zadaća svakog parlamentarca.

Primjena parlamentarnih mehanizama na sigurnosni sektor

Svi pravni sustavi pružaju parlamentima niz mogućnosti za prikupljanje podataka potrebnih radi nadziranja politike, nadgledanja državne uprave, zaštite pojedinca ili iznošenja na vidjelo i uklanjanja svake zloporabe i nepravde. K tomu, parlamenti mogu iskoristiti ili razviti dobre običaje i neslužbene postupke koji dopunjavaju ova ustavna ili zakonska sredstva i mehanizme.

Tri najuobičajenije zakonski predviđene mogućnosti pribavljanja informacija od vlade za potrebe parlamenta jesu:

- ✓ parlamentarne rasprave
- ✓ zastupnička pitanja i interpelacije
- ✓ parlamentarne istrage

Parlamentarne rasprave o sigurnosti

Parlamentarne rasprave o sigurnosnim pitanjima pružaju najbolju priliku za razmjenu mišljenja i stjecanja nužnih saznanja o činjenicama i vladinim nakanama. Općenito gledano, parlamentarna rasprava o sigurnosnoj politici i pitanjima obično će se povesti u sljedećih pet situacija:

- ✓ nakon izlaganja predstavnika izvršne vlasti o vladinu prijedlogu godišnjeg proračuna za obranu;
- ✓ nastavno na službene ili neslužbene istupe mjerodavnih ministara, poput ministra obrane ili ministra vanjskih poslova;
- ✓ u vezi s preispitivanjem nacionalne obrane, predstavljanjem bijele knjige o obrani ili bilo kojeg drugog važnijeg dokumenta s područja nacionalne obrane;
- ✓ u vezi s bilo kojim posebnim pitanjem koje nalaže parlamentarnu raspravu, kao što su skandali, bitna sigurnosna pitanja ili katastrofe.

Prilog 30.

Uobičajene značajke parlamentarnih mehanizama i postupaka nadzora nad izvršnom vlasti

Opća rasprava

“U nekim zemljama, izvršne su vlasti prema ustavnim odredbama dužne podnositi parlamentu povremena izvješća o svom radu. (...) U većini zemalja, pitanja javne politike ne podliježu automatski povremenim razmatranjima. O njima će se najčešće raspravljati ako ih izričito potakne koji od zastupnika (...).”

▷ Interpelacija

“(...) Podnošenje interpelacija uobičajen je postupak pribavljanja informacija i vršenja nadzora u klasičnom parlamentarnom sustavu. Član parlamenta upućuje interpelaciju bilo ministru, kako bi obrazložio određene postupke svog resora, ili čelniku vlade u vezi s pitanjima opće politike. Interpelacije imaju dva osnovna obilježja: prvo, one otvaraju opću raspravu, a drugo, dovode do donošenja političkog suda jer rasprava doseže vrhunac glasovanjem o nekom prijedlogu, čime parlamentarni dom izražava svoje zadovoljstvo ili nezadovoljstvo obrazloženjima koje je iznijela vlada. Interpelacije predstavljaju iznimno učinkovit postupak jer se ministri izravno pozivaju na odgovornost. Tu nije riječ samo o sredstvu prikupljanja podataka, nego i o izravnu obliku nadzora (...).”

▷ Prijedlog za odgodu rasprave

“U britanskom sustavu postupak postavljanja zastupničkih pitanja nije poznat, ali ima određene sličnosti s “prijedlogom za odgodu rasprave”. Prijedlog za odgodu rasprave, koji se podnosi neposredno prije početka stanke u parlamentarnom zasjedanju, pruža priliku za otvaranje niza pitanja pred predstavnicima vlade, ali se ne obavlja nikakvo glasovanje (...).”

▷ Zastupnička pitanja

Cilj postupka postavljanja zastupničkih pitanja (...) jest izvući konkretne informacije od predstavnika vlade, zatražiti da poduzme određene mjere i, prema potrebi, iznijeti na vidjelo određene nepravilnosti i tražiti njihovo otklanjanje. Koriste se i za stjecanje spoznaja o konkretnim činjenicama koje će zastupnicima pomoći u razumijevanju složenih pitanja vezanih uz prijedloge zakona i podzakonskih akata podnesenih parlamentu na razmatranje (...). Ovaj postupak oporbi služi kao sredstvo otkrivanja slabih točaka vlade, a zbog javne pozornosti koju uživa, ima blagotvoran učinak na državnu upravu. (...) Omiljenost ovog postupka može se pripisati činjenici da je pri ostvarivanju svog prava na postavljanje pitanja zastupnik posve slobodan u svom djelovanju (...).”

▷ Istražni odbori: Vidi prilog 32.

Izvor: Michel Ameller, Parlamenti; Međuparlamentarna unija, 1996.

Zastupnička pitanja i interpelacije vezane uz sigurnost

Pitanja pisana ili usmena dio su “inkvizitorske” uloge parlamenta i jedan su od najšire primjenjivanih parlamentarnih postupaka nadgledanja vladinog djelovanja.

Zbog bitne uloge koju igraju, pitanja mogu uvelike pridonijeti djelotvornu nadzoru nad sigurnosnim sektorom. Što se tiče sigurnosti, zastupnička pitanja općenito:

- ✓ pružaju zastupnicima priliku za stjecanje pravodobnih, točnih i aktualnih saznanja o vladinoj obrambenoj i sigurnosnoj politici i o sigurnosnim pitanjima općenito;
- ✓ pomažu parlamentu u nadziranju provedbe zakonskih propisa koje je prihvatio na području sigurnosti;
- ✓ pridonose svraćanju javne pozornosti na obrambena i sigurnosna pitanja, posebice kada se pitanje postavi u usmenom obliku, a odgovor se emitira putem radija ili televizije i/ili na koji drugi način javno iznosi u parlamentarnoj raspravi ili u službenom državnom glasilu (jasno, informativna uloga zastupničkih pitanja nije ograničena na područje samog parlamenta; cilj pitanja je i pružanje informacija široj publici, uključujući sredstva javnog priopćavanja, nevladine udruge i građansko društvu u cjelini);
- ✓ mogu biti korisne u vršenju utjecaja na vladinu politiku prema određenim sigurnosnim pitanjima ili u njezinu preusmjeravanju;
- ✓ članovima oporbe omogućavaju postavljanje pitanja o sigurnosnim problemima koja za njih imaju posebno značenja ili u pogledu kojih dosad nisu mogli pribaviti zadovoljavajuće podatke;
- ✓ Zastupnička pitanja vezana uz sektor sigurnosti najvećim su dijelom vrlo osjetljiva. Ministri mjerodavni za davanje odgovora na zastupnička pitanja često baši nisu pretjerano voljni to učiniti. Ova nevoljkost nerijetko proizlazi iz povjerljive naravi djelatnosti sigurnosnog sektora. Dokumenti s područja nacionalne sigurnosti često nose oznaku tajnosti, pa stoga nisu na raspolaganju ni parlamentarcima ni javnosti.

Prilog 31.

Prijedlozi za djelotvorno postavljanje pitanja

- ▷ **Temeljita priprema:** nemoguće je improvizirati kada se pitanje koje se postavlja odnosi na sigurnosna pitanja, posebice stručne naravi. Neslužbeni kontakti s vojnim osobljem (ili osobno vojno ili paravojno iskustvo) mogu također uvelike pomoći.
- ▷ **Nedvosmislen jezik:** nedovoljna jasnoća u formuliranju pitanja koje bi moglo dovesti do izvjesnog nesporazuma može kao posljedicu imati neprimjeren ili nezadovoljavajući ministarski odgovor.
- ▷ **Tempiranje:** trenutak u kojemu se pitanje postavlja, naravno, presudan je za njegovu djelotvornost i njegov učinak, uključujući i privlačenje javne pozornosti.

No, ovlast vlade da dokumente proglašava povjerljivima ograničena je zakonom. Štoviše, postupak stavljanja oznake tajnosti na dokumente mora biti transparentan, kako bi se znalo tko je odgovoran za odlučivanje o tome koji se dokumenti mogu proglasiti povjerljivim, trajanje njihove povjerljivosti, kao i uvjeti stavljanja i skidanja oznake tajnosti.

Što se tiče institucionalnog okvira, čini se da djelotvornosti zastupničkih pitanja pridonose sljedeći čimbenici:

- ✓ mogućnost zastupnika da postavljaju dopunska pitanja kad god nisu zadovoljni odgovorom ili su im potrebna dodatna objašnjenja;
- ✓ mogućnost zastupnika da pokrenu raspravu o pitanjima potaknutima tijekom "aktualnog sata";
- ✓ spremnost zastupnika da iskoriste postupovnu mogućnost postavljanja pitanja;
- ✓ javna pozornost koja se posvećuje raspravama koje slijede i, u svakom slučaju, objavljivanje pitanja i odgovora u dokumentima dostupnim javnosti.

Posebne parlamentarne istrage na području sigurnosti

Osim njihove uloge u zakonodavnom postupku, parlamentarni odbori mogu sudjelovati i u djelotvornom nadziranju vladine politike. Djelatnosti vlade moguće je pratiti izvršenjem privremenih informativno-izvještajnih zadataka, u kojima može sudjelovati više od jednog odbora i koji obično dovode do objave informativnih izvješća. Posebni parlamentarni istražni odbori trebali bi imati ovlast uručenja poziva pod prijetnjom kazne, kao što je to slučaj u sudskim istragama.

Glavne prednosti i značajke istražnih odbora

S obzirom na sigurnosna i obrambena pitanja, privremeni istražni odbori posebno su važni i njihove su prednosti mnogobrojne, a posebice ističemo sljedeće:

- ✓ Veći samo njihovo osnivanje može se smatrati pozitivnim političkim znakom, osobito u javnosti;
- ✓ Mogu poslužiti kao primjereno sredstvo temeljitog preispitivanja politički osjetljivih pitanja vezanih uz sektor sigurnosti;
- ✓ Mogu omogućiti točnu ocjenu vladine politike prema određenim sigurnosnim pitanjima i, prema potrebi, predlagati načine otklanjanja nedostataka ili preusmjeravanja koje će vjerojatno prihvatiti cijeli parlament i vlada.

Prilog 32.

Ključna obilježja parlamentarnih odbora za istrage

"(...) Istražni odbori često se koriste radi razmatranja posebnih pitanja. U tom smislu, parlament nalaže određenom broju svojih članova prikupljanje podataka koji su mu potrebni za obavljanje odgovarajućeg nadzora, nakon čega su dužni sastaviti izvješće o kojemu će parlamentarni dom, ako to smatra potrebnim, održati raspravu i donijeti odluku.



Pravo pokretanja istrage prirodno proizlazi iz načela prema kojemu parlament mora biti u potpunosti upoznat sa svakim pitanjem po kojem izvršna vlast poduzima mjere (...).

U određenim zemljama, istražnim je odborima teško provesti djelotvornu istragu. Naime, često nisu ovlašteni prisiliti osobe na pojavljivanje osim putem redovnog sudskog postupka. To za sobom povlači upletanje državnih tijela, usporava rad odbora i prigušuje učinak njegovih istraga. (...) Kako bilo, parlamentarna je istraga djelotvornija uz uzimanje iskaza pod prisegom. (...)

Iskazi koje istražnom odboru daju državni službenici predstavljaju posebnu teškoću jer su ti ljudi podređeni ministru mjerodavnom za njihov resor. U kojoj im, dakle, mjeri vlada može naložiti da ne odgovaraju na pitanja koja im postavljaju parlamentarci? (...) U nekim zemljama za davanje iskaza uvijek je potrebna suglasnost predmetnog ministarstva. No, ona ne može biti uskraćena osim ako bi iznošenje potrebnih podataka imalo "štetan učinak na javnu sigurnost ili bi moglo ugroziti ili otežati obnašanje javne dužnosti (...).

Valja napomenuti da, bez obzira na sustav, odbor osnovan za zadaću provođenja istrage nije ništa drugo doli istražno tijelo zaduženo za utvrđivanje činjenica, čija je jedina uloga podnijeti izvješće parlamentarnom domu koji ga je i osnovao. Odgovornost za izvlačenje potrebnih zaključaka iz istrage i podataka do kojih je dovela uvijek leži na samome domu (...)."

Izvor: Michel Ameller, Parlamenti; Međuparlamentarna unija, 1996.

Još jedno bitno obilježje istražnih odbora njihov je sastav. Udio uključenih zastupnika iz oporbe u odnosu na zastupnike iz većinske stranke, naravno, ima presudnu važnost za ishod istrage.

Istražne ovlasti mogu znatno odstupati od jednoga parlamenta do drugog i od jednoga odbora do drugog. No, osnovne ovlasti poglavito obuhvaćaju pravo:

- ✓ izbora predmeta i opsega parlamentarne istrage;
- ✓ obilaska vojnih baza i drugih prostorija sigurnosnih služba (vidi poglavlje 17.);
- ✓ prikupljanja svih bitnih podataka od predsjedništva, državne uprave ili glavnog stožera, uključujući povjerljive i strogo povjerljive sadržaje;
- ✓ uzimanje iskaza pod prisegom od članova predsjedništva, državne uprave ili vojske, kao i od predstavnika građanskog društva;
- ✓ priređivanje javnih ili zatvorenih saslušanja.

Istraga koja je u Kanadi provedena u vezi s postupcima pripadnika kanadskih vojnih snaga razmještenih u Somaliji predstavlja dobar primjer (vidi prilog 33.).

Prilog 33.

Pokretanje istrage o postupcima pripadnika kanadskih snaga razmještenih u Somaliji: primjer javnog učinka parlamentarnih izvješća o sigurnosnim pitanjima

Tijekom razmještaja kanadskih postrojba u Somaliji 1993. godine, zbili su se događaji koji su zgranuli većinu Kanadana: strijeljanje Somalaca koji su neovlašteno upali u kanadsku bazu u Belet Huenu, premlaćivanje nasrta mladića kojega su pritvorili pripadnici 2. jedinice za posebna djelovanja Kanadske zračnodesantne pukovnije (CAR), navodni pokušaj samoubojstva jednog od tih kanadskih vojnika i, nakon završetka misije, navodni slučajevi uskraćivanja ili preinačivanja ključnih podataka. Na vidjelo su izašli i videozapisi mučnih postupaka zlostavljanja u kojima su sudjelovali pripadnici CAR-a. Vlada je smatrala da je vojni istražni odbor zadužen za provođenje istrage o ovim događajima nedostatan za zadovoljenje kanadskih standarda javne odgovornosti, tako da je kanadski Parlament pokrenuo otvorenu javnu istragu sukladno Zakonu o provođenju istraga.

Opseg i ovlasti - Zakonom o provođenju istraga predviđena je ovlast pozivanja svjedoka pod prijetnjom kazne, saslušavanja njihova iskaza, korištenja vještaka i stručnih savjetnika i ocjena dokaza. Pravo prisile na davanje iskaza predstavljala je glavno sredstvo utvrđivanja događaja koji su se zbili u Somaliji i pri Stožeru za nacionalnu obranu. Nekih 116 svjedoka dalo je svoje iskaze Istražnomu povjerenstvu prilikom otvorenih zasjedanja koje je televizija prenosila diljem Kanade. Opseg istrage nije bio ograničen isključivo na događaje u samoj Somaliji, nego i na njihov kontekst, uključujući čimbenike poput sustava zapovjednog lanca, stege, djelovanja kanadskih snaga, kao i na postupke i odluke Ministarstva nacionalne obrane. U drugome dijelu mandata, od članova Povjerenstva tražilo se razmatranje posebnih pitanja vezanih uz zbivanja prije, tijekom i nakon operacije u Somaliji.

Nije riječ o suđenju - Istraga nije zamišljena kao suđenje, iako su saslušanja obuhvaćala i razmatranje institucionalnih uzroka i odgovora na nemile događaje koji su prethodno dovodili do podizanja optužnice i pokretanja sudskog postupka protiv pojedinaca. Istražno povjerenstvo glavni je naglasak stavilo na institucionalna i sustavna pitanja vezana uz organizacijski i upravljački ustroj Kanadskih snaga i Ministarstva nacionalne obrane, a ne pojedince zaposlene u tim tijelima. No, to je od Povjerenstva neminovno zahtijevalo ispitivanje postupaka pojedinaca u zapovjednom lancu i načina na koji su oni obnašali svoje zapovjedničke zadaće.

Ishod - Ishod dvogodišnjeg rada bio je poduže izvješće koje je obuhvatilo cijeli niz pitanja, uključujući: ustroj i organizaciju Kanadskih snaga i Ministarstva nacionalne obrane tijekom misije u Somaliji; važnost zapovjednog lanca u kanadskoj vojsci; razmatranje vojne kulture i etike; civilno-vojne odnose u Kanadi itd. Na kraju izvješća nalazio se niz važnih preporuka vezanih uz promjene u cijelome nizu djelatnosti i politika vlade i Kanadskih snaga. Provedba mnogih tih preporuka upravo je u tijeku.

Izvor. prof. dr. Donna Winslow, stručna savjetnica Kanadskog parlamentarnog istražnog povjerenstva, 1996.

Parlamentarni odbori za obranu ili sigurnost

S obzirom na složenost sigurnosnog sektora, dobro razvijen sustav odbora presudan je ako parlament želi vršiti stvaran utjecaj na izvršnu vlast. U parlamentarnom nadzoru nad sigurnosnim sektorom ne sudjeluje samo jedan, nego nekoliko odbora koje u različitim parlamentima nalazimo pod različitim nazivima (i čiji se djelokrug katkad objedinjuje).

Ovi odbori - koji će katkad možda biti pozvani na održavanje zajedničkih sjednica najčešće obuhvaćaju sljedeće:

- ✓ **Odbor za obranu** (katkad ga nalazimo pod nazivom odbora za oružane snage ili odbora za nacionalnu obranu i sigurnost ili odbora za sigurnost i vanjske poslove), koji se uglavnom bavi svim pitanjima vezanima uz sektor sigurnosti, npr. zadaćom, ustrojem, kadrovima, djelovanjem i financiranjem vojske, kao i sustavom novačenja i nabavom;
- ✓ **Odbor za vanjske poslove** koji se, primjerice, bavi odlukama o sudjelovanju u mirovnim misijama ili prihvaćanju njihove nazočnosti na državnom teritoriju, međunarodnom sigurnošću, međunarodnim/regionalnim organizacijama, ugovorima i aranžmanima;
- ✓ **Odbor za proračun ili financije** koji ima konačnu riječ u vezi s proračunima svih čimbenika sigurnosnog sektora; tu može biti riječ i o odboru za reviziju, koji razmatra revizorska izvješća o izvršenju cijeloga državnog proračuna, uključujući i proračun za obranu;
- ✓ **Odbor (ili pododbor) za obavještajnu djelatnost**, službe i pitanja, koji često zasjeda iza zatvorenih vrata;
- ✓ **Odbor za gospodarstvo i trgovinu**, koji je posebice bitan kada je riječ o nabavi oružja i trgovini oružjem (kompenzacijama i prijeboju);
- ✓ **Odbor za znanost i tehnologiju** (za vojna istraživanja i razvoj);
- ✓ **Odbor za unutarnje poslove** koji se bavi policijom, graničnom stražom i, često, drugim paravojnim organizacijama.

Ovlasti i sredstva

Ovlast parlamentarnih odbora u pogledu prikupljanja i dobivanja dokaznih materijala od vanjskih izvora uvelike se razlikuje od parlamenta do parlamenta. Neki parlamentarni odbori, kao što je posebni stalni odbor britanskoga Donjeg doma, nisu ovlašteni samostalno prikupljati dokaze, dok drugi, poput odbora američkog Kongresa, imaju gotovo neograničenu ovlast prikupljanja dokaza od vanjskih izvora (pod prisegom).

Neki parlamentarni odbori imaju i zakonodavnu ovlast prihvaćanja, pa čak izrade nacrtu novih zakona ili predlaganja izmjena i dopuna postojećih, dok su drugi ovlašteni isključivo pratiti djelovanje izvršnih vlasti i izvršenje proračuna, a da pritom nemaju zakonodavnih ovlasti.

Razina sredstava i stručnih resursa kojima raspolaže odbor presudna je za njegovu mogućnost djelotvornog obavljanja poslova iz svog djelokruga. Drugim riječima, tu se radi o broju, osposobljenosti i postojanosti osoblja koje služi odboru; znanstveno-istraživačkim potencijalima i njihovoj naravi (specijalizirani nasuprot općim; posebna jedinica nasuprot dijelu šire parlamentarne znanstveno-istraživačke jedinice); pristupu podacima i odgovarajućoj popratnoj dokumentaciji (mogućnost njezina pribavljanja i sastavljanja); mogućnosti pozivanja stručnjaka; mogućnosti održavanja saslušanja i obavljanja istraga. (Više o tome naći ćete u poglavlju 14. o parlamentarnim mehanizmima i sredstvima).

Prilog 34.

Moguće ključne zadaće parlamentarnog odbora za obrambena ili sigurnosna pitanja

Sigurnosna politika

- ▷ Ispitivanje i izvješćivanje o svakoj važnijoj političkoj inicijativi koju najavi ministarstvo obrane;
- ▷ Povremeno ispitivanje ministra obrane o njegovu izvršavanju političkih odgovornosti;
- ▷ Stalno praćenje pridržavanja zakona o slobodi priopćavanja u radu ministarstva obrane i kvalitete informacija koje ministarstvo pruža parlamentu bilo kojim putem;
- ▷ Razmatranje predstavka i žalba vojnog osoblja i civila u vezi sa sigurnosnim sektorom.

Zakonodavstvo

- ▷ Razmatranje i izvješćivanje o svakom nacrtu zakona koji predloži vlada i koje mu uputi parlament;
- ▷ Razmatranje međunarodnih ili regionalnih ugovora i aranžmana koji pripadaju djelokrugu ministarstva obrane;
- ▷ Prema potrebi, pokretanje zakonodavnog postupka traženjem od ministra da predloži novi zakon ili samostalnom izradom nacrtu zakona.

Izdaci

- ▷ Ispitivanje i izvješćivanje o glavnim procjenama i godišnjim izdacima ministarstva obrane;
- ▷ Razmatranje svih dodatnih procjena koje predoči ministarstvo obrane i izvješćivanje parlamenta kad god te procjene zahtijevaju daljnje razmatranje;
- ▷ Prema potrebi, nalaganje nadležnim tijelima da obave reviziju.

Rukovođenje i upravljanje

- ▷ Razmatranje i, prema potrebi, prikupljanje dokaza i izvješćivanje o svakom važnijem imenovanju koje obavi mjerodavno tijelo izvršne vlasti (vrhovni vojni zapovjednici, najviši državni službenici);
- ▷ Razmatranje unutarnjeg ustroja sektora obrane, u određenim slučajevima i putem vanjskih tijela povezanih s parlamentom (npr. pučkog pravobranitelja), i svraćanje pozornosti parlamenta na moguće nepravilnosti.

Izvor: utemeljeno na Izvješću Povjerenstva Hanzeatskog društva za parlamentarni nadzor, Velika Britanija, 2001.

Primjera radi, u sljedećem prilogu opisujemo način rada norveškoga Parlamenta.

Prilog 35.

Zajedničke sjednice odbora za vanjske poslove i odbora za obranu Stortinga (norveškog parlamenta)

“Zadaća Proširenog odbora za vanjske poslove vođenje je rasprava s Vladom o važnim pitanjima vanjske politike, trgovinske politike i politike nacionalne sigurnosti. Te bi se rasprave trebale obaviti prije donošenja važnih odluka. U posebnim okolnostima, Prošireni odbor može iznositi preporuke Stortingu.

Prošireni odbor sastavljen je od redovitih članova Stalnog odbora za vanjske poslove, predsjednika i potpredsjednika Stortinga (ako većnisu članovi) te predsjednika Stalnog odbora za obranu i jošnajviše jedanaest članova koje imenuje Odbor za izbore. Pri obavljanju imenovanja, treba voditi računa i o razmjernoj zastupljenosti stranačkih skupina.

Prema istom načelu, Odbor za izbore imenuje zamjenike koji se na sjednicu pozivaju u slučaju svake odsutnosti redovitih članova, uključujući dopust.

Odbor se saziva kad god to njegov predsjednik smatra nužnim ili na zahtjev predsjednika Vlade, ministra vanjskih poslova ili jedne trećina članova Odbora.

Rad Proširenog odbora drži se u tajnosti osim ako suprotno nije izrijekom predviđeno. Isto se primjenjuje na zajedničke sjednice toga i drugih Odbora. Predsjednik Odbora može odlučiti da tajni budu čak i pozivi na sjednice odbora.

Točka dnevnog reda sjednice Proširenog odbora za vanjske poslove stavlja se na raspravu u Stortingu kada prilikom sjednice na kojoj je ta točka na dnevnom redu to zatraži najmanje šest članova Odbora. Odbor razmatra jesu li stečeni uvjeti za raspravu u Stortingu i, ako utvrdi da jesu, o istome obavješćuje predsjedništvo. Storting iza zatvorenih vrata odlučuje hoće li takva rasprava biti otvorena ili zatvorena za javnost.

Rasprava u Stortingu otvara se očitovanjem člana Vlade i počinje neposredno nakon očitovanja ili tijekom iduće sjednice, ovisno o odluci Stortinga. Odbori ne mogu podnositi prijedloge na razmatranje.”

*Izvor: članak 13. Poslovnika norveškoga Parlamenta
(Storting: <http://www.stortinget.no/g>)*

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Područja iz djelokruga odbora koji se u vašem parlamentu ili domu bavi obrambenim pitanjima

- ▷ Preispitajte djelokrug odbora i njegovih mogućih pododborna kako biste provjerili:
 - je li dobro utvrđen;
 - omogućava li odboru temeljito bavljenje svim područjima;
 - je li u skladu sa sigurnosnom politikom i politikom drugih resora koji mogu utjecati na područje sigurnosti, kao što su vanjski poslovi, sigurnost u zračnom/pomorskom prometu, gospodarstvo, elektroenergetika itd.

Djelotvoran parlamentarni odbor

- ▷ Pobrinite se da nadležni odbor i pododbor u vašem parlamentu raspolažu (kako temeljem zakona, tako i u praksi) mehanizmima opisanim u prilogu 34.
- ▷ Razmotrite osnivanje pododborna za posebna područja obrane, kao što su proračun, nabava, kadrovi i mirovne misije.
- ▷ Potaknite izradu zakona o politici priopćavanja u sektoru sigurnosti i postupku praćenja izričito povezanome s obrambenim izdacima.
- ▷ Pobrinite se da odbor raspolaže primjerenom razinom potrebnih resursa, uključujući pristup stručnim savjetima.
- ▷ Ispitajte i razmotrite međunarodno pribavljene podatke o najboljim običajima na području parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom.

Pučki pravobranitelj

Među neovisnim institucionalnim čimbenicima zaduženima za motrenje sigurnosnog sektora, posebno mjesto zauzima pučki pravobranitelj. Postoje zemlje u kojima pučki pravobranitelj ima opću nadležnost i bavi se svim problemima uzrokovanim nepravilnostima u radu državne uprave. U drugim, pak, zemljama postoji neko drugo tijelo koje igra sličnu ulogu, kao što je povjerenstvo ili odbor za javne pritužbe (u Nigeriji). U ostalim je zemljama, međutim, uveden instituciju posebnog pučkog pravobranitelja (ombudsmana) zaduženog za oružane snage.

Prilog 36.

Pučki pravobranitelj

(...) Pučki pravobranitelj bavi se žalbama građana u pogledu odluka, postupaka ili propusta javne uprave. Obnašatelja ove dužnosti bira parlament ili ga imenuje čelnik države ili vlade u dogovoru ili slijedom dogovora s parlamentom. Uloga je pučkog pravobranitelja zaštita građana od povreda prava, zlorabe ovlasti, pogrešaka, nemara, nepravednih odluka i nepravilnosti u upravljanju, a u cilju unapređivanja javne uprave, otvorenijeg rada vlade i jačanja odgovornosti vlade i njezinih službenika prema pripadnicima javnosti. Dužnost pučkog pravobranitelja može biti predviđena ustavom zemlje i pobliže uređena posebnim zakonom ili uspostavljena aktom zakonodavnog tijela (...).

Radi zaštite prava građana, pučki pravobranitelj raspolaže različitim ovlastima, kao što su:

- 1) istraživanje obavljaju li se upravni poslovi vlade u suprotnosti sa zakonom ili na nepošten način;
- 2) ako se nepristranom istragom utvrde nepravilnosti u poslovima upravljanja, davanje preporuka za njihovo otklanjanje; i
- 3) izvješćivanje vlade i podnositelja žalbe o svome radu na konkretnim slučajevima, a ako vlada nije prihvatila preporuke iznesene u konkretnom slučaju, izvješćivanje parlamenta; većina pučkih pravobranitelja parlamentu i svekolikoj javnosti podnosi i godišnje izvješće o svome radu.

Pučki pravobranitelj obično nema ovlast donošenja odluka koje su obvezujuće za vladu. Umjesto toga, pučki pravobranitelj daje preporuke za promjene (...) Općenito, pučki pravobranitelj za javni sektor ima opću nadležnost za široki raspon državnih tijela. U nekim se zemljama njegov djelokrug može protezati na sudstvo, policiju i vojsku, dok su u drugima jedno ili više ovih područja izrijekom isključena."

Izvor: Informativna knjižica Međunarodnog instituta pučkih pravobranitelja na Internet-stranici <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi>

Vidi također: Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava, Kratko izvješće o činjeničnom stanju br. 19, Nacionalne institucije za promicanje i zaštitu ljudskih prava

Pučki pravobranitelj za obranu

Kao posebno tijelo, pučki pravobranitelj za obranu javlja se u pravnim sustavima nekoliko zemalja, i to pod različitim nazivima, kao što su pučki pravobranitelj za obranu u Finskoj, Norveškoj, Portugalu i Njemačkoj, povjerenik za pritužbe vojnog osoblja u Izraelu, pučki pravobranitelj Ministarstva nacionalne obrane i kanadskih snaga u Kanadi i pučki pravobranitelj za Australijske obrambene snage u Australiji.

Prilog 37.

Pregled djelokruga pučkog pravobranitelja za pitanja obrane u određenim zemljama

Zemlja	Nadležnost	Djelokrug	Izvrješćivanje i položaj u odnosu na političku vlast
Australija	- Pučki pravobranitelj za obrambene snage - imenuje se odlukom ministra	Svaka nepravilnost u postupanju pripadnika Australijskih obrambenih snaga	- Podnosi godišnja izvješća ministru radi njihova predočenja parlamentu
Kanada	- Obrambeni pučki pravobranitelj - imenuje se odlukom ministra	Zaštita ljudskih prava zaposlenika Ministarstva nacionalne obrane (DND) i pripadnika Kanadskih snaga (CF).	- Izvrješćuje DND ili CF o konkretnim slučajevima; podnosi ministru godišnja izvješća o svome radu; - nepristrano i objektivno tijelo, neovisno o upravi Ministarstva obrane.
Norveška	- Pučki pravobranitelj za obranu - u okviru Norveškoga parlamenta	Osiguravanje dobrobiti vojnika kao pojedinca; središnja uloga u rješavanju sukoba i održavanju ozračja povjerenja i otvorenosti unutar različitih sektora	Iznosi preporuke, ocjene i kritičke osvrte prema kojima mjerodavna javna tijela spremno postupaju.

Pučki pravobranitelj služi kao dodatni mehanizam nadziranja vojske u ime građana i/ili parlamenta. Glavna zadaća vojnog pučkog pravobranitelja istraživanje je navodno samovoljno donesenih odluka i prekršaja počinjenih u ime minist(a)ra nadležnog (nadležnih) za službe sigurnosti, poglavito za vojsku.

Institucionalni položaj vojnog pučkog pravobranitelja unutar političkog sustava razlikuje se od jedne zemlje do druge. Obrambenog pučkog pravobranitelja može imenovati parlament, kojemu i podnosi svoja izvješća (Njemačka, Švedska), ali može ga imenovati i ministar obrane (Izrael, Kanda). Neki pučki pravobranitelji imaju ured u prostorijama parlamenta (kao u slučaju njemačkog parlamentarnog povjerenika za oružane snage; vidi prilog 38.) ili pak mogu biti institucionalno smješteni izvan parlamenta (Švedska). Građani ili pripadnici oružanih snaga prema kojima je vojska neprimjereno postupila mogu od pučkog pravobranitelja tražiti pokretanje istrage. K tomu, parlamentarci mu mogu naložiti ispitivanje navodnih zloporaba ovlasti i uloženi pritužbi.

Predmeti istrage pučkog pravobranitelja često su povezani s oslobađanjem od obveze ili odgodom odsluženja vojnog roka, premještanjem i prekomandom tijekom odsluženja vojnog roka, prehranom, razvojačenjem, odlaskom na dopust, stegovnim prekršajima i kaznenim djelima. Ako pučki pravobranitelj utvrdi da je pritužba utemeljena, može dati odgovarajuće preporuke, uključujući zahtjev tijelu u pitanju da izmijeni ili preispita svoju odluku.

Pučki pravobranitelj i tajnost

Imajući u vidu narav sigurnosnog sektora, neke se činjenice ne mogu otkriti javnosti zbog razloga nacionalne sigurnosti. Mnoge su zemlje u svoje mjerodavne zakone uvrstile izričite odredbe o načinu rada pučkog pravobranitelja u predmetima važnima za nacionalnu sigurnost. Općenito govoreći, čak i kada se primjenjuju pravila stroge povjerljivosti, pučki pravobranitelj ima pravo obaviti sve nužne istražne radnje i omogućen mu je pristup svim vojnim bazama i svim bitnim dokumentima vezanim uz određeni predmet. No, pučki pravobranitelj ne smije otkriti nalaze svoje istrage širokoj javnosti.

Prilog 38.

Zajedničke sjednice odbora za vanjske poslove i odbora za obranu Stortinga (norveškog parlamenta)

Nakon što je pedesetih godina protekloga stoljeća ponovno uspostavile vojne snage, Njemačka je posebnu važnost pridala njihovu parlamentarnom nadzoru. Kako bi se osiguralo da se vrijednosti ugrađene u Ustav, a koje težište stavljaju na ljudsko biće kao pojedinca, primjenjuju i na oružane snage, u njemački Osnovni zakon uvršten je članak 45.b prema kojemu:

“...se imenuje (...) parlamentarni povjerenik sa zadaćom zaštite temeljnih prava pripadnika Oružanih snaga i pružanja pomoći Bundestagu u obavljanju parlamentarnog nadzora.” Sve pojedinosti vezane uz provedbu ovoga članka utvrđene su “Zakonom o parlamentarnom povjereniku za oružane snage”.

Parlamentarni povjerenik pomoćno je tijelo Parlamenta (Bundestaga), a samim time i predstavnik zakonodavne vlasti. Može provoditi istrage o posebnim pitanjima po nalogu Bundestaga ili njegova Odbora za obranu ili poduzimati mjere prema vlastitu nahođenju kada ga na to upute uočene okolnosti.

U skladu s načelom podjele ovlasti, povjerenik obavlja nadzor nad ministrom obrane. Pritom od potonjeg i podređenih mu tijela i osoba može tražiti podatke i pristup evidenciji. Može u bilo koje doba obići svaku jedinicu, stožer, službu i organ oružanih snaga i njihovih tijela, čak bez ikakve najave. Može pokretati istrage, poglavito nakon što zaprimi pritužbu pripadnika neke od ovih služba, bez obzira na njegov čin i položaj. Svi pripadnici oružanih snaga imaju pravo iznijeti svoj slučaj izravno povjereniku, bez prolaska kroz službene kanale i bez izlaganja bilo kakvoj stegovnoj mjeri ili diskriminaciji zbog svoje predstave.

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

Pučki pravobranitelj: izvor većeg povjerenja u vojsku

Svjedočanstva o radu vojnih pučkih pravobranitelja, primjerice u slučaju švedskog vojnog pučkog pravobranitelja (uvedenog 1915. godine), pokazuju da je ta institucija postala moćno sredstvo jačanja povjerenja javnosti u obrambeni sektor. K tomu, pravobranitelj pripadnicima oružanih snaga kao pojedincima pruža nužnu zaštitu od zlostavljanja u vojsci. Možemo općenito ustvrditi da glavno dostignuće pučkog pravobranitelja u odnosu na sigurnosni sektor predstavlja njegov doprinos jačanju povjerenja u vojni sektor stvaranjem veće transparentnosti svekolikog administrativnog procesa, bez stavljanja u pitanje vojne hijerarhije ili smanjenja vojne pripravnosti.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Institucija pučkog pravobranitelja

- ▷ Ako takva institucija ne postoji u vašoj zemlji, razmotrite poduzimanje mjera u cilju promicanja njezine uspostave.
- ▷ S time u vezi, imajte na umu smjernice, referentne dokumente i stečena iskustva koja je moguće naći na internetskoj stranici <http://www.ombudsmaninternational.com>.

Pučki pravobranitelj za obrambeni ili sigurnosni sektor

- ▷ Ako takva institucija ne postoji u vašoj zemlji, razmotrite poduzimanje mjera u cilju promicanja njezine uspostave.
- ▷ Prikupite podatke o poukama izvučenima iz iskustva niza zemalja koje imaju pučkog pravobranitelja za obranu.
- ▷ Ako u vašoj zemlji već neko vrijeme postoji pučki pravobranitelj za obranu, zatražite preispitivanje njegovog djelokruga, zadaća, općih postupaka (uključujući podnošenje izvješća parlamentu), učinka, sredstava i proračuna u usporedbi s odgovarajućim tijelima u drugim zemljama sa sličnim sigurnosnim prilikama.

Posjećivanje prostorija sigurnosnih služba

Važnost

Potpuno upoznavanje sa sigurnosnim sektorom važno je za sve parlamentarce. Teoretsko znanje valja potkrijepiti praktičnim i terenskim iskustvom radi boljeg razumijevanja potreba sigurnosnih služba. S tog gledišta, parlamentarni obilasci prostorija sigurnosnih službi mogu se promatrati kao način razvijanja dijaloga i gradnje povjerenja i razumijevanja između političkih i vojnih vođa. Posjeti parlamentaraca pospješuju njihovu svijest o svakodnevним problemima vojnika, a vojsci pokazuju da se političko vodstvo zanima i zauzima za ispunjenje zadaća i dobrobit vojnika.

Prilog 39.

Argentinski primjer

Političari obilaze vojne baze i jedinice u cilju razmjene mišljenja s vojnim osobljem. Ti se posjeti obavljaju uz znanje nadležnih tijela oružanih snaga i pridonose smanjenju nepovjerenja i predrasuda između ovih dviju institucija. Zahvaljujući ovim dodirima među parlamentarcima i pripadnicima oružanih snaga, ostvaruje se bolje razumijevanje vojnih problema. Pravila i rokovi razlikuju se kada je riječ o pitanjima sigurnosnog sektora, a posjeti pomažu političarima da shvate tu činjenicu.

Izvor: Pablo Carlos Martinez, "Preustroj oružanih snaga i uloga parlamenta: argentinsko iskustvo", <http://www.pdgs.org>

U zarobljeničkim logorima i zatvorima, štíćenici su u potpunosti u rukama i pod nadzorom sigurnosnog osoblja. Ove posebne okolnosti čine ih osobito izloženima svim vrstama povreda ljudskih prava. Nažalost, primjeri mučenja i zlostavljanja u zatvorima i zarobljeničkim logorima brojni su. Stoga bi te ustanove trebale podlijegati posebnim mehanizmima nadzora i nadgledanja. Jedno od vrlo korisnih pomagala u tome smislu jesu i obilasci takvih mjesta koje parlamentarci i stručnjaci obavljaju u cilju razotkrivanja slučajeva neprimjerenog postupanja i sprečavanja daljnjeg zlostavljanja.

U prilogu 40. opisuje se mehanizam obilaska zarobljeničkih logora predviđen dopunskim protokolom uz UN-ovu Konvenciju protiv mučenja.

Prilog 40.

Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja proširuje mogućnosti obilaska prostorija sigurnosnih službi

U prosincu 2002. godine, Glavna skupština Ujedinjenih naroda prihvatila je Fakultativni protokol uz UN-ovu Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih i ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja. Ovim se Protokolom države obvezuju na otvaranje svojih zarobljeničkih logora za posjete neovisnih državnih i međunarodnih stručnjaka kojima je povjerena zadaća davanja preporuka u cilju smanjenja opasnosti od neprimjerenog postupanja.

Više o tome možete pronaći na internetskoj stranici www.unhcr.ch

Preduvjeti uspješnog obilaska

Nepotrebno je isticati da bi se parlamentarni obilasci prostorija sigurnosnih službi, kao što su vojne postrojbe ili baze, trebali obavljati u dogovoru s nadležnim ministarstvom (primjerice, ministarstvom obrane). Neočekivani ili neusklađeni posjeti mogli bi imati ozbiljne posljedice i proizvesti suprotni učinak jer bi se mogle protumačiti kao manjak povjerenja u vojsku ili mimoilaženje hijerarhije te bi mogle poremetiti redovito funkcioniranje vojske. U obilascima bi trebali sudjelovati predstavnici različitih političkih stranaka, a trebali bi biti pripremljeni u svakom bitnom pogledu.

Ograničenje kod takvih obilazaka odnosi se na činjenicu da parlamentarni odbor uspijeva vidjeti samo ono što zapovjednici sigurnosnih služba žele da vide. Takvi obilasci ne iznose na vidjelo stvarnu narav problema, a vojsci će možda pružiti priliku da okolnosti preokrene u korist svojih gledišta, posebice u slučaju proračunskih zahtjeva. To se u određenoj mjeri može spriječiti postizanjem dogovora oko tri vrste posjeta: posjeta po preporuci vojske, unaprijed najavljenih posjeta po preporuci parlamenta i posjeta po preporuci parlamenta uz kasnu najavu (npr. dan unaprijed).

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Zakonske odredbe kojima se uređuju posjeti sigurnosnim službama

- ▷ Ustrajno se zalažite za zakonsko uređivanje parlamentarnih obilazaka prostorija sigurnosnih služba (uključujući postrojbe razmještene u inozemstvu).
- ▷ Ako zakon kojim se predviđaju posjeti parlamentarnih izaslanstava prostorijama sigurnosnih služba ne postoji, provjerite sudjeluju li parlamentarci svedjednako u obilascima prostorija sigurnosnih služba i utvrdite po kojoj se osnovi i u skladu s kojim postupkom to obavlja, kakva su mjerila izbora dotičnih parlamentaraca i kakav je učinak tih obilazaka.



- ▷ Pobrinite se za donošenje propisa kojima će se pobliže odrediti:
 - koje se prostorije sigurnosnih služba mogu posjećivati;
 - pod kojim se okolnostima i uvjetima takvi posjeti mogu obavljati, npr. mogu li se upriličiti u svako doba
 - stvarni postupak i učestalost parlamentarnih obilazaka domaćih vojnih jedinica ili baza;
- ▷ Pobrinite se da se parlamentu ili mjerodavnom odboru podnose podrobna pisana izvješća o obavljenim posjetima i da se o njima povede rasprava;
- ▷ Ocijenite učinak većobavljenih posjeta;
- ▷ Provjerite je li vaša država ratificirala UN-ovu Konvenciju protiv mučenja i njezin dopunski protokol.

Sastav parlamentarnih izaslanstava

- ▷ Pobrinite se da parlamentarna izaslanstva budu nestranačka i da u njihovu sastavu budu pravično i razmjerno zastupljeni predstavnici većine i oporbe u parlamentu.
- ▷ Pobrinite se da parlamentarna izaslanstva u najvećoj mogućoj mjeri budu spolno uravnotežena.

Priprema obilaska

- ▷ Kako biste izbjegli suprotan učinak, pobrinite se da parlamentarni obilasci budu pripremljeni u dogovoru s ministarstvom obrane.

Izveščivanje parlamenta

- ▷ Pobrinite se da parlamentu / njegovu mjerodavnom odboru (odborima) bude podneseno podrobno izvješće i da se o njemu povede rasprava.
- ▷ Pobrinite se da nadležnim tijelima sigurnosnog sektora bude pravodobno omogućen uvid u izvješće kako bi mogli iznijeti svoja zapažanja.

Učinak i objavljivanje

- ▷ Pobrinite se da se po nalazima i preporukama izaslanstva i donesenoj odluci stvarno i postupi te da se razmotri i donese odluka o primjerenosti njihova objavljivanja.

Glava V.

**Nadziranje sigurnosnih služba
na djelu: posebne
okolnosti i djelovanja**

Izvanredna stanja

Postoje iznimne okolnosti poput rata, unutarnjeg sukoba i drugih vrsta izvanrednih stanja u kojima je država prisiljena primijeniti posebne ovlasti i postupke radi rješavanja nastale krize. Takve mjere odgovora treba provesti bez štetnog učinka na demokratski sustav vladanja.

Rat i još nekoliko vrsta izvanrednog stanja nalažu vojni odgovor, čak i proglašenje ratnog stanja. U takvim okolnostima, vojska i sigurnosni sektor u cjelini i dalje podliježu cijelomu nizu međunarodnih načela i jamstava, kao što su odredbe međunarodnog humanitarnog prava, a moraju ostati i pod demokratskim nadzorom. U najvećoj mogućoj mjeri moraju biti poduprta i ljudska prava. Ona koja se smatraju nepovredivima ni u kojem slučaju ne mogu biti narušena, kao što je Odbor Ujedinjenih naroda za ljudska prava u kolovozu 2001. jasno istaknuo u svom Općem osvrtu br. 29 na članak 4. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Ratno stanje

Prema članku 2. stavku 4. Povelje Ujedinjenih naroda:

“Članovi Organizacije u svojim međunarodnim odnosima suzdržavaju se od prijetnje silom ili uporabe sile (...).”

Dakle, uporaba sile protiv neke druge države vrlo je ograničena. Jedna od uloga parlamenta jest i provjera poštuju li izvršne vlasti ova međunarodna ograničenja u pogledu pribjegavanja ratu i prijetnje ratom i ne izlaze iz okvira svojih ovlasti za trajanja sukoba. Neutralne zemlje poput Švicarske deklarativno se odriču pribjegavanja ratu kao sredstvu rješavanja sporova u svojim vanjskim odnosima. Postoji i barem jedna zemlja Japan čiji ustav (iz 1946.) izričito zabranjuje posjedovanje vojske. Druge, pak, zemlje poput Mađarske svoje odricanje od rata prikazuju kao način rješavanja međudržavnih sukoba.

U ratnim vremenima, ovisno o ustavnim odredbama, parlamenti mogu sudjelovati u postupku donošenja odluka na najmanje tri različita načina (koje navodimo od najvažnijeg prema najmanje važnom):

(1) Ustavom se može predvidjeti da rat i mir proglašava sam parlament. No, u današnjim se okolnostima ovaj zahtjev može pokazati prilično hipotetskim jer rat često počinje bez upozorenja, a razvoj događaja može preduhitriti parlament u pogledu mogućnosti donošenja odluke.

(2) Ustavom se od izvršne vlasti može zahtijevati dobivanje izričite suglasnosti parlamenta prije poduzimanja bilo kakvog ratnog čina ili sklapanja mira. Takvom će se odredbom parlamentu omogućiti vođenje rasprave o predmetnom pitanju prije poduzimanja bilo kakvog konkretnog ratnog čina i, općenito, bilo kakvog vojnog djelovanja u inozemstvu.

(3) Ustavom se može predvidjeti obavješćivanje parlamenta o odluci izvršne vlasti o poduzimanju svakog ratnog čina, bez obvezivanja izvršnih vlasti na dobivanje prethodne suglasnosti parlamenta. U stvari, obavješćivanje parlamenta zahtijeva se većinom ustava.

Izvanredno stanje

Izvanredno stanje ili stanje nacionalne krize mogu nastati u cijelome nizu različitih okolnosti. Državnim ustavnim i zakonskim odredbama predviđen je niz slučajeva u kojima se može proglasiti izvanredno stanje, počevši od oružanog djelovanja koje predstavlja prijetnju ustavnom poretku ili javnom redu, preko prirodnih nepogoda i epidemija, pa sve do nacionalne financijske ili gospodarske krize.

Izvanredno stanje može se proglasiti samo u iznimnim okolnostima, pri čemu valja slijediti određena osnovna načela kako bi se izbjeglo ugrožavanje demokratskih načela (vidi prilog 41.). Poblize određenje ovih iznimnih okolnosti ovisit će o ustavnom i pravnom sustavu pojedine države. Ustavnim i zakonskim odredbama, izvršnim bi vlastima trebalo onemogućiti proglašavanje izvanrednog stanja iz političkih pobuda određene stranke. K tomu, ustavom i mjerodavnim zakonima trebalo bi predvidjeti da se vojni udari smatraju ustavno nevrijedećim.

Prilog 41.

Izvanredna stanja: svrha i načela

“Svi pravni sustavi predviđaju posebne mjere za rješavanje izvanrednih stanja. No, svako ograničavanje ili ukidanje prava koje se smatra nužnim radi prevladavanja krize može biti isključivo privremene naravi, a njegova svrha može biti samo ponovna uspostava redovitoga stanja i zaštita najtemeljnijih prava. (...)

Međunarodna načela

“Međunarodna načela koja su se javila s obzirom na izvanredna stanja mogu se sažeti na sljedeći način:

Načelo zakonitosti odnosi se na nužnu usklađenost između proglašenja izvanrednog stanja i prihvaćenih izvanrednih mjera s jedne, te između proglašenja izvanrednog stanja i unutarnjeg zakonodavstva zemlje s druge strane. Ovim se načelom nadalje nastoji osigurati usklađenost domaćeg s međunarodnim pravnim sustavom.

Načelo službenog proglašenja odnosi se na nužnost javnog proglašenja izvanrednog stanja.

Načelo priopćavanja odnosi se na obvezu valjanog obavješćivanja ostalih država potpisnica mjerodavnog međunarodnog ugovora posredstvom tijela zaduženih za njegovu pohranu, kao i posebnog izvjestitelja Ujedinjenih naroda za stanje ljudskih prava tijekom izvanrednog stanja.

Načelo privremenosti odnosi se na iznimnu narav proglašenja izvanrednog stanja i njegovo nužno ograničeno trajanje.



Načelo iznimne prijetnje zahtijeva da kriza predstavlja stvarnu, trenutačnu ili, u najmanju ruku, neminovnu prijetnju stanovništvu.

Načelo razmjernosti odnosi se na potrebu da ozbiljnost krize bude razmjerna mjerama poduzetima radi njezina prevladavanja.

Načelo nepovredivosti odnosi se na određena temeljna prava od kojih ne može biti nikakvog odstupanja.

“Posebno je važno da parlament, kao čuvar ljudskih prava, ne bude prva žrtva proglašenja izvanrednog stanja, bilo slijedom potpunog raspuštanja ili privremene obustave rada ili drastičnog smanjenja njegovih zakonodavnih ovlasti i ovlasti nadziranja izvršne vlasti. Bitno je i da parlament bude u mogućnosti odigrati svoju ulogu kako u pogledu proglašenja, tako i s obzirom na ukidanje izvanrednog stanja (...).

Pravna narav izvanrednog stanja

“(...) Pravna narav izvanrednog stanja takva je da akti na kojima se temelji (proglašenje, ratifikacija itd.) i mjere koje se primjenjuju dok je ono na snazi (privremeno ukidanje ili ograničenje određenih prava itd.) ne smiju izlaziti iz okvira načela na kojima se zasniva vladavina prava te, u skladu s time, podliježu nadzoru. (...)

Funkcioniranje parlamenta

“(...) Pravna narav izvanrednog stanja takva je da akti na kojima se temelji (proglašenje, ratifikacija itd.) i mjere koje se primjenjuju dok je ono na snazi (privremeno ukidanje ili ograničenje određenih prava itd.) ne smiju izlaziti iz okvira načela na kojima se zasniva vladavina prava te, u skladu s time, podliježu nadzoru. (...)

Pravi status zakonskih odredaba vezanih uz izvanredno stanje

“Iskustvo pokazuje da je izrazito poželjno da odredbe kojima se uređuje izvanredno stanje uživaju status ustavnih mjera. U većini pravnih sustava to je izričito i predviđeno, dok se u drugima to propisuje na posredan način, pri čemu se utvrđuje da “ni jedno tijelo vlasti ne može preuzeti zakonodavnu ulogu pod izlikom nastanka izvanrednog stanja”. (...).

Odlomci izvješća g. L. Despouyja, UN-ova posebnog izvjestitelja za ljudska prava i iznimna stanja, iznesenog prilikom Simpozija IPU-a o parlamentu kao čuvaru ljudskih prava, Budimpešta, 1993.

Dugotrajna i stvarna izvanredna stanja

Dugotrajna izvanredna stanja, koja parlament povremeno produljuje tijekom godina ili čak desetljeća, mogu također dovesti do situacije u kojoj je ugroženo načelo prevage civilnih vlasti nad tijelima sigurnosnog sektora i u kojoj ta tijela mogu čak steći dojam mogućnosti nekažnjivog djelovanja na štetu demokracije. To parlament stavlja u vrlo loš i osjetljiv položaj. Stvarna i teško prevladiva izvanredna stanja, koja su prisutna u nizu zemalja, nedvojbeno predstavljaju neposrednu prijetnju parlamentarnom nadzoru nad sigurnosnim sektorom koji, de facto, uživa veliku slobodu u svim svojim djelatnostima.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Zakonske odredbe o izvanrednom stanju

- ▷ Pobrinite se da različite vrste izvanrednog stanja budu primjereno uređene ustavom ili posebnim zakonom.
- ▷ Izvanredna bi stanja trebala automatski prestati u roku od tri ili šest mjeseci, osim ako nisu izrijekom produljena slijedom parlamentarne rasprave i glasovanja o produljenju.
- ▷ Ustrajno se zauzimajte da međunarodna načela zakonitosti, službenog proglašenja, priopćavanja, privremenosti, iznimne prijetnje, razmjernosti i nepovredivosti budu na zadovoljavajući način ugrađena u domaće zakone kojima se uređuju izvanredna stanja.
- ▷ Pobrinite se za poštovanje humanitarnog prava, ustavnih jamstava i mjerodavnih odredbi o ljudskim pravima za trajanja izvanrednih stanja.
- ▷ Nadalje, pobrinite se da nadležnost izvršnih vlasti odnosno parlamenta u pogledu proglašenja i ukidanja izvanrednog stanja bude izričito i temeljito utvrđena ustavom ili zakonom.

Parlament tijekom izvanrednog stanja

- ▷ Pobrinite se da prisutnost određenih izvanrednih okolnosti u potpunosti ne spriječi parlament u izvršavanju njegovih ovlasti nadzora nad djelovanjem izvršnih vlasti u pogledu sigurnosti i poštovanja neotuđivih ljudskih prava.

Očuvanje unutarnje sigurnosti

Unutarnja (ili javna) sigurnost i javni red jedno su od temeljnih javnih dobara. Namijenjeni su svekolikoj javnosti, bez ikakva oblika moguće diskriminacije, uključujući useljenike i strance koji borave na državnome području. Nikako se ne smiju prebaciti u službu potencijalnih ciljeva političkih vođa ili snaga, kao ni interesa samog sigurnosnog sektora čija je isključiva zadaća djelovati kao sredstvo njihova očuvanja.

Ratno stanje

U svim pravnim sustavima postoji određeni zakonski akt kojim se uređuju okolnosti koje ne nalažu proglašenje izvanrednog stanja, ali svejednako predstavljaju stvarnu prijetnju unutarnjoj sigurnosti i javnom redu ili bi ih mogle ugroziti.

U ovoj ili onoj mjeri, takvim se zakonima izvršnoj vlasti daju posebne ovlasti i predviđa se privremeno ograničenje ili čak ukidanje određenih prava s ciljem zaštite nekih drugih, još temeljnijih prava koja mogu biti ugrožena u određenim okolnostima koje i same moraju biti jasno određene odredbama dotičnog zakona.

Najčešće ograničavana ili čak privremeno ukidana prava obuhvaćaju slobodu priopćavanja, pravo na javne prosvjede, pravo na slobodu i pravo azila. Međunarodno pravo izričito zabranjuje svako ukidanje neotuđivih prava poput prava na život i prava na nepodvrgavanje mučenju ili bilo kakvu obliku tjelesnog kažnjavanja ili ponižavajućeg ili neljudskog postupanja. Skupine kojima se pritom najčešće posvećuje posebna pozornost jesu useljenici, novinari, politički aktivisti, zaštitnici ljudskih prava, azilanti i izbjeglice, kao i vjerske i etničke manjine.

Povezani rizici

Rizici svojstveni zakonima o očuvanju unutarnje sigurnosti i javnog reda obuhvaćaju sljedeće:

- ✓ Zbog labava određenja prirode prijetnji, moguća su tumačenja koja odgovaraju trenutanim potrebama izvršne vlasti;
- ✓ Izvršnim vlastima a samim time i cijelomu nizu tijela sigurnosnog sektora daju se prekomjerne i trajne ovlasti bez odgovarajuće mogućnosti provjere i osiguranja ravnoteže ovlasti i bez odgovarajućih upravnih i pravosudnih sankcija;
- ✓ Očuvanje unutarnje sigurnosti i javnog reda katkad se zloupotrebljava radi zaštite isključivih interesa jednog ili više dijelova stanovništva, političkog vodstva ili samog sigurnosnog sektora, odnosno kao sredstvo ograničavanja prava i nadziranja postupaka široke javnosti;

- ✓ Militarizacija policijskih snaga, kao čuvara unutarnjeg reda i mira, zamagljuje crtu koja ih razdvaja od vojske, kao čuvara vanjske sigurnosti. To je osobito opasno u slučajevima u kojima se za policijske snage ne izdvajaju dovoljna sredstva, pa su stoga na kušnji da sigurnosne okolnosti zlorabe u smislu nekažnjene pribjegavanja korupciji. Još jedna opasnost militarizacije policijskih snaga jest ta da oni koji su na vlasti mogu iskoristiti policiju (a katkad i obavještajne službe i paravojne snage) ne kao sredstvo zaštite unutarnje sigurnosti i javnog reda, nego nadziranja i ugnjetavanja oporbe. K tomu, učestala primjena vojne sile radi nadziranja javnog reda može dovesti do politizacije vojske.
- ✓ Parlament i pravosuđe mogu biti spriječeni u djelovanju, osobito kada nemaju stvarnu mogućnost osporavanja ovlasti izvršne vlasti.

Mjere poduzete radi ispunjavanja potreba na području sigurnosti i javnog reda mogu tako dovesti do kršenja ljudskih prava od strane pripadnika sigurnosnih snaga koji, u određenim okolnostima i sredinama, mogu čak i izvući korist iz nekažnjavanja za takvo postupanje. U takvim okolnostima, najčešće su povrede sljedećih prava: pravo na život, pravo na nepodvrgavanje mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupanju; sloboda od samovoljnog uhićenja; pravo na pošteno suđenje pred neovisnim i zakonski uspostavljenim sudom; i sloboda mišljenja, izražavanja i okupljanja.

Prilog 42.

Istodobno očuvanje sigurnosti i demokracije

U cijeloj povijesti, a danas i u mnogim zemljama u razvoju, autokratske se vlade opiru pomacima prema demokraciji ili ih osujećuju uz tvrdnju da je demokracija nespojiva s javnim redom i osobnom sigurnošću. No, iskustvo pokazuje da je istina na suprotnoj strani: demokratski građanski nadzor nad državnim snagama sigurnosti ni izbliza se ne kosi s osobnom sigurnošću, nego je za nju presudan. Bez tog nadzora, navodni jamci osobne sigurnosti mogu postati njezina najveća prijetnja. (...)

Izvor: UN-ovo Izvješće o ljudskom razvoju, 2002. (str. 87)

U nekim su zemljama prihvaćeni posebni zakoni o obrani demokracije. Primjerice, u Argentini je Zakonom br. 23.007 o obrani demokracije iz 1984. izmijenjen kazneni zakon i uvedena je posebna kategorija kaznenih djela protiv demokratskog sustava, kao što su nezakonito udruživanje s ciljem ugrožavanja demokracije ili poštovanja ustava.

Pritvaranje osoba zbog prijetnje unutarnjoj sigurnosti i javnomu redu

Svi zakoni o očuvanju unutarnje sigurnosti i javnog reda predviđaju pritvaranje osoba pod sumnjom da za njih predstavljaju prijetnju. U tome smislu postoje najmanje dvije vrste zakona:

- ✓ Zakoni kojima je predviđeno pritvaranje svih osoba koje predstavljaju stvarnu prijetnju nacionalnoj sigurnosti, koje se obično obavlja po nalogu nadležnoga suda, ali, u određenim slučajevima, i po nalogu same izvršne vlasti;
- ✓ Zakoni kojima je predviđeno pritvaranje svake osobe koja bi, prema uvjerenju izvršnih vlasti, mogla predstavljati prijetnju nacionalnoj sigurnosti, tj. zakoni koji izvršnoj vlasti daju posebne ovlasti u cilju nadziranja ili sprečavanja okolnosti koje bi - prema njezinu sudu - mogle ugroziti nacionalnu sigurnost.

Većina zemalja koje čine dio britanskog Commonwealtha imaju određen oblik zakona koji pripada drugoj skupini. Prema takvom zakonu, izvršna vlast obično ima pravo na provođenje niza širokih ovlasti kojima se privremeno ukida određen broj ustavnih jamstava, bez obveze traženja prethodne suglasnosti ili uključivanja zakonodavne ili sudbene vlasti. Jedno od ključnih pitanja mogućnost je izvršne vlasti da na temelju upravnog akta ili ministarske odluke naloži pritvaranje osoba koje bi mogle predstavljati prijetnju nacionalnoj sigurnosti. Te se osobe stavljaju pod nadzor izvršnih vlasti tijekom više-manje dugog vremenskog razdoblja koje se može produljiti onoliko puta koliko je to propisano ili čak na neodređeno vrijeme. Neki, ali ne i svi, takvi zakoni predviđaju osnivanje tijela nadležnog za reviziju, koje može biti isključivo savjetodavne naravi ili, pak, imati ovlast da izvršnoj vlasti naloži puštanje pritvorenika. Njegov sastav može u većoj ili manjoj mjeri biti povezan s izvršnom vlašću.

U mnogim zemljama, takvi zakoni - koji uglavnom predstavljaju naslijeđe iz kolonijalnog razdoblja - danas su postali predmetom široke rasprave te su čak i osporavani zbog izvanrednih ovlasti koje daju izvršnoj vlasti i tijelima sigurnosnog sektora - posebice policiji - kao i zbog štetnog učinka koje to često proizvodi na ostvarivanje građanskih i političkih prava.

Prilog 43.

Poremećaji s ozbiljnim posljedicama

Kada se vlade oslanjaju na sigurnost kao osnovu svoje moći, sigurnosne snage često su glavni uzrok nesigurnosti njihovih građana i susjednih zemalja. (...) Kada su postrojbe ministarstva unutarnjih poslova, paravojne policijske snage i obavještajne službe uvučene u domaće političke borbe, naponi koji se ulažu u unapređivanje demokratskog civilnog nadzora često bivaju ugroženi.

Izvor: UN-ovo Izvješće o ljudskom razvoju, 2002. (str. 87 i 92)

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Zakoni o očuvanju unutarnje sigurnosti i javnog reda

- ▷ Imajte na umu da su sigurnost i javni red namijenjeni ljudima, a ne da služe kao izlika i sredstvo njihova ugnjetavanja ili ostvarivanja stranačkih političkih ciljeva. Pobrinite se za izbjegavanje represivne primjene i prekomjerne militarizacije policijskih snaga;



- ▷ Pobrinite se za odgovornost izvršne vlasti prema parlamentu i postavite jasna zakonska ograničenja njezinih ovlasti.
- ▷ Pobrinite se da sigurnosni sektor podliježe administrativnim odnosno sudskim sankcijama u slučaju prekoračenja ovlasti ili prekomjerne uporabe sile;
- ▷ Razmotrite primjenjivost i primjerenost zakon o obrani demokracije.

Parlamentarni nadzor

- ▷ Pobrinite se da parlament redovito raspravlja o pitanjima vezanima uz unutarnju sigurnost i javni red te razmatra primjerenost postojećih zakona na tome području.
- ▷ Pobrinite se da nadležni parlamentarni odbori iskoriste sva sredstva i resurse koji su im na raspolaganju radi pribavljanja odgovarajućih informacija i obavljanja što djelotvornijeg nadzora s obzirom na unutarnju sigurnost i javni red. Prema potrebi, poduzmite mjere u cilju unapređivanja sredstava i resursa kojima raspolažu dotični odbori, uključujući stručne resurse.
- ▷ Kad god je to moguće i neophodno, potičite javne rasprave vezane uz tu problematiku.
- ▷ Uspostavite institucionalni ili osobni dijalog s nevladinim udrugama koje se bave unutarnjom sigurnošću i javnim redom te učinkom koje mjere poduzete u vezi s time imaju na ostvarivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda građana.

Terorizam

“Terorizam je jedna od prijetnja od kojih države moraju zaštititi svoje građane. Države nemaju samo pravo, nego i obvezu da to učine. No, države također moraju nastojati učiniti sve što je u njihovoj moći kako bi osigurale da se protuterorističke mjere ne preobrazu u mjere koje će se iskoristiti za prikrivanje ili opravdavanje kršenja ljudskih prava.”

“Na domaćoj razini, opasnost je u tome da bi nas težnja za sigurnošću u konačnici mogla dovesti do žrtvovanja ključnih sloboda, čime svoju zajedničku sigurnost ne bismo ojačali, nego oslabili, te tako, poput kakve crvotočine, iznutra nagrizli brod demokratske vladavine.”

Kofi Annan, glavni tajnik Ujedinjenih naroda, 21. studenoga 2001.

Terorizam je jedna od najvećih prijetnja domaćoj, regionalnoj i međunarodnoj sigurnosti. Odgovori na terorizam složeni su, posebice stoga što je terorizam često povezan s organiziranim kriminalom. Oni se kreću u rasponu od policijskih mjera i graničnog nadzora do obavještajne djelatnosti, od mjera na području financija do mjera na području kaznenog prava i informacijske tehnologije.

Od 11. rujna mnoge države smatraju da je jačanje zakonskih okvira na gore navedenim područjima važno i nužno. K tomu, ojačana je i međudržavna suradnja, poglavito u vezi s razmjenom obavještajnih podataka i korištenjem informacijske tehnologije. Pritom je, naravno, nemoguće izbjeći niz opasnosti za ostvarivanje ljudskih prava i građanskih sloboda.

Što se tiče međunarodne suradnje na suzbijanju terorizma, u svojoj Rezoluciji br. 1373 od 28. rujna 2001. (vidi prilog 44.), Vijeće sigurnosti UN-a stavilo je poseban naglasak na pitanje nadzora nad financijskom imovinom. U toj je rezoluciji također naglašena važnost nadzora granica i provjere osobnih i putnih isprava u cilju sprečavanja unutarnjeg i prekograničnog kretanja terorista ili terorističkih skupina. Rezolucija sadržava i niz preporuka vezanih uz načine sprečavanja novačenja pripadnika terorističkih skupina i opskrbe terorista oružjem i osjetljivim tvarima, kao i uz načine poticanja preventivnog djelovanja, između ostaloga, i u okviru međudržavne suradnje. Ističe se prijeka potreba da svi koji sudjeluju u financiranju, planiranju, pripremi ili izvršenju terorističkih djelatnosti ili ih potpomažu budu privedeni pravdi i da se, uza sve ostale mjere koje se protiv njih poduzimaju, takve terorističke djelatnosti u domaćim zakonima i propisima utvrde kao teška kaznena djela i da za njih budu zapriječene primjerene kazne. Rezolucija poziva na razmjenu informacija u skladu s međunarodnim i domaćim pravom te na suradnju u upravnim i sudskim predmetima kako bi se spriječilo izvršenje terorističkih djela. K tomu, Rezolucijom je predviđeno osnivanje posebnog Odbora Vijeća sigurnosti, sastavljenog od predstavnika svih članica Vijeća, sa zadaćom praćenja njezine provedbe uz pomoć dogovarajućih stručnjaka.

Prilog 44.

Odgovor Vijeća sigurnosti UN-a na događaje 11. rujna

Vijeće sigurnosti (...)

3. poziva sve države da:

- (a) iznađu načine za jačanje i ubrzavanje razmjene operativnih informacija, posebice u pogledu djelatnosti ili kretanja terorista i terorističkih mreža; krivotvorenih i lažnih putnih isprava; trgovine oružjem, eksplozivnim sredstvima i osjetljivim tvarima; korištenja komunikacijskih tehnologija od strane terorističkih skupina; i prijetnje koju predstavlja oružje za masovno uništenja u posjedu terorističkih skupina;
- (b) razmjenjuju informacije u skladu s međunarodnim i domaćim pravom i surađuju u upravnim i sudskim predmetnima radi sprječavanja izvršenja terorističkih djela;
- (c) surađuju u sprečavanju i suzbijanju terorističkih napada i poduzimanju mjera protiv počinitelja takvih djela, posebice u okviru bilateralnih i multilateralnih aranžmana i sporazuma;
- (d) što prije potpišu mjerodavne međunarodne konvencije i protokole vezane uz terorizam, uključujući Međunarodnu konvenciju o suzbijanju financiranja terorizma od 9. prosinca 1999. godine;
- (e) ojačaju suradnju i u potpunosti provode mjerodavne međunarodne konvencije i protokole vezane uz terorizam i Rezolucije 1296 (1999) i 1368 (2001) Vijeća sigurnosti;
- (f) prije odobravanja izbjegličkog statusa poduzmu odgovarajuće mjere u skladu s mjerodavnim odredbama domaćeg i međunarodnog prava, uključujući međunarodne standarde ljudskih prava, a kako bi se osiguralo da tražitelji azila nisu prethodno planirali, pripomogli ili sudjelovali u izvršenju terorističkih djela;
- (g) u skladu s međunarodnim pravom, osiguraju da počinitelji, organizatori i pomagači terorističkih djela ne zlorabe izbjeglički status i da politički motivirani argumenti ne budu priznati kao osnova za odbacivanje zahtjeva za izručenje navodnih terorista; (...)

Izvor: Vijeće sigurnosti UN-a, Rezolucija 1373, S/RES/1373, 28. rujna 2001, <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

Međunarodnom konvencijom o suzbijanju financiranja terorizma, koju je Glavna skupština Ujedinjenih naroda usvojila 9. prosinca 1999. godine, od svih se država potpisnica zahtijeva izručenje osoba upletenih u financiranje terorističkih djelatnost i prihvaćanje mjera s ciljem provođenja istraga o sumnjivim financijskim transakcijama. Do 2. travnja 2002. godine konvenciju su potpisale 123 zemlje, a 26 ih je dovršilo postupak ratifikacije i tako postalo državama strankama konvencije. Konvencija je stupila na snagu 2002. godine.

Učinak 11. rujna

Za parlamentarce je važno da svoju vladu nadgledaju u prihvaćanju uravnoteženog pristupa terorističkim napadima, dakle pristupa koji će štiti kako sigurnost, tako i ljudska prava. S gledišta parlamentaraca, pitanja vezana uz terorizam jesu zakonodavstvo, novi sveobuhvatni pristup sigurnosnim i protuterorističkim mjerama i pronalaženje ravnoteže između sigurnosti i sloboda.

Pravno određenje pojma terorizma

Do danas se nije pojavilo nikakvo međunarodno dogovoreno određenje pojma terorizma. Dok međunarodna zajednica ne postigne dogovor o jedinstvenom određenju tog pojma, terorizam će se i dalje određivati onime što ne predstavlja. Prema odredbama međunarodnoga prava, borba za slobodu i neovisnost naroda od stranih osvajača legitimno je pravo, pa takav cilj sam po sebi ne predstavlja terorističko djelovanje. Nadalje, međunarodna zajednica, uključujući IPU, uvijek iznova naglašava činjenicu da se terorizam ne može pripisivati ni jednoj vjeroispovijedi, nacionalnosti ili civilizaciji niti se može opravdavati u njihovo ime. Još jedan od načina na koji se dosad određivao pojam terorizma odnosio se na opisivanje vrste napada uobičajenih za teroristička djela, koja međunarodna zajednica redovito osuđuje: riječ je o silovitim napadima kod kojih se ne bira žrtva, posebice onima kojima su pogođeni nedužni civili, ili bilo kojem obliku nasilja kod kojeg se ne bira žrtva, a koje počinu neka podnacionalna skupina ili tajni agenti.

Terorističke napade obilježava nasilje protiv civila bez biranja žrtve, nepoštovanje humanitarnih načela i velika želja za privlačenjem javne pozornosti. Postupci koji se najčešće primjenjuju jesu otmice zrakoplova, automobili-bombe, samoubojički bombaški napadi, atentati i masovna ubojstva. Trajno terorističko djelovanje zahtijeva financijsku potporu, stalnu opskrbu oružjem i streljivom, a često i potporu međunarodnih organizacijskih mreža. Teroristima će pomoći sklonište često pružiti i neka treća zemlja. U prilogu 45. navodimo neke ključne točke uravnotežena pristupa terorizmu, pri čemu se naglašava kako potreba za zaštitom legitimnog prava na prosvjed, tako i potreba za protuterorističkim mjerama. Točka 37. u prilogu upozorava na nužnost da protuterorističke mjere ne budu usmjerene isključivo na suzbijanje terorizma, nego i na društveni, politički i gospodarski razvoj zemalja koje su kolijevka novih naraštaja terorista.

Prilog 45.

Borba protiv terorizma

34. (...) Konferencija podsjeća da je borba za slobodu i neovisnost naroda od stranih osvajača legitimno pravo te da taj cilj sam po sebi ne predstavlja terorističko djelovanje. Konferencija, međutim, naglašava da nikakva borba ne može opravdati napade kod kojih se ne bira žrtva, posebice one kojima su pogođeni nedužni civili, ni bilo kakav oblik organiziranog državnog terorizma.

37. Konferencija želi naglasiti prijeku potrebu za podupiranjem protuterorističkih sigurnosnih mjera strukturnim mjerama osmišljenima radi poticanja gospodarskog i društvenog razvoja i jačanja predstavničke demokracije.

Izvor: Završni dokument Treće konferencije IPU-a o sigurnosti i suradnji na području Sredozemlja, La Valetta, Malta, studeni 1995.

Različiti zakoni protiv terorizma, poput austrijskog (prijedlog članka 278b. Kaznenog zakona), njemačkog (članak 129a. Kaznenog zakona) i kanadskog (prijedlog zakona C-36) obuhvaćaju sljedeće značajke:

- ograničen popis terorističkih djelatnosti, tj. djela, propusta ili prijetnja koje predstavljaju kazneno djelo kao što su ubojstvo, uzimanje talaca, nezakonito zapsjedanje zrakoplova, teroristički bombaški napad ili financiranje

terorističkih djelatnosti; popis kaznenih djela uglavnom se odnosi na radnje koje se postojećim zakonima već smatraju protupravnim (njemački, austrijski i kanadski zakoni protiv terorizma);

- vođenje ili podupiranje (novčano ili drugo) terorističke skupine također se smatra protupravnim (Njemačka, Kanada i Austrija);
- uzroci terorističkih djelatnosti, koji mogu biti politički, ideološki ili vjerski (Kanada);
- namjera terorističkog djelovanja, a to je zastrašivanje ili prijetnja širokoj javnosti ili prisiljavanje široke javnosti ili vlasti da postupe na određen način ili da se suzdrže od poduzimanja određenih radnja (Kanada);
- neposredan cilj terorističke djelatnosti, a to je prouzročiti smrt ljudi ili im nanijeti zlo putem nasilja, ugroziti nečiji život, prouzročiti štetu ili prekinuti rad osnovnih javnih ili privatnih služba ili sustava (Kanada);
- izuzimanje djelatnosti čiji je cilj uspostava ili ponovna uspostava demokracije i vladavine prava, kao i zaštita načela humanitarnog prava (Austrija); ovakva zakonska odredba sprečava kriminalizaciju legitimnih prosvjeda i nastojanja.

Što se tiče ovih značajka protuterorističkog zakonodavstva, zajednički je nazivnik to što se terorizam uvijek povezuje s nasiljem i nanošenjem štete pojedincima i ustanovama. K tomu, zakoni sadržavaju ograničen popis radnja koje se smatraju terorističkim djelima. Ne samo da je ta teroristička djela protuzakonito izvršavati, nego se i povezanost s terorističkom skupinom (bilo u svojstvu pripadnika, pomagača ili vođe) također smatra djelom terorizma.

S gledišta parlamentarnog nadzora, presudno je pobrinuti se da se u novim protuterorističkim zakonima rabi odgovarajuće tumačenje terorizma. S jedne strane, pristup ne bi trebao biti preuzak jer bi se tako mogla isključiti moguća djela koja izvrše terorističke skupine. No, s druge strane, određenje pojma terorizma ne bi trebalo biti ni tako široko da dovodi do opasnosti od kriminalizacije zakonitih i legitimnih demokratskih prosvjeda. Prvo pitanje koje se ovdje postavlja jest: Do koje je mjere nasilje u demokratskom društvu opravdano? Zakonodavci iz različitih zemalja na ovo pitanje odgovaraju na različite načine jer se u svakome društvu tijekom vremena uvrijedilo vlastito poimanje legitimnosti nasilja. Pri razmatranju ovoga pitanja valja voditi računa o legitimnosti ciljeva nasilja. Ako je nasilje opravdano, ono mora biti u razmjeru s ozbiljnošću prijetnje i njezinih ciljeva.

Drugo se pitanje odnosi na činjenicu da bi i svaka protuteroristička mjera trebala biti razmjerna samoj terorističkoj prijetnji. Pritom valja imati na umu da je svrha zakona protiv terorizma pomoći policiji i drugim sigurnosnim službama u poduzimanju djelotvornih mjera protiv osoba uključenih u terorističke djelatnosti. Oni nisu zamišljeni niti bi se trebali rabiti radi ograničavanja istinske slobode govora i udruživanja, kao što ne bi trebali dovesti ni do gušenja zakonite političke oporbe ili promjena.

Tri pristupa borbi protiv terorizma

Da bi društvo i njegove državne institucije zaštitile od terorističkih napada, službe sigurnosti mogu odgovoriti na tri načina:

- ✓ **Protuterorističke mjere:** smanjivanje osjetljivosti građana, javnog života, zgrada i infrastrukture;
- ✓ **Mjere suzbijanja terorizma:** sprečavanje terorističkih napada pronalaženjem i zaustavljanjem terorizma;
- ✓ **Upravljanje krizom:** rješavanje i smirivanje stanja (katastrofe, izvanrednog stanja) nakon terorističkog napada.

Analiza pokazuje da je većina protuterorističkih djelatnosti povezana s (1) domaćim zakonodavstvom, usklađivanjem rada i raspodjelom sredstava, (2) unutarnjom sigurnošću, (3) pitanjem stranaca, (4) nadzorom putničkog prometa i granica, (5) financijama, (6) međunarodnom suradnjom i (7) atomskim, biološkim i kemijskim (ABK) prijetnjama. Popis koji navodimo u nastavku valja promatrati kao nepotpun katalog mogućih protuterorističkih mjera:

Domaće zakonodavstvo, usklađivanje rada i proračun

- prihvaćanje posebnih protuterorističkih zakona ili prilagodba postojećeg zakonodavstva;
- izdvajanje dodatnih sredstava za provođenje mjera i rad nadležnih tijela (policije, graničnog nadzora, domaćih zrakoplovnih tvrtki, nadležnih tijela u domaćem zdravstvu, državne pošte, vojske);
- pojačana razmjena informacija između domaćih sigurnosnih službi;
- stalne kadrovske i koordinacijske službe nadležne za usklađivanje i koordiniranje politike različitih sigurnosnih službi (policije, vojske, obavještajnih službi, pogranične straže) na mjesnoj i saveznoj/državnoj razini;
- omogućavanje pristupa dužnosnika obavještajnih službi i policije evidenciji s osobnim podacima pri uredima carinske i porezne uprave.

Unutarnja sigurnost

- tajno praćenje komunikacije putem interneta, telefona i telefaksa (bez obavješćivanja nadležnog nadzornog tijela, primjerice, suda);
- traženje od pružatelja telekomunikacijskih usluga da čuvaju podatke o prometu svojih klijenata (npr. do godinu dana) kako bi tijelima nadležnima za provođenje zakona omogućio pristup telekomunikacijskim podacima;
- pribavljanje elektroničkih osobnih podataka od banaka, pružatelja internetskih usluga i kreditnih ureda bez obavješćivanja osumnjičenih pojedinaca;
- uvođenje djelotvornijih sustava računalnog pretraživanja uz međusobno povezivanje više civilnih baza podataka;
- omogućavanje nepolicijskim dužnosnicima da obave uvid u osobne dosjee u policijskim sustavima obrade podataka;
- zadržavanje osoba u pritvoru tijekom duljeg razdoblja radi prikupljanja većeg broja podataka;
- uspostava nacionalnih sustava praćenja, npr. uvođenjem osobnih iskaznica.

Stranci (useljenci, tražitelji azila i strani državljani)

- omogućavanje sigurnosnim službama da pristupe bazama podataka o strancima;
- usredotočivanje na pojedince koji pripadaju određenoj etničkoj skupini (rasno profiliranje);
- ukidanje mogućnosti traženja sudske revizije ako je tražitelj osumnjičen za sudjelovanje u terorističkim djelatnostima;

- uvođenje mogućnosti odbijanja zahtjeva za dobivanje azila ako mjerodavna tijela (ministar) potvrde da osoba predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti;
- čuvanje (u trajanju do 10 godina) otisaka prstiju uzetih u useljeničkim i azilantskim predmetima;
- pritvaranje osoba koje predstavljaju terorističku prijetnju, ali ne mogu biti uklonjene iz zemlje;
- temeljitija provjera identiteta u sklopu postupka izdavanja vize; temeljitija provjera političke pozadine podnositelja zahtjeva za dobivanje vize i tražitelja azila.

Nadzor putničkog prometa i granica

- stroži nadzor na granicama;
- naoružavanje posada zrakoplova u civilnome prometu;
- ugradnja neprobojnih vrata pilotskih kabina;
- uvođenje 100-postotnog pregleda ("skeniranja") cjelokupne prtljage u zračnim lukama;
- uvođenje biometrijskih osobina u osobne iskaznice/putovnice;
- uvođenje učestalijih i temeljitijih inspekcijskih pregleda na osjetljivim mjestima ulaska (luke, tuneli i zračne luke);
- profiliranje na mjestima ulaska.

Financije

- praćenje financijskih transakcija;
- pojačani nadzor banaka i kreditnih ustanova radi sprečavanja pranja novca i prijevара; zamrzavanje bankovnih računa koji su navodno povezani s terorističkim djelatnostima;
- traženje od banaka da podatke o svim svojim računima i vrijednosnim papirima pošalju u središnje baze podataka (razmjena podataka o bankovnim računima), pri čemu bi se neprijavlivanje transakcije unatoč spoznaji ili sumnji o njezinoj povezanosti s terorističkim ciljevima smatralo kaznenim djelom banke;
- uspostava ili podizanje djelotvornosti financijskih obavještajnih jedinica (pri ministarstvu financija).

Međunarodna suradnja

- jačanje međunarodne suradnje, primjerice, u pogledu Europskog uhidbenog naloga ili izručenja u ubrzanom postupku;
- uvođenje odredaba međunarodnih sporazuma o pitanjima protuterizma u domaće zakonodavstvo;
- razmještanje postrojba u sklopu Međunarodnih snaga za stabilizaciju Afganistana (ISAF);
- potpisivanje i potvrđivanje UN-ovih konvencija o terorizmu;
- razmjena informacija među sestrinskim sigurnosnim službama na međunarodnoj razini;
- rješavanje temeljnih uzroka terorizma, tj. pružanje razvojne pomoći zemljama koje predstavljaju utočišta ili kolijevke terorizma.

Atomske, biološke i kemijske prijetnje

- uspostava novih ili podizanje djelotvornosti postojećih centara za nuklearno, biološko, kemijsko i radiološko ratovanje; usklađivanje postojećih napora na tom području, proizvodnja/stvaranje zaliha različitih cjepiva (npr. protiv velikih boginja);
- jačanje pripravnosti nadležnih tijela u zdravstvu; osiguravanje odgovarajućih zaliha lijekova;
- unapređivanje zaštite nuklearnih objekata (npr. postavljanje radarskih uređaja za otkrivanje malih niskoletjećih objekata).

Odgovarajuća ravnoteža između ljudskih prava i sigurnosti

Ove mjere, koje su uvedene u cijelome nizu različitih zemalja, nisu privremene naravi, nego će vjerojatno biti na snazi tijekom duljeg razdoblja. Stoga, protuterorističke mjere nisu izvanredne mjere, nego sastavnice svakodnevnog društvenog života. To je osobito važno kada te mjere utječu na građanska prava, kao što su sloboda govora, udruživanja i prava na privatnost. S obzirom na trajnu narav protuterorističkih mjera, proglašavanje izvanrednog stanja ili iznimnih okolnosti nije prikladno jer ove mjere imaju dugoročan cilj.

K tomu, protuterorističke mjere remete uvriježenu podjelu rada između tijela nadležnih za provođenje zakona i obavještajnih služba. Tijela nadležna za provođenje zakona, poput policije i obavještajne službe, imaju različitu svrhu. Potonje prikupljaju odgovarajuće podatke o mogućim prijetnjama, dok je uloga policije održavanje reda i mira. Obavještajne službe obično ne zaustavljaju i ne uhićuju sumnjivce, dok se policija ne bavi "preventivnim obavještajnim radom" prije nego što prikupi čvrste dokaze o izvršenju zločina. S gledišta demokratskog upravljanja, obavještajne se službe ne bi trebale baviti "uhodanjem" svojih vlastitih građana. No, ova podjela rada postaje sve složenija jer su imperativi borbe protiv terorizma u različitim zemljama doveli do smanjenog ograničenja primjene (stranih) obavještajnih postupaka kao potpore domaćim kaznenim istragama.

Treći problem leži u činjenici da se sigurnosnim službama sve više dopušta stavljanje građana pod nadzor bez obavješćivanja nadležnog tijela, poput suda. To bi moglo predstavljati opasno kršenje građanskih prava. Građanima, pučkim pravobraniteljima i nevladinim udrugama sve je teže pozivati vlade i njihova tijela na odgovornost za njihove postupke jer ne moraju nužno biti upoznati s djelatnostima nadzora.

Četvrto, useljenici, tražitelji azila i stranci vjerojatno će postati meta protuterorističkih mjera. Postoji opasnost da bi te mjere mogle pojačati napetosti između različitih etničkih skupina u društvu te narušiti pravnu normu prema kojoj su svi jednaki pred zakonom.

Iako će u borbi protiv terorizma možda biti potrebne sve ove mjere, parlamenti bi trebali paziti da se u njihovoj provedbi ne ode predaleko i da se ne nanese šteta upravo onomu načinu života koji bi te mjere u prvom redu trebale zaštititi. To bi samo moglo dovesti do svojevrsnog apsolutizma, što je u suprotnosti sa samim pojmom demokracije. Upravo zbog toga svi pravni sustavi postavljaju ograničenja na posebne ovlasti dane izvršnoj vlasti. U svjetlu današnje borbe protiv terorizma, proturječja između slobode i sigurnosti mogla bi za parlamente predstavljati ozbiljan izazov. No, pomirenje zahtjeva za slobodom i sigurnošću nipošto ne smije biti isključiva odgovornost izvršne vlasti, a parlament kao zagovornik i jamac ljudskih prava trebao bi u tome smislu obavljati strog nadzor.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Suzbijanje terorizma

- ▷ Prihvatite širok pristup borbi protiv terorizma, pri čemu se ne usredotočujte isključivo na zaštitu i sigurnost, nego se pozabavite i temeljnim uzrocima terorizma kao što su unutarnji sukobi itd. Upamtite da su rješavanje regionalnih sukoba mirnim putem i poticanje međukulturalnog dijaloga i razumijevanja presudni za sprečavanje terorizma.
- ▷ Korijeni mnogih regionalnih sukoba leže u cijelome nizu većinsko-manjinskih sporova koji se vode u "trusnim" područjima etničkih ili vjerskih napetosti. U takvim sporovima može doći do uporabe ili zlorabe oružanih snaga. Parlamentarni zastupnici manjinskih zajednica trebali bi biti članovi odbora za obranu, obavještajnu djelatnost i pravosuđe. Parlamenti bi trebali osnovati i posebna povjerenstva i sudišta za zaštitu manjina.
- ▷ Pobrinite se da vaša država potpiše mjerodavne međunarodne konvencije i protokole vezane uz terorizam, uključujući Međunarodnu konvenciju o suzbijanju financiranja terorizma od 9. prosinca 1999. godine. Prema potrebi, poduzmite korake kako biste osigurali ratifikaciju ili pridržavanje tih instrumenata te prihvaćanje odgovarajućeg zakonodavstva i politike.
- ▷ Pomno pratite korake koje Glavna skupština UN-a poduzima s ciljem prihvaćanja Konvencije o suzbijanju nuklearnog terorizma i sveobuhvatne konvencije o iskorjenjivanju terorizma.
- ▷ Djelujte u cilju prihvaćanja zakonodavnih mjera kojima će se omogućiti isplata naknade žrtvama terorističkih djela, a kao izraz nacionalne solidarnosti.
- ▷ Pobrinite se da se u protuterorističkom zakonodavstvu održi primjerena ravnoteža između sigurnosnih zahtjeva i uživanja građanskih i političkih prava; mogućeg učinka tog zakonodavstva na svako s njime povezano područje; i mogućih troškova njegove provedbe.

Vidi također preporuke sadržane u odgovarajućim prilogima uz poglavlje 18. o izvanrednim stanjima i poglavlje 19. o očuvanju unutarnje sigurnosti i javnog reda.

Sigurnost i informacijska tehnologija: nova pomagala i izazovi

Uvođenje cijeloga niza novih informacijskih tehnologija pripomoglo je očuvanju sigurnosti, ali je istodobno dovelo do pojave ozbiljnih novih prijetnji. Rezolucija 1373 (2001) Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda (vidi prilog 44.) - o kojoj je već bilo riječi u prethodnome poglavlju - predstavlja jasan dokaz svijesti međunarodne zajednice o ovoj dvojakoj primjeni informacijske tehnologije u vezi s međunarodnim terorizmom i opasnostima koje iz toga proizlaze za sigurnost i međunarodni mir.

U proteklih nekoliko desetljeća, različite su se međunarodne organizacije bavile načinima sprečavanja uporabe informacijskih tehnologija radi potpore kriminalu i djelima koja ugrožavaju međunarodnu sigurnost, ali su ujedno radile i na smjernicama za sprečavanje država u primjeni tih tehnologija na načine koji predstavljaju prijetnju ljudskim pravima i slobodama.

Ono što navodimo u nastavku parlamentarcima bi moglo biti korisno pri razradi zakonodavstva koje će se baviti tim izazovima.

Kibernetički kriminal

Iako je poblizje određenje kriminala na internetu još uvijek u razradi, taj se pojam obično odnosi na cijeli niz kaznenih djela i zloporaba vezanih uz informacijsku tehnologiju, pri čemu najčešće slušamo o slučajevima neovlaštenog pristupa i uporabe tuđih računala ("hakerstva") i širenja računalnih virusa. Iako smo proteklih godina svjedoci prave eksplozije zanimanja za ovo područje, problem računalnog kriminaliteta nije novoga vijeka, a slučajevi koje možemo smjestiti u ovaj razred javljaju se još od najranijih dana računalstva. Ono što se promijenilo odnosi se na daleko veći broj mogućnosti koje su danas na raspolaganju potencijalnim "napadačima" uvelike zahvaljujući popularnosti interneta. Brojne pogodnosti koje pruža internet, a samim time i globalna multimedijalna mreža za objavljivanje i razmjenu informacija (World Wide Web), danas su dovele do njihova raširenog prihvaćanja u javnosti. No, njihova je povećana primjena istodobno poslužila za poticanje zanimanja za popratne probleme te se čini kako ni jedan dan ne može proteći, a da ne čujemo za kakav slučaj kibernetičkoga kriminala.

23. studenoga 2001. godine, Vijeće Europe prihvatilo je Konvenciju o kibernetičkom kriminalu koja je dana na ratifikaciju i stupit će na snagu kad je ratificira pet država, uključujući najmanje tri države Vijeća Europe (do svibnja 2002. godine, Konvenciju je već potpisalo 29 država Vijeća Europe i četiri zemlje nečlanice). Konvencija se temelji na uviđanju potrebe za zajedničkom kaznenom politikom usmjerenom prema zaštiti društva, između ostaloga, i prihvaćanjem odgovarajućeg zakonodavstva i poticanjem međunarodne suradnje.

Sigurnost informacijskih sustava

Zbog nagla porasta primjene informacijskih sustava na svim mogućim područjima i u sve moguće svrhe, međunarodne su se organizacije počele baviti i opasnostima povezanim s ovom pojavom. To je Vijeće Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) u konačnici navelo na objavu detaljnih smjernica o sigurnosti informacijskih sustava, koje su izašle u studenome 1992. i čija je namjera:

- ✓ “pobuditi svijest o opasnostima kojima su izloženi informacijski sustavi i o raspoloživim mjerama zaštite od tih opasnosti;
- ✓ “stvoriti opći okvir za pružanje pomoći odgovornim tijelima javnog i privatnog sektora u razradi i provedbi dosljednih mjera, prakse i postupaka zaštite informacijskih sustava;
- ✓ “promicati suradnju javnog i privatnog sektora u razradi i provedbi tih mjera, prakse i postupaka;
- ✓ “poticati povjerenje u informacijske sustave i način njihovog stavljanja na raspolaganje i korištenja (...);
- ✓ “promicati međunarodnu suradnju na ostvarivanju sigurnosti informacijskih sustava.”

Prilikom njihovog prihvaćanja, Vijeće OECD-a naglasilo je da ove “smjernice ne utječu na suverena prava državnih vlada u pogledu nacionalne sigurnosti i javnoga reda, ovisno o odredbama domaćih zakona”.

Računalne datoteke osobnih podataka

U prosincu 1990. godine, Glavna skupština UN-a prihvatila je Smjernice o računalnim datotekama osobnih podataka. Nekoliko godine prije točnije, u rujnu 1980. godine - OECD prihvatio je preporuke vezane uz smjernice o zaštiti privatnosti i prekograničnome protoku osobnih podataka. Vijeće Europe 1981. također je prihvatilo *Konvenciju o zaštiti pojedinaca s obzirom na automatsku obradu osobnih podataka* (vidi prilog 46.).

Prilog 46.

Konvencija o zaštiti pojedinaca s obzirom na automatsku obradu osobnih podataka (ETS br. 108)

“Ova je Konvencija prvi obvezujući međunarodni instrument kojim se pojedinac štiti od zloraba do kojih može doći u vezi s prikupljanjem i obradom osobnih podataka te kojim se istodobno nastoji urediti prekogranični protok osobnih podataka. Uz pružanje jamstava u pogledu prikupljanja i obrade osobnih podataka, Konvencijom se zabranjuje obrada “osjetljivih” podataka o rasi osobe, njezinu političkom opredjeljenju, zdravlju, vjeroispovijedi, spolnom životu, prijašnjem kažnjavanju itd. bez odgovarajuće pravne



zaštite. Konvencijom je predviđeno i pravo pojedinca da bude upoznat s činjenicom da su podaci o njemu pohranjeni te da se, prema potrebi, pobrine za njihov ispravak. Ograničenje prava utvrđenih Konvencijom moguće je samo kada su u pitanju viši interesi (npr. državna sigurnost, obrana itd.). Konvencija postavlja i određena ograničenja na prekogranični dotok osobnih podataka u države u kojima zakonskim propisima nije predviđena istovjetna zaštita.”

Izvor: Vijeće Europe, internet-stranica <http://conventions.coe.int>

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Zakonodavstvo na području informacijske tehnologije

- ▷ Pobrinite se za donošenje odgovarajućeg zakonodavstva na području informacijske tehnologije i kibernetičkog kriminala te, s obzirom na iznimno brz razvoj tih tehnologija, za redovito razmatranje i osuvremenjivanje predmetnog zakonodavstva.
- ▷ Pobrinite se da vaša država potpiše mjerodavne međunarodne konvencije te da, u skladu s time, prilagodi svoje domaće zakonodavstvo.
- ▷ Pobrinite se za razradu i primjenu domaćeg zakonodavstva i politike vezane uz uporabu informacijske tehnologije i kibernetički kriminal, uz stavljanje posebnog naglaska na važnost zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda.
- ▷ Prema potrebi, poduzmite korake u cilju ispravljanja svakog nezadovoljavajućeg stanja, između ostaloga, i postavljanjem zastupničkih pitanja vladi, putem zahtjeva za saslušanje ili zakonskih prijedloga pojedinačnih zastupnika.

Parlamentarna mehanizmi i resursi

- ▷ Pobrinite se da jedan od parlamentarnih odbora ili pododbora bude zadužen za trajno praćenje zbivanja i pitanja vezanih uz informacijsku tehnologiju i njezinu primjenu.
- ▷ Prema potrebi, poduzmite korake u cilju osnivanja takvog odbora ili pododbora ili uključivanja ove problematike u djelokrug postojećeg stalnog odbora.
- ▷ Provjerite raspolaze li nadležno parlamentarno tijelo najboljim mogućim stručnim i drugim resursima potrebnim za obavljanje svoje zadaće.
- ▷ Prema potrebi, predvidite osnivanje neslužbenog zastupničkog kluba zaduženog za praćenje zbivanja i poticanje rasprave i djelovanja na ovom području. Takav bi klub trebao biti nestranački i, gdje god je to primjenjivo, dvodomani.

Međunarodne mirovne misije

U današnjem međunarodnom kontekstu, sve se veći napori ulažu u rješavanje sukoba sredstvima predviđenima odredbama glave VI. (Mirno rješavanje sporova) ili glave VII. (Djelovanje u slučaju prijetnje miru, narušavanja mira i čina agresije) Povelje Ujedinjenih naroda. Na temelju tih odredaba, Ujedinjeni su narodi razvili niz koncepcija i načina djelovanja (za njihovo pobliže određenje, vidi prilog 47.), kao i postupaka pripreme i provođenja takvih misija (vidi prilog 48. o pojedinim koracima procesa UN-ovih operacija uspostave mira i prilog 50. o obuci pripadnika mirovnih snaga UN-a). Ovisno o zbivanjima koja utječu na međunarodnu sigurnost, države mogu biti pozvane na sudjelovanje u tim misijama.

Doprinos mirovnim misijama u inozemstvu

Operacije očuvanja, nametanja odnosno uspostave mira ovise o sudjelovanju država članica na temelju ovlaštenja Vijeća sigurnosti. Države sve češće upućuju svoje postrojbe u inozemstvo radi sudjelovanja u operacijama čiji je cilj ponovna uspostava mira i sigurnosti u trusnim područjima. Valja napomenuti da se svako razmještanje snaga sigurnosti mora obaviti u skladu s međunarodnim pravilima i načelima, od kojih su najvažnija navedena u poglavlju 5. pod naslovom "Politika nacionalne sigurnosti i međunarodni propisi".

S gledišta dobrog upravljanja, bilo bi primjereno i poželjno da se - u sklopu sustava provjere i uravnoteženja ovlasti zakonodavnih i izvršnih vlasti - parlamentu omogući sudjelovanje u postupku donošenja odluke o upućivanju oružanih snaga u inozemstvo.

Prilog 47.

Uspostava mira, očuvanje mira, nametanje mira i izgradnja mira: neke korisne definicije UN-a

Uspostava mira

Uspostava mira odnosi se na upotrebu diplomatskih sredstava kako bi se strane u sukobu nagovorile na prestanak neprijateljstava i pregovore o mirnu rješavanju njihovog spora. Kao i u slučaju preventivnog djelovanja, Ujedinjeni narodi mogu odigrati određenu ulogu samo ako se strane u sporu s time suglase. Dakle, uspostava mira isključuje uporabu sile protiv bilo koje strane s ciljem prisilnog završetka neprijateljstava.

Očuvanje mira

Od 1948. godine zabilježene su 54 operacije očuvanja mira pod pokroviteljstvom Ujedinjenih naroda, od čega ih je Vijeće sigurnosti u proteklih 12 godina pokrenulo čak četrdeset i jednu. U tijeku je trenutačno 15 operacija očuvanja mira u sklopu Ujedinjenih naroda.



Očuvanje mira prvobitno je zamišljeno kao sredstvo rješavanja međudržavnih sukoba, pri čemu su operacije uključivale razmještanje vojnog osoblja iz cijeloga niza zemalja pod zapovjedništvom UN-a, a sve u cilju nadziranja i rješavanja oružanih sukoba. Danas se očuvanje mira sve više primjenjuje na unutarnje sukobe i građanske ratove. Zadaće pripadnika mirovnih snaga Ujedinjenih naroda tj. vojnog osoblja, civilne policije i niza drugih civilnih tijela kreću se u rasponu od mirnog razdvajanja sukobljenih strana do pomoći stranama u mirnoj suradnji.

To podrazumijeva pomoću provedbi mirovnih sporazuma, praćenje dogovorenih primirja, stvaranje tampon-zona i, sve više, uspostavu političkih institucija koje će zajedno s tijelima vlasti, nevladinim udrugama i domaćim stanovništvom raditi na pružanju pomoći u nuždi, razvojačenju bivših pripadnika oružanih snaga i njihovu ponovnom uključivanju u društveni život, razminiranje, priređivanju i održavanju izbora i promicanju održivog razvoja. Države članice dobrovoljno stavljaju na raspolaganje vojne postrojbe i opremu (naime, Ujedinjeni narodi nemaju vlastitu vojsku) ili civilnu policiju. Promatrači izbora, predstavnici za ljudska prava i ostali civili često rade rame uz rame s osobljem u službenim odorama. Najjače "oružje" pripadnika snaga za očuvanje mira nepristranost je kojom obavljaju svoje zadaće. No, očuvanje mira opasan je posao: od godine 1948. više od 1.650 vojnika i civila koji su sudjelovali u UN-ovim operacijama očuvanja mira izgubilo je živote u obavljanju svojih dužnosti.

Nametanje mira

U slučaju operacije nametanja mira, Vijeće sigurnosti daje državama članicama ovlast za poduzimanje svih mjera nužnih za ostvarivanje postavljena cilja, pri čemu suglasnost sukobljenih strana nije nužno potrebna. Nametanje mira dosad je primijenjeno u malobrojnim slučajevima. Primjeri obuhvaćaju Zaljevski rat, Somaliju, Ruandu, Haiti, Bosnu i Hercegovinu i Istočni Timor. Te operacije nisu pod nadzorom UN-a, nego ih provodi samo jedna zemlja ili skupina zemlja, poput Australije u Istočnome Timoru (1999.) ili NATO-a u Bosni i Hercegovini (od 1995.) i na Kosovu (1999.), gdje su vojne postrojbe pod vodstvom NATO-a, dok se Misija privremene uprave provodi pod pokroviteljstvom UN-a.

Odredbe Povelje Ujedinjenih naroda o očuvanju međunarodnog mira i sigurnosti predstavljaju temelj za operacije kako očuvanja, tako i nametanja mira.

Izgradnja mira

Izgradnja mira odnosi se na djelatnosti zamišljene radi pomoći državama u njegovanju mira u razdoblju nakon sukoba. Sudionici takvih operacija imaju iznimno širok djelokrug zbog svojih državotvornih i obnoviteljskih zadaća.

Humanitarne misije

Cilj ovih misija pružanje je humanitarne pomoći u slučaju građanskih ratova, gladi i elementarnih nepogoda poplava, suša, nevremena i potresa. Mnogobrojni sudionici vlade, nevladine udruge, tijela Ujedinjenih naroda nastoje istodobno odgovoriti na ovaj složeni skup izvanrednih stanja kod kojih je logistička potpora vojnih snaga katkad potrebna kao jedini način provođenja i osiguranja programa humanitarne pomoći.

Izvor: objedinjena poglavlja UN-ove internet-stranice <http://www.un.org>

Možemo ustvrditi da je što šire uključivanje parlamenta u postupak upućivanja postrojbi u inozemstvo u interesu države i naroda jer se parlamentarnom raspravom i glasovanjem pospješuje demokratska legitimnost misije i pridobiva potpora najšire javnosti.

Sudjelovanje parlamenta u postupku donošenja odluke o upućivanju postrojbi u inozemstvo

Iako slanje postrojba u inozemstvo postaje sve važnije u kontekstu suočavanja s novim prijetnjama i mogućnostima rješavanja međunarodnih kriza, u nekim je državama uloga parlamenta ograničena, a katkad čak nikakva, kada je riječ o davanju suglasnosti za sudjelovanje u mirovnim misijama. To se može i mora promijeniti, barem djelomice, kako bi se osigurao demokratski nadzor nad sigurnosnim pitanjima.

Prethodna i naknadna suglasnost parlamenta (bitna uloga)

Ako je potrebna prethodna suglasnost, oružane se snage mogu uputiti u inozemstvo isključivo u skladu s odlukom parlamenta. Ovdje valja upozoriti na sitnu razliku između situacije u kojoj parlament ima ovlast rasprave i glasovanja o predmetnom pitanju (Sjedinjene Američke Države) i slučaja u kojem je obvezno donošenje posebnog zakona kojim će se utvrditi svrha i djelokrug predmetne misije (Švedska). No, u oba slučaja humanitarne operacije i mirovne misije dobivaju demokratsku legitimnost.

Pravodobno djelovanje presudno je u obrambenim pitanjima, a budući da parlamentarni postupak nije nimalo brz, uvjet dobivanja prethodne suglasnosti nije uvijek jednostavno ispuniti. Upravo se zbog toga parlament u većini slučajeva tek naknadno uključuje u slanje postrojba u inozemstvo. Primjerice, prema "Rezoluciji o ratnim ovlastima" Sjedinjenih Država, Kongres bi trebao dati naknadnu suglasnost za svako upućivanje postrojba u inozemstvo na razdoblje dulje od 92 dana. To se uglavnom odnosi na slučajeve u kojima su postrojbe većazmještene prije nego što je parlament bio u mogućnosti dati svoju suglasnost. Nasuprot tomu, članak 100. nizozemskog ustava zahtijeva što raniju suradnju parlamenta i vlade kada je riječ o upućivanju oružanih snaga u inozemstvo, pri čemu predviđa da se parlamentu trebaju unaprijed dostaviti svi nužni podaci o upućivanju ili raspoređivanju oružanih snaga predviđenih za provođenje ili promicanje međunarodnog prava i poretka. To obuhvaća i humanitarnu pomoću slučajevima oružanih sukoba.

Parlamenti s ograničenom - raspravnom - ulogom u upućivanju postrojbi u inozemstvo (ograničena uloga)

Uloga parlamenta ograničena je ustavom ili zakonima. Parlament ima pravo povesti raspravu o upućivanju postrojbi u inozemstvo u konkretnom slučaju, ali ne može promijeniti odluku izvršne vlasti. Štoviše, nije predviđeno ni glasovanje parlamenta o predmetnom pitanju. U ovom slučaju, vlada obavješćuje parlament tek naknadno.

Iako parlament ne može glasovati o donesenoj odluci, sama rasprava pospješuje demokratsku legitimnost upućivanja postrojba u inozemstvo.

U slučajevima u kojima su ovlasti parlamenta vrlo ograničene, parlament se ne može službeno uključivati u postupak slanja postrojba u inozemstvo. No, ako to nalažu uvriježeni običaji, parlament i vlada mogu raspravljati o upućivanju postrojba u inozemstvo, a u nekim zemljama čak i glasovati o tome.

Parlamenti isključeni iz postupka odlučivanja (bez uloge)

Riječ je o parlamentima koji ne mogu održati čak ni raspravu o slanju postrojba u inozemstvo, a nije potrebna ni njihova naknadna suglasnost. Upućivanje postrojba u inozemstvo uglavnom se smatra vanjskopolitičkom odlukom i kao takva u potpunosti je nadležnosti izvršne vlasti. Einjenica da parlament ne sudjeluje u postupku donošenja odluke znatno ograničava njegovu sposobnost nadziranja mirovnih misija.

Ostali mehanizmi dostupni parlamentu

I kada je isključen iz postupka donošenja odluke ili može odigrati samo vrlo ograničenu ulogu, parlament može vršiti neizravan pritisak na vladu na najmanje četiri načina:

- ✓ Parlament može prisiliti izvršnu vlast da pred njime obrazloži svoju odgovornost za odluke vezane uz postrojbe upućene u inozemstvo. Međutim, ako nije u potpunosti upoznat s vladinim međunarodnim sporazumima, parlament ne može djelotvorno osporavati vladine odluke.
- ✓ Parlament može osporiti odluku izvršne vlasti kada mu se predoče izmjene i dopune proračuna. U slučaju nepredviđenih i neočekivanih mirovnih misija, parlament mora odobriti dodatna sredstva koja nisu predviđena postojećim proračunom. Dakle, priliku za iznošenje mišljenja zapravo mu pruža njegova ovlast odlučivanja o proračunskim sredstvima (npr. u Francuskoj).
- ✓ Sudjelovanje parlamenta nije važno samo tijekom rasprave i glasovanja o upućivanju postrojbi u inozemstvo. Tijekom trajanja same mirovne misije, parlamenti mogu postavljati pitanja ili iskoristiti bilo koji "aktualni sat" ne bi li se sučelili s vladom u pogledu misije. K tome, parlamentarci mogu obilaziti postrojbe razmještene u inozemstvu (vidi poglavlje 17.).
- ✓ S gledišta naknadnog pozivanja na odgovornost, odnosno nakon svršetka misije, parlament može provesti parlamentarnu istragu ili od vlade zatražiti ocjenu mirovne misije.

Prilog 48.

Postupak razmještanja mirovnih snaga UN-a korak po korak

Ujedinjeni narodi ne raspolažu vlastitom vojskom. Svaku operaciju očuvanja mira treba osmisliti na način kojim će se ispuniti zahtjevi svake nove situacije; i svaki put kada Vijeće sigurnosti poziva na pokretanje nove operacije, sklapanju njezinih sastavnih dijelova treba pristupiti "od nule".

Razmještanje mirovnih snaga i njihov mandat u sklopu određene operacije odobrava 15 država članica Vijeća sigurnosti. Za donošenje takve odluke potrebno je najmanje devet glasova za, a odluka podliježe vetu u slučaju negativnog glasa bilo koje od pet stalnih članica Vijeća (Kina, Francuska, Ruska Federacija, Velika Britanija i Sjedinjene Države). Glavni tajnik daje preporuke o načinu pokretanja i provođenja operacije te podnosi izvješća o njezinu napredovanju. Odjel za mirovne operacije (DPKO) odgovoran je za svakodnevno izvršno upravljanje, rukovođenje i logističku potporu mirovnim operacijama Ujedinjenih naroda diljem svijeta.

Glavni tajnik bira zapovjednika snaga i poziva države članice na upućivanje vojnih postrojba, civilne policije ili ostalog osoblja radi sudjelovanja u mirovnoj operaciji. Od država članica ili privatnih dobavljača treba priskrbiti i materijale, opremu, prijevoz i logističku potporu. Civilno osoblje za potporu obuhvaća kadrove raspoređene iz redova UN-ova sustava, ljude koje "posuđuju" države članice i pojedince angažirane na međunarodnoj ili domaćoj razini radi obavljanja posebnih poslova.

Vrijeme potrebno za razmještanje mirovnih snaga razlikuje se od slučaja do slučaja, a ovisi ponajprije o spremnosti država članica na upućivanje postrojba radi sudjelovanja u određenoj operaciji. Pravodobna raspoloživost novčanih sredstava i mogućnost strateškog prebacivanja snaga i opreme također utječu na vrijeme potrebno za razmještanje. Primjerice, 1973. g. dijelovi UN-ovih Interventnih snaga (UNEF II) razmješteni su na Bliskome istoku u roku od 24 sata. No, u slučaju misija s iznimno složenim mandatom ili logističkim zahtjevima, ili kada su mirotvorci izloženi znatnim opasnostima, za okupljanje i razmještanje nužnih sastavnica katkad su potrebni mjeseci.

Izvor: Internetska stranica Ujedinjenih naroda <http://www.un.org>

Prilog 49.

Pravila angažmana mirovnih misija

Kada odobrava slanje postrojba u inozemstvo, parlament može također pobliže odrediti razinu sile koju pripadnici postrojbi imaju pravo uporabiti i okolnosti pod kojima to smiju činiti. Drugim riječima, određuju se pravila angažmana. Pod pravilima angažmana podrazumijevamo unaprijed utvrđenu granicu opće uporabe smrtonosne sile u sklopu određene operacije. Ta se pravila moraju određivati na pojedinačnoj osnovi, a uporaba sile treba se nastojati ograničiti na najmanju moguću mjeru, pri čemu vojnicima istodobno treba dati barem dovoljno mogućnosti da brane vlastiti život. Dakle, mora biti ispunjena temeljna pretpostavka samoobrane. Pravila angažmana predstavljaju čimbenike potpore vojnicima, kao i operativna ili taktička mjerila. Valja ih pomno "iskrojiti" kako bi bila u skladu s operativnim i političkim zahtjevima, kao i međunarodnim propisima poput rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a.

Pravila angažmana moraju obuhvaćati mjerila kojima se jasno određuje primjena stupnjevane uporabe sile kako bi se osigurala uravnoteženost potrebna za ublažavanje, zaoštavanje ili kakvo drugo rješavanje sukoba. Određivanje pravila angažmana s obzirom



na stupnjevanu razinu odgovora omogućuje taktičkim sastavnicama primjenu sile nužne za sučeljavanje s različitim razinama nasilja, uz istodobno svodenje "usputne" štete na najmanju moguću mjeru. U tome smislu, pravila angažmana mogu predvidjeti sljedeće razine uporabe sile (od najmanje prema najvećoj):

- isključivo radi samoobrane pripadnika snaga
- samoobrana pripadnika snaga uz istodobno obranu života civila
- samoobrana pripadnika snaga, obrana života civila i određenih ciljeva (npr. bolnice, mosta itd.)
- primjena svih nužnih mjera kako bi se osiguralo ispunjenje ciljeva operacije.

Istodobno, pravila angažmana trebala bi upućivati i na vrstu oružja dopuštenog u sklopu određene mirovne operacije, i to u rasponu od opće zabrane svih vrsta oružja do mogućnosti uporabe teškog naoružanja, uključujući brodove, zrakoplove i raketnu tehnologiju.

Obuka vojnika za mir

Sudjelovanje u mirovnoj operaciji zahtjevna je zadaća za svaku vojsku i nalaže dodatnu obuku i izobrazbu povrh uobičajene pripreme vojnika.

To vrijedi na operativnoj razini na kojoj će vojnicima, primjerice, biti potrebno posebno znanje o razminiranju, sposobnost postupanja prema civilnom stanovništvu, uključujući praktične vještine posredovanja (a u nekim slučajevima i poznavanje jezika domaćeg stanovništva), poznavanje mjesnih običaja i tradicija, jasno shvaćanje humanog i humanitarnog prava te, posebice, sveobuhvatno poznavanje pravila angažmana za određenu misiju. Što se tiče potonjega, valja istaknuti da je uporaba sile u mirovnim misijama obično vrlo ograničena, a u nekim slučajevima pripadnici vojnih snaga uopće nisu naoružani.

Potreba za posebnom obukom bitna je i na razini planiranja, pri čemu su oružane snage uključene u mirovne misije često razmještene daleko od doma, na mjestima koja nikada prije nisu uzimana u obzir kao moguće područje djelovanja. U takvim okolnostima prebacivanje i opskrba postrojba postaju osobito složen izazov, a u nekim slučajevima čak nadilaze materijalne mogućnosti određenih država.

Napokon, dodatna obuka i priprema potrebni su i na zapovjednoj i logističkoj razini. Budući da će nacionalne postrojbe mnogih zemalja možda djelovati na jednome području i pod jedinstvenim nadzorom, mijenja se i ustaljena izravna linija zapovijedanja s ministrom obrane na vrhu zapovjednog lanca. Koordinacija između oružanih snaga različitih zemalja i tijela poput Međunarodnog odbora Crvenog križa postaje presudna.

U slučaju mirovnih misija pod pokroviteljstvom UN-a, zapovijedanje postrojbama nije ograničeno samo rezolucijama Vijeća sigurnosti, nego i pravilima angažmana, operativnim pravilima UN-a i UN-ovim kodeksom ponašanja, kao i svim administrativnim pitanjima o kojima treba voditi računa kada je riječ o UN-ovim multinacionalnim snagama.

Prilog 50.

UN-ova obuka pripadnika mirovnih snaga

Smjernice, stručnu pomoći informacije o obuci za mirovne misije državama članicama pruža Jedinica za obuku osnovana pri Odjelu za mirovne operacije Tajništva UN-a. Jedinica je razradila modularne programe obuke i druge sadržaje namijenjene širenju fonda znanja i ustaljenih operativnih postupaka prihvaćenih tijekom duga niza godina mirotvornog iskustva. Jedinica surađuje s vojnim akademijama, državnim i regionalnim ustanovama za obuku u mnogim zemljama i s mirovnim misijama. UN-ovi timovi za pomoću obuci i tečajevi namijenjeni obuci samih provoditelja obuke uspostavljeni su radi pomoći državama članicama u razvoju i provedbi programa obuke za mirovne operacije. Radi lakšeg postizanja jednolikosti temeljnih normi, osmišljeni su i Kodeks ponašanja te razni priručnici i vodiči.

Izvor: Internetska stranica Ujedinjenih naroda <http://www.un.org>

Mjerila za upućivanje postrojba u inozemstvo radi sudjelovanja u humanitarnim misijama

Parlament i vlada mogu razraditi mjerila za slanje postrojba u inozemstvo. Primjenom jasno utvrđenog skupa mjerila povećava se transparentnost postupka donošenja odluka, čime se, pak, može pridobiti veća potpora javnosti za mirovne operacije. Bitne su dvije vrste mjerila (vidi prilog s preporukama u nastavku). Prvi se skup mjerila odnosi na politički kontekst i vrstu operacije. Drugi je skup mjerila vezan uz samu misiju, njezin djelokrug, zapovjedništvo, trajanje i vrste postrojba.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Opća mjerila vezana uz kontekst i vrstu mirovne misije

- ▷ Pobrinite se da parlament ili njegovi nadležni odbori razmotre:
 - međunarodne obveze države;
 - primjerenost slanja/dolaska postrojba u sklopu mirovne misije;
 - svrhu ili pozadinu svake pojedine intervencije (npr. opće kršenje ljudskih prava u dotičnoj zemlji);
 - osnovna pravila angažmana vojnika u regionalnim ili globalnim mirovnim misijama;
 - razmjernu uporabu vojne sile;
 - pretpostavke za djelotvorno donošenje političkih odluka;
 - ograničenja ovlasti države;
 - javnu potporu ili otpor prema samomu načelu sudjelovanja države u mirovnim misijama;
 - postupke ocjene i sva načela vezana uz moguća pitanja kasnijeg praćenja;
 - potrebu da parlament nakon završetka misije dobije sve potrebne podatke kako bi mogao preispitati cijelu mirovnu misiju., putem zahtjeva za saslušanje ili zakonskih prijedloga pojedinačnih zastupnika.

Posebna mjerila vezana uz određenu mirovnu misiju

- ▷ Pobrinite se da parlament ili njegovi nadležni odbori razmotre:
 - utvrđen opseg i djelokrug mirovne misije;
 - vrstu vojnih jedinica uključenih u misiju;
 - vojnu izvedivost misije;
 - prikladnost i raspoloživost vojnih jedinica i tehnike;
 - očekivano trajanje operacije i uvjete koje treba ispuniti za njezino produljenje u slučaju potrebe;
 - proračunske posljedice;
 - odgovor javnosti na predmetno pitanje.

Primjena parlamentarnih postupaka u vezi s mirovnim misijama

- ▷ Pobrinite se da parlament, prema potrebi, može:
 - provoditi javne rasprave o mirovnim misijama;
 - provoditi istrage slijedom obavljanja mirovnih misija;
 - tražiti da se svaki sudionik misije osumnjičen za povredu ljudskih prava pravodobno pozove na odgovornost.
- ▷ Bez oklijevanja pribjegavajte postupku postavljanja zastupničkih pitanja i provođenja saslušanja u pogledu mirovnih misija koje su u tijeku.

Glava VI.

**Financijska sredstva:
ostvarivanje djelotvornog proračunskog
nadzora na području sigurnosti**

Sigurnost i ovlast odlučivanja o proračunskim sredstvima

Parlament i proračunski postupak u odnosu na sigurnost

Svugdje na svijetu parlamenti snagom zakona igraju ključnu ulogu u prihvaćanju i nadziranju proračunskih izdvajanja na području sigurnosti, iako se stupanj političke inicijative i mogućnosti obavljanja te dužnosti može razlikovati od jedne zemlje do druge. Kako bilo da bilo, u stvarnosti su parlamenti i prečesto slabo opremljeni za vršenje bilo kakvog presudnijeg utjecaja, a njihovo djelovanje dodatno ometa tajnost i neprozirnost određenih stavki i izdataka na području sigurnosti. Odavno ustaljena kultura premoći izvršne vlasti u pogledu sigurnosnog sektora često sprječava djelovanje parlamenta, koji gotovo svu inicijativu u postupku izrade obrambenog proračuna najčešće prepušta izvršnim vlastima i oružanim snagama.

Ipak, parlamentarci ne bi trebali podcjenjivati moć državnog proračuna kao sredstva za nadziranje sigurnosnog sektora i njegov preustroj u skladu s potrebama društva. Ovlast odlučivanja o proračunu može se i mora iskoristiti kako bi se osiguralo najbolje moguće korištenje predviđenih sredstava i odgovornost prema javnosti u načinu njihova trošenja.

Prilog 51.

Proračun: ključno sredstvo demokratskog upravljanja

“Državni proračun nije samo tehničko sredstvo prikupljanja prihoda i predlaganja izdataka. Riječ je o najvažnijem političkom očitovanju izvršne vlasti tijekom cijele godine. On odražava temeljne vrijednosti na kojima počiva državna politika i u najosnovnijim crtama iznosi vladina gledišta o društveno-gospodarskom stanju države. Riječ je o službenu iskazu vladinih fiskalnih, financijskih i gospodarskih ciljeva i odrazu njezinih socijalnih i gospodarskih prioriteta. (...) Proračun nadalje služi kao dragocjeno mjerilo vladinih budućih namjera i dosadašnjih ostvarenja.

“Proračun je akt koji ima presudno značenje kada je riječ o osiguravanju transparentnosti, odgovornosti, sveobuhvatnosti i dobrog upravljanja. Budući da sadržava podroban opis predloženih izdataka, parlamentu i najširoj javnosti omogućuje“ uvid u to kamo odlazi novac“ i tako povećava transparentnost. K tomu, proračun podliježe odobrenju parlamenta prije nego što vlada pristupi trošenju sredstava ili naplati prihoda, nakon čega su ministri odgovorni parlamentu i njegovim odborima.

Transparentnost i odgovornost trebali bi predstavljati ustavne zahtjeve, osobito s obzirom na postupak izrade državnog proračuna. Uz transparentnost u svekolikom proračunskom postupku, odgovornost je u samoj srži demokracije.”

Ulomci iz Glavnog izvješća s IPU-ova Seminara o parlamentu i proračunskom postupku, uključujući s gledišta jednakosti spolova, Nairobi, svibanj 2000.

Parlament zapravo može voditi računa o pitanjima sigurnosti i sigurnosnom sektoru u četiri osnovne faze uobičajenog proračunskog postupka:

Priprema proračuna: u ovoj fazi izvršna vlast predlaže izdvajanje sredstava u mnogobrojne svrhe, ali parlament i njegovi članovi mogu pridonijeti postupku putem različitih službenih i neslužbenih mehanizama.

Odobrenje proračuna: u ovoj bi fazi parlament trebao moći proučiti i utvrditi javni interes i primjerenost predviđenih izdvajanja te bi u određenim okolnostima izdvajanja na području sigurnosti mogao nadopuniti određenim smjernicama.

Izvršenje ili trošenje: u ovoj fazi parlament razmatra i prati državnu potrošnju te može nastojati povećati transparentnost i odgovornost (vidi odgovarajuće poglavlje u nastavku). U slučaju izvanproračunskih zahtjeva, parlament ih prati i pomno ispituje kako bi spriječio prekoračenje dopuštenih troškova.

Revizija ili preispitivanje: u ovoj fazi parlament temeljito provjerava je li bilo kakvih zloraba sredstava koja je izdvojila vlada. Osim toga, parlament s vremena na vrijeme ocjenjuje cijeli proračunski i revizijski postupak kako bi zajamčio odgovornost, učinkovitost i točnost.

Prilog 52.

Zašto bi parlament trebao aktivno sudjelovati u proračunskom postupku?

Oporba može iskoristiti raspravu o proračunu radi iznošenja alternativnih prijedloga.

S druge strane, izglasavanjem proračuna i donošenjem odgovarajućeg zakona, većina iskazuje svoje povjerenje u rad izvršne vlasti posebno naglašavajući točke koje opravdavaju to povjerenje i dosljednost između provedbe politike i političkog programa na temelju kojega je većina i izabrana.

Proračunski nadzor jedan je od najvažnijih načina vršenja utjecaja na vladinu politiku. Prema Zakonu o reviziji proračuna, time se izvršnoj vlasti daje svojevrсна razrješnica, čime završava i proračunski postupak.

Ulomci iz Glavnog izvješća s IPU-ova Seminara o parlamentu i proračunskom postupku, uključujući s gledišta jednakosti spolova, Bamako, Mali, studeni 2001.

Izdaci za obranu

Prilog u nastavku sadržava opći pregled obrambenih izdataka u pojedinim dijelovima svijeta. U razdoblju nakon Hladnoga rata možemo zamijetiti smanjenje obrambenih izdataka, što pokazuje da mnoge zemlje ubiru takozvanu "mirovnu dividendu". No, druge zemlje, primjerice azijske i afričke, u istome su razdoblju povećale svoje izdatke za obranu.

Prilog 53.

Izdaci za obranu kao postotak BDP-a pojedinih svjetskih područja i zemalja

	1985.	2000.	2001.
NATO	4,0	2,2	2,2
SAD	6,5	3,0	3,2
Velika Britanija	5,2	2,4	2,5
Francuska	4,0	2,6	2,6
Njemačka	3,2	1,6	1,5
Europa izvan NATO-a	4,3	2,8	2,3
SSSR/Rusija	16,1	5,0	4,3
Srednji Istok i Sjeverna Afrika	11,9	6,7	7,2
Srednja i Južna Azija	4,3	5,2	3,8
Istočna Azija i Australazija	6,4	3,5	3,3
Japan	1,0	1,0	1,0
Karibi i Latinska Amerika	3,2	1,7	1,7
Podsaharska Afrika	3,1	3,8	3,4
Eritreja	n.p.	30,0	20,9
Ukupno	6,7	3,6	3,5

Izvor: Vojna bilanca 2002.-2003., IISS, London.

Djelotvorno proračunsko planiranje s obzirom na sigurnost

Odgovornost i transparentnost nužne su pretpostavke djelotvornog proračunskog planiranja. Najbolji način ostvarivanja odgovornosti jest posredstvom transparentnog postupka izrade proračuna. Odgovarajuća odgovornost i transparentnost mogu se razviti iz načela djelotvornog proračunskog planiranja:

Prethodno ovlaštenje - Parlament bi izvršnu vlast trebao ovlastiti za izvršenje izdataka.

Objedinjenost - Svi izdaci i prihodi trebali bi se predložiti parlamentu u sklopu jedinstvenog i objedinjenog proračunskog dokumenta.

Periodičnost - Od izvršne se vlasti očekuje poštovanje propisanog roka za podnošenje proračuna parlamentu svake godine. Periodičnost podrazumijeva i potrebu za točnim utvrđivanjem rokova u kojima će se proračunska sredstva potrošiti.

Specifičnost - Broj i opis svake pojedine proračunske stavke trebaju biti u službi jasnog uvida u državne izdatke. Stoga opisi proračunskih stavki ne smiju biti nejasni, a sredstva vezana uz određenu stavku ne smiju biti previsoka.

Zakonitost - Svi izdaci i djelatnosti trebaju biti u skladu sa zakonom.

Pregledna struktura - Od izvršne se vlasti očekuje upoznavanje parlamenta s planom predviđenih izdataka koji će biti pregledan i shvatljiv širokoj i raznolikoj publici kakva je obično nazočna u parlamentu.

Sveobuhvatnost - Državni proračun koji se odnosi na različite aspekte sigurnosnog sektora treba biti sveobuhvatan i cjelovit. Ni jedan izdatak ne smije ostati nerazjašnjen, uključujući proračunska izdvajanja za sve sigurnosne službe, tj. vojsku, druga državna tijela sa značajkama vojske, policiju i obavještajnu službu, kao i privatne vojne tvrtke koje rade za izvršnu vlast.

Javnost - Svakomu građaninu (pojedinačno ili u skupini) treba se omogućiti davanje ili čak izražavanje njegova suda o proračunu. Zbog toga struktura svih proračunskih dokumenata treba biti pregledna i prikladna za uporabu, a uvid u dokumente treba biti omogućen u svim dijelovima zemlje (primjerice, slanjem primjeraka u mjesne knjižnice).

Dosljednost - Treba uspostaviti jasne veze između politike, planova, ulaznih proračunskih pretpostavki i ostvarenja.

Sredstva i ciljevi - Obrazloženje proračuna treba pružiti jasnu sliku o ciljevima proračuna s obzirom na a) ulazna sredstva; b) željene ciljeve u pogledu ostvarenja ili mogućnosti; i c) rezultate mjerljive u odnosu na plan. Fleksibilan proračun trebao bi omogućiti promjenu svakog od ovih parametara.

Ova se načela zapravo mogu smatrati kvalitativnim mjerilima suvremenog i primjerenog proračunskog postupka. Ako parlamentarcima manjkaju odgovarajući podaci o sigurnosnom sektoru, neće moći potaknuti društveno-gospodarska i razvojna pitanja u sklopu obrambeno-proračunskog postupka.

Pretpostavke odgovarajućeg postupka izrade sigurnosnog proračuna

Postoje različite pretpostavke odgovarajućeg proračunskog postupka kojima će se pospješiti parlamentarni nadzor nad proračunom sigurnosnog sektora. Između ostaloga, tu kao najvažnije valja spomenuti jasne ustavne i zakonske okvire, isplativost proračunskih izdvajanja, proračunsku stegu, postavljanje primjerenih rokova i suradnju s građanskim društvom.

Jasni ustavni i zakonski okviri

Pravo parlamentaraca na nadziranje sigurnosnog sektora mora biti izričito predviđeno ustavom i posebnim zakonima. K tomu, parlament mora donijeti zakone koji će mu dati pravo dobivanja podataka od vlade, a svoju ovlast njihovog ishoda od izvršne vlasti treba izvršavati u skladu s tim zakonima. Nadalje, korijeni nadzora koji parlament posredstvom proračuna obavlja nad sigurnosnim sektorom trebaju sezati i u političke običaje parlamenta. Sve to iziskuje znatan trud.

Isplativost proračunskih izdvajanja

U proračunskome postupku valja primjenjivati dva temeljna pravila isplativosti uloženog novca:

- ✓ djelotvornost: ostvarivanje ciljeva politike ("Učiniti pravu stvar")
- ✓ učinkovitost: ostvarivanje ciljeva politike uz korištenje najmanjih mogućih sredstava ("Učiniti pravu stvar ekonomično")

Prilog 54.

Planski, programski i proračunski sustav (PPPS)

“(...) Planski, programski i proračunski sustav (PPPS) prvi je put primijenjen u Sjedinjenim Državama početkom šezdesetih godina prilikom izrade obrambenog proračuna a trenutačno se koristi u mnogim drugim zemljama. (...) Postupak PPPS-a obično se sastoji od početne faze planiranja, u kojoj se sigurnosno okružje te nacionalni interesi i prijetnje ispituju kako bi se utvrdile zadaće, sastav i ustroj oružanih snaga. S obzirom na ove imperATIVE, razrađuju se programi. Programom se, kao svojevrsnim poslovnim planom, utvrđuju ciljevi koje valja ostvariti. Riječ je o ključnoj karici postupka jer se postavljeni ciljevi njome povezuju s financijskim sredstvima. Na taj način PPPS odstupa od prakse raspoređivanja sredstava prema iskazanim potrebama i umjesto toga se usredotočuje na plan i program u skladu sa zadanim i predviđenim proračunskim ograničenjima. Dakle, važno je da se programi izrađuju na prioritetnoj osnovi, pri čemu se ispunjavaju najneposrednije potrebe oružanih snaga. Radi utvrđivanja prioriteta, mogu se obaviti ocjene rizika vezane uz posljedice neispunjenja određenog cilja. Kao završna faza postupka, obavlja se mjerenje uspješnosti, pri čemu ministarstvo kao takvo i društvo u cjelini mogu odrediti u kojoj su mjeri postignuti ciljevi na kraju godine. Na taj se način može ostvariti učinkovita raspodjela sredstava...”

Izvor: Kate Starkey i Andri van Mens, Transparentnost obrambenog proračuna na internetu Informiranje i sigurnost, svezak 5, 2000. Sustav C4 u preustroju Obrane.

Kako bi se ocijenilo poštuje li obrambeni proračun načela isplativosti u skladu sa suvremenom proračunskom teorijom, izdaci bi trebali biti povezani s programima i ciljevima (vidi prilog 54.), tj. valjalo bi ih povezati s odgovarajućim područjima i ciljevima politike (npr. mirovne misije, izobrazba). Također, svi bi izdaci trebali biti svrstani u funkcionalne skupine. Nadalje, parlament bi trebao moći ocijeniti razinu isplativosti uz pomoćrevizora (vidi sljedeće poglavlje). To znači da bi vlada parlamentu trebala podnijeti “izlazni”, a ne “ulazni” proračun. Primjena sustavnih proračunskih sustava, poput PPPS-a, moguća je samo ako se sigurnosne službe pobrinu za transparentnost svojih planova na način koji će biti u skladu sa zahtjevima povjerljivosti.

Proračunska stega

Kako bi se osiguralo da se vlada pridržava pravila postavljenih unutar zakonskog okvira i proračuna prihvaćenog u parlamentu, nužna je proračunska stega. Parlamenti bi mogli razmotriti sljedeće čimbenike proračunske stega:

- ✓ odnos između obrambenog proračuna (računa izdataka) i kretanja cijena;
- ✓ primjenu norma praćenja potrošnje i postavljanje ograničenja na potrošnju ispod, odnosno iznad planirane;
- ✓ primjenu mjera tijekom izvršenja proračuna radi izbjegavanja potrošnje ispod, odnosno iznad planirane;
- ✓ obvezu obavješćivanja ministarstva financija i uže vlade u slučaju potrošnje ispod, odnosno iznad planiranog obrambenog proračuna;

- ✓ pravila pokrivanja prekomjernih obrambenih izdataka; pokrivanje prekoračenih obrambenih izdataka unutar obrambenog proračuna ili pokrivanje iz drugih stavka državnog proračuna.

Određivanje rokova i periodičnost

Da bi se ostvarila najveća moguća djelotvornost proračunskog postupka u sigurnosnom sektoru, potrebno je predvidjeti dovoljno vremena za razmatranje prijedloga obrambenog proračuna prije samoga glasovanja. U najboljem slučaju, za to bi bio potreban rok od najmanje 45 dana do tri mjeseca unaprijed, čime bi se parlamentarcima omogućilo temeljito razmatranje složenog obrambenog proračuna.

Pružanje točnih, cjelovitih i pravodobnih podataka o politici obrambenog proračuna također je korisno iz više razloga, uključujući sljedeće:

- ✓ Ti su podaci nužan preduvjet za javno informiranje i raspravu;
- ✓ Omogućavaju lakše utvrđivanje slabih strana, potrebe za promjenama i prebacivanjem sredstava između sigurnosnih i drugih državnih izdataka;
- ✓ Transparentno proračunsko upravljanje sigurnosnim sektorom jača njegov osjećaj odgovornosti prema javnosti i parlamentu, kao i povjerenje javnosti u vladu.

Suradnja s građanskim društvom

Za potrebe financijske revizije i postupka praćenja, parlament može koristiti stručnjake za proračun i financijsko planiranje iz organizacija građanskog društva. To može biti osobito korisno kada je riječ o proračunskim stavkama na području sigurnosti, koje nisu uvijek tako izravne i jednostavne za praćenje. Transparentnost proračunskog postupka treba se, između ostaloga, temeljiti na zakonodavstvu o slobodi priopćavanja.

Obuka i stručna podloga

Napokon, mnogi parlamenti trebaju usavršiti sposobnosti svojih zastupnika i parlamentarnih služba, što mogu učiniti obukom i pružanjem istraživačkih mogućnosti svomu stručnom osoblju. U tome smislu, u okviru napora koje ulaže u promicanje demokratske vladavine i djelotvornog parlamentarnog rada, IPU provodi regionalne i podregionalne seminare namijenjene parlamentarcima i parlamentarnom osoblju ([vidi internetsku stranicu www.ipu.org](http://www.ipu.org)), a pristupila je i izradi priručnika u sklopu iste serije u kojoj je objavljena i ova knjižica.

Prilog 55.

Osnovne stavke proračuna za obranu: španjolski obrambeni proračun za 2002.

Roba i usluge

- Hrana
- Održavanje infrastrukture
- Gorivo
- Komunalne usluge:, voda, telefon itd.
- Odjeća
- Naknade
- Prijevoz
- Obuka
- Zdravstvena skrb
- Ostali izdaci poslovanja

Ostali finansijski izdaci

Tekući transferi

- Međunarodne organizacije
- Neovisna tijela
- Ostali transferi

Stvarna ulaganja

- Osuvremenjivanje oružanih snaga
- Održavanje oružja i tehnike
- Istraživanje i razvoj
- Ostala ulaganja

Kapitalni transfer

Financijska imovina

Izvor: Španjolski obrambeni proračuna za 2002., Ministarstvo obrane Španjolske

Transparentnost i odgovornost u izradi proračuna za sigurnost

Transparentnost u odnosu na tajnost

Transparentnost donošenja odluka presudna je ako želimo osigurati da rezultati odluka budu dosljedni javno iskazanim namjerama i ciljevima politike. Transparentnost u utvrđivanju obrambenog proračuna omogućuje parlamentima da na učinkovit način odigraju svoju nadzornu ulogu. Time se jača povjerenje društva u njegov sigurnosni sektor. Manjak transparentnosti u izradi obrambenog proračuna često se povezuje sa zastarjelim ustrojem proračuna ili nedovoljno određenim sigurnosnim ciljevima. Tu je riječ i o izostanku multidisciplinarnе stručne podloge u državnim tijelima za reviziju, lošim ustavnim odredbama o objavljivanju podataka potrebnih za javno nadziranje odluka i birokratskom pristupu kod kojeg povjerljivost ima prevagu nad odgovornošću. Državna tijela za reviziju i zakonodavci trebali bi utvrditi i otkloniti ove općenitije sustavne nedostatke (vidi iduće poglavlje).

Prilog 56.

Ključne prepreke transparentnosti u izradi sigurnosnog proračuna

“Pomanjkanje transparentnosti i odgovornosti osobito je problematično pri izradi proračuna, pri čemu nekolicina odabраниh pojedinaca iz izvršne vlasti donosi odluke o sigurnosnoj politici i resursima. Ključni dužnosnici ministarstva financija i drugih ogranaka izvršne vlasti često su isključeni iz donošenja odluka - ili pak ubrzo utvrde da su njihove odluke izigrane. Parlamentarna tijela - koja prema državnom ustavu katkad čak imaju ovlasti nadzora - te sredstva javnog priopćavanja i udruge građanskog društva obično mogu samo tapkati u mraku.”...

“U proračune različitih sigurnosnih snaga treba uključiti sve njihove izdatke - za njihovo osoblje, poslovanje i opremu. U tim proračunima valja naznačiti i kako će se ti izdaci financirati. Ipak, većina sigurnosnih proračuna ne ispunjava nijedan od ovih uvjeta. Raspodjela sredstava na pojedine stavke unutar proračuna neprozirna je, a ukupni izdaci koji mogu uključivati sredstva iz cijeloga niza resora - i dalje su nejasni. U zemljama s opsežnim izvanproračunskim djelatnostima i samim vladama često manjkaju točni podaci. Upravo je zbog toga nemoguća i primjena osnovnog mjerila odgovornosti usporedbe plana i izvršenja. Da bi donosili odgovarajuće odluke o obrambenoj politici, proračunu i nabavi, dužnosnicima ministarstva obrane i drugih ogranaka izvršne vlasti potrebna su posebna stručna znanja s područja obrane. Rješavanje izvanproračunskih pitanja često je izrazito političke naravi te nalaže korjenite i dugoročne promjene u civilno-vojnim odnosima.”

Izvor: Izvješće o ljudskom razvoju, 2002. (str. 89 i 91)

Izdaci vezani za obranu i sigurnost koji podliježu, odnosno ne podliježu nadzoru

Ako želi nadgledati sigurnosni sektor i biti u mogućnosti ocijeniti bi li novac valjalo utrošiti na službe sigurnosti ili druga područja državne djelatnosti, parlament treba imati pristup svim bitnim proračunskim dokumentima kako bi osigurao pošteno raspolaganje financijskim sredstvima. Upoznavanje parlamenta isključivo sa sveukupnim iznosima narušilo bi načelo specifičnosti kao jednu od pretpostavaka primjerenog proračunskog postupka (vidi gore). Ako mu se ne pruže specifični podaci, parlament ne može ispuniti svoju ustavnu dužnost praćenja i nadgledanja obrambenog proračuna.

Parlament bi trebao imati pristup svim obrambeno-proračunskim dokumentima. U nekim zemljama (npr. u Danskoj i Luksemburgu), parlamentu se dostavljaju podaci čak i o pojedinačnim stavkama proračuna, dakle o najpodrobnijoj razini proračunskog postupka. No, u drugim zemljama (npr. u Francuskoj, Grčkoj i Poljskoj), podaci o stavkama obrambenog proračuna dostavljaju se samo parlamentarnom odboru za obranu. S gledišta dobrog upravljanja valjalo bi zajamčiti da sve proračunske dokumente razmotre ili nadležni odbor (ako je nužno, iza zatvorenih vrata) ili parlament. Isti bi se postupak trebao primjenjivati i na druge službe sigurnosti, poglavito na obavještajne.

Povjerljivost proračuna sigurnosnih služba treba biti u skladu sa zakonom, a posebice zakonom o slobodi priopćavanja (vidi prilog 57.).

Prilikom rasprave i glasovanja o sigurnosnom proračunu, sloboda parlamenta u pogledu njegovih izmjena ograničena je obveznim izdacima (npr. ugovori o nabavi potpisani prethodnih godina) i socijalnim programima (npr. mirovine i zdravstvena skrb za pripadnike vojske). Ti se izdaci mogu mijenjati samo na dugoročnoj osnovi.

Prilog 57.

Tri stupnja povjerljivosti u sigurnosnome proračunu

Parlamentarci trebaju osigurati ravnotežu između potrebe za povjerljivošću podataka u posebnim okolnostima, s time povezanih izdvajanja u sklopu obrambenog proračuna i javne odgovornosti. To se, primjerice, može ostvariti podjelom proračunskih prijedloga prema različitim stupnjevima tajnosti, i to na sljedeći način:

- ▷ opći obrambeni proračun koji se podnosi parlamentu;
- ▷ povjerljivi kapitalni i poslovni izdaci koji se mogu razmatrati u okviru pododбора za obrambeni proračun i vojne izdatke;
- ▷ i izdaci povezani s višim stupnjevima vojne povjerljivosti, koje može razmatrati odabrana skupina članova nadležnog odbora. Toj bi skupini uvid u povjerljive dokumente valjalo omogućiti u skladu s postupcima utvrđenim državnim zakonom o tajnosti.

Izvor: Ravinder Pal Singh, Postupci donošenja odluka o nabavci oružja, svezak 1, OUP, Oxford, 1998.

Transparentnošću protiv lošeg raspolaganja javnim sredstvima i korupcije

Parlamenti igraju ključnu ulogu u pružanju jamstva da vlada neće loše raspolagati javnim sredstvima. Pokazalo se da do takvih zloraba može doći osobito kada je riječ o proračunskim sredstvima koja se izdvajaju za sigurnosni sektor, i to zbog njegove posebne naravi složenih tehničkih pitanja i zahtjeva strateške sigurnosti.

U slučaju obrambenog proračuna, transparentnost i odgovornost nužna su pretpostavka svakog imalo djelotvornog parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom. Transparentnost je, opet, preduvjet za odgovornost, koja je sama po sebi presudna za dobro upravljanje. Dakle, ova dva načela ključna su za cijeli proračunski postupak:

“Kako opće pomanjkanje odgovornosti i transparentnosti u izradi obrambenog proračuna može (...) uzrokovati zabrinutost u pogledu veličine, sposobnosti i namjera oružanih snaga određene zemlje, većom će se transparentnošću svratiti pozornost na vojne izdatke i smanjiti prostor za neizvjesnost i nesporazume koje dovode do sukoba.”

Paul George, “Obrambeni izdaci tijekom devedesetih: Pitanja proračuna i fiskalne politike za zemlje u razvoju”, 2002.

Opće je poznato da prekomjerni vojni izdaci odvrćaju dragocjena sredstva koja bi se inače mogla utrošiti na ublažavanje siromaštva i društveni razvoj. Predstavnici naroda trebali bi biti upoznati s time zašto i kako se izvršna vlast namjerava pobrinuti za sigurnost društva jer se to ostvaruje poreznim doprinosima građana. Zloraba tih sredstava osobito je štetna u zemljama u razvoju. S obzirom na ostvarivanje ciljeva dobrog upravljanja, vlada je u svojim raspravama o sigurnosnom sektoru također dužna povesti računa o javnom mišljenju. Parlament mora zajamčiti uravnoteženost razvojnih i sigurnosnih potreba u obrambenom proračunu. No, kao što se vidi iz sljedećeg priloga, postoje mnoge teškoće koje ometaju djelotvoran parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom.

Prilog 58.

Glavne teškoće koje ograničavaju djelotvornost proračunskog nadzora nad sigurnosnim sektorom

- ▷ **Odsutnost ustavnog okvira** - Katkad su prisutne teškoće koje proizlaze iz pomanjkanja jasnog ustavnog okvira kojim se parlamentarcima daje ovlast nadziranja djelatnosti sigurnosnog sektora.
- ▷ **Pomanjkanje podataka** - U tijesnoj povezanosti s manjkavim ustavnim okvirom, često se javlja i pomanjkanje zakona o slobodi priopćavanja kojim bi se omogućilo objavljivanje osjetljivih podataka. Stoga, nesavršenost i dvosmislenost zakonskih okvira može onemogućiti napore koje parlament ulaže u obavljanje nadzora. Posljedica je to da su javnost i parlament lišeni mogućnosti pozivanja na odgovornost, na što imaju pravo u svakom zdravom demokratskom sustavu.
- ▷ **Izvanproračunske djelatnosti i izvori prihoda sigurnosnog sektora** - Stvarna narav i razmjeri izvanproračunskih izvora prihoda koje sigurnosni sektor ostvaruje iz posebnih djelatnosti (posebice djelatnosti komercijalne naravi, kao što su dobit vojnih tvrtki ili dobit od pružanja usluga) nisu uvijek poznati parlamentu, pa ni dužnosnicima ministarstva. Račune za te djelatnosti treba polagati parlamentu, baš kao i za svaki drugi način financiranja sigurnosnog sektora.
- ▷ **Prikrivanje obrambenih izdataka** - Izdaci sigurnosnog sektora za mirovine, infrastrukturu, prijevoz itd. često se prenose u proračune drugih ministarstva/sektora poput socijalne skrbi, stambenog gospodarstva, željeznica itd. Tako dolazi do iskrivljenog prikazivanja obrambenog proračuna, a javnost i parlament ograničeni su u mogućnosti donošenja valjanog suda o stvarnim izdacima za obranu.
- ▷ **Neprijmjerena sredstva javnog priopćavanja** - Mnoge zemlje trpe posljedice neodgovarajućih sredstava javnog priopćavanja (u smislu manjka stručnih i drugih resursa) koja ne uspijevaju budno pratiti rad sigurnosnog sektora i parlamenta. Zbog toga je široka javnost lišena aktualnih i svježih informacija o djelatnostima njezinih predstavnika i tijela sigurnosnog sektora.
- ▷ **Premalo vremena za odgovarajući nadzor** - Kao što je već istaknuto, prekratak rok za temeljito razmatranje obrambenog proračuna može predstavljati zapreku djelotvornom parlamentarnom nadzoru.
- ▷ **Manjak infrastrukture, stručnosti i osoblja** - Mnogim parlamentima manjka infrastruktura, stručnost i osoblje potrebno za ispunjavanje svih zahtjeva kojima je potrebno udovoljiti kako bi se osigurala odgovornost izvršne vlasti prema narodu kojemu služi.

Proračunski nadzor u mladim demokracijama

Demokratski val koji je tijekom devedesetih zapljusnuo cijelu Europu pokazao je da je razvoj načela i prakse parlamentarnog nadzora osobito bitan za zemlje u kojima je demokratizacija u tijeku. Prilog 59. pruža jasniji uvid u proračunski postupak u zemljama Jugoistočne Europe koje većineko vrijeme rade na uklapanju svojih političkih sustava u transparentniji i odgovorniji okvir.

Prilog 59.

Obrambeno-proračunska praksa u pojedinim zemljama Jugoistočne Europe (za godinu 2001.)

Albanija: U listopadu 2000. godine osnovan je Ured za upravljanje proračunom. Objavljen je dokument o obrambenoj politici u kojem se u osnovnim crtama iznose obrambene potrebe do godine 2008. Za postupak izrade proračuna odgovorno je Ministarstvo obrane.

Bugarska: Narodna skupština (bugarski parlament) raspravlja o obrambenom proračunu već 10 godina. Prema općim očekivanjima, Skupština postupno unapređuje svoje nadzorne potencijale na putu prema potpunom nadzoru nad sigurnosnim sektorom.

Hrvatska: Proračun predlaže Vlada, a nakon toga podnosi se Saboru i objavljuje u Narodnim novinama. Proračunski se postupak proteže od srpnja do studenog, pri čemu proračun prolazi kroz ministarstva financija i obrane. Parlament odlučuje isključivo o ukupnom iznosu obrambenog proračuna, ali nema nikakvih ovlasti u pogledu njegove strukture.

Makedonija: Ministarstvo obrane priprema prijedlog koji zatim odlazi u ministarstvo financija. U ovoj se fazi uspostavlja dijalog s ostalim ministarstvima radi usklađivanja proračuna s mogućnostima zemlje. Nakon toga, proračun se podnosi vladi. Nakon unošenja konačnih ispravaka, proračun odlazi u parlament. Ministar odbrane predstavlja prijedlog proračuna Odboru za unutarnju politiku i obranu. Nakon glasovanja, proračun se donosi na temelju uredbe predsjednika. Obrambeni proračun iznosi 2,12% BDP-a.

Rumunjska: Od siječnja 2000. godine, Ministarstvo obrane primjenjuje Planski, programski, proračunski i evaluacijski sustav (PPPEs). Između ostaloga, cilj mu je povećati transparentnost u pogledu svih djelatnosti obrambenog sektora. U parlamentu postoji nekoliko odbora koji sudjeluju u postupku izrade proračuna. To su Odbori za obranu, javni red, nacionalnu sigurnost, proračun, financije i bankarstvo. Nadležni odjel unutar Ministarstva obrane naziva se Odjel za odnose s parlamentom, zakonodavstvo, usklađivanje i odnose s javnošću. Glavni obrambeno-planski dokument objavljuje se na internetu.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Sigurnosni sektor u proračunskom postupku

- ▷ Pobrinite se da parlament vodi računa o sigurnosnom sektoru u sve četiri glavne faze uobičajenog proračunskog ciklusa: pripremi proračuna, odobrenju proračuna, izvršenju proračuna i reviziji izdataka.
- ▷ Pobrinite se da nadzor obavljaju zakonski ovlaštena tijela za reviziju.
- ▷ Pri obavljanju revizije, parlament i druga tijela nadležna za praćenje trebala bi uspostaviti vezu između ciljeva politike te proračunskih zahtjeva i ostvarenja (revizija uspješnosti).

Djelotvoran parlamentarni rad na osiguravanju transparentne izrade sigurnosnog proračuna

- ▷ Zahtijevajte izradu proračuna uz poštovanje načela djelotvornog proračunskog postupka spomenutog u ovome poglavlju.
- ▷ Pokušajte osigurati pomoćneovisnih stručnjaka sposobnih da parlamentu ili vama samima pomognu u ocjeni primjerenosti i prikladnosti predloženih proračunskih izdvajanja za sigurnost te transparentnosti u načinu njihovog predočavanja.
- ▷ Pobrinite se da sigurnosne službe primjenjuju suvremene postupke financijskog planiranja i izrade proračuna, što će parlamentu omogućiti donošenje valjanog suda o obrambenim izdacima i shvaćanje odnosa između ciljeva, ulaznih financijskih resursa i uspješnosti izvršenja.
- ▷ Provjerite prilike u svome vlastitom parlamentu u odnosu na natuknice iz priloga 58. te poduzmite sve korake koji su mogući s obzirom na vaše političke okolnosti kako biste otklonili ili ublažili sve uočene nedostatke.

Revizija državnih proračunskih izdataka za sigurnost

Parlament i državni ured za reviziju

Daleko od toga da odgovornost parlamenta za sigurnosni proračun prestaje nakon njegova prihvatanja. Parlament mora obavljati njegov nadzor i pobrinuti se za poslove revizije, vodeći računa da polaganje u potpunosti revidiranih računa parlamentu predstavlja sastavni dio demokratskog procesa i da revizijski postupak podrazumijeva i reviziju brojeva i reviziju ostvarenja. Računi i godišnja izvješća sigurnosnih služba važna su podloga na temelju koje parlamenti ocjenjuju kako su trošena sredstva u prošloj proračunskoj godini.

U obavljanju nadzora, parlamentu bi trebalo pomagati neovisno tijelo državni ured za reviziju (ili, kako ga katkad nazivaju, državni revizor, ured za proračun ili računovodstvena komora) koji se na temelju ustavnog zakona osniva kao tijelo neovisno od izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti.

Parlament bi se zapravo trebao pobrinuti da državni revizor:

- ✓ bude imenovan od parlamenta i ima jasan mandat;
- ✓ raspolaže zakonskim i praktičnim mehanizmima i resursima potrebnima za neovisno obavljanje svojih poslova;
- ✓ ima ovlast neovisnog izvješćivanja parlamenta i njegova odbora za proračun o svim pitanjima vezanim uz izdatke, i to u svako doba.

Parlament se treba pobrinuti da zakonom budu predviđene odgovarajuće kaznene mjere koje će nadležni sudovi određivati protiv dužnosnika i političkih tijela u slučaju korupcije i nepropisnog raspolaganja državnim sredstvima. Parlament bi se također trebao pobrinuti za primjenu pravnih lijekova u slučaju nepravilnosti.

Prilog 60.

Državni ured za reviziju

“Bez obzira na to potpada li pod izvršnu, zakonodavnu ili sudbenu vlast, za Državni ured za reviziju prijeko je potrebno da bude posve neovisan i istinski samostalan. K tomu, trebao bi raspolagati i odgovarajućim resursima potrebnima za obavljanje poslova iz svog djelokruga. Njegova je zadaća trojaka:



Financijski nadzor

Državni ured za reviziju mora provjeravati točnost, pouzdanost i cjelovitost financijskog poslovanja svih tijela izvršne vlasti i drugih javnih tijela. Mora provjeriti obavljaju li se svi financijski poslovi u skladu s propisima o javnim sredstvima. U sklopu ove nadzorne uloge, Državni ured za reviziju mora obavljati pravosudnu zadaću u odnosu na javne računovođe i dužnosnike koji odobravaju plaćanja. Svi oni moraju polagati račune za sredstva kojima raspolažu, osim u slučaju razrješenja ili oslobođenja od odgovornosti. U slučaju pronevjere ili korupcije, Državni ured za reviziju je o svojim nalazima dužan izvijestiti sudstvo.

Pravni nadzor

Državni ured za reviziju mora provjeravati izvršavaju li se odnosno ostvaruju svi javni izdaci i prihodi u skladu sa zakonom o proračunu.

Osiguravanje primjerenog korištenja javnih sredstava

Suvremeni Državni ured za reviziju, koji djeluje u interesu dobrog upravljanja, trebao bi osigurati primjerenost korištenje javnih sredstava prema sljedećim trima mjerilima:

- (i) *Isplativost*: treba provjeriti jesu li su sredstva iskorištena na najbolji mogući način, kako kvalitativno, tako i kvantitativno;
- (ii) *Djelotvornost*: treba ocijeniti u kojoj su mjeri ostvareni postavljeni ciljevi;
- (iii) *Učinkovitost*: treba ocijeniti jesu li su utrošena sredstva iskorištena na najbolji mogući način radi ostvarivanja postignutog učinka.

Ovaj se naknadni nadzor obavlja na vlastiti poticaj Ureda za reviziju ili na zahtjev Parlamenta.”

Ulomci iz Glavnog izvješća s IPU-ovog Seminara o parlamentu i proračunskom postupku, uključujući s gledišta jednakosti spolova (Bamako, Mali, studeni 2001.)

Revizija sigurnosnog proračuna u praksi

S gledišta parlamenta, revidiranje je sigurnosnog proračuna zapravo prilično složen postupak koji obuhvaća razmatranje revizorskih izvješća u pogledu pitanja izravno povezanih sa sigurnošću, kao i s obzirom na područja koja su s njome povezana tek posredno: npr. trgovina, industrija, komunikacije ili prijenosi sredstava. Glavni se izazov katkad sastoji u uspostavi veza između naizgled nepovezanih djelatnosti.

U praksi, resori koja igraju ključnu ulogu kada je riječ o sigurnosti a to su obično obrana, trgovina i industrija, a u novije vrijeme, veze i financije trebali bi parlamentu redovito podnositi u potpunosti dokumentirana izvješća o tome kako su utrošili dodijeljena im sredstva. Parlamentarni postupci koji se tu primjenjuju mogu obuhvaćati uvid u godišnja resorska izvješća, razmatranje svakog pojedinog izdvajanja u sklopu parlamentarnih odbora, uvid u revidirane godišnje račune svakog pojedinog ministarstva, posebne rasprave o pojedinim resorima u parlamentu itd.

U savršenim okolnostima, revizijski postupak parlamentu bi trebao omogućiti da ocijeni jesu li se u proračunskom postupku poštovala načela zakonitosti, učinkovitosti u izvršenju izdataka i djelotvornosti u ostvarenju postavljenih ciljeva.

Prilog 61.

Uloga Državnog ureda za reviziju u parlamentarnom nadzoru sigurnosnoga sektora u Velikoj Britaniji

Osnovan 1983. kao neovisno tijelo na čelu s državnim financijskim kontrolorom i revizorom (DFKiR), Državni ured za reviziju (DUR) Ujedinjenog Kraljevstva izvješćuje parlament o potrošnji državnih sredstava. DUR obavlja financijsku reviziju i izvješćuje o vrijednosti ostvarenoj za utrošena sredstva, tj. isplativosti.

▷ **Financijska revizija**

Sukladno zakonu, DFKiR i DUR odgovorni su za revidiranje financijskih izvještaja svih ministarstava i državnih tijela i izvješćivanje parlamenta o nalazima revizije. Kao i u slučaju drugih revizora, od DFKiR-a očekuje se davanje mišljenja o financijskim izvještajima, odnosno o tome ima li u njima bilo kakvih materijalnih pogrešaka. DFKiR je također dužan potvrditi da su sve transakcije iskazane u izvještajima obavljane uz odgovarajuću suglasnost parlamenta. Ako DUR uoči materijalne pogreške, DFKiR daje uvjetno mišljenje. Ako u financijskim izvještajima nema materijalnih pogrešaka ni nepravilnosti, DFKiR može svejednako sastaviti izvješće Parlamentu o drugim važnim pitanjima. Takva se izvješća mogu razmatrati u sklopu Odbora za javne izdatke Donjeg doma.

▷ **Revizija isplativosti**

Svake godine državni financijski kontrolor i revizor podnese parlamentu oko 50 izvješća o vrijednosti koju su ministarstva i druga javna tijela ostvarila potrošnjom svojih sredstava. Državni ured za reviziju ispituje i izvješćuje o ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti javne potrošnje. Izvješća mogu uputiti na loše poslovanje ili dobru praksu, ali su jednako usredotočena na davanje preporuka radi lakšeg provođenja korisnih promjena. Prema procjenama DUR-a, vlada je provođenjem svih preporuka koje su iznijeli u protekle tri godine uštedjela 1,4 milijarde GBP. Izvješćima o vrijednosti ostvarenoj sredstvima utrošenima za područje obrane u novije su vrijeme obuhvaćeni raznorodni predmeti poput helikopterske logistike, raspoznavanja strana u bojnim djelovanjima, remonta i popravka kopnene opreme, smanjenja zaliha i preuređenja glavne zgrade Ministarstva obrane. DUR također izvješćuje u napretku postignutom u 30 najvećih projekata kupnje.

▷ **Odnosi s Parlamentom i sustav odgovornosti**

Odnosi s Parlamentom, a posebice s njegovim Odborom za javne izdatke, imaju presudno značenje za rad DUR-a. Sukladno zakonu, DFKiR službenik je Donjega doma i za sve glavne poslove iz svoga djelokruga odgovara Parlamentu. Na taj način djeluje odgovarajući sustav odgovornosti. Nakon što neko tijelo središnjih vlasti utroši određeni iznos javnih sredstava, DFKiR ima pravo izvijestiti Parlament o pravilnosti, primjerenosti i isplativosti izvršenja tog izdatka. Nakon primitka takvoga izvješća, Odbor za javne izdatke može zatražiti očitovanje od najvišeg dužnosnika dotičnog javnog tijela te zatim dati preporuke na koje je vlada dužna odgovoriti. K tomu, DUR godišnje odgovara na više od 400 upita pojedinačnih zastupnika o pitanjima koja utječu na javnu potrošnju.

Izvor: Tom McDonald, viši revizor za obranu, Državni ured za reviziju, Velika Britanija, 2002.

Bitne značajke ureda za reviziju

Ured za reviziju jedan je od najvažnijih instrumenata parlamentarnog nadzora. Da bi bio djelotvoran, treba se odlikovati sljedećim značajkama:

- ✓ Tijelo nadležno za reviziju izvješćuje parlamentarni odbor za javne izdatke, koji bi trebao biti osnovan i djelovati odvojeno od odbora za proračun;
- ✓ Treba mu omogućiti pristup povjerljivim dokumentima radi jasnijeg uvida u donesene odluke, ali te dokumente ne smije spominjati niti se na njih pozivati u javnosti.
- ✓ Treba raspolagati multidisciplinarnim kadrom, uključujući stručnjake za sigurnosni sektor, upravljanje obranom te tehnička, financijska i pravna pitanja.

Prilog 62.

Gruzijski parlament i proračunski nadzor

Potkraj 2001. godine, zastupnici u gruzijskome parlamentu donijeli su odluku o jednomjesečnoj odgodi parlamentarne rasprave o prijedlogu proračuna za 2002. zbog neslaganja oko osnovnih iznosa i kratkog roka za raspravu zbog prekasnog podnošenja nacrt proračuna. Istodobno, uz pomoć američkih stručnjaka, Ministarstvo obrane prvi je put razradilo program obrambenih izdataka. Zastupnici u parlamentu imali su priliku steći uvid u osnovne ustrojbene sastavnice oružanih snaga i iznijeti utemeljeno mišljenje o obrambenim izdacima. K tomu, nacrt proračuna sastavljen je u skladu s NATO-vim normama: svi su izdaci svrstani u tri skupine: ljudstvo, održavanje bojne sposobnosti i ulaganja.

Sa stajališta parlamentarnog nadzora, glavna je teškoća bilo to što je parlament odobrio proračun potkraj siječnja 2002. i (a) što su predsjednik, ministar financija i ministar obrane iznijeli različita gledišta o optimalnim izdacima za obranu; (b) što su proračunske stavke mijenjane u posljednji trenutak i bez ikakva obrazloženja zakonodavcima; i (c) što zastupnici nisu bili upoznati s predloženim programom smanjenja zaposlenih u Ministarstvu obrane i kasnijim financijskim učincima te mjere. Istodobno, parlamentarnom su nadzoru zapravo izmakli prijedlozi proračuna državnih tijela koja nisu obuhvaćena zakonom o proračunu.

Na kraju, program obrambenih izdataka pretrpio je znatne posljedice jer je parlament odobrio samo 38 milijuna GEL za potrošnju na području obrane, dok se u programu tražio ukupan iznos od 71 milijuna GEL. U takvim okolnostima, predsjednik Vijeća nacionalne sigurnosti odlučit će kako će se proračunska sredstva raspodijeliti među različitim državnim strukturama. Ovu dragocjenu priliku za obavljanje demokratskog nadzora putem parlamentarnog postupka parlament je mogao i trebao iskoristiti za raspravu o proračunu i njegovo prihvaćanje.

Izvor: David Darchiashvili, načelnik Parlamentarnog odjela za istraživanja u Parlamentu Gruzije, 2002.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Djelotvorna neovisna revizija

- ▷ Pobrinete se da osnivanje državnog ureda za reviziju bude predviđeno ustavom ili zakonima, uz navođenje:
 - naravi i opsega odnosa između državnog ureda za reviziju i parlamenta;
 - nužnoga stupnja neovisnosti državnog ureda za reviziju i njegovih članova i dužnosnika, kao i njegove financijske neovisnosti; i
 - obveze parlamenta da razmatra i prati odgovore i mjere koje vlada poduzima slijedom izvješća ureda za reviziju i parlamentarnog odbora za javne izdatke.
- ▷ Proverite jesu li načela sadržana u Limskoj deklaraciji o revizijskim smjernicama koju možete naći na internetskoj stranici Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija www.intosai.org odražena u vašem domaćem zakonodavstvu i praksi.

Revizija zakonitosti, revizija pravilnosti i revizija uspješnosti

- ▷ Pobrinete se da državni ured za reviziju obavlja ova tri aspekta revizije i na području sigurnosti.
- ▷ Pobrinete se da, čak i ako se postupak revizije izdataka vezanih uz sigurnost obavlja naknadno, parlament izvuče sve potrebne pouke i uzme ih obzir u trenutku izdvajanja novih sredstava za ovo područje.
- ▷ Većina izvješća o reviziji ograničena je na financijska pitanja. Državni ured za reviziju trebao bi biti u mogućnosti obavljati iscrpne revizije uspješnosti izvedbe pojedinih projekata ili se koristiti uslugama stručnih savjetnika radi neovisne ocjene, ako ne raspolaže vlastitim stručnjacima.
- ▷ Državni ured za reviziju trebao bi revidirati i rad financijskih odjela sigurnosnih služba.

Glava VII.

**Ljudski resursi u
sigurnosnome sektoru:
osiguravanje profesionalnosti i
demokratskog nadzora**

Promicanje demokratskih vrijednosti unutar sigurnosnoga sektora

Demokratsko obrazovanje i stav pripadnika oružanih snaga treba promicati kako bi se vojska mogla primjereno uključiti u društvo, ne predstavljajući pritom bilo kakvu prijetnju demokraciji. U različitim dijelovima svijeta iskustvo je pokazalo da vojska kojom se ne upravlja na primjeren način i koja nije pod demokratskim nadzorom, odnosno koja nije u potpunosti uklopljena u tkivo samoga društva, može predstavljati cijeli niz različitih prijetnja za demokraciju. Primjerice, takva će vojska:

- ✓ vršiti neustavni utjecaj ili čak biti spremna za vojni udar;
- ✓ obavljati nedopuštene vojne ili komercijalne djelatnosti;
- ✓ trošiti prekomjerne iznose sredstva potrebnih drugim sektorima društva;
- ✓ zlorabiti javna sredstva;
- ✓ kršiti ljudska prava (npr. pljačkanjem, otimačinom, nezakonitom uporabom sile, silovanjem)

Načini stvaranja demokratskog raspoloženja među ljudstvom u sigurnosnome sektoru

Promicanje demokratskih stavova među pripadnicima oružanih snaga podrazumijeva stvaranje mehanizama unutar vojne organizacije koji će pridonijeti podizanju svijesti o potrebi poštovanja demokratskih vrijednosti i ustanova, kao i načela na području ljudskih prava. Ovi unutarnji mehanizmi nužni su kao nadopuna parlamentarnom, državnom i civilnom nadzoru nad oružanim snagama. Sljedeće pretpostavke mogu pridonijeti lakšem stvaranju demokratskog raspoloženja među pripadnicima oružanih snaga.

Vjernost ustavu i državnim ustanovama

Dobro upravljanje podrazumijeva usađivanje vrijednosti vršenja javne službe i etike pokoravanja vladavini prava te poštovanja ustava i državnih ustanova u sigurnosni sektor. Pripadnici vojske i drugi čuvari demokratskog društva moraju dati prisegu vjernosti ustavu i državnim ustanovama, a ne određenom političkom vođi. Ovakva “nepriistrana” prisega vjernosti simbolično pokazuje da sigurnosne službe nisu odane samo aktualnim vlastima, nego ustavu i zakonima koje su donijeli legitimni predstavnici naroda. Civilni nadzor nad sigurnosnim sektorom trebao bi podrazumijevati svijest o istinskoj naravi vojne prisega i o svemu što se čini da bi se osiguralo njeno pridržavanje.

Jasno određen unutarnji poredak sigurnosnog sektora

Nužno je učvrstiti pravni okvir kojim se uređuje unutarnji poredak sigurnosnog sektora s gledišta demokratskog nadzora. To obuhvaća sljedeće:

- ✓ ograničavanje ustavnih prava časnika;
- ✓ prihvaćanje ili preispitivanje zakona o vojnoj obvezi, zakona o službi u oružanim snagama, vojnog kaznenog zakona, uz uspostavu pravnog okvira u skladu sa ženevskim konvencijama;
- ✓ obvezivanje osoblja na nepoštovanje nezakonitih naloga i zapovijedi.

Iako se ustavom u većini država jamče prava i temeljne slobode svih građana, posebnim se zakonima ta prava mogu ograničiti u slučaju pripadnika oružanih snaga ako tako nalažu određene vojne zadaće. Dakle, budući da su oni samo građani u vojnim odorama, pripadnici oružanih snaga u načelu imaju jednaka prava kao i svi ostali građani. No, ograničenja koja vrijede odnose se na slobodu govora, jer pripadnici oružanih snaga imaju pristup povjerljivim dokumentima, na slobodu kretanja, barem što se tiče vojne/sigurnosne pripravnosti, i pravo izbora na političku dužnost. Građanska prava pripadnika oružanih snaga nisu u svim demokracijama ograničena u jednakoj mjeri. Primjerice, u skandinavskim zemljama, Njemačkoj i Nizozemskoj, pripadnici oružanih snaga imaju pravo osnivanja i pristupanja sindikatima, dok u drugim državama mogu osnivati i pristupati samo predstavničkim udrugama. No, u svakom slučaju, ova su ograničenja točno opisana u posebnim zakonima i uvijek se izravno odnose na posebni položaj pripadnika oružanih snaga i nacionalne sigurnosti.

Vojne predstavničke udruge i sindikati

U mnogim je državama zabranjeno osnivanje sindikata i pristupanje sindikatima radi zaštite interesa djelatnih vojnih osoba i ročnika. Kao najčešći razlog protiv sindikalnog organiziranja vojnih osoba navodi se činjenica da bi to moglo narušiti stegu i poredak unutar oružanih snaga. No, sukladno članku 11. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (ECHR), u drugim je državama vojnim osobama dopušteno osnivanje i pristupanje predstavničkim udrugama, pa i sindikatima pripadnika oružanih snaga. Te zemlje uključuju Austriju, Belgiju, Češku, Dansku, Finsku, Njemačku, Mađarsku, Irsku, Luksemburg, Nizozemsku, Norvešku, Portugal, Rusiju, Sloveniju, Slovačku, Švedsku i Švicarsku. U tim državama predstavničke udruge i sindikati vojnih osoba uživaju različita prava, ovisno o vrsti udruživanja. Svi se imaju pravo posavjetovati s ministrom obrane, a neki imaju čak i pravo na pregovore o uvjetima radnog odnosa. U svakom slučaju, svi se oni bave promicanjem zdravstvenih i sigurnosnih uvjeta rada vojnih osoba i pružanjem pomoći pojedinačnim pripadnicima oružanih snaga, primjerice, u slučaju pravnih sporova između vojnih osoba i njihova poslodavca. U Europi postoje dvije krovne udruge vojnih osoba. EUROMIL, sa sjedištem u Bruxellesu, jedina je europska udruga svih vojnih osoba, bez obzira na njihov položaj. Druga je krovna udruga Europsko vijeće organizacija ročnika (ECCO) u Stockholmu.

Prilog 63.

Preporuka Vijeća Europe o pravu udruživanja pripadnika profesionalnog sastava oružanih snaga

1. Parlamentarna skupština podsjeća (...) da profesionalnim pripadnicima oružanih snaga, u uobičajenim okolnostima, treba dati pravo udruživanja, uz zabranu prava na štrajk (...)

4. Tijekom proteklih godina, oružane snage određenih država članica su s ročnog sustava u potpunosti prešle na profesionalni sustav. Nakon toga vojne osobe sve više postaju "redovitim" zaposlenicima čiji je poslodavac Ministarstvo obrane te bi trebale uživati sva prava zaposlenika predviđena Europskom konvencijom o ljudskim pravima i Europskom socijalnom poveljom.

5. Dok ne sudjeluju u vojnim djelovanjima, pripadnici oružanih snaga bi, kao "građani u vojnim odorama", trebali u potpunosti uživati pravo na osnivanje, članstvo i aktivno sudjelovanje u određenim udrugama osnovanima radi zaštite njihovih profesionalnih interesa u sklopu demokratskih ustanova, a za vrijeme obavljanja svojih službenih dužnosti.

6. Vojnim bi osobama trebalo biti omogućeno ostvarivanje jednakih prava, uključujući pravo pristupanja zakonitim političkim strankama.

7. Stoga, Skupština preporučuje Odboru ministara da vlade država članica pozove:

i. da pripadnicima oružanih snaga i vojnim osobama dopuste organiziranje u sklopu predstavničkih udruga s pravom pregovaranja o pitanjima vezanim uz plaće i uvjete radnog odnosa;

ii. da ukinu postojeća nepotrebna ograničenja prava na udruživanje pripadnika oružanih snaga;

iii. da pripadnicima oružanih snaga i vojnim osobama dopuste članstvo u zakonitim političkim strankama;

iv. da ova prava uključe u vojne pravilnike i zakone država članica;

v. da ispituju mogućnost uspostave ureda pučkog pravobranitelja kojemu će se vojne osobe moći obratiti u slučaju radnih i drugih sporova vezanih uz njihovu službu u oružanim snagama.

8. Skupština također poziva Odbor ministara da ispita mogućnost izmjene pročišćenog teksta Europske socijalne povelje na način da se članak 5. mijenja i glasi: "Radi osiguranja ili promicanja prava radnika i zaposlenika na osnivanje lokalnih, nacionalnih i međunarodnih udruga za zaštitu njihovih gospodarskih i socijalnih interesa i na pristupanje tim udrugama, stranke se obvezuju da domaće zakonodavstvo neće narušavati to pravo niti će se primjenjivati na način kojim se ono narušava. U kojoj će se mjeri jamstva predviđena ovim člankom primjenjivati na policiju i pripadnike oružanih snaga bit će određeno domaćim zakonima i propisima."

Preporuke 1572 (2002)

Parlamentarna skupština Vijeća Europe, 3. rujna 2002.

Promicanje izobrazbe s ciljem prihvaćanja ključnih vrijednosti i norma

Cilj izobrazbe pripadnika oružanih snaga trebao bi biti stvaranje profesionalaca predanih i pripravnih za obavljanje svojih zadaća. Izobrazba bi trebala biti politički nepristrana i ni na koji način ne bi smjela obuhvaćati političku ideologiju i obilježja propagande. Trebala bi obuhvaćati predmete s područja demokracije, ustavnog, međunarodnog i humanitarnog prava te ljudskih prava. Izobrazba i obuka sigurnosnog sektora na području humanitarnog prava i međunarodnih propisa o ljudskim pravima osobito je važna za promicanje demokratskih vrijednosti u tome sektoru. Radi upoznavanja s problematikom međunarodnog humanitarnog prava, možda bi bilo korisno kada bi članovi parlamenta nabavili Priručnik za parlamentarce o poštovanju međunarodnog humanitarnog prava, koji su Međuparlamentarna unija i Međunarodni odbor Crvenog križa objavili 1999. godine (Priručnik br. 1). I Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC) i Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava (UNHCHR) pružaju tehničku pomoć državama koje žele ojačati svoje potencijale za osiguravanje poštovanja međunarodnog humanitarnog prava odnosno međunarodnih propisa o ljudskim pravima.

Osiguravanje političke nepristranosti i pasivnog angažmana

Sigurnosne službe moraju biti politički nepristrane, tako da političkim strankama nije dopuštena promidžba u krugu vojarni. Dok je u nekim zemljama djelatnim pripadnicima oružanih snaga dopušteno članstvo u političkim strankama, u drugima, posebice post-komunističkim državama, vojnim je osobama zabranjeno pristupanje strankama. Primjerice, u Poljskoj je zaposlenicima Ministarstva unutarnjih poslova, poput pripadnika obavještajnih službi i policije, zabranjeno članstvo u političkim strankama. U većini zemalja, pripadnici oružanih snaga ne mogu biti zastupnici u državnome parlamentu. No, u nekim državama, poput Nizozemske i Njemačke, djelatne vojne osobe mogu postati članovi lokalnih ili regionalnih skupština.

Sigurnosne službe kao zrcalo društva

U načelu, u sklopu sigurnosnih službi sve dužnosti moraju biti otvorene za sve građane, bez obzira na spol, političko opredjeljenje, društveni položaj, rasu ili vjeroispovijed. Glavno mjerilo odabira mora biti "najbolji čovjek na najboljem mjestu". Mnoge države shvaćaju da pripadnici sigurnosnih službi, posebice policije i oružanih snaga, trebaju biti zrcalo društva u cjelini. Te države provode posebne mjere kako bi društvene skupine koje su nedovoljno zastupljene u sigurnosnim službama potaknule da u njima potraže posao.

Ozakonjenje nepoštovanja protupravnih ili zlonamjernih naloga i zapovijedi

Položaj, djelokrug, rad, suradnja, raspoređivanje poslova, izvješćivanje, obveze i nadziranje svih sigurnosnih službi uređeno je zakonima. Sigurnosne službe nemaju ovlasti ako one nisu predviđene zakonom. Što se tiče vojske, posebnim zakonodavstvom poput zakona o pripadnicima oružanih snaga ili vojnog kaznenog zakona postavljaju se granice naloga i zapovijedi koje su vojnici dužni izvršiti. U mnogim zemljama, spomenuti zakoni svakog zapovjednika obvezuju na poštovanje vladavine prava kad god izdaje neki nalog ili zapovijed te tako ograničavaju njegovu ovlast. Iz toga slijedi da su se pripadnici oružanih snaga dužni oglašiti na nezakonite (kažnjive) naloge ili zapovijedi. Ni jedna vojna osoba ne može opravdati svoje postupke pozivajući se na zapovijed kojom se od njega tražilo izvršenje kaznenog djela. K tomu, pripadnik oružanih snaga nije dužan izvršiti

zapovijed koja nije povezana s njegovom službenom dužnošću ili vrijeđa ljudsko dostojanstvo. To znači da su sami pripadnici oružanih snaga uvijek pojedinačno odgovorni za svoje postupke, čak ako su postupali po nalogu nadređenih.

Vrhovno vojno vodstvo treba poticati da i samo pruži primjer i da svima dâ do znanja kako nedemokratske, protuustavne ili neustavne, ili nečudoredne zapovijedi, ili postupci vojnika nisu dopušteni. To je osobito važno za oružane snage zemalja s bivšom vojnom diktaturom. Primjerice, nakon povratka demokracije u Argentinu, vrhovni generali argentinske vojske izjavili su da "cilj ne opravdava sredstvo" i da "svatko tko daje nemoralne zapovijedi i tko ih izvršava, krši zakon" Ovim je izjavama vrhovno vodstvo dalo jasno na znanje da bi se svaki vojnik smatrao osobno odgovornim za kaznena djela i prekršaje te se ne bi mogao pozivati na izvršenje (nezakonitih) naloga svojih nadređenih.

S time je u vezi i pitanje sprečavanja i suzbijanja nekažnjavanja pružanjem jamstva da će svaki profesionalni prijestup i svaku povredu međunarodnog humanitarnog prava i ljudskih prava kazniti nadležno upravno ili pravosudno tijelo.

Utvrđivanje kriterija za imenovanje najviših dužnosnika sigurnosnih službi

Za imenovanja na najviše dužnosti u sigurnosnim službama, kao što su vrhovni zapovjednik oružanih snaga ili ravnatelj obavještajne službe, odgovorna je uža vlada ili ministar obrane. U nekim državama, imenovanja na ove više dužnosti podliježu parlamentarnoj raspravi i/ili suglasnosti. Iako najviše dužnosnike imenuje civilno političko vodstvo, u postupku odabira najbitniji su stručni kriteriji.

Civili u vrhovnom rukovodstvu sigurnosnog sektora

Posljednje, ali ne i najmanje važno, s gledišta dobrog upravljanja, najviše rukovodstvo sigurnosnih službi poput oružanih snaga trebalo bi uključivati i civile. Glavni je razlog toO što radi uspostave ravnoteže u postupku donošenja odluka nadležni ministar ne bi trebao dobivati savjete isključivo od vojnih generala, nego i od civila.

Profesionalna etika

Profesionalna radna etika zasniva se na običajima, propisima i politici. Pripadnici oružanih snaga trebali bi spremno surađivati s državnim ustanovama, pridržavati se ustava, biti predani javnoj službi, obavljati svoje dužnosti učinkovito i djelotvorno i ne zlorabiti ovlast niti nepropisno koristiti javna sredstva. Važno je da profesionalna etika ne počiva isključivo na prisilnome, nego na voljnome pridržavanju pravila. Voljno pridržavanje znači da pripadnici oružanih snaga, upivši demokratske vrijednosti svog društva, gaje pozitivan stav prema ustavu i državnim ustanovama.

U mnogim je zemljama prihvaćen etički kodeks kojim se uređuje ponašanje pripadnika njihovih oružanih snaga. Primjera radi, možemo spomenuti njemački etički kodeks oružanih snaga, koji opisujemo u prilogu 64.

Prilog 64.

Vodstvo i građansko obrazovanje u njemačkim oružanim snagama: načela "Innere Führunga"

"(...) Tijekom rasprave o uspostavi Bundeswehra nakon Drugoga svjetskog rata, na koncepciju Innere Führunga (moralnog vodstva i građanskog obrazovanja) gledalo se kao na način preostroja oružanih snaga svjesnim odmakom od ranijih tradicija. (...) Postignuta je opća suglasnost da načela Innere Führunga pružaju osnovne smjernice za unutarnji ustroj Bundeswehra s jedne, te za njegovo uklapanje u državu i društvo s druge strane.

(...) Innere Führung služi kako bi se na snošljivu razinu svele sve napetosti i sukobi između pojedinih prava i sloboda pripadnika oružanih snaga kao građana s jedne, te zahtjeva njihovih vojnih dužnosti s druge strane. Ponašanje nadređenih časnika kao vođa mora biti prožeto poštovanjem ljudskog dostojanstva kao temelja našeg ustavnog poretka (...).

Na vanjskoj razini, cilj je ovog pristupa poticati uklapanje Bundeswehra kao institucije te svih njegovih pripadnika kao pojedinaca i građana u državu i društvo. (...) cilj je raspršiti sve bojazni da bi Bundeswehr mogao postati "država unutar države" što predstavlja opasnost svojstvenu svim oružanim snagama (...).

Ciljevi Innere Führunga:

- ▷ pobuditi među svim pripadnicima vojske svijest o političkim i pravnim temeljima Bundeswehra, kao i o svrsi i značenju njihove vojne zadaće;
- ▷ promicati uklapanje Bundeswehra i njegovih pripadnika u državu i društvo te podići razinu javne svijesti i razumijevanja njihove zadaće;
- ▷ pojačati spremnost pripadnika oružanih snaga za svjesno izvršavanje njihovih dužnosti i održavanje stege i jedinstvenosti unutar oružanih snaga;
- ▷ osigurati da unutarnji ustroj oružanih snaga bude organiziran na temelju poštovanja ljudskog dostojanstva te pravnog i ustavnog poretka te na način kojim će se olakšati djelotvorno izvršenje zadaća oružanih snaga.

Sama bit i ciljevi Innere Führunga u svakodnevnom vojnom životu utvrđeni nizom zakona, uredaba i pravilnika o službi u oružanim snagama. (...)"

Izvor: Internetska stranica njemačkog Saveznog parlamenta: www.bundestag.de

Na međunarodnoj razini dosad su razrađena dva kodeksa ponašanja koji služe kao referentni okvir za profesionalnu etiku pripadnika oružanih snaga u demokratskim društvima. Prvo, Glavna je skupština 1996. godine potvrdila Međunarodni kodeks za službenike nadležne za provođenje zakona (vidi prilog 65.). Taj je kodeks opće naravi i primjenjuje se ne samo na pripadnike oružanih snaga, nego i na sve javne službenike koji rade u tijelima nadležnima za provođenje zakona.

Prilog 65.

Kodeks ponašanja službenika nadležnih za provođenje zakona

Prihvaćen Rezolucijom Glavne skupštine br. 34/169 od 17. prosinca 1979.

Članak 1. - Službenici zaduženi za provođenje zakona dužni su u svako doba ispunjavati dužnosti koje su im nametnute zakonom, služeći pritom zajednici i štiteći sve osobe od nezakonitih djela u skladu s visokim stupnjem odgovornosti koji nalaže njihova struka.

Članak 2. - U obnašanju svoje dužnosti, službenici nadležni za provođenje zakona dužni su poštovati i čuvati ljudsko dostojanstvo te podupirati i štiti ljudska prava svih osoba.

Članak 3. - Službenici nadležni za provođenje zakona mogu uporabiti silu samo kada je to prijeko potrebno i u onoj mjeri u kojoj je to nužno radi ispunjavanja njihovih dužnosti.

Članak 4. - Predmeti povjerljive naravi u posjedu službenika nadležnih za provođenje zakona čuvaju se kao takvi, osim ako suprotno nije prijeko potrebno iz razloga ispunjavanja dužnosti ili zbog potreba pravosuđa.

Članak 5. - Ni jedan službenik nadležan za provođenje zakona ne smije prouzročiti, poticati ni dopustiti nikakav čin mučenja ili kakva drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, niti se smije pozivati na zapovijedi nadređenih ili izvanredne okolnosti poput ratnog stanja ili prijetnje ratom, prijetnje nacionalnoj sigurnosti, unutarnje političke nestabilnosti ili kakvog drugog javno proglašenog izvanrednog stanja kako bi opravdao mučenje ili kakvo drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.

Članak 6. - Službenici nadležni za provođenje zakona dužni su osigurati potpunu zaštitu zdravlja osoba koje su pod njihovim nadzorom, pri čemu su osobito dužni bezodvlačno poduzeti odgovarajuće korake kako bi osigurali liječničku pomoć kad god je to potrebno.

Članak 7. - Službenici nadležni za provođenje zakona ne smiju počinuti nikakvo djelo korupcije te su se dužni oštro suprotstavljati svim takvim djelima i suzbijati ih.

Članak 8. - Službenici nadležni za provođenje zakona dužni su se pridržavati zakona i ovog Kodeksa. Isto tako, dužni su učiniti sve što je u njihovoj moći ne bi li spriječili i oštro se suprotstavili svakoj njihovoj povredi. Službenici nadležni za provođenje zakona koji imaju razloga za sumnju da je došlo ili bi uskoro moglo doći do povrede ovog Kodeksa dužni su o tome izvijestiti svoje nadređene osobe, a ako je nužno, i druge nadležne osobe ili tijela ovlaštena za ispitivanje ili poduzimanje drugih potrebnih mjera.

Napomena: Svaki članak ovog kodeksa ponašanja obuhvaća i obrazloženje koje je izostavljeno iz ovog priloga. Kodeks je u cijelosti objavljen na internetskoj stranici: www.UN.org

Drugi kodeks ponašanja OESS-ov je Kodeks ponašanja u pogledu političko-vojnih aspekata sigurnosti (vidi prilog 66.). Namijenjen je pripadnicima svih službi sigurnosnog sektora, ali sadržava i posebne smjernice za pripadnike oružanih snaga. Kodeksom se utvrđuje da svi pripadnici služba sigurnosti moraju poštovati načela zakonitosti, demokracije, nepristranosti, poštovanja ljudskih prava i pridržavanja međunarodnog

humanitarnog prava. Posebno se naglašava da se pripadnici oružanih snaga mogu smatrati osobno odgovornima za povrede humanitarnog prava. No, ovim su Kodeksom obuhvaćena i pitanja za koja se obično smatra da spadaju u nadležnost pojedinih država. Dakle, ovaj Kodeks predstavlja važan iskorak u područje državne nadležnosti koje je dotad bilo brižljivo zaštićeno. Otkako su potpisale Kodeks 1994. godine, države OEES-a nastavile su razradu normi novačenja, izobrazbe, obuke i zapovijedanja svojim postrojbama. To je povezano s jednom od važnijih odredaba Kodeksa u kojoj se navodi da bi daljnju profesionalizaciju oružanih snaga trebalo prilagoditi potrebama odgovarajućeg demokratskog nadzora nad oružanim snagama.

Prilog 66.

OEES-ov Kodeks ponašanja u pogledu političko-vojnih aspekata sigurnosti (1994.): ključne značajke

- ▷ Širok obuhvat unutarnjih snaga sigurnosti u koji ulaze i obavještajne službe, paravojne jedinice i policija. Ovim se odredbama utvrđuje obveza država da ove snage drže pod djelotvornim demokratskim nadzorom putem nadležnih tijela s odgovarajućim, zakonski utemeljenim demokratskim ovlastima (članak 20. i 21.).
- ▷ Davanje parlamentarne suglasnosti na obrambeni proračun i poticanje suzdržanosti u vojnim izdacima, kao i transparentnosti i javnog pristupa podacima vezanim uz oružane snage (članak 22.);
- ▷ Politička nepristranost oružanih snaga (članak 23.); Pripadnici oružanih snaga moraju se pozivati na osobnu odgovornost za povrede međunarodnog humanitarnog prava (članak 31.);
- ▷ Zapovijedanje, popunjavanje ljudstvom, obuka i opremanje oružanih snaga moraju biti u skladu s odredbama međunarodnog prava, kako u mirnodopskim, tako i u ratnim uvjetima (članak 34.);
- ▷ Uporaba sile u izvršenju unutarnjih sigurnosnih zadaća mora biti razmjerna potrebi za prisilnom uspostavom reda i mira. Oružane snage će učiniti sve kako bi izbjegle nanošenje ozljeda civilima ili štete njihovoj imovini (članak 36.);
- ▷ Uporabom oružanih snaga ne može se ograničiti mirno i zakonito ostvarivanje ljudskih i građanskih prava građana niti ih se može lišiti njihovog nacionalnog, vjerskog, kulturnog, jezičnog ili etničkog identiteta (članak 37.).

Izvor: OEES-ov Kodeks ponašanja, glava VII. i VIII. Vidi internetsku stranicu OEES-a:

www.osce.org

i internetsku stranicu OEES-ovog Kodeksa ponašanja:

http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130

Vojna nadležnost

Zahtjevi za vojnom stegom temelje se na cijelome nizu pretpostavki koje proizlaze iz jedinstvene naravi osnovne zadaće svake vojske. Primjerice, vojna zajednica promatra kažnjivo ponašanje s gledišta različitog od civilne zajednice. Civilni zaposlenik ne

podliježe kaznenom progonu samo zato što je napustio mjesto obavljanja svojih radnih zadataka ili ih nije obavio kako treba. Poslodavac ga može otpustiti zbog lošeg rada i odbiti mu dati preporuku radi nalaženja novoga posla, ali ne može pribjeći kaznenom postupku pred nadležnim sudom. S druge strane, pripadnici oružanih snaga podliježu kaznenom progonu ako napuste svoj položaj ili ne izvrše zadaću u skladu s određenim normama i zahtjevima. Takvo ponašanje predstavlja ne samo napuštanje dužnosti, nego se njime ugrožava i sigurnost i dobrobit ostalih pripadnika oružanih snaga. Ostali primjeri djela koja povlače kaznenu odgovornost u vojsci, ali ne i u civilnome društvu, obuhvaćaju iznošenje neistinitih navoda ili prikrivanje činjenica pri stupanju u službu, bijeg ili samovoljno napuštanje položaja ili dužnosti, odsutnost bez dopuštenja, propuštanje pokreta vojnih jedinica, nepoštovanje nadređenih časnika, pobunu, pomaganje neprijatelju i spavanje na dužnosti.

Tu se postavlja ključno pitanje o tome koja bi kaznena djela trebala potpadati pod vojnu, a koja pod civilnu nadležnost. U načelu, pribjegavanje vojnim sudovima trebalo bi biti ograničeno, a nadležnost civilnih sudova imati što veću prevagu. Vojna bi nadležnost morala biti ograničena na ona kaznena djela koja su počinjena pri izvršenju vojnih zadaća, a vojni zakoni i pravilnici trebali bi se u što je moguće manjoj mjeri preklapati s civilnima.

Valja naglasiti da u većini zemalja vojni sudovi ne predstavljaju dio pravosudnog sustava, nego se smatraju upravnim sudištima nadležnim za oružane snage i kao takvi dio su izvršne vlasti. To znači da se vojni suci često ne imenuju na temelju ustavnih odredaba i uvjeta za imenovanje sudaca. No, svakako treba imati na umu da bi vojni sudovi u svakom slučaju trebali biti pod prismotrom sudbene vlasti. U mnogim zemljama to je ostvareno osnivanjem civilnih prizivnih sudova kao drugostupanskih sudova za predmete iz vojne nadležnosti.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Pobrinite se:

1. da vojne osobe daju prisegu vjernosti ustavu, vladavini prava i državnim ustanovama, a ne pojedincima;
2. da se promiče obrazovanje na području ključnih demokratskih vrijednosti i norma, građanskih i humanitarnog prava, i to kao sastavni dio svake vojne obuke;
3. da vojnim časnicima ne bude omogućen izbor za zastupnike u parlamentu;
4. da se izbor novih vojnika i časnika temelji na stručnim kriterijima;
5. da obveza pripadnika oružanih snaga da se ogлуše na nezakonite (kažnjive) i zlonamjerne naloge i zapovijedi bude ozakonjena;
6. da vojna etika počiva na voljnom pridržavanju pravila, uz oslanjanje na odgovarajući kodeks ponašanja;



7. da vojna nadležnost bude ograničena u što je moguće većoj mjeri i da se protiv odluka vojnih sudova uvijek može uložiti žalba pred civilnim kaznenim sudom;

8. da se sigurnosne službe smatraju odgovornima (kako temeljem zakona, tako i u praksi) prema svakoj od glavnih sastavnica države (za osobnu odgovornost pripadnika oružanih snaga, vidi prethodne odlomke ovog poglavlja) i da unutarnji mehanizmi odgovornosti u sigurnosnim službama budu predviđeni zakonom, uz mogućnost provođenja unutarnjih istraga o svim navodnim nepravilnostima u postupanju i javnim pritužbama i kažnjavanje odgovornih; nadgledajte stvarnu primjenu i djelotvornost tih mehanizama. Pobrinite se da parlament kad god je to potrebno naloži neovisnu istragu i da osumnjičenicima budu pozvani na odgovornost.

Građanska prava pripadnika oružanih snaga

- ▷ Zakonom ograničite građanska prava pripadnika sigurnosnih službi kako biste osigurali njihovu (vojnu) pripravnost i političku nepristranost.
- ▷ No, imajte pritom na umu da svako uskraćivanje građanskih prava mora biti izravno povezano s jedinstvenom naravi i zadaćama sigurnosnih službi, tj. njihovim monopolom na silu koji uživaju u društvu.
- ▷ Pristanak na ograničenje građanskih prava treba nagraditi uvođenjem učinkovitih postupaka rješavanja pritužaba i otklanjanja nepravilnosti.

Poslušnost

- ▷ Zakonom propišite obvezu pripadnika oružanih snaga, uključujući ročnike, da se oglušne na nezakonite i nemoralne naloge i zapovijedi te naloge i zapovijedi koje su u suprotnosti s međunarodnim normama ljudskih prava i humanitarnog prava.
- ▷ Pobrinite se za stvarno provođenje ove obveze putem stegovnog sustava u sklopu sigurnosnih služba.

Zloporaba i korupcija

- ▷ Djelujte britko ako u redovima pripadnika sigurnosnih snaga dođe do skandala ili izgređa, poput korupcije ili nasilja.
- ▷ Pobrinite se za provođenje odgovarajućih temeljitih istraga i, prema potrebi, za određivanje kaznenih mjera pred nadležnim tijelom i njihovu bezodvlačnu primjenu.
- ▷ Donesite zakon kojim će se pripadnicima vojske i drugih sigurnosnih službi zabraniti istodobno zapošljavanje na drugim radnim mjestima ili bavljenje gospodarskim djelatnostima bilo pojedinačno ili skupno/organizirano.

Kadrovsko upravljanje u sigurnosnome sektoru

Rad u vojsci predstavlja zanimanje s određenim posebnim značajkama kao što su izloženost opasnostima od ozljede, stalni premještaji, česta odvojenost od obitelji itd. Parlamenti bi trebali biti svjesni da vojska nije “posao kao i svaki drugi”. Primjereno kadrovsko upravljanje uključujući odgovarajuće sustave primanja u službu, odabira, kadrovskog popunjavanja, plaća, obrazovanja i nagrađivanja presudno je za razvitak profesionalnog sigurnosnog sektora koji će se pridržavati demokratskih načela i poštovati vladavinu prava i prevagu civilnog društva.

Parlamenti bi trebali nadgledati stvaranje i održavanje profesionalnih sigurnosnih služba. Morali bi se pobrinuti za izradu i provođenje planova kadrovskog upravljanja koji će dovesti do razvoja demokratske i profesionalne radne snage. Nadalje, parlamenti bi trebali motriti ponaša li se država prema pripadnicima sigurnosnih službi kao pošten poslodavac s obzirom na plaće, uvjete rada, naknade, mirovine itd.

Prilog 67.

Kadrovsko upravljanje: ključna pitanja za parlamentarce

Parlamentarci bi trebali biti upoznati sa sljedećim točkama vladinih prijedloga vezanih uz kadrovsko upravljanje sigurnosnim službama.

Pitanja opće politike

- ▷ Traži li se od parlamenta davanje suglasnosti na politiku kadrovskog upravljanja u sigurnosnome sektoru, bilo kao dijela prijedloga godišnjeg proračuna ili kao posebnog dokumenta?
- ▷ Jesu li politika kadrovskog upravljanja i politika sastava snaga realne i ostvarive s gledišta proračuna i državnog gospodarstva?

Broj ljudstva i opći uvjeti

- ▷ Određuje li parlament najveći dopušteni broj ljudstva, primjerice za oružane snage, policiju ili obavještajnu službu?
- ▷ Odlučuje li parlament o najvećem dopuštenom broju nositelja određenog čina?
- ▷ Ima li javnost uvid u cjelokupnu politiku kadrovskog upravljanja?
- ▷ Dobiva li parlament sve bitne podatke: o ukupnim brojkama po činu, plaćama, ustrojbenim dužnostima, upražnjenim mjestima itd?
- ▷ Bavi li se politika preustroja sigurnosnog sektora socijalnim posljedicama otpuštanja pripadnika službi sigurnosti?



Prijam u službu i odabir

- ▷ Jesu li svi položaji otvoreni svakom građaninu, uključujući žene, ako je to predviđeno zakonom?
- ▷ Primjenjuje li se u službama sigurnosti otvoreni sustav primanja u službu za razliku od zatvorenog sustava, kod kojeg se za određeni položaj mogu prijaviti isključivo pripadnici određenih društvenih skupina?
- ▷ Primjenjuju li se stručni kriteriji kod odabira kandidata?
- ▷ Postoje li u sigurnosnim službama brojna upražnjena mjesta?
- ▷ Bilježi li se nakon početnog odabira visoka stopa odustajanja ili otpadanja?

Kadrovsko popunjavanje

- ▷ Poštuje li se u praksi temeljno načelo prema kojemu se pripadnici snaga primaju u službu na temelju osobnih vrijednosti i odlika?
- ▷ Primjenjuje li se u određenim vremenskim razmacima sustav stručnog ocjenjivanja?
- ▷ Je li taj sustav transparentan, objektivan i pošten?
- ▷ Je li pripadnicima snaga zabranjen istodoban rad na nekom drugom plaćenom radnom mjestu?
- ▷ Imaju li glavni zapovjednici terenskog iskustva i sudjeluju li u mirovnim misijama u inozemstvu?
- ▷ Savjetuje li se ministar obrane (ili drugi nadležni ministri) s parlamentom ili mjerodavnim parlamentarnim odborom u slučaju imenovanja na visoke dužnosti, poput glavnog zapovjednika oružanih snaga?

Nagrađivanje

- ▷ Jesu li plaće pripadnika sigurnosnih službi dovoljno visoke u usporedbi s plaćama ostalih struka i omogućuju li sigurnosnim službama da se na tržištu rada natječu s privatnim tvrtkama?
- ▷ Nagrađuju li se pripadnici sigurnosnih služba na temelju osobnih vrijednosti i odlika?
- ▷ Utječe li stvarna uspješnost rada pripadnika sigurnosnih službi na njihovo nagrađivanje?
- ▷ Je li sustav nagrađivanja transparentan s gledišta njegovih korisnika i s gledišta široke javnosti?
- ▷ Koji su problemi u pogledu sustava umirovljenja i mirovinskog osiguranja?
- ▷ Je li sustav umirovljenja zadovoljavajući s obzirom na plaće i naknade ljudi koji su u službi? Što pripadnici sigurnosnih služba dobivaju odnosno gube kad odu u mirovinu?

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Zadaće i broj ljudstva u sigurnosnome sektoru

- ▷ Pobrinite se da zadaće dodijeljene oružanim snagama, kao i broj njihova ljudstva, budu u skladu s mogućnostima domaćeg gospodarstva.

Nagrađivanje pripadnika službi sigurnosti

- ▷ Pobrinite se da plaće pripadnika sigurnosnih službi budu gospodarski održive, ali istodobno što konkurentnije na tržištu rada i dostatne za osiguranje pristojnog života.
- ▷ Pobrinite se za redovitu isplatu plaća.
- ▷ Imajte na umu da zbog neprimjerenih plaća sigurnosne službe mogu postati neprivačne za zapošljavanje, a mladi i stručno osposobljeni kandidati mogu potražiti posao na drugome mjestu.
- ▷ Imajte na umu da u određenim okolnostima neprimjerena visina plaća i/ili njihova neuredna isplata mogu sigurnosne službe navesti na okretanje korupciji, pa čak i ucjeni i nasilju.
- ▷ Novčane koristi i povlastice pripadnika sigurnosnih službi i njihovih vođa ne smiju dovesti do stvaranja sinekura i poticanja sigurnosnih služba na održavanje političkog utjecaja pošto-poto. One trebaju biti poznate najširoj javnosti i uravnotežene s novčanim pogodnostima i povlasticama koje se nude drugim državnim namještenicima. Povlastice bi trebale biti u skladu s jedinstvenim uvjetima i opasnostima kojima su pripadnici služba sigurnosti nužno izloženi na područjima djelovanja.
- ▷ Svakako se pobrinite za uspostavu zadovoljavajućeg mirovinskog sustava.

Vojna obveza i prigovor savjesti

U gotovo svim državama, ustavi sadržavaju odredbu prema kojoj je obrana države dužnost i moralna obveza svakoga građanina. U nekim državama ta dužnost predstavlja zakonom propisanu obvezu koja se izvršava obveznim odsluženjem vojnoga roka, kako bi svaki građanin bio spreman služiti u oružanim snagama kad god to državna vlada smatra nužnim. Vojna obveza, odnosno obveza odsluženja vojnog roka za sve građane (uglavnom muškog spola) često je predviđena ustavom, a uvijek je obuhvaćena zakonom kojim se pobliže određuje:

- ✓ tko podliježe obvezi odsluženja vojnog roka;
- ✓ trajanje vojnog roka;
- ✓ uvjeti odgode/oslobađanja od obveze odsluženja vojnog roka;
- ✓ postupci novačenja;
- ✓ kaznene mjere u slučaju neizvršenja novačke obveze; i
- ✓ najniža i najviša dob.

K tomu, u većini je zemalja zakonom predviđeno i pravo odbijanja nošenja oružja, tj. pravo na prigovor savjesti i civilnu službu.

Koristi i poželjnost obveze služenja vojnog roka

Mnoge zemlje i dalje imaju ročnu vojsku. Jedan je od važnih razloga i to da se na vojnu obvezu u njima gleda kao na dragocjenu sastavnicu demokracije i nacionalne kulture. Ipak, obvezno se odsluženje vojnog roka danas sve više osporava u zemljama diljem svijeta. Ova rasprava dovodi u pitanje korisnost i poželjnost obveze služenja vojnog roka u suvremenoj vojsci s obzirom na novu narav oružanih sukoba. Nekoliko je zemalja većukinulo ili u bliskoj budućnosti namjerava ukinuti obvezu služenja vojnog roka. To je 2001. godine učinila čak i Francuska zemlja koja je "izumila" vojnu obvezu u suvremenijoj povijesti. Neki predviđaju kraj masovne vojske i njezinu zamjenu dobrovoljačkim snagama koje će biti malene, opremljene visokom tehnologijom i vrlo pokretljive.

Prilog 68.

Vojna obveza diljem svijeta

Podlijeganje obvezi služenja vojnog roka: u većini zemalja, vojna obveza nastaje u dobi od 18 godina, no u nekim zemljama riječ je o dobi od 16, 17, 19 ili 20 godina. Danas se u nekoliko zemalja kao novaci prihvaćaju i osobe ženskoga spola.

Trajanje vojnog roka: obično se kreće u rasponu od šest mjeseci do najviše tri godine. Prigovor savjesti i civilna služba: otprilike pola svih zemalja prihvaća argumente prigovora savjesti i uvela je civilnu službu.

U većini slučajeva, za odbijanje izvršenja obveze odsluženja vojnog roka određuje se zatvorska kazna.

Izvor: Izvješće glavnog tajnika sastavljeno slijedom rezolucije Povjerenstva br. 1995/83, UNCHR, 1997. E/CN.4/1997/99

Dobre i loše strane obveze služenja vojnog roka

Pri razmatranju dobrih i loših aspekata obveze služenja vojnog roka, parlamentarci bi možda trebali povesti računa o sljedećim pitanjima:

Zašto zadržati obvezu služenja vojnog roka?

Razlozi u prilog obveze služenja vojnog roku obuhvaćaju poglavito sljedeće:

- ✓ Obveza služenja vojnog roka često se povezuje s pojmom demokracije jer je riječ o zakonskoj obvezi i moralnoj dužnosti svakoga (uglavnom muškog) građanina i zato što se svi na koje se odnosi njome stavljaju u ravnopravan položaj: svi podliježu obvezi služenja, bez obzira na klasu, vjeroispovijed ili rasu. U nekim zemljama, obveza se primjenjuje i bez obzira na spol jer se služenje vojnoga roka tiče i muškaraca i žena.
- ✓ Ročnici su također građani u vojnoj odori i njihova nazočnost priječi oružane snage u svakoj nakani da postanu država unutar države. Stoga se obveza služenja vojnoga roka može promatrati kao demokratska spona između društva i oružanih snaga.
- ✓ Općenito gledano, vojske s ročnim sastavom jeftinije su nego dobrovoljačke vojske jer su plaće ročnika daleko niže od plaća profesionalnih vojnika.

Obveza služenja vojnog roka okuplja ljude iz svih slojeva i kutova društva. Ročnici tako sa sobom donose u oružane snage cijeli niz različitih obrazovnih podloga i radnih iskustava, počevši od računovođa ili inženjera, pa sve do vodoinstalatera ili poljoprivrednika. Oružane se snage mogu itekako okoristiti tim obrazovnim podlogama i radnim iskustvom, pa čak i tijekom mirovnih misija u kojima mogu sudjelovati i ročnici i u kojima oružane snage daju obol izgradnji infrastrukture i institucija u zemljama koje su izašle iz razdoblja sukoba.

Zašto ukinuti obvezu služenja vojnog roka?

Naše proučavanje problematike obveze služenja vojnog roka diljem svijeta upozorava na sljedeće glavne razloge za ukidanje masovne vojske, a samim time i ročnog sustava:

- ✓ U proteklih 25 godina, a posebice nakon završetka Hladnoga rata, oružane su se snage mnogih zemalja smanjile, što je dovelo i do razmjerno manjeg udjela ročnika potrebnih za službu u vojsci (a što je, pak, u javnosti katkad stvaralo nezadovoljstvo zbog nepravedne raspodjele tereta obveze odsluženja vojnog roka). Veličina vojski osobito je smanjena u zemljama euroatlantskoga područja. Afričke i azijske zemlje, kako se čini, izvlače manju korist iz mirovne dividende u smislu smanjivanja svojih oružanih snaga nakon Hladnoga rata.
- ✓ Oružane snage sve se više profesionaliziraju i sve su ovisnije o naprednoj tehnologiji. često je potrebna dugotrajna obuka prije nego što se vojnici osposobe za rukovanje složenim, suvremenim sustavima naoružanja. Budući da ročnici uglavnom ne služe dovoljno dugo da bi se upoznali s tim sustavima, vojske se obično sve više oslanjaju na profesionalne dobrovoljce.
- ✓ Mirovne misije ne zahtijevaju samo temeljne vojne vještine, nego i pregovaračke i druge sposobnosti. Mnogi ročnici služe prekratko da bi usvojili onu razinu vještina i iskustva koja je poželjna za izvršenje složenih mirovnih operacija u društvima koja su netom izašla iz sukoba.
- ✓ U određenim zemljama uloga je ročnika ustavom ograničena na obranu državnoga teritorija, a njihovo se slanje u inozemstvo smatra protupravnim.

Prilog 69.

Zlostavljanje ročnika

U ročnoj vojsci često postoji neslužbena hijerarhija između “mladih i starih” ročnika. Ta je neslužbena hijerarhija važna jer stariji ročnici poučavaju mlađe o pravilima i običajima vojske. Ona pridonosi i stvaranju društvenog tkiva vojske. No, stariji ročnici u mnogim slučajevima ovu neslužbenu hijerarhiju zlorabe u svoju osobnu korist, pri čemu ročnike prisiljavaju na preuzimanje dužnosti i zlostavljaju ih. Ako nije pod dovoljnim nadzorom časnika, ta neslužbena hijerarhija može u potpunosti izmaknuti nadzoru i dovesti do situacije u kojoj se mlađi ročnici suočavaju sa zlostavljanjem, fizičkim nasiljem i zastrašivanjem. Prema podacima Europskoga vijeća organizacija ročnika (ECCO), zlostavljanje je jedna od glavnih teškoća na koje nailaze mladi ročnici, a katkad uzrokuje i ozbiljne ozljede koje katkad ostavljaju trajne posljedice ili čak imaju smrtni ishod ili dovode do samoubojstva. Radi zaštite ročnika i ugleda vojske, zlostavljanje bi valjalo spriječiti provođenjem strogog časničkog nadzora. K tomu, ustanove za unutarnji i vanjski nadzor morale bi progoniti počinitelje najtežih djela i ponovno uspostaviti vladavinu prava u vojsci.

Izvor: Ilona Kiss, Prava ročnika u mirnodopskim uvjetima, 2001. na internetskoj stranici www.dcaf.ch i ECCO (vidi Crnu knjigu o pravima ročnika u Srednjoj i Istočnoj Europi, 1996. na internetskoj stranici <http://www.xs4.all.nl/~ecool/>)

Prigovor savjesti i civilna služba

Neki ljudi svoju dužnost obrane domovine dovode u pitanje na temelju ostalih moralnih imperativa poput vjere ("ne ubij") ili osobnog uvjerenja (nenasilje). Stoga nije rijetkost da se ti ljudi podvrgavaju strogim kaznama, uključujući smrtnu, zbog nepoštovanja obveza koje nameće država.

Tijekom druge polovine protekloga stoljeća, rodio se i široko je prihvaćen pojam prava na odbijanje stupanja u oružane snage i nošenja oružja. U cijelome nizu zemalja to je pravo čak predviđeno zakonom. Ovakav se razvoj događaja poklopio i s ukidanjem obveze služenja vojnog roka u određenim zemljama (Velikoj Britaniji, Njemačkoj, Irskoj, Nizozemskoj, Belgiji, Luksemburgu, Francuskoj, Španjolskoj, Italiji i Portugalu).

Prigovarači savjesti mogu se smatrati osobama koje se opiru nošenju oružja ili osuđuju bilo kakvu vrstu vojne obuke i službe. Iako svi prigovarači svoj stav zauzimaju na temelju savjesti, za svoja uvjerenja mogu imati različite vjerske, filozofske ili političke razloge.

Parlamentarna odluka

Kako su slučajevi prigovora savjesti postajali sve češći, parlamenti određenih država odlučili su zakonom urediti okolnosti u kojima građani pozvani na odsluženje vojnoga roka mogu izbjeći tu obvezu. To je bio slučaj u SAD-u i svim zapadnoeuropskim državama, pri čemu je Grčka zadnja priznala status prigovarača savjesti, 1997. godine.

U državama u kojima nisu priznati, prigovarači savjesti obično su izloženi progonu na temelju bijega s dužnosti (dezertiranja) ili izdaje dva kaznena djela koja obično povlače vrlo strogu kaznu. U drugim, pak, državama, postoji posebna vrsta kaznenog djela ("trajan neposluh") koja je predviđena vojnim zakonima i pravilnicima.

Priznavanje statusa prigovarača savjesti: tko odlučuje i prema kojoj osnovi?

Postupak svrstavanja među prigovarače savjesti obično obuhvaća obrazloženje o tome kako je dotična osoba došla do svojih uvjerenja, načina na koji su ta uvjerenja utjecala na njezin život i kako se ta uvjerenja kose s obvezom služenja vojnog roka. Rješenja o prihvaćanju statusa prigovarača savjesti u slučaju određenog novaka obično donosi povjerenstvo pri Ministarstvu rada (Švicarska, Bugarska), Ministarstvu unutarnjih poslova (Slovenija) ili Ministarstvu pravosuđa (Hrvatska).

Prigovor savjesti kao ljudsko pravo

U travnju 2000. godine, na temelju načela navedenih u njegovoj rezoluciji 1998/77, Povjerenstvo Ujedinjenih naroda za ljudska prava prihvatilo je bez glasovanja rezoluciju 2000/34 kojom se priznaje pravo svakoga pojedinca da iz razloga savjesti prigovori obvezi služenja vojnog roka, ostvarujući tako legitimno pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi, kako je predviđeno Općom deklaracijom o pravima čovjeka i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima. Godine 1993. UN-ov je Odbor za ljudska prava većpotvrdio da prigovor savjesti predstavlja pravo koje proizlazi iz članka

18. spomenutog Pakta “ako se obveza uporabe smrtonosne sile ozbiljno kosi sa slobodom savjesti i pravom na prakticiranje vlastite vjeroispovijedi ili uvjerenja”. Odbor UN-a nadalje je istaknuo da se, “kada je to pravo priznato zakonom ili praksom, između prigovarača savjesti (...) neće praviti nikakva razlika na temelju naravi njihovih posebnih uvjerenja; također, prema prigovaračima savjesti neće biti nikakve diskriminacije jer nisu izvršili obvezu služenja vojnog roka.”

Prilog 70.

Rezolucija 1998/97 Povjerenstva UN-a za ljudska prava: prigovor savjesti protiv služenja vojnoga roka

Komisija, (...)

Imajući na umu da je Općom deklaracijom o pravima čovjeka i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima priznato pravo svakog pojedinca na život, slobodu i osobnu sigurnost, kao i pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi te pravo da se prema njemu postupa bez ikakve diskriminacije, (...) *Uzimajući* u obzir da prigovor savjesti na služenje vojnog roka proizlazi iz načela i razloga savjesti, uključujući duboka uvjerenja koja proizlaze iz vjerskih, moralnih, etičkih, humanitarnih ili sličnih pobuda, (...)

1. *Svrća pozornost* na pravo svakog pojedinca na ulaganje prigovora savjesti protiv služenja vojnog roka kao legitimno ostvarenje prava na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi, a kako je utvrđeno člankom 18. Opće deklaracije o pravima čovjeka i člankom 18. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima;
2. *Pozdravlja* činjenicu da se u određenim državama zahtjevi za ostvarenjem prava na prigovor savjesti prihvaćaju kao valjani bez provođenja ikakve istrage;
3. *Poziva* države koje nemaju takav sustav da ustanove neovisna i nepristrana tijela nadležna za donošenje odluka, sa zadaćom utvrđivanja vjerodostojnosti prigovora savjesti u pojedinom slučaju, uz vođenje računa o potrebi da se među prigovaračima savjesti ne pravi nikakva razlika na temelju naravi njihovih posebnih uvjerenja;
4. *Podsjeća* države sa sustavom obveznog služenja vojnog roka na svoju preporuku da, ako to već nisu učinile, za prigovarače savjesti predvide različite oblike zamjenske službe u skladu s osnovama za njihov prigovor savjesti, a koji će biti neorbene ili civilne naravi, u javnome interesu i bez značajka kažnjavanja.
5. *Naglašava* da bi države trebale poduzeti nužne mjere kako bi se suzdržale od podvrgavanja prigovarača savjesti zatvorskoj kazni i opetovanu kažnjavanju zbog neizvršenja obveze služenja vojnog roka te podsjeća da nikoga ne bi trebalo opetovano pozivati na odgovornost ili kažnjavati zbog prekršaja ili kaznenog djela u vezi s kojim je većpravomoćno osuđen ili oslobođen krivnje u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom pojedine države; (...)

Rezolucija 1998/77, UNCHR

Zamjenska služba

U većini država u kojima se priznaje status prigovarača savjesti zakonom je predviđena državna služba koja se obavlja kao zamjena za odsluženje vojnog roka. Ova zamjenska služba može poprimiti dva osnovna oblika:

- ✓ služba u oružanim snagama bez nošenja oružja;
- ✓ rad u ustanovama socijalne skrbi poput bolnica, domova umirovljenika, ustanova za osobe s invaliditetom itd., a katkad i u nevladinim ili međuvladinim drugama.

Zamjenska služba obično traje dulje nego vojni rok. Primjerice, u Francuskoj je nekada trajala 20 mjeseci, dok se vojni rok služio samo 10 mjeseci; u Austriji traje 12 mjeseci, dok vojni rok traje samo sedam mjeseci; u Bugarskoj traje dvije godine, a vojni se rok služi samo šest do devet mjeseci.

Prilog 71.

Zamjenska služba: švicarski primjer

Švicarska je jedna od nekolicine zapadnoeuropskih zemalja čija vojska još ima ročni sastav. To je uređeno Ustavom (čl. 59.1), Zakonom o vojnom ustroju iz 1995. i Zakonom o službi u oružanim snagama iz 1995. Vojna se obveza primjenjuje na sve muškarce u dobi od 20 do 42 godine, a za više činove, do 55 godina. Osnovni vojni rok traje četiri mjeseca, ali se nakon toga svake dvije godine služi po tri tjedna, a tu su i godišnje vježbe gađanja.

Zakonom o zamjenskoj službi iz 1996. godine priznato je pravo na prigovor savjesti iz etičkih, moralno-filozofskih i vjerskih razloga. Ministarstvo industrije i rada zaprima zahtjeve o kojima odlučuje tročlano Povjerenstvo koje se bira iz redova 120 povjerenika angažiranih putem novinskih oglasa. Status prigovarača savjesti priznat je za oko pet posto osoba koje su navršile dob u kojoj nastaje novačka obveza. Oni čije pravo da budu smatrani prigovaračima savjesti nije priznato, ali se još opiru novačenju, podliježu zatvorskoj kazni od četiri do pet mjeseci.

Prigovarači savjesti dužni su obavljati civilnu službu kao zamjenu za odsluženje vojnog roka. Ta se služba sastoji od 450 dana rada u bilo kojem javnom ili privatnom tijelu koje obavlja neku djelatnost u javnome interesu. Može se odraditi u bolnicama, centrima za mladež, istraživačkim centrima pri sveučilištima, u šumarstvu itd.

Izvor: Europski ured za prigovor savjesti (EBCO)

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Obveza služenja vojnog roka: da ili ne?

- ▷ Pažljivo odvagajte sve razloge za i protiv u svojim vlastitim domaćim okolnostima.
- ▷ S time u vezi, imajte na umu sve bitne čimbenike navedene u ovom poglavlju i provjerite u kojoj su mjeri oni primjenjivi na vaše domaće prilike.

Izloženosť ročnika zlonamjernu ili ponižavajućem postupanju

- ▷ Djelujte britko u slučaju bilo kakvih navoda o izlaganju ročnika zloporabi, uznemiravanju ili nasilju.
- ▷ Pobrinite se za provođenje temeljitih istraga i, prema potrebi, određivanje kaznenih mjera pred nadležnim tijelom i njihovu bezodvlačnu primjenu.
- ▷ Ako u vašoj zemlji još nije ustanovljen ured pučkoga pravobranitelja za obranu, razmotrite predlaganje osnivanja takvog tijela i njegovog ovlašćivanja za rješavanje pitanja zlonamjernog ili ponižavajućeg postupanja prema ročnicima.

Status prigovarača savjesti

- ▷ Provjerite pravni položaj prigovarača savjesti u svojoj zemlji i, prema potrebi, razmotrite poduzimanje koraka s ciljem njegovog zakonskog utvrđivanja ili unapređivanja postojećeg zakonodavstva.
- ▷ U tom smislu, svakako pribavite aktualne podatke o pristupu tom pitanju te pravnim i praktičnim prilikama u drugim državama.

Zamjenska služba

- ▷ Provjerite je li u vašoj zemlji zakonom predviđena zamjenska služba i, prema potrebi, razmotrite poduzimanje koraka s ciljem njezina zakonskog utvrđivanja ili unapređivanja postojećeg zakonodavstva.
- ▷ U tom smislu, svakako pribavite aktualne podatke o pristupu tom pitanju te pravnim i praktičnim prilikama u drugim državama.

Glava VIII.

**Materijalna sredstva:
ostvarivanje djelotvornog nadzora nad
prometom i nabavkom naoružanja**

Poglavlje 28.

Nabava naoružanja i vojne opreme

Politika nabave treba proizlaziti iz “viših” planova i politika poput koncepcije nacionalne sigurnosti ili obrambene strategije. Sve potrebe za novim naoružanjem i vojnom opremom treba razmatrati vodeći računa o njihovom učinku i značenju za politiku nacionalne sigurnosti.

Koncepcija nacionalne sigurnosti pridonosi postizanju stabilnosti u postupku upravljanja obranom i povećava predvidljivost u utvrđivanju dugoročne obrambene politike. Stalno usklađivanje ciljeva nacionalne obrambene politike sa sredstvima dodijeljenim obrambenom sektoru nužno je baškao i održavanje ravnoteže između obrambenog sektora i društva.

Transparentnost u nabavi naoružanja

U svakoj snažnijoj demokraciji, proračunske djelatnosti, a posebice nabava naoružanja, moraju se odlikovati transparentnošću i odgovornošću prema javnosti. S gledišta javne odgovornosti, mora postojati veza između politike, planova, proračuna i nabave naoružanja. No, to se svagdje baši ne uzima zdravo za gotovo. Nažalost, u većini zemalja parlament ima ograničen utjecaj na nabavku naoružanja, ako ga uopće i ima.

Pri raspoređivanju sredstava ili odobravanju određenog postupka nabave, nužno je da parlament provjeri zakonitost predmetnog postupka, vodeći pritom posebno računa o međunarodnim propisima ili sporazumima kojima se ograničava proizvodnja, trgovina ili uporaba određenih vrsta naoružanja, kao što su Ugovor o neširenju nuklearnog oružja (1968.), Otavska konvencija o zabrani uporabe, gomilanja zaliha, proizvodnje i prometa protupješačkih mina i o njihovu uništenju (1997.), rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a itd.

K tomu, parlamenti mogu naići na teškoće i u neizbježno složenim pokušajima izračunavanja troškova znatnije vojne opreme tijekom višegodišnjeg razdoblja. Zato su zemlje koje su izašle iz razdoblja sukoba i zemlje u razvoju osobito izložene pritiscima vanjskih i domaćih dobavljača oružja koji, po samoj definiciji, svoje proizvode nastoje prodati po najboljoj mogućoj cijeni i koji imaju malo razumijevanja za potrebe demokratskog nadzora.

Stoga je za parlamente osobito važna uspostava posebnih odbora ili pododбора zaduženih za nabavu naoružanja. Na taj način mogu pospješiti transparentnost postupka nabave naoružanja i prisiliti izvršnu vlast na odgovornost prema narodu. No, teškoća s kojom će se parlamenti tu suočiti proizlazi iz činjenice da vlade nevoljko objavljuju brojeve vezane uz održavanje i potrebu kupnje znatnijega konvencionalnog naoružanja (zrakoplova, oklopnih vozila, topništva, sustava navođenja i radarskih sustava, projektila i ratnih brodova), a u velikoj su mjeri jošmanje spremne objaviti podatke o posjedu i prometu manjih vrsta naoružanja (s promjerom cijevi do 100 mm), poznatijeg kao streljačko oružje i lako naoružanje.

Pri ulasku u postupak nabave oružja, vlada će u idealnim okolnostima surađivati s parlamentom ne bi li osigurala da preambiciozan plan nabave dugoročno gledano financijski ne optereti državu. Programe nabave naoružanja treba promatrati u kontekstu drugih javnih prioriteta. Dakle, u postupku donošenja odluka valja povesti računa ne samo o vojnim, nego i o drugim prioritetima. Parlament mora ocijeniti učinak i financijski teret nabave oružja za cijelo društvo.

Prilog 72.

Zašto bi parlamenti trebali voditi brigu o nabavi oružja?

- ▷ U pitanju su javna sredstva;
- ▷ Pri donošenju odluka o sustavima naoružanja nije riječ samo o stručno-tehničkim i sigurnosnim pitanjima, nego i o odlučivanju o tome treba li novac utrošiti na “puške ili med i mlijeko”, a ako ga treba utrošiti na “puške”, onda kakve “puške”, koliko i zašto.
- ▷ Nabava naoružanja ne smije financijski opteretiti zemlju ni kratkoročno ni dugoročno (uključujući troškove cjelokupnog životnog vijeka naoružanja);
- ▷ Parlamentarnim bi se nadzorom izdaci za naoružanje trebali uravnotežiti s potrebama društvenih djelatnosti.
- ▷ Transparentnim postupcima nabave naoružanja, uz odgovornost prema parlamentu, izbjegava se korupcija, rasipanje i zloraba javnih sredstava.
- ▷ Parlamentarni i javni nadzor može dovesti do ublažavanja opasnosti od regionalnih spirala u nabavi naoružanja.

Može li tajnost biti opravdana posebnim okolnostima?

Pri određivanju svake javne politike, uključujući prodaju i nabavu naoružanja, valja se rukovoditi načelima dobrog upravljanja, a posebice transparentnosti. Stoga postoji potreba za razmatranjem vrsta posebnih okolnosti koje bi donošenje odluka na području obrane mogle učiniti iznimkom i opravdati potrebu za tajnošću.

Smjernice za prodaju i nabavu oružja trebale bi se temeljiti na načelima transparentnosti i javne odgovornosti. Valja izričito navesti razloge za tajnost u postupku donošenja odluka, bilo na zahtjev primatelja ili zemalja iz kojih se oružje nabavlja. Ako takvi razlozi dovode do mogućnosti pojave korupcije u određenom poslu, tada tu opasnost moraju utvrditi obje strane, uz utvrđivanje odgovarajućih mjera radi otklanjanja svake takve mogućnosti.

Prilog 73.

Loša ili nejasna politika nabave oružja ili izrazito povjerljivi postupci nabavke mogu dovesti do...

- ▷ nedovoljnog ispitivanja svrhe nabave sustava naoružanja;
- ▷ neučinkovitosti vladinih odluka s nezdravim posljedicama za nacionalnu i regionalnu sigurnost;
- ▷ straha u susjednim zemljama;
- ▷ korupcije u nabavi oružja i donošenju svih odluka o nabavi vezanima uz vojsku;
- ▷ ozbiljnog narušavanja povjerenja javnosti u oružane snage, koje zbog toga mogu izgubiti ugled i postati izložene nepotrebnim raspravama.

Sveobuhvatno donošenje odluka o nabavi

U slučaju nabave znatnijih sustava naoružanja, postupkom donošenja odluka valja utvrditi i obuhvatiti metode koje se rabe na sljedećim područjima:

- ✓ postupci ocjene prijetnji;
- ✓ dugoročna koncepcija jačanja obrambenih sposobnosti;
- ✓ utvrđivanje materijala potrebnih za novu opremu;
- ✓ raspodjela proračunskih sredstava za nabavu naoružanja;
- ✓ postupci osiguranja tehničke kakvoće i revizije uspješnosti izvedbe nakon nabave;
- ✓ izračun troškova cjelokupnog vijeka trajanja, uključujući održavanja, posuvremenjavanje itd.;
- ✓ ocjena ponuda za kompenzaciju i prijeboj.

Uvođenjem postupka parlamentarnog nadzora i preispitivanja u sve navedene faze smanjit će se izgledi za uvlačenje rasipništva, pronevjera i zloraba u vladin sustav donošenja odluka. Da bi obavljali djelotvoran nadzor, parlamenti bi od vlada trebali tražiti da ih neprestano obavješćuju o svim fazama postupka nabavke naoružanja. Štoviše, parlamenti bi trebali imati pravo odlučivanja o svim ugovorima o nabavi. Nizozemski parlament predstavlja primjer zakonodavnog tijela koje prati sve faze postupka donošenja odluka o nabavi (vidi prilog 74.).

Prilog 74.

Nizozemska politike nabave za potrebe obrane: dimenzija parlamentarnog nadzora

Nizozemska se može pohvaliti dugom i snažnom tradicijom i praksom strogo parlamentarnog nadzora nabave na području obrane. U načelu, kroz parlament moraju proći sve odluke o nabavama koje prelaze vrijednost 25 milijuna eura (približno 25 milijuna dolara). To se ostvaruje putem takozvanog nabavnog postupka. Vlada (točnije, Državno ministarstvo obrane u čijem su djelokrugu materijalna sredstva za potrebe obrane) šalje jednu od četiri vrste dopisa (A, B, C odnosno D), ovisno o fazi nabave. Bez ulaženja u pojedinosti, različite se faze u osnovi kreću od pojave potrebe za novim sustavom naoružanja (ili nasljednikom postojećeg) pa sve do konkretnog prijedloga za kupnju sustava X od proizvođača Y.

Parlament može utjecati na odluke u svakoj fazi nabavnog postupka. Tako kada vlada utvrdi potrebu za zamjenom i kupnjom (ili predloži broj sustava koje treba nabaviti), parlament se tom prijedlogu može suprotstaviti ili ga izmijeniti. Konačna odluka o nabavi (tj. odobrenje) može također biti osporena ili izmijenjena, iako se u praksi to ne događa baš često. U većini slučajevima, na vladine namjere tijekom cijeloga postupka utječu četiri spomenuta dopisa (A, B, C i D) o kojima se raspravlja u parlamentu.

Za veće projekte čija vrijednost prelazi 100 milijuna eura, utvrđen je poseban postupak ("Veliki projekti") koji podrazumijeva još iscrpnije i učestalije izvješćivanje parlamenta. Kao dobar primjer možemo spomenuti namjeru nizozemske Vlade da sudjeluje u razvojnoj fazi programa "Joint Strike Fighter" (u doslovnom prijevodu "Zajednički udarni lovac"), tj. razvoju američkog zrakoplova koji bi trebao naslijediti F-16. No, tu su i drugi važniji projekti, npr. Pokretna zračna brigada.

Sve u svemu, čini se da se postojeće stanje u Nizozemskoj uglavnom ocjenjuje kao zadovoljavajuće. Vode se rasprave o financijskom pragu i svrsishodnosti tako detaljnog parlamentarnog nadzora nad katkad iznimno stručnim postupkom. U tome smislu postavljaju se pitanja kvalitete i neovisnosti vladinih podataka i poželjnosti "protudokaza" koje bi, primjerice, iznijela neka neovisna institucija za obranu. Napokon, često se raspravlja i o ulozi industrije i lobista i njihovu pristupu članovima odbora za obranu. No, do sada u tom pogledu nije zabilježen ni jedan veći incident, a kamoli skandal.

Izvor: Jan Hoekema, bivši zastupnik u nizozemskom Parlamentu, 2002.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Nadziranje nabave naoružanja

- ▷ Parlamentarni nadzor nabave naoružanja treba propisati zakonom.
- ▷ Pobrinite se da parlamentarni nadzor sigurnosnoga sektora bude sveobuhvatan i pokriva sve oblike nabave, uz posebno vođenje računa o:



- sigurnosnim potrebama;
- regionalnim političkim posljedicama u smislu vjerojatnosti negativnih odgovora koji bi doveli do regionalne utrke u naoružanju;
- opterećenju proračuna (kratkoročnom i dugoročnom); i
- učincima na domaću industriju u privatnom i javnom sektoru.

Transparentnost i odgovornost u nabavi naoružanja

- ▷ Pobrinite se da parlament ima utjecaja na postupak nabave naoružanja i vojne opreme.
- ▷ Zahtijevajte da se parlamentu ili njegovom nadležnom odboru kad god je to potrebno podnese detaljno i aktualno izvješće o posjedovanju i tehničkoj kvaliteti znatnijega konvencionalnog naoružanja (zrakoplova, oklopnih vozila, topništva, sustava navođenja i radarskih sustava, projektila i ratnih brodova) i manjih vrsta oružja (s promjerom cijevi do 100 mm), kao i o razlozima za kupnju novog naoružanja.
- ▷ Pobrinite se da se parlamentu predoči dugoročna koncepcija jačanja obrambenih sposobnosti.
- ▷ Pobrinite se da pitanja vezana uz tajnost u pojedinim postupcima nabave može rješavati te da ih doista i rješava parlament ili njegov nadležni odbor, i to putem zakonom utvrđenog postupka kojim će se zajamčiti odgovornost uz istodobno čuvanje vojnih tajni.

Ispitivanje učinaka nabavke

- ▷ Ispitajte usklađenost plana nabave sa sigurnosnom politikom.
- ▷ Pobrinite se da parlament prouči i ocijeni financijski teret nabave oružja u usporedbi s drugim javnim potrebama i društvenim prioritetima kako bi se spriječila svaka neuravnoteženost sa štetnim učincima na razvoj te gospodarsku i društven stabilnost zemlje.
- ▷ Primjenjujte parlamentarni postupak radi sprječavanja preambicioznih odluka o nabavci. Parlamenti bi trebali osigurati izradu racionalnih planova koji dugoročno neće izložiti zemlju vojnom opterećenju.

Revizija nabavke

- ▷ Pratite usklađenost obrambene politike i planova, obrambenog proračuna i stvarnih izdataka za naoružanje i vojnu opremu.
- ▷ Provodite revizije uspješnosti izvedbe sustava naoružanja nakon nabave, tj. nakon izvršenja ugovora (najmanje u tri točke/faze životnog vijeka naoružanja).

Parlamentarni odbor za nabavku

- ▷ Ako već ne postoji, osnujte parlamentarni odbor ili pododbor za nabavku naoružanja jer ćete tako pridati dodatnu težinu međusobnoj povezanosti planiranja politike, financijskog planiranja i revizije, obrambene industrije te istraživanja i razvoja.
- ▷ S time u vezi, zatražite i proučite podatke o djelokrugu, postupcima i uspješnosti sličnih tijela u drugim parlamentima.
- ▷ Pobrinite se da vašem parlamentarnom tijelu bude omogućen pristup stručnim savjetima i njihovo korištenje.

Trgovina i promet naoružanja

Parlamenti bi morali odigrati vrlo važnu ulogu u nadziranju trgovine i prometa naoružanja. Pravila i postupci kojima se rukovodi nabava naoružanja moraju biti u skladu s odredbama domaćeg zakona o javnoj nabavi, zakona o državnome proračunu i financijama ili zakona o obveznim odnosima i rješavanju sporova. Glavne značajke politike trgovine i prometa naoružanja i njezin pravni okvir trebaju se temeljiti na načelima transparentnosti i odgovornosti.

Prilog 75.

Promet naoružanja: definicija

Općenito se smatra da promet naoružanja obuhvaća sve djelatnosti u kojima države i nedržavni subjekti sudjeluju radi stjecanja ili prodaje naoružanja. Promet naoružanja uključuje prodaju ili trgovinu, kupnju ili nabavu, kao i darovanje oružja.

Državna politika trgovine i prometa naoružanja

Vlada bi trebala utvrditi politiku i izraditi zakone o prodaji naoružanja, koje bi zatim podnijela parlamentu na odobrenje. Politikom treba pobliže odrediti osnovna načela prodaje konvencionalnog oružja, a treba je razraditi uz vođenje posebnog računa o sljedećem:

- ✓ Uvoz i izvoz konvencionalnog naoružanja trebaju podlijegati nadzoru jednog ili više nadležnih parlamentarnih odbora;
- ✓ Propisi o trgovini naoružanjem trebaju biti u skladu s načelima Povelje UN-a, međunarodnog prava, UN-ovih embarga na uvoz oružja, a pri njihovoj izradi treba voditi računa i o gospodarskim, političkim, etičkim i sigurnosnim pitanjima važnima za zemlje koje kupuju naoružanje;
- ✓ U postupku donošenja odluka treba se pridržavati načela transparentnosti kako bi se osigurala čestitost i profesionalna odgovornost.
- ✓ Mehanizme suzbijanja neetičnih kupoprodajnih postupaka treba utvrditi zakonom, na temelju UN-ovih i drugih mjerodavnih preporuka i najboljih običaja u drugim zemljama. Dobavljači i kupci trebali bi utvrditi kodeks čestitosti.
- ✓ Parlament bi trebao imati mogućnost da se uvjeri jesu li su narav i vrsta naoružanja koji su predmet prodaje u skladu sa stvarnim potrebama odredišnih zemalja i odobrenjima njihovih parlamenata.
- ✓ Parlamenti zemalja dobavljača oružja trebali bi se moći uvjeriti poštuju li se se u odredišnim zemljama ljudska prava i temeljne slobode te da li su u postupak donošenja odluka o nabavi oružja uvedeni djelotvorni mehanizmi odgovornosti;

- ✓ Parlament bi se trebao moći uvjeriti da se prodajom naoružanja neće ugroziti mir, pojačati regionalne napetosti ili oružani sukobi, prouzročiti spiralni rast prodaje naoružanja u regiji ili povećati regionalna nestabilnost zbog uvođenja destabilizirajućih sustava naoružanja ili količina streljačkog ili lakog oružja. Ako parlamentarni odbor za obranu pokrene regionalni dijalog o prijateljama regionalnoj stabilnosti, prekomjerna nabava i s njome povezana tajnost koja otvara put korupciji postat će predmetom regionalne rasprave.
- ✓ Valja uvesti mjere radi sprječavanja ponovnog izvoza ili preusmjeravanja oružja prodanog određenoj zemlji u svrhe koje su u suprotnosti s uvjetima navedenim u uvoznoj dozvoli.

Parlament mora uvesti neovisni revizijski postupak koji će se provoditi na temelju zakonskih ovlasti i kojim će se zajamčiti da domaći postupci prodaje naoružanja podliježu neovisnoj analizi i nadzoru. Taj se postupak mora provoditi u skladu s načelima i smjernicama koje odredi parlament. Prilog 76. sadržava primjere međunarodnih sporazuma i kodeksa ponašanja mjerodavnih za državnu politiku trgovine naoružanjem.

Prilog 76.

Regionalni sporazumi o prometu naoružanja

▷ Europski kodeks ponašanja

8. lipnja 1998. godine, Vijeće Europske unije donijelo je rezoluciju o Europskom kodeksu ponašanja. Namjera ove rezolucije bila je spriječiti dotok oružja iz zemalja Europske unije u nestabilna svjetska područja gdje bi moglo doći do grubih povreda ljudskih prava. Države članice Europske unije donijele su ovu odluku nakon što su približno osam godina bile izložene pritiscima većeg broja nevladinih udruga koje su tražile usvajanje odgovorne politike trgovine naoružanjem. Kodeks sadržava popis osjetljivih odredišta i predviđa sustav provjere i praćenja poštovanja odredaba o krajnjoj namjeni, kao i sustav uzajamnog obavješćivanja i savjetovanja o izdavanju odnosno uskrati izvoznih dozvola.

Europski kodeks ponašanja nije pravno obvezujuća države potpisnice i ne postoji mehanizam njihovog pozivanja na odgovornost za nepridržavanje kodeksa. Dakle, države koje imaju strože izvozne propise trebaju ograničiti izvoz kršiteljima ljudskih prava i zatim izvršiti pritisak putem mehanizma bilateralnih dogovora.

Kodeks sadržava osam kriterija kojih su se države članice dužne pridržavati u slučaju izvoza naoružanja:

- 1) "Poštovanje međunarodnih obveza država članica EU, a posebice sankcija koje je uvelo Vijeće sigurnosti UN-a (...)
- 2) Poštovanje ljudskih prava u zemlji krajnjeg odredišta (...)
- 3) Unutarnje prilike u zemlji krajnjeg odredišta u smislu postojanja napetosti ili oružanih sukoba (...)
- 4) Država članica neće izdati izvoznu dozvolu ako postoji očita opasnost da bi predviđeni primatelj predmet predloženog izvoza iskoristio za napad na neku drugu zemlju ili za nasilno polaganje nekog teritorijalnog prava (...);
- 5) Nacionalna sigurnost država članica i teritorija za koje je u pogledu vanjskih odnosa odgovorna neka država članica, kao i teritorija prijateljskih i savezničkih zemalja (...)



- 6) Ponašanje zemlje kupca u odnosu na međunarodnu zajednicu, posebice što se tiče njezinog stava prema terorizmu, naravi saveza kojima pripada i poštivanja međunarodnog prava (...)
- 7) Prisutnost opasnosti da će oprema biti preusmjerena na području zemlje kupca ili ponovno izvezena pod nepoželjnim uvjetima (...)
- 8) Spojivost izvoza naoružanja s tehničkim i gospodarskim mogućnostima određene zemlje (...)"

Izvor: <http://europa.eu.int>

▷ Organizacija američkih država i promet naoružanja

Transparentnost regionalne trgovine naoružanjem na američkom kontinentu poboljšala se kada je 19 članica Organizacije američkih država (OAS) potpisalo sporazum o prometu konvencionalnog naoružanja. Međuameričkom konvencijom o transparentnosti u nabavi konvencionalnog naoružanja, prihvaćenoj na Glavnoj skupštini u Guatemala Cityju, od zemalja potpisnica traži se godišnje objavljivanje podataka o svim važnijim poslovima izvoza i uvoza naoružanja.

Prema članku III, "države potpisnice dužne su pohranitelju Konvencije podnositi godišnja izvješća o svom uvozu i izvozu konvencionalnog naoružanja tijekom prethodne kalendarske godine, uz navođenje podataka o državi izvoznici te količini i vrsti uvezenog konvencionalnog naoružanja u slučaju uvoza, odnosno o državi uvoznici te količini i vrsti izvezenog konvencionalnog naoružanja u slučaju izvoza. Svaka država potpisnica može nadopuniti podneseno izvješće svim dodatnim podacima koje smatra bitnima, kao što su podaci o namjeni i modelu konvencionalnog naoružanja (...). K tome, države su jedna drugu dužne obavješćivati o nabavi konvencionalnog oružja iz uvoza i domaće proizvodnje, ali i o činjenici da nije obavljena nikakva nabava (članak IV).

Izvor: <http://www.oas.org>, 2002.

Poštovanje međunarodnih embarga na uvoz oružja

Sankcije su sredstvo kojim međunarodna zajednica upozorava na svoju osudu ponašanja neke države ako potonja prijeti međunarodnom pravnom poretku ili međunarodnom miru i sigurnosti. Pravna osnova je sadržana u članku 41. Povelje UN-a, kojim se Vijeću sigurnosti UN-a daje pravo da države članice pozove na poduzimanje neoružanih mjera radi ponovne uspostave međunarodnog mira i sigurnosti. Od 1945. do 1990. godine, Vijeće sigurnosti UN-a nametnulo je sankcije samo dvjema zemljama. No, od 1990. godine, Vijeće je nametalo sankcije ukupno 12 puta.

U tome smislu, traženje "potvrde o krajnjem korisniku", u kojoj se točno navodi konačno odredište naoružanja, može predstavljati korisno sredstvo za kojim će parlament posegnuti u sklopu postupka davanja dozvole za promet oružja. Međutim, zabilježeni su mnogi slučajevi zlorabe koji su uključivali lažne potvrde o krajnjem korisniku.

UN-ov Upisnik konvencionalnog oružja

6. prosinca 1991. godine, Glavna je skupština prihvatila rezoluciju 46/36 L pod nazivom "Transparentnost u naoružavanju", kojom se od glavnog tajnika tražila uspostava i vođenje jedinstvenog i nediskriminirajućeg Upisnika konvencionalnog oružja pri Sjedištu Ujedinjenih naroda u New Yorku, koji će uključivati podatke o međunarodnom prometu oružja kao i podatke koje države članice dostave o vojnoj imovini, nabavi iz domaće proizvodnje i mjerodavnoj politici.

Upisnik se sastoji od sedam dogovorenih kategorija glavnog konvencionalnog oružja, uključujući tenkove, oklopna vozila, topničke sustave velikog kalibra, borbeno zrakoplovstvo, jurišne helikoptere, ratno brodovlje i rakete/raketne bacače. Upisnik se primjenjuje od 1992. Glavni tajnik podnosi Glavnoj skupštini redovna izvješća s podacima i informacijama koje dostavljaju vlade 110 država u vezi s uvozom i izvozom konvencionalnog oružja obuhvaćenog Upisnikom. Izvješće uključuje i podatke koje su Vlade dostavile o nabavi oružja iz domaće proizvodnje i o vojnoj imovini. Vidi internetsku stranicu <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

Potreba za "ciljanim sankcijama"

Glavni tajnik UN-a nazvao je opće gospodarske sankcije "nepreciznim instrumentom". One su katkad nedjelotvorne i često nanose štetu susjednim zemljama, baškao i običnim građanima zemalja koje su im na meti. Stoga neki smatraju da su potrebne ciljanije i uže usmjerene sankcije. Embargo na uvoz oružja je jedan od oblika ciljanih sankcija, uz zamrzavanje financijskih sredstava i zabranu putovanja. Na meti ciljanih sankcija su režim i vladajuća elita određene zemlje, dok su njeni obični građani ili oporbene snage pošteđeni. No, pokazalo se da je ciljane sankcije izrazito teško provesti i da nisu u potpunosti uspješne. Dakle, i njih je potrebno usavršiti i poboljšati (vidi prilog 77.).

Prilog 77.

“Izoštavanje” sankcija na uvoz oružja: što parlamenti mogu učiniti?

Parlamenti zemalja izvoznica oružja trebali bi osigurati stvaranje sljedećeg niza pretpostavki:

- ▷ zakonodavstvo, uključujući potrebne upravne smjernice i propise, kojim se kršenje UN-ovih embarga na uvoz oružja proglašava kaznenim djelom;
- ▷ suradnja unutar vlade, uz određivanje resora nadležnog za provođenje embarga;
- ▷ razmjena informacija i obavještajnih podataka među vladinim resorima i pojedinim vladama radi ustanovljavanja sumnjivih pošiljaka, odredišta, tranzitnih pravaca ili posrednika;
- ▷ kontrolni popisi u kojima se navodi roba pod embargom;
- ▷ ovlast zapljene pošiljaka koje su u očitoj suprotnosti s embargom, umjesto vraćanja robe u njezinu zemlju podrijetla;
- ▷ odredbe o zamrzavanju ili zapljeni imovinske koristi ostvarene prihodima ili nezakonitom isporukom oružja;
- ▷ ulaženje u trag i provjera pošiljki oružja kod kojih je prisutna opasnost od preusmjeravanja.

Izvor: utemeljeno na Internet-stranici BICC-a: www.bicc.de, 2002.

Poslijehladnoratovska ostavština: viškovi i promet oružja

Hladni je rat doveo do smanjenja veličine vojnih snaga diljem svijeta. To je značilo da su milijuni komada oružja smatrani suvišnim i proglašeni viškom. Izostanak dosljednog gospodarenja viškovima naoružanja širom svijeta doveo je do toga da su milijuni komada oružja prelazili iz ruku jedne države u drugu, ali i iz ruku država u posjed nedržavnih skupina, izmičući pritom svakom javnom nadzoru. Dakako, velik dio ovog naoružanja je preusmjeren u kanale trgovanja ukradenim oružjem ili je ukraden izravno iz loše čuvanih arsenala.

Oko dvije petine cjelokupnog konvencionalnog oružja kojim se trgovalo tijekom devedesetih godina protekloga stoljeća pristiglo je iz uskladištenih viškova. Glavni razlog stvaranja viškova oružja, kao pojave koja je obilježila međunarodnu trgovinu oružja tijekom devedesetih, leži u činjenici da su se golemi arsenali koji su pripadali bivšim zemljama Varšavskoga pakta iznenada našli izvan svakog nadzora središnjih tijela vlasti. S obzirom na njihove teške gospodarske prilike i široku dostupnost viškova oružja, ovi su golemi arsenali postali izvorom čvrste valute koja im je bila potrebna za zadovoljenje neposrednih financijskih potreba. S druge strane, istina je i da su mnoge kupoprodaje obavljene pod pokroviteljstvom zločinačkih mreža, bilo povezanih ili nepovezanih s političkim vodstvom dotičnih zemalja. No, bivše zemlje Varšavskoga pakta nisu bile usamljene u pretvaranju svojih arsenala u prihode od prodaje. Istim se poslom bavilo i više razvijenih zemalja te zemalja u razvoju.

Prilog 78.

Trgovanje viškom oružja: štetna popratna pojava razoružanja

“Unatoč padu u trgovini novim oružjem, statistički podaci ukazuju na rekordne razine trgovanja rabljenim oružjem iz vojnih viškova. Na promet ovog viška utjecala je kombinacija čimbenika ponude i potražnje. Ugovori o razoružanju, primirja i smanjeno razmještanje oružanih snaga doveli su do stvaranja zaliha u ukupnoj količini od čak 165.000 komada većeg oružja diljem svijeta, od čega je više od 18.000 izvezeno ili ustupljeno u razdoblju od 1990. do 1995. Trgovina viškovima oružja je 1994. po prvi puta nadmašila trgovinu novim naoružanjem. Raspoloživim viškovima oružja se sve više trguje po sniženim cijenama ili se ustupaju besplatno u okviru programa pomoći. Takva je trgovina problematična posljedica razoružanja jer lako dopire do područja sukoba i rasplamsava regionalne utrke u naoružanju.”

Izvor: Herbert Wulf, 1998., Bonski međunarodni centar za prenamjenu (BICC): www.bicc.de

Jasno, oružje je odlazilo u manje imućne zemlje, u kojima uglavnom nisu postojali čvrsti sustavi parlamentarnog nadzora. Tijekom devedesetih godina protekloga stoljeća, barem je 90 zemalja uvozilo viškove većega naoružanja. Osobito je važno da se streljačko oružje stavi pod strože nadzorne mehanizme i da vlada i vojska budu zakonom obvezani na godišnje izvješćivanje parlamenta o nestanku ili krađi streljačkog oružja i streljiva. Valja poduzeti korake s ciljem prenamjene tvornica streljačkog oružja za proizvodnju nevojne robe.

Petogodišnji pomični prosjek svjetskog prometa oružja pao je u razdoblju od 1997. do 2001. godine. To se uglavnom pripisuje smanjenju isporuka iz SAD-a, koje su bile najveći dobavljač u razdoblju od 1997. do 2001. unatoč padu u broju isporuka oružja od 1998. 24-postotni porast u prometu oružja s 2000. na 2001. učinio je Rusiju najvećim dobavljačem u 2001. (izvor: Godišnjak SIPRI-ja za 2002.).

Kina je 2001. bila najveći kupac nakon povećanja uvoza od 44% u odnosu na 2000. Uvoz u Indiju povećao se za 50%, učinivši tu zemlju trećim najvećim kupcem u 2001. Ostala važnija odredišta u razdoblju od 1997. do 2001. bila su Saudijska Arabija, Tajvan i Turska (Godišnjak SIPRI-ja za 2002.).

Prilog 79.

Procjena podataka o trgovini streljačkim oružjem

“Iako je obujam proizvodnje streljačkog oružja trenutačno manji nego što je bio tijekom posljednjih godina Hladnoga rata, svake se godine još uvijek proizvode milijuni komada tog naoružanja (...). Na temelju procjena (...), u godini 2000. vrijednost svjetske proizvodnje oružja, uključujući streljivo, iznosila je najmanje 4 milijarde USD. Što se tiče obujma, procjenjuje se da je 2000. proizvedeno približno 4,3 milijuna komada novog streljačkog oružja, (...) što predstavlja pad od 30 posto (u odnosu na godišnji prosjek u doba Hladnoga rata)”.

“Iako potražnja za novim streljačkim oružjem možda i pada (...), čini se da se ponuda na tržištu širi (...). Za manje od dva desetljeća, broj tvrtki se više nego utrostručio skočivši sa 196, koliko je zabilježeno tijekom osamdesetih, na današnjih 600-injak.”

(...) Prisutnost sve većeg broja novih tvrtki i zemalja koje proizvode streljačko oružje i koje su ga spremne prodati bilo komu, bilo gdje i po bilo kojoj cijeni podrazumijeva da je autokratskim vladama, nedržavnim čimbenicima, teroristima i zločincima danas lakše doći do oružja koje je novije, usavršenije i smrtonosnije nego ikada prije. Potreba za državnim nadzorom nad proizvodnjom ručnog vatrenog oružja postala je međunarodno sigurnosno pitanje koje zahtijeva hitno rješenje.”

Izvor: Analiza prometa streljačkog oružja, 2001., Oxford University Press

Prilog 80.

UN-ov Program djelovanja protiv nezakonite trgovine streljačkim i lakim oružjem: bitna pitanja za parlamentarce

“Radi sprječavanja, suzbijanja i iskrorjenjivanja nezakonite trgovine streljačkim i lakim oružjem, države sudionice Konferencije Ujedinjenih naroda o svim oblicima nezakonite trgovine streljačkim i lakim oružjem (New York, srpanj 2001.) preuzele su cijeli niz političkih obveza na državnoj, regionalnoj i svjetskoj razini. Između ostaloga, obvezale su se da će:

Na državnoj razini

- ▷ ako takvi već ne postoje, prihvatiti odgovarajuće zakone, propise i upravne postupke radi obavljanja djelotvornog nadzora nad proizvodnjom streljačkog i lakog oružja na svojim područjima nadležnosti, kao i nad izvozom, uvozom, provozom ili ponovnim izvozom tog naoružanja;
- ▷ otkriti skupine i pojedince uključene u nezakonitu proizvodnju, trgovinu, gomilanje zaliha, promet, posjedovanje kao i financiranje nabavke nezakonitog streljačkog i lakog oružja te u skladu s mjerodavnim domaćim zakonom poduzeti mjere protiv takvih skupina i pojedinaca;



- ▷ osigurati da proizvođači s dozvolom stavljaju primjerene i pouzdane oznake na svaki komad streljačkog i lakog oružja kao sastavni dio proizvodnog postupka;
- ▷ osigurati što je moguće dulje čuvanje sveobuhvatne i točne evidencije o proizvodnji, posjedu i prometu streljačkog i lakog oružja na svojim područjima;
- ▷ zajamčiti odgovornost za sve streljačko i lako oružje koje posjeduje i izdaje država te donijeti djelotvorne mjere radi praćenja tog oružja;
- ▷ prihvatiti i provoditi odgovarajuće zakone, propise i upravne postupke radi osiguravanja djelotvornog nadzora nad izvozom i provozom streljačkog i lakog oružja, uključujući primjenu ovjerenih potvrda o krajnjem korisniku;
- ▷ bez ikakva utjecaja na pravo država na ponovni izvoz streljačkog i lakog oružja koje su prethodno uvezle, učiniti sve što je u njihovoj moći kako bi prvobitnu državu izvoznicu o tome obavijestile u skladu s njihovim bilateralnim sporazumom prije ponovnog stavljanja predmetnog oružja u promet;
- ▷ razraditi odgovarajuće domaće zakonodavstvo ili upravne postupke kojima će se uređivati djelatnosti onih koji se bave posredovanjem u prometu streljačkog i lakog oružja;
- ▷ poduzeti odgovarajuće mjere protiv svake djelatnosti kojom se krši embargo na uvoz oružja nametnut od Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda;
- ▷ osigurati uništavanje oduzetog, zaplijenjenog ili prikupljenog streljačkog i lakog oružja;
- ▷ osigurati da oružane snage, policija i sva druga tijela ovlaštena za držanje streljačkog i lakog oružja utvrde odgovarajuća i potanka pravila i postupke vezane uz gospodarenje svojim arsenalima tog oružja i njihovu sigurnost;
- ▷ gdje god je to moguće, razraditi i provesti djelotvorne programe razoružanja, razvojačenja i ponovnog uklapanja u društvo;
- ▷ riješiti posebne potrebe djece pogođene oružanim sukobima (...)"

Izvor: UN-ov Odjel za pitanja razoružanja, internetska stranica <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002.

Zaoštrano spomenutim poslijehladnoratovskim zbivanjima, pitanje transparentnosti i odgovornosti u postupcima nadzora nad izvozom oružja postalo je predmetom važnih rasprava koje se u mnogim zemljama vode o pitanju što bi parlamenti mogli i trebali činiti.

Prilog 81. sadržava primjere mjera poduzetih u državama članicama EU. Pojačana svijest o važnosti transparentnosti i odgovornosti dovela je do znatnih poboljšanja u parlamentarnom nadzoru nad izvozom oružja u tim zemljama, no u mnogima od njih stanje još nije ni izbliza savršeno.

Prilog 81.

Uloga parlamenta u nadzoru nad izvozom oružja: transparentnost i odgovornost u zemljama EU

Austrija: Austrijskim se zakonom ne predviđa objavljivanje podataka parlamentarcima.

Belgija: Zakon prihvaćen 1991. obvezuje vladu na izvješćivanje parlamenta o prometu oružja na godišnjoj osnovi. Zakon ne predviđa provjeru tko dobiva dozvolu za izvoz oružja i komu se ono izvozi. To je ključan čimbenik jer izvoz ne smije biti u suprotnosti s EU-ovim Kodeksom ponašanja.



Danska: Nije predviđena parlamentarna rasprava o izvozu oružja ni bilo kakav valjani mehanizam demokratskog nadzora nad ovim područjem. No, zbog rastućeg javnog pritiska, ministar pravosuđa nastoji objaviti početno izvješće o izvozu oružja, kojim će se obuhvatiti nadzor nad izvozom, vrijednost izvoza i odredišne zemlje.

Finska: Do sada je Ministarstvo obrane objavilo dva godišnja izvješća o izvozu materijalnih sredstava za potrebe obrane u skladu s EU-ovim Kodeksom ponašanja. Izvješća su dovoljno sveobuhvatna, tako da pospješuju transparentnost. No, nedostaje redovita parlamentarna rasprava o prometu oružja.

Francuska: Francuski parlament postavlja vladi sve više zahtjeva za objašnjenjem i uvođenjem jošvećeg broja pojedinosti u njezino godišnje izvješće, kao što je uvrštavanje podataka o streljačkom oružju, policijskoj i sigurnosnoj opremi, opremi s dvojnog namjenom i svekolikoj vojnoj suradnji. Osim toga, u parlamentu bi se trebala voditi šira rasprava o izvješću.

Njemačka: Prvo izvješće o izvozu oružja objavljeno je godine 2000. Očekuje se da će se razmatranjem idućeg izvješća baviti Odbor za obranu, Odbor za vanjske poslove, Odbor za trgovinu i, moguće, Odbor za ljudska prava. Uloga parlamenta bit će ograničena na naknadno preispitivanje predmeta državnog izvoza.

Grčka: Ne postoje izvještajni mehanizmi na temelju kojih bi parlament i javnost došli do saznanja o odobrenom izvozu oružja. Jedini službeni podaci mogu se dobiti iz UN-ova Upisnika konvencionalnog oružja.

Irska: Irski zakoni ne državaju odredbe koje bi Vladu obvezivale na objavljivanje izvješća o izvozu oružja. No, slijedom prihvaćanja EU-ova Kodeksa ponašanja, Ministarstvo vanjskih poslova do 2002. izradilo je dva godišnja izvješća. K tomu, u parlamentu postaje uobičajeno da parlamentarci mjerodavnim ministrima postavljaju pitanja o izvoznim dozvolama.

Italija: Vlada je dužna izvješćivati parlament o odobrenjima i isporukama vezanima uz uvoz, izvoz i provoz obrambene opreme. To je predviđeno zakonom iz 1990. godine, kojim se propisuje sastavljanje detaljnog izvješća. No, parlament ne igra nikakvu službenu ulogu u nadziranju izvoza.

Luksemburg: Ne postoji nikakva znatnija proizvodnja naoružanja, niti bilo kakav sustav odgovornosti.

Nizozemska: Prvo sveobuhvatno izvješće o izvozu oružja objavljeno je u listopadu 1998. godine. U nizozemskom sustavu izvoza oružja postoji i neslužben element prethodnog parlamentarnog nadzora: vlada iza zatvorenih vrata obavješćuje parlamentarni Odbor za obranu o svakoj prodaji viškova oružja.

Portugal: Prije izvješća koje je po prvi puta objavljeno 1998. godine, nije bio predviđen nikakav parlamentarni nadzor nad odlukama o izdavanju dozvola za izvoz oružja. Nije predviđena ni parlamentarna rasprava. Parlamentarci mogu naknadno postavljati pitanja o dozvolama za izvoz oružja.

Španjolska: Od godine 1998. objavljeno je samo jedno izvješće. Ne postoji nikakav prethodni nadzor nad izvozom oružja. U postupak je uključen jedino parlamentarni odbor za državne tajne. No, rasprava u parlamentu uzima maha.

Švedska: Prvo je izvješće objavljeno 1984. godine, kada je parlament osnovao Savjetodavni odbor za izvoz vojne opreme kao uzor za ostale europske zemlje. Parlament raspravlja o izvješću na godišnjoj osnovi.

Velika Britanija: Britanski sustav izvješćivanja je najtransparentniji. Otkako je 1999. objavljeno prvo izvješće, Ministarstva obrane, vanjskih poslova, međunarodnog razvoja i trgovine i industrije osnovala su zajednički odbor koji podnosi izvješća Donjem domu i zadužen je za nadziranje izvoza.

Izvor: www.safeworld.co.uk, 2002.

Stručnost parlamenta

Kao što smo već napomenuli, stručnost parlamenta presudna je ako želimo osigurati obavljanje djelotvornog parlamentarnog nadzora nad trgovinom i prometom oružja. Pomanjkanje stručnih vještina jedan je od glavnih razloga zbog kojih je donošenje odluka često obavljeno velom tajnovitosti. Izobrazba članova parlamenta, a osobito članova nadležnih parlamentarnih odbora, ima presudno značenje. Također, stručno osposobljavanje parlamentarnog osoblja za posebna područja poput trgovine oružja, prijeboja u postupku nabave, operativnih istraživanja, gospodarenja materijalnim sredstvima, određivanja troškova opreme i kontrole zaliha, pridonosi stvaranju kruga stručnjaka koji će biti kadri odgovoriti na pitanja parlamentarnih odbora za obranu. K tomu, gradnja obavijesnih baza podataka o različitim područjima donošenja odluka u sigurnosnom sektoru omogućila bi parlamentarnim odborima za obranu traženje mjerodavnih podataka od izvršne vlasti i vojske za potrebe praćenja i preispitivanja odluka.

Što možete učiniti kao parlamentarac?

Nadziranje trgovine oružjem

- ▷ Ustrajte na zahtjevu da nadzor nad međunarodnom trgovinom oružja bude pri samom vrhu parlamentarnog dnevnog reda.
- ▷ Promičite provedbu preporuka navedenih u prilogu 80. pod naslovom “UN-ov program djelovanja protiv nezakonite trgovine streljačkim i lakim oružjem: bitna pitanja za parlamentarce”.
- ▷ Potičite svoju državu na stalno pridržavanje:
 - propisa o izvješćivanju za potrebe UN-ova Upisnika nekonvencionalnog oružja;
 - UN-ovih standardnih instrumenata za izvješćivanje o vojnim izdancima;
 - mjerodavnih regionalnih ugovora vezanih uz konvencionalno naoružanje.

Državna politika trgovine oružjem

- ▷ Pobrinite se za donošenje suvremene državne politike prodaje oružja i provjerite je li uredno podnesena parlamentu na odobrenje.
- ▷ Pobrinite se za uspostavu mehanizma kojim će se vlada obvezati na podnošenje izvješća parlamentu u vezi s pitanjima trgovine oružjem.

Embarga na uvoz oružja

- ▷ Pobrinite se da se u parlamentu raspravlja o pitanjima vezanim uz embarga s obzirom na njihovu primjerenost, njihove posebne uvjete i njihov učinak.
- ▷ Promičite parlamentarnu raspravu o “ciljanim sankcijama”, vodeći posebno računa o točkama navedenim u prilogu 77.
- ▷ Ustrajno zahtijevajte od svoje vlade poštovanje embarga na uvoz oružja i osigurajte odgovarajuće mjere i sankcije u slučaju povrede embarga.



Viškovi oružja

- ▷ Ustrajte u zahtjevu da parlament ili jedan ili više njegovih nadležnih odbora, uključujući odbor zadužen carinska pitanja, posebnu pozornost posvete pitanju viškova oružja i poduzmu mjere s ciljem sprječavanja i nadziranja:
 - svakog prometa viškova oružja iz vaše zemlje ili kroz nju;
 - svake nabavke viškova oružja.
- ▷ Ustrajte u zahtjevu da vaša država pridonese popisivanju zaliha viškova oružja i njihovu uništenju.
- ▷ Nadalje, ustrajte u zahtjevu da vaša država poduzme mjere radi ustanovljavanja tvrtka uključenih u promet viškova oružja i nadziranja njihove djelatnosti.

Streljačko oružje

- ▷ Pobrinite se da parlament ili njegov nadležni odbor svake godine dobiva iscrpne podatke o domaćoj proizvodnji i prodaji streljačkog oružja. Tražite da godišnje izvješće obuhvaća detaljne podatke o djelatnostima tvrtki koje se bave tim poslom.
- ▷ Pobrinite se da prodaja streljačkog oružja domaće proizvodnje podliježe strogim uvjetima, poput onih istaknutih u ovom poglavlju.

Što je IPU?

Osnovana još daleke 1889. godine, IPU (Međuparlamentarna unija) je međunarodna udruga parlamenata suverenih država. Njezin nedavno stečeni promatrački status u Ujedinjenim narodima predstavlja najnoviji korak u njezinim nastojanjima uvođenja parlamentarne dimenzije na međunarodnu pozornicu kako bi se glas izabranih predstavnika naroda čuo i u međunarodnom pregovaračkom procesu.

U siječnju 2003. godine, članstvo IPU-a imalo je 144 državna parlamenta. Kao žarište parlamentarnog dijaloga i djelovanja, IPU okuplja predstavnike parlamenata radi:

- ▷ razmatranja pitanja u međunarodnome interesu i važnosti;
- ▷ davanje doprinosa zaštiti i promicanju ljudskih prava parlamentaraca; i
- ▷ pomoći jačanju predstavničkih institucija diljem svijeta.

Pitanja mira i sigurnost oduvijek su bila pri samom vrhu IPU-ova dnevnog reda. U mnogo se navrata njezino cjelokupno članstvo zauzelo za rješavanje sigurnosnih pitanja, uključujući razoružanje, embarga i međunarodne sankcije, Međunarodni kazneni sud i terorizam. Godine 1994. IPU je osnovala posebni Odbor sa zadaćom promicanja poštovanja međunarodnog humanitarnog prava. U suradnji s Međunarodnim odborom Crvenog križa, Odbor je 1999. objavio priručnik za parlamentarce o poštovanju međunarodnog humanitarnog prava.

IPU je uvijek pokazivala snažno zanimanje za pomoć ublažavanju napetosti putem političkih pregovora. Zasjedanja IPU-a pružaju priliku za dijalog s ciljem otklanjanja napetosti i gradnje povjerenja. U sklopu IPU-a ustanovljen je i parlamentarni odbor koji ima zadaću pomoći promicanju zadovoljavajućeg rješenja na Bliskom istoku, a tu je i Skupina facilitatora (stručnih pomagača u raspravi) čija je zadaća promicanje dijaloga između predstavnika postojećih političkih stranaka iz oba dijela Cipra. IPU raspolaze i posebnim mehanizmom za promicanje sigurnosti i suradnje na području Sredozemlja.

Adresa sjedišta Međuparlamentarne Unije u Ženevi u Švicarskoj:

IPU Headquarters

Inter-Parliamentary Union
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva
Switzerland
Tel.: 41 22 919 41 50
Faks: 41 22 9919 41 60
e-pošta: postbox@mail.ipu.org
Internetska stranica: www.ipu.org

Adresa Ureda stalnog promatrača IPU-a pri UN-u u New Yorku, SAD:

Office of the Permanent Observer of IPU to the UN

Inter-Parliamentary Union
220 East 42nd Street
Suite 3102
New York, N.Y. 10017
USA
Tel.: (212) 557 58 80
Faks: (212) 557 39 54
e-pošta: ny-office@mail.ipu.org

Ženevski centar za demokratski nadzor oružanih snaga (DCAF)

Unatoč napretku ostvarenu tijekom proteklog desetljeća, preobrazba i održavanje demokratskih civilno-vojnih odnosa i dalje su jedan od glavnih izazova za mnoge države. To osobito vrijedi za zemlje u kojima je u tijeku prelazak na demokraciju te ratom napačena i iz sukoba izašla društva. Oružane i paravojne snage, kao i policija, pogranična straža i druge sigurnosne strukture, i dalje su važni čimbenici u mnogim zemljama. One vrlo često djeluju kao "država unutar države", pri čemu predstavljaju težak teret za ionako oskudna sredstva, ometaju tokove demokratizacije i povećavaju vjerojatnost unutarnjih ili međunarodnih sukoba. Stoga je opće prihvaćeno da demokratski i civilni nadzor nad ovim strukturama moći predstavlja ključno sredstvo sprječavanja sukoba, promicanja mira i demokracije i osiguravanja održivog društveno-gospodarskog razvitka.

Jačanje demokratskog i civilnog nadzora nad sigurnosnim strukturama postalo je jedno od važnih pitanja u političkom programu međunarodne zajednice. U listopadu 2000. godine, kao praktičan doprinos ovoj općenitoj i pozitivnoj težnji, švicarska je Vlada osnovala Ženevski centar za demokratski nadzor oružanih snaga (DCAF) na zajednički poticaj Saveznog ministarstva obrane, civilne zaštite i športa te Saveznog ministarstva vanjskih poslova.

Glavne zadaće

Centar potiče i podupire države i nedržavne ustanove u njihovim nastojanjima da ojačaju demokratski i civilni nadzor nad oružanim i sigurnosnim snagama te promiče međunarodnu suradnju na tom području, pri čemu je ponajprije usmjeren na euroatlantske regije.

Radi ostvarivanja ovih ciljeva, Centar:

- **prikuplja informacije, obavlja istraživanja i bavi se djelatnostima umrežavanja** s ciljem utvrđivanja problema, izvučeni pouka i predlaganja najboljih običaja na području demokratskog nadzora nad oružanim snagama i civilno-vojnih odnosa;
- **pruža stručne savjete i podršku** svim zainteresiranim stranama, a posebice vladama, parlamentima, vojnim vlastima, međunarodnim udrugama, nevladinim udrugama i akademskim krugovima.

DCAF tijesno surađuje s državnim vlastima, međunarodnim i nevladinim udrugama, akademskim ustanovama i pojedinačnim stručnjacima. U svom operativnom i analitičkom radu, DCAF se oslanja na potporu 42 vlada zastupljenih u svom Zakladnom vijeću, na svoj Međunarodni savjetodavni odbor sastavljen od pedesetak uglednih stručnjaka, na svoj Trust mozgova i na svoje radne skupine. Centar je uspostavio partnerstva, odnosno zaključio ugovore o suradnji s cijelim nizom znanstvenih ustanova te s više međunarodnih udruga i međuparlamentarnih skupština.

Program rada

Kako bi se mogao temeljito baviti određenim područjima demokratskog nadzora nad oružanim snagama, DCAF je osnovao ili je u postupku osnivanja 12 posebnih radnih skupina zaduženih za sljedeća pitanja: preustroj sigurnosnog sektora; parlamentarni nadzor nad oružanim snagama; pravna dimenzija demokratskog nadzora nad oružanim snagama; jačanje transparentnosti u izradi obrambenog proračuna i nabavci; civilni stručnjaci u politici nacionalne sigurnosti; demokratski nadzor nad policijom i drugim nevojnim snagama sigurnosti; civilno-vojni odnosi u prenamjeni za civilne svrhe i smanjenju snaga; vojska i društvo; izgradnja građanskog društva; civilno-vojni odnosi u okolnostima nakon sukoba; mjerila uspjeha i neuspjeha u demokratskom nadzoru nad oružanim snagama; civilno-vojni odnosi u afričkom kontekstu. Planiranje, vođenje i usklađivanje rada ovih posebnih skupina obavljaju se iz DCAF-ovog Trusta mozgova kao središnjice.

Organizacijski ustroj i proračun

DCAF se smatra međunarodnom zakladom u skladu s odredbama švicarskoga prava. U Zakladnom vijeću Centra zastupljene su 42 vlade*. Međunarodni savjetodavni odbor sastavljen je od vodećih svjetskih stručnjaka za pitanja obrane i sigurnosti, koji ravnatelju pružaju savjete o općoj strategiji Centra. U DCAF-u je zaposleno približno 40 stručnjaka iz 23 različite zemlje, a podijeljeni su u četiri odjela: Trust mozgova, Društveni programi, Informativni resursi i Opća uprava.

Švicarsko Savezno ministarstvo obrane, civilne zaštite i športa financira veći dio DCAF-ova proračuna, koji je godine 2002. iznosio osam milijuna švicarskih franaka. Znatno doprinosi i švicarsko Savezno ministarstvo vanjskih poslova. Određene države članice Zaklade DCAF-a podupiru Centar privremenim premještajem svojih namještenika ili davanjem doprinosa posebnim djelatnostima Centra.

* Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Bjelorusija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Gruzija, Hrvatska, Irska, Italija, Južnoafrička Republika, Letonija, Litva, Mađarska, Makedonija, Moldavija, Nigerija, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Obala Bjelokosti, Poljska, Portugal, Rumunjska, Ruska Federacija, Sjedinjene Američke Države, Slovačka, Slovenija, Srbija i Crna Gora, Španjolska, Švedska, Švicarska, Ukrajina, Velika Britanija i Kanton Ženeva.

Adresa Centra za demokratski nadzor oružanih snaga

Ako su vam potrebne dodatne obavijesti, molimo vas da se obratite na sljedeću adresu:

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; Faks: +41
(22) 741-7705 E-pošta: info@dcaf.ch; Internetska stranica: www.dcaf.ch

Tematsko kazalo

A

- Afrička unija 35
- Alternativno služenje: vidi prigovor savjesti 8, 13, 164, 165, 167, 168, 169, 170

D

- Demokracija 11, 12, 17, 20, 30, 36, 38, 40, 44, 48, 56, 57, 63, 66, 72, 103, 106, 108, 111
- Demokratizacija (vojske) 56
- Demokratska kontrola, vidi nadzor 69, 71, 101, 146, 158, 190, 191
- Demokratske vrijednosti 8, 10, 151, 154, 155
- Druge državne vojne organizacije (OSMOs) 7, 9, 50, 51, 60, 61, 134
- Društveno upravljanje 11, 38, 57, 60, 63, 64, 65
- Društvo: vidi građansko društvo 11, 17, 18, 24, 25, 29, 36, 38, 39, 41, 46, 55, 56, 57, 58, 63, 64, 66, 89, 112, 115, 117, 121, 131, 135, 137, 139, 151, 154, 155, 156, 159, 160, 162, 165, 173, 174, 191
- Državni ured za reviziju 13, 143, 144, 145

E

- Edukacija građana 13, 156
- Embargo na oružje (vidi sankcije) 74, 178, 180, 181, 182, 185, 188
- Europska unija 35, 179

G

- Građanska prava 115, 152, 158, 159, 160
- Građansko društvo 7, 9, 11, 22, 25, 32, 36, 37, 38, 39, 40, 45, 64, 81, 84, 86, 134, 136, 138, 191
- Granični nadzor 61, 109, 113, 114

H

- Humanitarne misije 121, 126
- Humanitarni zakoni 35, 101, 104, 112, 125, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 189

I

- Innere Führung (načela vodstva) 13, 156
- Internacionalizacija (vojske) 56
- Internet 44, 117, 135, 141
- Isplativost 134, 135, 144, 145
- Izdaci (vojni) 139, 158, 187
- Izgradnja mira 12, 17, 46, 47, 120, 121
- Izvanredno stanje: vidi posebne okolnosti 8, 24, 32, 57, 61, 79, 81, 102, 103, 113, 115, 121, 124, 157,
- Izvršna vlast: vidi vlada 12, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 35, 36, 40, 63, 66, 67, 68, 70, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 115, 122, 123, 124, 131, 132, 133, 134, 138, 139, 140, 143, 144, 159, 173, 175, 187

K

- Kibernetički kriminal 8
- Kodeks ponašanja 13, 126, 157
 - Političko-vojni aspekti sigurnosti (OSCE) 13, 24, 157, 158
 - Promet oružja (EU) 179, 185, 186
 - Službenici u provođenju zakona (UN) 65, 126, 157
- Korupcija 24, 25, 56, 63, 106, 139, 143, 144, 157, 160, 163, 174, 175, 179

L

- Lako naoružanje 13, 174, 179, 183, 184, 186, 187, 188

Legitimnost 21, 32, 43, 112, 122, 123, 158

LJ

Ljudska prava 8, 13, 34, 38, 39, 42, 45, 47, 52, 57, 59, 60, 63, 64, 66, 68, 69, 70, 73, 92, 93, 96, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 110, 115, 117, 119, 121, 127, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 160, 167, 168, 179, 186, 189,

Ljudska sigurnost 17, 18, 46, 47, 50, 57

M

Mediji 7, 9, 11, 22, 32, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 84, 138, 140

Međunarodne mirovne misije (vidi mirovne misije) 10, 120

Međunarodne organizacije (vidi i pod imenom organizacije) 111, 117, 118, 137, 147, 153, 189, 190, 191

Međunarodni propisi 7, 9, 34, 120, 124, 173,

Međunarodno pravo 7, 25, 34, 74, 102, 105, 110, 122, 158, 178, 179, 180

Međunarodna sigurnost 8, 10, 29, 55, 60, 66, 71, 105, 106, 107, 108, 113, 116, 158

Međuparlamentarna unija 5, 6, 10, 83, 86, 154, 189

Mirovne misije 12, 32, 52, 56, 78, 80, 88, 91, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 135, 162, 165, 166

Mučenja 12, 96, 97, 98, 105, 106, 157

N

Nabava 8, 10, 13, 21, 24, 39, 41, 43, 73, 78, 79, 80, 88, 91, 138, 139, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 181, 187, 188, 191

Nabava oružja i promet naoružanja 8, 10, 13, 171, 178, 179, 181, 182, 183, 185, 186, 187

Nacija (vidi i narod) 17, 31, 55, 58, 131

Načela 3, 7, 12, 13, 24, 25, 29, 34, 45, 69, 70, 74, 101, 102, 103, 104, 120, 127, 133, 134, 138, 142, 147, 151, 156, 157, 161, 167, 168, 174, 178, 179

Nadzor (vidi i kontrola) 5, 8, 13, 38, 41, 63, 64, 69, 70, 74, 77, 79, 87, 123, 131, 132, 133, 136, 137, 138, 139, 140, 145, 160, 173, 174, 177, 178, 179, 185, 186

Interna odgovornost 160

Politička odgovornost 7, 22

Nadzor 5, 7, 8, 9, 10, 20, 24, 27, 32, 39, 43, 57, 63, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 81, 84, 96, 108, 113, 115, 131, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 151, 154, 166, 171, 174, 175, 178, 179, 187

Demokratski nadzor 10, 11, 12, 22, 25, 41, 42, 64, 66, 69, 71, 78, 122, 149, 152, 173, 185

Parlamentarni nadzor 2, 4, 5, 7, 9, 12, 13, 19, 20, 21, 23, 24, 38, 39, 60, 66, 67, 69, 77, 79, 80, 81, 88, 91, 104, 108, 112, 134, 140, 141, 145, 146, 174, 176, 183, 185, 191

Najbolje provedbe 91, 178, 190

Naknada za izvan. stanja 55, 57

Nametanje mira 12, 120, 121

Naoružavanje 35, 181

Neposluh 154

O

Obavještajne službe (vidi i tajnost) 7, 9, 30, 51, 66, 67, 68, 69, 70, 80, 88, 106, 107, 113, 115, 134, 138, 155, 158, 161

Obrambeni proračun 8, 13, 39, 43, 79, 82, 88, 131, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140

Obrana 8, 9, 11, 12, 13, 18, 19, 23, 24, 29, 31, 32, 3, 35, 39, 40, 43, 48, 50, 51, 52, 56, 57, 58, 61, 67, 71, 73, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 97, 98, 106, 108, 116, 119, 122, 124, 125, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 152, 153, 155, 158, 162, 164, 166, 170, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 186, 187, 189, 190, 191, 192

- Očuvanje mira: vidi mirovne misije 12, 29, 46, 47, 48, 51, 55, 56, 120, 121, 122, 124, 125, 126
- Odbori 4, 12, 31, 37, 43, 44, 45, 48, 52, 58, 67, 68, 69, 70, 80, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 97, 98, 101, 108, 109, 119, 125, 127, 138, 139, 141, 143, 145, 146, 147, 153, 154, 162, 168, 177, 178, 186, 187, 188, 189
- Odlučivanje 8, 19, 30, 31, 33, 40, 42, 45, 46, 51, 52, 78, 79, 101, 123, 126, 127, 137, 138, 155, 168, 174, 175, 178, 187
- Odnos vojske i građana 5, 24, 87, 138, 190, 191
- Oporba (vidi i opozicija) 31, 83, 84, 86, 98, 106, 112, 132, 181
- Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OSCE) 13, 24, 35, 157, 158
- Oružane snage (vidi vojska) 5, 6, 10, 12, 13, 38, 39, 48, 49, 50, 55, 56, 57, 61, 67, 69, 72, 73, 88, 92, 93, 94, 96, 120, 122, 125, 131, 135, 137, 139, 146, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 175, 185, 190, 191, 192
- Osiguranje 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 61, 63, 64, 66, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 124, 125, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 147, 149, 151, 152, 154, 155, 157, 158, 160, 161, 162, 163, 168, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 184, 185, 186, 187, 189, 190, 191
- Parlament 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 19, 20, 21, 23, 24, 30, 31, 32, 36, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 48, 51, 57, 58, 59, 60, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 93, 94, 96, 97, 98, 104, 108, 112, 119, 122, 123, 127, 134, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 151, 153, 155, 162, 167, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 183, 185, 186, 187, 189, 191
- Rasprave 31, 32, 36, 72, 82, 104, 122, 146, 155, 185, 186
- Pitanja 82, 83, 84
- Parlamentarna skupština Vijeća Europe 44
- Parlamentarni odbori 11, 12, 48, 67, 68, 69, 85, 88, 89, 144, 186
- Odbori za obranu 8, 40, 48, 80, 88, 94, 176, 179, 187
- Obavještajni odbori 81
- Sigurnosni odbori 9, 40, 52, 88
- Plaće 8, 138, 140, 161
- Plaće (službenika) 153, 161, 162, 163, 165
- Policija 7, 9, 30, 40, 47, 50, 51, 57, 60, 61, 63, 64, 65, 68, 69, 88, 92, 106, 107, 108, 109, 112, 113, 115, 121, 124, 134, 153, 154, 158, 161, 185, 186, 190, 191
- Posebne okolnosti 57, 101, 102, 115, 157
- Postrojbe: vidi vojska 8, 24, 32, 35, 61, 78, 80, 87, 97, 107, 114, 120, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 158
- Povjerljivost: vidi tajnost 70, 84, 94, 135, 137, 139, 177, 179, 187
- Pravila angažmana 12, 24, 78, 124, 125, 127
- Predstavničke udruge 152, 153
- Preustroj 40, 56, 77, 131
- Preustroj obrane 11, 56, 58
- Preustroj sigurnosnog sektora 161, 191
- Prigovor savjesti 10, 13, 164, 165, 167, 168, 169

P

Paravojne jedinice: vidi ostala državna tijela s vojnim značajkama 55

Pripadnici/pripadnice oružanih snaga 8, 23, 30, 94, 95, 152, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163

Privatni čimbenici sigurnosti 72, 74

Promatranje 20, 32, 39, 44, 50, 52, 67, 69, 81, 92, 93, 101, 114, 116, 121, 135, 136, 138, 142, 147, 161, 175, 177, 179, 187

Proračun 8, 12, 13, 20, 22, 23, 31, 32, 33, 43, 56, 58, 67, 70, 74, 77, 78, 80, 88, 91, 95, 97, 113, 123, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 161, 173, 175, 177, 178, 191, 192

Provedba zakona 11, 13, 55, 58, 65, 73, 113, 115, 156, 157

Pučke inicijative 64

Pučki pravobranitelj 8, 10, 12, 22, 23, 43, 64, 68, 89, 92, 93, 94, 95, 153, 170

R

Rat 5, 17, 19, 20, 23, 24, 41, 46, 47, 48, 51, 55, 56, 60, 101, 102, 121, 122, 132, 156, 157, 158, 166, 182, 184, 185, 190

Razmještanje u inozemstvu 41, 78, 122

Razoružanje 4, 13, 48, 181, 183, 185, 189

Revizija 8, 32, 142, 143, 144, 145, 147, 179

11 rujan 8, 66

S

Sankcije 13, 105, 108, 143, 160, 170, 179, 180, 181, 182, 188, 189

Saslušanja 8, 31, 32, 43, 44, 58, 78, 86, 87, 89, 108, 127

Savezi 113

Sigurnosna politika 5, 7, 9, 11, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 39, 41, 45, 46, 50, 78, 80, 82, 84, 89, 91, 120, 177

Sjevernoatlantski pakt (vidi NATO) 11, 18, 19, 35, 48, 49, 51, 56, 121, 133, 146

Spol: vidi žene 7, 9, 11, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 65, 98, 131, 132, 144, 154

Sporazumi (međunarodni) 36, 114, 123, 179

Stručnost 5, 8, 12, 18, 20, 21, 39, 40, 70, 71, 73, 77, 79, 80, 81, 89, 108, 109, 119, 136, 137, 140, 146, 147, 174, 187, 190, 191

Sudovi 25, 86, 159, 160

Sudstvo 7, 22, 23, 47, 63, 70, 92, 106, 107, 143, 144, 159

Sukob 5, 17, 21, 46, 47, 48, 51, 52, 56, 57, 71, 72, 73, 74, 101, 120, 121, 122, 139, 165, 166, 168, 173, 183, 185, 190, 191

Suradnja 18, 19, 21, 34, 35, 42, 56, 66, 70, 109, 110, 111, 113, 114, 117, 118, 122, 154, 186, 189, 190, 191

Sustav proračuna (PPBS) 135

Svjetska banka 25

T

Tajno praćenje 113

Tajnost (vidi i obavještajne službe) 5, 8, 21, 66, 69, 80, 94, 131, 137, 139, 174, 177

Terorizam: vidi i unutarnja sigurnost 8, 10, 12, 18, 19, 29, 30, 42, 56, 66, 70, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 179, 189

Određenje pojma terorizam 111, 112

Politika 7, 9, 11, 19, 22, 29, 30, 31, 33, 37, 39, 43, 90, 173, 191

Mjere 109

Zakonski propisi 111, 112, 113

Transparentnost 5, 8, 13, 21, 32, 38, 41, 63, 69, 70, 74, 79, 95, 126, 131, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 141, 158, 173, 174, 177, 178, 179, 181, 185, 186, 191

U

Ugovori : vidi sporazumi 11, 24, 34, 35, 36, 41, 81, 88, 89, 183, 187

Ujedinjeni narodi 19, 34, 35, 47, 51, 92, 97,
101, 102, 109, 110, 117, 120, 121, 124,
126, 154, 167, 181, 184, 185, 189

Umirovljenje: vidi plaće 8, 162, 163

Uspostava mira 12, 120

Ustav/ustavni okviri 29, 36, 47, 77, 83, 92, 94,
101, 102, 104, 106, 122, 134, 138, 147,
151, 152, 155, 159, 164, 166, 169

V

Vijeće Europe 13, 117, 118, 119, 153

Vijeće sigurnosti 12, 47, 109, 110, 117, 120,
121, 124, 125, 146, 173, 179, 180, 185

Vlada 7, 22, 23, 24, 25, 29, 30, 31, 32, 36, 37,
38, 39, 40, 41, 42, 43, 50, 52, 58, 60, 64,
65, 66, 70, 72, 73, 74, 77, 79, 80, 82, 83,
84, 85, 86, 87, 89, 90, 92, 101, 106, 107,
109, 110, 112, 115, 118, 119, 120, 121,
122, 123, 126, 131, 132, 133, 134, 135,
136, 138, 139, 141, 145, 146, 147, 151,
153, 161, 163, 164, 167, 173, 174, 175,
176, 178, 181, 182, 183, 184, 185, 186,
187, 188, 190, 191

Vlast 25

Demokratska vlast 7, 12, 115, 131, 136

Dobro upravljanje 11, 25, 41, 42, 63, 72,
120, 122, 131, 138, 139, 144, 151, 155,
174

Vojna obveza 8, 10, 32, 43, 88, 152, 153, 164,
165, 166, 167, 169, 170

Vojni sindikati: vidi predstavničke udruge 8

Vojska 7, 8, 9, 10, 11, 13, 18, 19, 20, 21, 22,
23, 29, 30, 31, 35, 39, 40, 41, 48, 49, 50,
51, 53, 73, 74, 78, 80, 81, 84, 86, 87, 88,
89, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 102,
106, 113, 121, 125, 126, 127, 133, 134,
138, 139, 140, 151, 152, 153, 154, 155,
156, 157, 158, 159, 160, 161, 164, 165,
166, 167, 168, 169, 173, 174, 175, 177,
181, 183, 186, 187, 190, 191

Z

Zajednička sigurnost 18, 19, 36

Zakon o slobodi priopćavanja informacija 43,
45, 69, 70, 89, 136

Zatvori: vidi zarobljenički logori 96

Zarobljenički logori 96, 97

Zlostavljanje (ročnika) 13, 166

Ž

Žene 7, 11, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 95,
162, 165

Sva su prava pridržana. Ni jedan dio ovog izdanja ne smije se umnožavati, pohranjivati u sustave za učitavanje podataka ni prenositi u bilo kojem obliku ni na bilo koji način, uključujući elektronička sredstva, mehanička sredstva, fotokopiranje, zapisivanje i druga sredstva bez prethodne suglasnosti Međuparlamentarne unije ili ženevskoga centra za demokratski nadzor nad oružanim snagama.

Ovo se izdanje stavlja u optjecaj pod uvjetom da se niti putem redovite trgovine niti na bilo koji drugi način neće prodavati, posuđivati, iznajmljivati ili na bilo koji drugi način stavljati u promet, u bilo kakvom obliku uveza ili s bilo kojom naslovnicom osim one s kojom je izvorno objavljeno bez prethodne suglasnosti nakladnika i bez postavljanja uvjeta podjednakog ovome uvjetu, a kojega su se dužni pridržavati mogući kasniji izdavači.

ISBN 92-9142-179-0 (IPU)
ISBN 92-9222-006-3 (DCAF)

Parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom: načela, mehanizmi i praksa

Nakladnici:

Međuparlamentarna unija (IPU)
Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama (DCAF)

Glavni urednici:
Philipp Fluri, Švicarska
Anders B. Johnsson, Švedska

Urednik i glavni autor:
Hans Born, Nizozemska

Tisak:
IGP Štefanović, Zagreb

Naklada:
1000 primjeraka

Ženeva / Zagreb, 2004.