

# Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem:

načela, mehanizmi in praksa

“Vis consilii experts mole ruit sua”

(Sila brez presoje kloni pod lastno težo)

Horacij, Ode, 3, 4, 65

**Pri pripravi priročnika IPU in DCAF o parlamentarnem nadzoru nad varnostnim sektorjem so sodelovali:**

**Glavna urednika**

Philipp Fluri (Švica) in Anders B. Johnsson (Švedska)

**Urednik in vodilni avtor**

Hans Born (Nizozemska)

**Sodelavci**

Aleksej Arbatov (Rusija), Jean-Christophe Burkel (Francija), Eva Busza (ZDA), Marina Caparini (Kanada), Umit Cizre (Turčija), David Darčičavili (Gruzija), Jonah Isava Elaigvu (Nigerija), Hans-Peter Furrer (Švica), Denise Garcia (Brazilija), Suzana Gavrilescu (Romunija), Wilhelm Germann (Nemčija), Owen Greene (ZK), Miroslav Hadžić (Srbija in Črna gora), Karl W. Haltiner (Švica), Heiner Hänggi (Švica), David Hobbs (ZK), Jan Hoekema (Nizozemska), Rogier Huizenga (Nizozemska), Andrzej Karkoszka (Poljska), Peter G. Kelly (ZDA), Simon Lunn (ZK), Tom McDonald (ZK), Dorijan Maršič (Slovenija), Gian Giacomo Migone (Italija), Michael F. Noone (ZDA), Aleksander Pikajev (Rusija), Christine Pintat (Francija), Andreas Prüfert (Nemčija), Christopher Sabatini (ZDA), Liliane Serban (Romunija), Ravinder Pal Singh (Indija), Anders C. Sjaastad (Norveška), Bauke Snoep (Nizozemska), Svitlana Svetova (Ukrajina), Jan Trapans (Latvija), Matias Tuler (Argentina), Marlene Urscheler (Švica), Pentti Väänänen (Finska), Biljana Vankovska (Makedonija), Marie Vlachova (Češka republika), Casper W. Vroom (Nizozemska), Tamas Wachslar (Madžarska), Donna Winslow (Kanada), Herbert Wulf (Nemčija)

**Uredniški odbor**

Willem van Eekelen (Nizozemska), Andreas Gross (Švica), Miroslav Filipović (Srbija in Črna gora), Stepan Sulakšin (Rusija), Dimitro Tabačnik (Ukrajina), Ahmad Husni Hanadzlah (Malezija), Adeseje Ogunlewe (Nigerija) in Elisavet Papadimitriu (Grčija) – člani Odbora IPU o političnih vprašanjih, mednarodni varnostni politiki in razorožitvi – ter Beth Mugo (Kenija) in Ricardo Vasquez (Argentina) – člana Odbora IPU o parlamentarnih in pravnih vprašanjih ter vprašanjih o človekovih pravicah

**Lektor**

Oliver Wates (ZK)

**Izvirnik**

v angleščini, Ženeva, 2003

**Slovenski prevod, Ljubljana, 2006**

Služba za prevajanje, tolmačenje, redakcijo in terminologijo generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije, Oddelek za mednarodno dejavnost, protokol in prevajanje Državnega zbora Republike Slovenije, VERIS, d. o. o.

**Strokovni prevod in pregled**

Gregor Zore, DCAF, Ženeva, Švica

Ljubica Jelušič, Klemen Grošelj, Jelena Juvan, Katedra za obramboslovje Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani

**Lektura slovenskega prevoda**

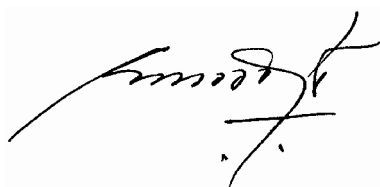
Nataša Logar, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani

## Uvod

**K**er je varnost ključna osnova blaginje človeštva, je nujno, da se njegova pričakovanja izrazijo v nacionalnovarnostni politiki. Ta politika mora vključevati temeljne vrednote in načela o varnosti, ki jih država poskuša krepiti in zaščititi.

Zato obstaja jasna potreba po tesnem sodelovanju izvoljenih parlamentarnih predstavnikov ljudstva z vlado in varnostnim sektorjem. In vendar, čeprav si našti prizadevajo za isti cilj, imajo in morajo imeti bistveno različne vloge. Parlament je odgovoren za postavljanje pravnih okvirov, sprejemanje proračuna in nadzor nad varnostnimi dejavnostmi izvršilne veje oblasti. Te naloge in pristojnosti lahko v celoti izvaja samo, če ima širok dostop do informacij, potrebna strokovna znanja ter pooblastila in namen, da zahteva vladno odgovornost. Pogoj za to pa je družbena ureditev, zgrajena na zaupanju in dialogu.

V Čilu so se odnosi med družbo in oboroženimi silami sčasoma izboljšali. Današnja mednarodna skupnost opaža tam ozračje medsebojnega spoštovanja in sodelovanja, za katero upamo, da se bo v prihodnosti še utrdilo. Verjamemo, da bo ta priročnik pripomogel, da si bodo vsi ključni akterji na področju varnosti družno prizadevali za skupno dobro prav vsakega državljana.



Senator Sergio Páez Verdugo

predsednik Sveta Interparlamentarne unije



## Predgovor

O d nekdaj sta bili državna suverenost in varnost bistveni za obstoj države. Danes se vloga tistih, ki so odgovorni za zagotavljanje varnosti, močno spreminja. Nove oblike oboroženih spopadov in čedalje tesnejše vezi med državami so spodbudile nove odzive in nov način razmišljanja o pomenu varnosti. Napadi 11. septembra 2001 in tisto, kar je sledilo, so to potrebo samo še poudarili.

Učinkovit parlamentarni nadzor je tako postal še toliko bolj pomemben pri zagotavljanju, da so ti novi odzivi zasnovani in izvedeni popolnoma transparentno in odgovorno. Brez tega obstaja nevarnost, da bi nacionalnovarnostne strukture lahko narobe razumele svoje poslanstvo in delovale kot država v državi bodisi s prevelikim črpanjem že tako pičlih sredstev bodisi s pretiranim vplivom na politiko in gospodarstvo. Lahko tudi ovirajo demokratizacijo in celo povečajo verjetnost nevarnosti konflikta. Kljub temu, da so ogrožene zlasti družbe, ki so v tranziciji, v krizi ali so razdejane zaradi vojn, se morajo tudi stabilne demokracije spoprijemati s civilno-vojaškimi odnosi ter jih preoblikovati in obvladovati na način, ki sledi spreminjajočemu se varnostnemu okolju.

Narava in dinamika varnostnega sektorja sta resničen izziv učinkovitemu parlamentarnemu nadzoru. Raznovrstnost nacionalnovarnostnih vprašanj, ki so pogosto zelo strokovna, velikost in kompleksna organizacija varnostnega osebja, pogosto pa tudi zakoni, pravila in praksa o tajnosti članom parlamenta otežujejo učinkovito delo, zato si morajo pomagati z neodvisnimi raziskavami in strokovnjaki.

Glede na vse to sta Interparlamentarna unija (IPU) in Ženevski center za demokratični nadzor nad oboroženimi silami (DCAF) soglasno ugotovila, da obstaja praktična potreba po jedrnatem in dostopnem učbeniku, ki bo zajemal celoto praks in mehanizmov, ki lahko vplivajo na prispevek parlamenta k nadzoru varnostnega sektorja. Ta priročnik je plod te zamisli. Že med pisanjem je uredniški odbor, sestavljen iz članov parlamenta, skupaj z različnimi strokovnjaki pregledoval in izboljševal besedilo.

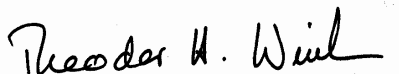
Priročnik je bil napisan na podmeni, da ne obstaja en sam model parlamentarnega nadzora, ki bi deloval v vseh državah, kajti pravila, ki so nekeje sprejeta in učinkovita, so

lahko drugje povsem nesprejemljiva ali neustrezna. Poleg tega pa vsi parlamenti nimajo istih pooblastil. Upoštevajoč različne dejanske okoliščine, je neizogibno, da se bodo nekateri predlogi v priročniku morda zdeli pretirano idealistični. Hkrati je zaradi kompleksne narave varnostnih vprašanj nemogoče, da bi vse vidike obravnavali v eni sami knjigi. Priročnik je torej treba razumeti kot širok uvod k izboljšanju parlamentarnega nadzora nad varnostnim sektorjem, ki bo – vsaj upamo – spodbudil bralca k nadaljnjim raziskavam. Nazadnje pa upamo tudi, da bo priročnik pomagal zagotoviti, da bi varnostna politika in praksa resnično izražali prizadevanje ljudi, ki delujejo na tem področju.



Anders B. Johnsson

generalni sekretar  
Interparlamentarne unije



Ambasador dr. Theodor H. Winkler

direktor  
Ženevskega centra za demokratični  
nadzor nad oboroženimi silami

## Kaj lahko najdete v tem priročniku

Priročnik je razdeljen na osem delov, od katerih ima vsak več poglavij, in se lahko bere na dva načina. Branje cele knjige bo zagotovilo najbolj celostno razumevanje varnostnih vprašanj in vloge parlamentarnega nadzora, mogoče pa je tudi branje le izbranih delov in poglavij, ki bralca posebej zanimajo. V ta namen je na voljo indeks in sklicevanje na druge vire.

V priročniku so tudi ločena uokvirjena polja, ki pojasnjujejo kompleksna vprašanja osrednjega besedila, navajajo primere zakonov ali predpisov in prikazujejo prakso parlamentarnega nadzora nad varnostnim sektorjem v različnih državah. Na koncu večine poglavij je odsek *Kaj lahko storite kot član parlamenta*, v katerem so navedena konkretna priporočila. A kakor že rečeno, priporočila je treba obravnavati v nacionalnem kontekstu, treba jih je torej razumeti z upoštevanjem značilnosti posamične države.

Prva dva dela (I., II.) podajata teoretični in analitični okvir analize parlamentarnega nadzora nad varnostnim sektorjem.

I. del je posvečen razvijajočemu se konceptu varnosti in daje celosten pregled nad vlogo parlamenta in drugih državnih institucij pri varnostnih vprašanjih. Ključna vprašanja, obravnavana v tem delu, so:

- Kaj je novega na varnostnem področju? Kakšne so ključne spremembe v varnostnem okolju?
- Katere so t. i. nove nevarnosti in odzivi? Katere so t. i. nove varnostne grožnje in odzivi?
- Zakaj je parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem nujno potreben?
- Kaj so glavna načela demokratičnega upravljanja varnostnega sektorja?
- Kakšno vlogo ima parlament nasproti vladi in sodstvu?

V II. delu so opisane vse faze oblikovanja državne varnostne politike, pa tudi mednarodni predpisi, ki jo zadevajo. Zadnji dve poglavji tega dela predstavljata vlogo civilne družbe in medijev ter stališča obeh spolov do vprašanj varnosti. Glavna vprašanja tega dela knjige so:

- Kakšno vlogo ima parlament pri odločitvah, ki zadevajo nacionalnovarnostno politiko države?
- Kako mednarodno pravo zmanjšuje ali povečuje izbire pri oblikovanju nacionalnovarnostne politike države?
- Kakšen je odnos civilne družbe in medijev do varnostnega sektorja in kako lahko parlament koristno uporabi njihove različne prispevke?
- Kako varnostna vprašanja posredovati in predstaviti javnosti?
- Kakšna je vloga žensk v varnostnem sektorju?

V III. delu je pojasnjeno, kdo je kdo v varnostnem sektorju, kar vključuje vojaške, policijske in obveščevalne službe, druge državne službe vojaškega tipa ter zasebne varnostne službe. Tu predstavljena vprašanja so naslednja:

- Katere so glavne funkcije in posebnosti vsake nacionalnovarnostne strukture?
- Kateri notranji organizacijski in politični mehanizmi odgovornosti so potrebni?
- Kako lahko parlament izvaja učinkovit nadzor nad nacionalnovarnostnimi strukturami?

V IV. delu se obravnavajo mehanizmi in instrumenti, ki jih parlament lahko uporabi za nadzor nad varnostnim sektorjem, in tu so tudi odgovori na vprašanja, kot so:

- Katere mehanizme in instrumente lahko uporablja parlament pri zagotavljanju nadzora nad varnostnim sektorjem?

- Kako je mogoče izboljšati strokovno usposobljenost parlamenta o varnostnih vprašanjih?
- Kakšna je vloga parlamentarne preiskave in zaslišanj v zvezi z vprašanji nacionalne varnosti?
- Kako doseči učinkovito delo odborov za obrambo?
- Kakšno vlogo ima varuh človekovih pravic?
- Kako deluje institucija varuha človekovih pravic na področju obrambe?
- Zakaj bi člani parlamenta morali obiskati prostore nacionalnovarnostnih struktur?

V V. delu so obravnavane okoliščine, ki predstavljajo konkreten varnostni izziv, npr. izredno stanje, grožnje notranji varnosti, terorizem in informacijski kriminal. Poleg tega so opisane posledice sodelovanja v mednarodnih misijah v podporo miru, ki pogosto potekajo na območjih, kjer varnosti ni ali pa je ta zelo ranljiva. Ta del priročnika se med drugim ukvarja z naslednjimi vprašanji:

- Kako ohraniti občutljivo ravnovesje med izrednim stanjem in ohranjanjem notranje varnosti ter spoštovanjem človekovih pravic?
- Kakšen namen ima izredno stanje in kakšne so njegove omejitve?
- Kakšne so spremembe po 11. septembru 2001? Kako lahko razlikujemo terorizem od legitimnih demokratičnih protestov? Kakšne so posledice za mednarodno varnost držav? Kakšno vlogo ima na tem področju parlament?
- Kakšen pomen in vlogo ima vključevanje parlamenta v odločitve o pošiljanju vojaških enot v mednarodne operacije v podporo miru v tujini?

V VI., VII. in VIII. delu priročnika je navedena analiza treh nujno potrebnih virov za delovanje varnostnega sektorja.

VI. del je posvečen obrambnemu proračunu in parlamentarnemu nadzoru nad obrambnim proračunom ter naknadnemu nadzoru državnih revizijskih organov. Tam so odgovori na vprašanja:

- Kako je lahko proračun ključni element varnosti?
- Kako se transparentnost in odgovornost lahko uporabita pri nacionalnovarnostnih izdatkih?
- Kakšne so okoliščine pravičnega nadzora nad nacionalnovarnostnimi izdatki?
- Kako je mogoče izvajati revizijo varnostnega sektorja? Zakaj je neodvisna revizija pomembna in kako deluje?

VII. del knjige govori o osebju v varnostnem sektorju in poskuša parlamentu pomagati pri urejanju rekrutiranja, izbiranja in usposabljanja osebja, pri programih upokojitve in pokojnin ter pri vojaški obveznosti in alternativnem služenju vojaškega roka. Ta del priročnika odgovarja na naslednja vprašanja:

- Kako osebju v varnostnem sektorju vcepiti demokratične vrednote?
- Ali vojaki lahko ustanovljajo vojaške sindikate?
- Kaj je profesionalna etika zaposlenih v sektorju?
- Kako sta vojaška obveznost in alternativno služenje urejena v različnih državah?
- Ali obstajajo kodeksi obnašanja za vojake? Ali so na voljo mednarodni standardi?
- Kateri vidiki upravljanja človeških virov v tem sektorju so pomembni za člane parlamenta?

In končno, v VIII. delu priročnika se obravnavajo materialna sredstva varnostnega sektorja, zlasti nabave (kaj kupiti od koga), trgovanje z orožjem in transferji orožja. Tu predstavljena vprašanja so:

- Kakšne so pravne omejitve?
- Za kaj gre pri celovitem odločanju o nabavi?
- V kakšnih okoliščinah je upravičena tajnost?
- Kako lahko parlament oceni ta vprašanja?



# Kazalo

- Sodelavci .....	ii
- Uvod .....	1
- Predgovor .....	3
- Kaj lahko najdete v tem priročniku .....	5
<b>Seznam okvirov .....</b>	<b>9</b>
<i>I. del</i>	
<b>Razvoj varnostnih konceptov in akterjev: izziv za parlamente</b>	
1. poglavje – Spremenjene varnostne razmere v spreminjajočem se svetu ..	15
2. poglavje – Pomen parlamentarnega nadzora .....	18
3. poglavje – Vloga in odgovornost parlamenta in drugih državnih institucij	20
<i>II. del</i>	
<b>Nadzor nad nacionalnovarnostno politiko</b>	
4. poglavje – Oblikovanje nacionalnovarnostne politike .....	27
5. poglavje – Nacionalnovarnostna politika in mednarodna pravila .....	32
6. poglavje – Vloga civilne družbe in medijev .....	36
7. poglavje – Vpliv spola na stališča do varnostne politike .....	44
<i>III. del</i>	
<b>Glavne operativne sestavine varnostnega sektorja</b>	
8. poglavje – Vojska .....	53
9. poglavje – Druge državne službe vojaškega tipa .....	58
10. poglavje – Policijske strukture .....	61
11. poglavje – Tajne in obveščevalne službe .....	64
12. poglavje – Zasebne varnostne in vojaške družbe .....	69
<i>IV. del</i>	
<b>Nacionalna varnost pod parlamentarnim nadzorom: pogoji in mehanizmi</b>	
13. poglavje – Pogoji učinkovitega parlamentarnega nadzora .....	75
14. poglavje – Parlamentarni mehanizmi, uporabni v varnostnem sektorju ...	80
15. poglavje – Parlamentarni odbori za obrambo ali varnost .....	86
16. poglavje – Varuh človekovih pravic .....	90
17. poglavje – Obiski prostorov nacionalnovarnostnih struktur .....	94

*V. del*

**Nadzorovanje nacionalnovarnostnih struktur v praksi: posebne razmere in operacije**

<b>18. poglavje</b>	<b>– Izredna stanja</b>	90
<b>19. poglavje</b>	<b>– Ohranjanje notranje varnosti</b>	103
<b>20. poglavje</b>	<b>– Terorizem</b>	107
<b>21. poglavje</b>	<b>– Varnost in informacijske tehnologije: nova orodja in izzivi</b>	115
<b>22. poglavje</b>	<b>– Mednarodne mirovne misije</b>	118

*VI. del*

**Finančna sredstva: doseganje učinkovitega proračunskega nadzora v zvezi z varnostjo**

<b>23. poglavje</b>	<b>– Varnost in moč odločanja o proračunski porabi</b>	129
<b>24. poglavje</b>	<b>– Revizija nacionalnovarnostnih proračunskih izdatkov</b>	141

*VII. del*

**Človeški viri v varnostnem sektorju: zagotavljanje profesionalizma in demokratičnega nadzora**

<b>25. poglavje</b>	<b>– Spodbujanje demokratičnih vrednot v varnostnem sektorju</b>	149
<b>26. poglavje</b>	<b>– Kadrovski menedžment v varnostnem sektorju</b>	159
<b>27. poglavje</b>	<b>– Vojaški nabor in ugovor vesti</b>	162

*VIII. del*

**Materialni viri: izvajanje učinkovitega nadzora nad transferji in nabavo orožja**

<b>28. poglavje</b>	<b>– Nabava orožja in vojaške opreme</b>	171
<b>29. poglavje</b>	<b>– Trgovanje z orožjem in transferji orožja</b>	176

<b>Interparlamentarna unija (IPU)</b>	187
---------------------------------------	-----

<b>Ženevski center za demokratični nadzor nad oboroženimi silami (DCAF)</b>	188
---	-----

<b>Tematski indeks</b>	191
------------------------	-----

## Seznam okvirov

Okvir št. 1	Med grožnje varnosti danes sodijo bodisi posamezne bodisi medsebojno povezane ...	16
Okvir št. 2	Različne vrste varnostnih ureditev	17
Okvir št. 3	Možne funkcije glavnih nosilcev oblasti v državi v zvezi z varnostnim sektorjem.	21
Okvir št. 4	Odgovorno vladanje kot pomembna vrednota demokratičnega nadzora nad varnostnim sektorjem	23
Okvir št. 5	Vprašanja o nacionalnovarnostni politiki	27
Okvir št. 6	Neposredna demokracija ter ratifikacija mednarodnih pogodb in drugih večjih sporazumov: primer Švice	34
Okvir št. 7	Civilna družba v Latinski Ameriki: praktični prikaz vloge in pomena organizacij civilne družbe	37
Okvir št. 8	Nove vrste vojn: težki časi za svobodo tiska	39
Okvir št. 9	Svoboda tiska po 11. septembru 2001	40
Okvir št. 10	Spletne strani parlamenta	41
Okvir št. 11	Parlamenti in mediji	42
Okvir št. 12	Spol v mirovnih procesih	45
Okvir št. 13	Vloga spola v mirovnih operacijah in procesih	45
Okvir št. 14	Delež žensk med vojaškim osebjem: primeri držav članic Nata	47
Okvir št. 15	Udeležba žensk v varnostni politiki kot del politike upoštevanja spolov.	48
Okvir št. 16	Novi vidiki in izzivi, ki jih prinaša udeležba žensk v varnostnem sektorju	48
Okvir št. 17	Države brez vojske.	53
Okvir št. 18	Obrambna reforma: kakšen je njen namen	54
Okvir št. 19	Uporaba vojske pri zagotavljanju notranje varnosti v Južni Afriki	55
Okvir št. 20	Primeri drugih državnih služb vojaškega tipa v izbranih državah	59
Okvir št. 21	Bistvene značilnosti demokratičnega policijskega delovanja	61
Okvir št. 22	Nevarna odstopanja in razmere.	62
Okvir št. 23	Policijsko delovanje v Eritreji: primer razvoja.	63
Okvir št. 24	Parlament in posebni skladi obveščevalnih služb: primer Argentine	65
Okvir št. 25	Nekatere prakse parlamentarnih odborov pri obravnavanju zaupnih dokumentov	66
Okvir št. 26	Zasebne varnostne in vojaške družbe ter nekatere potencialne nevarnosti za demokracijo	70
Okvir št. 27	Instrumenti ali orodja, ki jih parlament lahko uporabi za zagotovitev demokratičnega nadzora nad varnostnim sektorjem.	76

Okvir št. 28	Proaktivne strategije parlamentarnega nadzora nad varnostnim sektorjem . . . . .	77
Okvir št. 29	Mehanizmi in prakse za povečanje strokovnega znanja članov parlamenta o varnostnih vprašanjih: nekaj predlogov . . . . .	78
Okvir št. 30	Skupne značilnosti parlamentarnih mehanizmov in postopkov za nadzor nad izvršilno vejo oblasti . . . . .	81
Okvir št. 31	Predlogi za učinkovito postavljanje vprašanj . . . . .	82
Okvir št. 32	Ključne značilnosti parlamentarnih preiskovalnih odborov . . . . .	83
Okvir št. 33	Preiskovalna komisija o napotitvi kanadskih vojakov v Somalijo: ilustracija javnega vpliva parlamentarnih poročil o varnostnih vprašanjih . . . . .	85
Okvir št. 34	Možne ključne funkcije parlamentarnega odbora za obrambo ali varnostna vprašanja . . . . .	87
Okvir št. 35	Skupne seje odbora za zunanje zadeve in odbora za obrambo v Stortingu (norveškem parlamentu) . . . . .	88
Okvir št. 36	Varuh človekovih pravic . . . . .	90
Okvir št. 37	Pregled varuhov človekovih pravic na obrambnem področju v izbranih državah . . . . .	91
Okvir št. 38	Nemški parlamentarni pooblaščenec za oborožene sile . . . . .	92
Okvir št. 39	Argentinski primer . . . . .	94
Okvir št. 40	Opcijski protokol h konvenciji ZN proti mučenju povečuje možnosti obiskovanja prostorov nacionalnovarnostnih struktur . . . . .	95
Okvir št. 41	Izredna stanja: namen in načela . . . . .	100
Okvir št. 42	Ohranjanje varnosti in demokracije . . . . .	104
Okvir št. 43	Izkrivljanja z resnimi posledicami . . . . .	105
Okvir št. 44	Odziv Varnostnega sveta ZN na dogodke 11. septembra 2001. . . . .	108
Okvir št. 45	Boj proti terorizmu . . . . .	109
Okvir št. 46	Konvencija o varstvu posameznikov glede avtomatske obdelave osebnih podatkov (ETS št. 108) . . . . .	116
Okvir št. 47	Vzpostavitev, ohranjanje, vsiljevanje in graditev miru: nekaj uporabnih definicij ZN . . . . .	118
Okvir št. 48	Namestitev operacij ZN za ohranjanje miru po fazah . . . . .	122
Okvir št. 49	Pravila delovanja v mirovnih misijah . . . . .	122
Okvir št. 50	Usposabljanje mirovnih sil ZN . . . . .	124
Okvir št. 51	Proračun: ključni instrument za demokratično vladanje . . . . .	129
Okvir št. 52	Zakaj naj parlament dejavno sodeluje pri proračunu . . . . .	130
Okvir št. 53	Izdatki za obrambo v % BDP po svetovnih območjih in izbranih državah 131 . . . . .	
Okvir št. 54	Sistem načrtovanja, programiranja in priprave proračuna . . . . .	133
Okvir št. 55	Osnovne sestavine proračuna za obrambo: španski obrambni proračun za leto 2002 . . . . .	135

Okvir št. 56	Ključne ovire pri pripravi transparentnega proračuna za varnost . . .	136
Okvir št. 57	Tri stopnje zaupnosti proračuna za varnost . . . . .	137
Okvir št. 58	Glavne težave, ki omejujejo učinkovit proračunski nadzor varnostnega sektorja . . . . .	138
Okvir št. 59	Prakse obrambnih proračunov v izbranih državah jugovzhodne Evrope v letu 2001 . . . . .	139
Okvir št. 60	Glavni revizijski urad . . . . .	141
Okvir št. 61	Vloga Državnega revizijskega urada Združenega kraljestva pri parlamentarnem nadzoru varnostnega sektorja . . . . .	143
Okvir št. 62	Gruzinski parlament in proračunski nadzor . . . . .	144
Okvir št. 63	Priporočilo Sveta Evrope o pravici do združevanja za poklicne pripadnike oboroženih sil . . . . .	151
Okvir št. 64	Vodenje in državljanska vzgoja v nemških oboroženih silah: načela Notranjega vodenja ("Innere Führung") . . . . .	154
Okvir št. 65	Etični kodeks za uslužbence organov pregona . . . . .	155
Okvir št. 66	Kodeks ravnanja OVSE o politično-vojaških vidikih varnosti (1994): ključne značilnosti . . . . .	156
Okvir št. 67	Kadrovski menedžment: ključne točke za člane parlamenta . . . . .	159
Okvir št. 68	Služenje vojaškega roka po svetu . . . . .	163
Okvir št. 69	Nadlegovanje nabornikov . . . . .	164
Okvir št. 70	Resolucija Komisije ZN za človekove pravice 77 (1998): ugovor vesti vojaški dolžnosti . . . . .	166
Okvir št. 71	Alternativna služba: primer Švice . . . . .	167
Okvir št. 72	Zakaj bi morali člani parlamenta skrbeti za nabavo orožja . . . . .	172
Okvir št. 73	Nedodelana ali nejasna politika nabave orožja ali postopki nabave z visoko stopnjo tajnosti lahko povzročijo . . . . .	173
Okvir št. 74	Nizozemska politika obrambnih nabav: parlamentarna nadzorna dimenzija . . . . .	174
Okvir št. 75	Transfer orožja: opredelitev pojma . . . . .	176
Okvir št. 76	Regionalni dogovori o transferjih orožja . . . . .	177
Okvir št. 77	Kako narediti sankcije bolj pametne: kaj lahko stori parlament . . .	180
Okvir št. 78	Trgovanje s presežnim orožjem: negativna stranska posledica razoroževanja . . . . .	181
Okvir št. 79	Ocena obsega trgovine z orožjem malega kalibra . . . . .	182
Okvir št. 80	Akcijski program ZN proti nedovoljeni trgovini z orožjem malega kalibra in lahkim strelnim orožjem: glavne točke za člane parlamenta . . . . .	182
Okvir št. 81	Vloga parlamenta pri nadzoru nad izvozom orožja: transparentnost in odgovornost v državah EU . . . . .	183



I. del

**Razvoj varnostnih konceptov  
in akterjev:  
izziv za parlamente**





# Spremenjene varnostne razmere v spreminjajočem se svetu

V zadnjem desetletju so se svetovne varnostne razmere dramatično spremenile. Medtem ko so stare grožnje zbledle, so njihovo mesto prevzeli novi strašljivi izzivi, ki so spodbudili nov način razmišljanja o varnosti, konfliktih in miru.

## Mir in varnost v demokracijah

Vsak spor še ne pomeni grožnje miru in varnosti, saj v vsaki družbi obstajajo različna in pogosto nasprotujoča si stališča glede širokega nabora vprašanj. V demokratični družbeni ureditvi svoboda izražanja omogoča ljudem, da stališča posredujejo svojim izvoljenim predstavnikom, ki imajo zaradi tega nalogo, da ta vprašanja obravnavajo in presojujejo v okviru javne razprave. Na ta način lahko demokratične družbe blažijo spore in iščejo širše družbeno sprejemljive kompromise. Zato ne preseneča, da je pogosto prav odsotnost dobro delujočih demokratičnih institucij vzrok, da napetosti uidejo izpod nadzora in prerastejo v nasilne konflikte. Prav vgrajeni mehanizmi za obvladovanje sporov demokracijo resnično povezujejo z mirom in varnostjo.

Ta povezanost izstopa zaradi še enega razloga: danes je splošno priznano, da varnost ni cilj sama po sebi, ampak mora varnost služiti dobrobiti ljudi. Demokracija, ki temelji na učinkovitem parlamentu, daje tej ideji še praktični pomen:

*“Suverenost skupnosti, regije, naroda, države je smiselna le, če izhaja iz edine pristne suverenosti, to je iz suverenosti človeka.”*

*Vaclav Havel*

Nacionalna varnost s težiščem na zaščiti države tako “postane” človekova varnost, ki v ospredje postavlja posameznika in skupnost. V praksi je to države spodbudilo, da svoja odzivanja na grožnje okrepijo in vanje vključijo naslednje:

- ✓ **Preventivne ukrepe:** gre za pobude za preprečevanje sporov in ukrepe za graditev miru, pri katerih so v središču pozornosti ljudje.
- ✓ **Posredovanje:** v skrajnih primerih, ko druga prizadevanja niso uspešna, lahko države posredujejo v notranjih spopadih, da bi zaščitile ogroženo prebivalstvo.
- ✓ **Naknadne ukrepe:** gre za ukrepe pomoči med državljansko vojno ali po njej za zagotovitev podpore civilnim žrtvam vojne. Ti ukrepi vključujejo tudi gradnjo taborišč za razseljeno prebivalstvo, podeljevanje azila beguncem ali nudenje pomoči.

## Od vojaške do celostne varnosti

Premik težišča na “človekovo varnost” poteka vzporedno z razširitvijo koncepta varnosti čez mejo izključno vojaškega razumevanja tega pojma. Vse bolj se namreč krepi soglasje, da je treba k vprašanju varnosti pristopiti celostno in z upoštevanjem nevojaških dejavnikov varnosti (gl. Okvir št. 1).

### Okvir št. 1

#### Med grožnje varnosti danes sodijo bodisi posamezne bodisi medsebojno povezane ...

- ▷ **politične grožnje**, kot so notranja politična nestabilnost, države brez učinkovitih oblastnih oz. državnih struktur (*ang. failed states*)<sup>1</sup>, terorizem in nespoštovanje človekovih pravic;
- ▷ **gospodarske grožnje**, kot so revščina, naraščajoč prepad med bogatimi in revnimi državami, mednarodna finančna recesija, vpliv gospodarsko močne ali nestabilne sosednje države ter piratstvo;
- ▷ **okoljske grožnje ali antropogene (človeško povzročene) grožnje**, kot so jedrske nesreče, globalne ekološke spremembe, slabšanje kakovosti zemlje ali vode, pomanjkanje hrane in drugih virov;
- ▷ **družbene grožnje**, kot so spori med manjšinskim in večinskim prebivalstvom, prenaseljenost, organizirani kriminal, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami, ilegalna trgovina, nenadzorovane množične migracije in bolezni.

Prednost širšega razumevanja varnosti je v njenem podajanju celostnega razumevanja groženj varnosti in ukrepov, potrebnih za soočanje s temi grožnjami. Pomanjkljivost tovrstnega razumevanja varnosti pa je v tem, da lahko nacionalnovarnostne strukture, torej vse organizacije z zakonitimi pooblastili, uporabijo silo, ukažejo uporabo sile ali grozijo z uporabo sile za zaščito države in njenih državljanov, pri tem pa postanejo premočne, če delujejo tudi na nevojaških področjih družbe. Poleg tega je možno, da varnostni sektor za odzivanje na nove izzive nima potrebnega strokovnega znanja.

## Od državne varnosti do meddržavnega varnostnega sodelovanja

Zamisel, da nacionalne varnosti ni mogoče zagotoviti zgolj na ravni nacionalne države, ampak je za doseg tega cilja potrebno tudi meddržavno sodelovanje, je zelo stara. V 19. stoletju je prevladoval pristop “ravnovesja sil”. V 20. stoletju so bile priljubljene kolektivne varnostne organizacije, kakršno je bilo Društvo narodov in njegova naslednica Organizacija združenih narodov, ter kolektivne obrambne organizacije, npr. Nato.

<sup>1</sup> V nekaterih virih prevajajo angleški izraz *failed states* kot *neuspešne ali problematične države* (op. strok. prev.).

Po koncu hladne vojne smo priča porastu notranjih spopadov. V zadnjem času v dnevnih novicah prevladuje terorizem. Globalizacija je povečala medsebojno odvisnost držav, vključno s področjem varnosti. Danes se grožnje varnosti v eni državi zlahka razširijo in destabilizirajo regijo ali celo ogrozijo svetovni mir. Nastale razmere skupaj s širitvijo vsebine pojma varnosti pomenijo nov zagon mednarodnemu varnostnemu sodelovanju.

#### Okvir št. 2

### Različne vrste varnostnih ureditev

#### ▷ Kolektivna obramba

Kolektivna obramba je opredeljena kot sporazum, v katerem se dve ali več držav zavežejo, da si bodo pomagale v primeru zunanega napada. Najbolj izrazita primera te vrste varnostne ureditve sta Nato in Organizacija ameriških držav.

#### ▷ Kolektivna varnost

V sistemu kolektivne varnosti se skupnost soglasno odpove uporabi sile, hkrati pa svojim članicam pomaga, kadar silo uporabi druga članica. Ta sistem mednarodni skupnosti zagotavlja prepričljiv odziv na kršitev mednarodnega miru. V nasprotju s kolektivno obrambo je kolektivna varnost usmerjena proti napadu, ki prihaja iz skupnosti same. Združeni narodi (ZN) so značilen primer sistema kolektivne varnosti. Skladno z 41. in 42. členom Ustanovne listine ZN lahko mednarodna skupnost zoper kršitelja miru izvaja ukrepe, najsibo v obliki nevojaške prisile ali z uporabo vojaške sile.

*Vir: Bruno Simma, The Charter of the United Nations, 1995*

#### ▷ Kooperativna varnost

Kooperativna varnost povezuje kolektivno varnost in celosten pristop k varnosti. Opredelimo jo lahko kot "širok pristop k varnosti z večdimenzionalnim obsegom: poudarja pomiritev namesto zastraševanja; je vključujoč namesto izključujoč; ne omejuje članstva; je bolj naklonjen večstranskemu kakor dvostranskemu sodelovanju; ne daje prednosti vojaškim rešitvam pred nevojaškimi; predvideva, da so države glavni dejavniki v varnostnem sistemu, hkrati pa priznava, da imajo tudi nedržavni dejavniki lahko pomembno vlogo; ne zahteva oblikovanja formalnih varnostnih institucij, vendar jim tudi ne nasprotuje; predvsem pa poudarja pomen sprejetja vrednote večstranskega dialoga".

*Vir: Gareth Evans, Cooperating for Peace, 1993*

"Kolektivna obrambna ureditev" je ena od najglobljih oblik sodelovanja. Poleg tega obstaja tudi manj trdno varnostno sodelovanje, ki temelji na mreži dvostranskih in večstranskih sporazumov brez formalne ali prevladujoče vojaške organizacije.

Odločitev države za pristop k organizaciji za varnostno sodelovanje in še posebej k organizaciji kolektivne obrambe močno vpliva na varnostni položaj države. Načeloma tako sodelovanje nacionalno varnost okrepi, saj zagotavlja kolektivno "pest" proti grožnjam. Vendar ima članstvo tudi svojo ceno: država se mora prilagoditi ciljem in zahtevam zveze, kar omejuje njene izbire pri oblikovanju nacionalnovarnostne politike. Poleg tega pa to vpliva tudi na parlamentarni nadzor, saj se proces odločanja deloma prenese z nacionalnega na mednarodno prizorišče.

# Pomen parlamentarnega nadzora

Danes prevladuje prepričanje, da je varnostna politika samoumevna naloga izvršilne oblasti, saj ima ta potrebno znanje in sposobnost hitrega delovanja. Parlament običajno velja za manj primerno institucijo za obravnavo varnostnih vprašanj, zlasti zaradi pogosto dolgotrajnih postopkov in pomanjkanja celovitega dostopa do potrebnega strokovnega znanja in informacij. Kljub temu pa je parlament – tako kot pri oblikovanju drugih nacionalnih politik – zadolžen za preverjanje in nadziranje izvršilne oblasti. Obstajajo vsaj štiri razlogi, zaradi katerih je nadzor pri varnostnih zadevah zelo pomemben:

## Je temeljni kamen demokracije, ki preprečuje avtokratsko vladavino

Nekdanji francoski predsednik vlade Georges Clémenceau je nekoč dejal: “*Vojna je preveč resna zadeva, da bi jo lahko zaupali vojski.*” Izjava je vsekakor duhovita, obenem pa opozarja, da imajo v demokraciji najvišjo oblast predstavniki ljudstva in da noben državni sektor ne sme biti izključen iz njihovega nadzora. Država brez parlamentarnega nadzora nad varnostnim sektorjem, zlasti pa nad vojsko, lahko v najboljšem primeru velja za nedovršeno demokracijo ali demokracijo v nastajanju.

Po mnenju uglednega ameriškega učenjaka Roberta A. Dahla je “*najbolj osnovna in trdovratna težava v politiki preprečevanje avtokracije*”. Glede na to, da se varnostni sektor ukvarja z eno temeljnih nalog države, je za protiutež moči izvršilne oblasti potreben sistem zavor in ravnovesja politične moči med različnimi vejami oblasti. Parlamentarni nadzor varnostnega sektorja je zato bistveni element delitve oblasti na ravni države, in če je učinkovit, določa meje pristojnostim izvršilne oblasti ali predsednika.

## Je pogoj ustrezne porabe proračunskih sredstev – “Brez predstavnikov ne bo davkov”

Eden najpomembnejših mehanizmov za parlamentarni nadzor nad izvršilno oblastjo je proračun. Vse od prvih skupščin v zahodni Evropi so parlamenti zahtevali, da se jih pri vprašanih varnostne politike upošteva, ob tem pa so se sklicevali na geslo: “*Brez predstavnikov ne bo davkov.*”<sup>2</sup> Ker organizacije varnostnega sektorja porabljajo velik delež državnega proračuna, je bistveno, da parlament porabo teh sredstev, ki so že tako omejena, uspešno in učinkovito nadzira.

## Omogoča oblikovanje zakonskih določil pri varnostnih vprašanjih

V praksi je izvršilna oblast tista, ki predlaga zakone o varnostnih vprašanjih. Kljub temu pa imajo člani parlamenta pomembno vlogo pri obravnavi teh predlogov. Po potrebi lahko predlagajo dopolnila in s tem zagotovijo, da predlagane zakonske določbe ustrezno odražajo novo razumevanje varnosti. Poleg tega parlament skrbi za to, da zakoni ne ostanejo le besede na papirju, ampak se v celoti izvajajo.

---

<sup>2</sup> V izvirmiku: *No taxation without representation* (op. prev.).

## **Je most do javnosti**

Izvršilna oblast ni nujno v celoti seznanjena z varnostnimi vprašanji, ki so prednostna za državljane. Člani parlamenta imajo z državljani redne stike, kar jim zagotavlja dobro seznanjenost z njihovimi stališči. Tako lahko pomisleke in skrbi državljanov predstavijo v parlamentu in zagotovijo, da so upoštevani v zakonih in varnostni politiki.

## **Izzivi parlamentarnemu nadzoru varnostnega sektorja**

Resen izziv parlamentarnemu nadzoru predstavljajo vsaj tri značilnosti varnostnega sektorja:

- ✓ Zakoni o tajnosti lahko ovirajo prizadevanja za povečanje transparentnosti varnostnega sektorja. Zlasti v nastajajočih demokracijah ali državah, ki so jih prizadeli spopadi, lahko zakoni o tajnosti omejijo ali ogrozijo parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem; razlog za to je tudi pomanjkanje zakonodaje o svobodi obveščanja.
- ✓ Varnostni sektor je zelo kompleksno področje, v zvezi z njim morajo biti člani parlamenta pozorni na različna vprašanja, kakor sta nakup orožja ter nadzor nad oborožitvijo in bojno pripravljenostjo vojaških enot. Vsi člani parlamenta nimajo dovolj izkušenj in strokovnega znanja, da bi ta vprašanja lahko učinkovito obravnavali. Poleg tega nimajo ne časa ne priložnosti za pridobitev tega znanja, saj je njihov mandat časovno omejen, dostop do strokovnih virov doma in v tujini pa je lahko pomanjkljiv.
- ✓ Poudarek na mednarodnem varnostnem sodelovanju lahko vpliva na transparentnost in demokratično legitimnost varnostne politike države, če se parlament iz tega procesa izključuje. Zato je bistveno, da parlament lahko prispeva k razpravam in odločitvam na mednarodnem prizorišču ter v njih sodeluje in jim sledi.

# Vloga in odgovornost parlamenta in drugih državnih institucij

## Deljena odgovornost

Čeprav imata parlament in vlada pri varnostnih vprašanih različne pristojnosti, je odgovornost za dobro delovanje varnostnega sektorja deljena. Zasnova deljene odgovornosti velja tudi za odnos med političnimi in vojaškimi voditelji. Ti dve strani nista nasprotnici in nimata nasprotujočih si ciljev. Ravno obratno, druga drugo potrebujeta za uresničitev učinkovite in celostne varnostne politike, v središču katere je ljudstvo. Demokratični nadzor mora zato vključevati tudi dialog med političnimi voditelji in visokimi vojaškimi častniki, ki naj temelji na zaupanju, odkriti komunikaciji in vzajemnem vključevanju. Take redne izmenjave imajo še eno pomembno prednost, saj preprečujejo odtujitev politikov in vojaških voditeljev in tako prispevajo k utrjevanju stabilnosti.

## Delitev vlog

Pomembne vloge v nacionalnovarnostni politiki imajo vse tri veje oblasti – izvršilna, zakonodajna in sodna. Opisati smo jih skušali v Okviru št. 3, ki izpostavlja tudi posebne naloge vseh treh glavnih akterjev izvršilne oblasti – voditelja države, vlade in načelnika generalštaba. Tabela prikazuje njihove možne naloge, saj se politični sistemi posameznih držav med seboj razlikujejo, zato ne moremo trditi, da prikazujejo razmere v vseh državah.

Poleg parlamenta, sodstva in izvršilne oblasti k oblikovanju in izvajanju varnostne politike pomembno neformalno prispeva tudi civilna družba, medtem ko mediji javnost obveščajo o namerah in ukrepih vseh državnih akterjev (gl. 6. poglavje).

Nenazadnje imata bistveno vlogo pri nadzoru nad izvajanjem nacionalnovarnostne politike in izvrševanjem proračunskih postavk tudi dva institucionalna akterja, in sicer varuh človekovih pravic (gl. 16. poglavje) in glavni revizor (gl. 24. poglavje).

## Politična odgovornost

Nacionalnovarnostne strukture<sup>3</sup> bi morale biti odgovorne vsem trem vejam oblasti v državi:

- ✓ **Izvršilna oblast** izvaja neposredni nadzor na državni, regionalni in lokalni ravni ter določa proračun, splošne smernice in prednostne naloge nacionalnovarnostnih struktur.

---

<sup>3</sup> V angleškem izvorniku se uporablja izraz *security services*, kar bi v neposrednem prevodu pomenilo varnostne službe, v slovenskem jeziku pa je ta izraz rezerviran za službe, ki se ukvarjajo z obveščevalno-varnostnimi zadevami, zato smo v celotnem priročniku uporabljali ustrežnejši obramboslovni izraz nacionalnovarnostne strukture (op. strok. prev.).

- ✓ **Zakonodajna oblast** izvaja parlamentarni nadzor s sprejemanjem zakonov, ki določajo in urejajo delovanje nacionalnovarnostnih struktur ter njihove pristojnosti, in s sprejemanjem ustreznih proračunskih sredstev. Ta nadzor lahko vključuje tudi ustanovitev parlamentarnega varuha človekovih pravic ali komisije, pristojne za preiskovanje pritožb javnosti.
- ✓ **Sodstvo** nadzira varnostni sektor in sodno preganja uslužbence nacionalnovarnostnega sistema v civilnem ali kazenskem postopku ter jih po potrebi kaznuje za storjene prekrške.

**Okvir št. 3**

**Možne funkcije glavnih nosilcev oblasti v državi v zvezi z varnostnim sektorjem**

	<b>Parlament</b>	<b>Sodstvo</b>		<b>Izvršilna oblast</b>	
			<b>Voditelj države</b>	<b>Vlada</b>	<b>Načelnik generalštaba</b>
<b>Vrhovno poveljstvo</b>	V nekaterih državah razpravlja oz. imenuje vrhovnega poveljnika.	Ustavno sodišče ocenjuje ustavnost predsednika ali vlade kot vrhovnega poveljnika.	V nekaterih državah je funkcija voditelja države zgolj protokolarna, drugod pa ima tudi dejanske pristojnosti, kot je npr. vrhovno poveljstvo med vojno.	Vlada je vrhovni poveljnik med vojno.	V nekaterih državah funkcija vrhovnega vojaškega poveljnika obstaja le med vojno, v drugih pa gre za stalno funkcijo.
<b>Varnostna politika</b>	Razpravlja in sprejema varnostni koncept države in sprejema zakone.	–	Podpisuje zakone s področja varnostne politike.	Predlaga in izvaja varnostno politiko.	Svetuje vladi ter načrtuje, podpira in izvaja varnostno politiko.
<b>Proračun</b>	Odobrava proračun.		–	Predlaga proračun.	Svetuje vladi.
<b>Zakoni s področja obrambe</b>	Sprejema zakone.	Ustavno sodišče razlaga ustavnost zakonov.	Podpisuje razglasitve zakonov.	Predlaga zakone in sprejema podzakonske akte.	Svetuje vladi in izvaja zakone.

<b>Osebj</b>	V nekaterih državah potrjuje imenovanja na pomembnejše funkcije.	Presoja zakonitost ravnanja osebja.	Imenuje glavne poveljnike in odobrava kadrovske načrte.	Imenuje glavne poveljnike.	Svetuje v zvezi s kadrovske načrte, izvaja kadrovske načrte in imenuje nižje poveljnike.
<b>Nabave</b>	Pregleduje oz. odobrava večje nabave orožja.	Presoja kršitve zakonov o korupciji in prevari.	–	Predlaga nabavo orožja.	Začenja in izvaja postopke za nabavo orožja.
<b>Pošiljanje oboroženih sil v tujino/ Gostitev tujih oboroženih sil</b>	Daje predhodno ali naknadno soglasje oz. nesoglasje.	Presoja zakonitost ravnanja oboroženih sil.	–	Pogaja se o mednarodni udeležbi in odloča o pravih delovanju.	Ima operativno poveljstvo.
<b>Mednarodne pogodbe, članstvo v zvezah</b>	Potrjuje mednarodne pogodbe in članstvo v zvezah.	–	Sklepa mednarodne pogodbe.	Je odgovorna za mednarodna pogajanja.	Svetuje vladi.

Kot je bilo že povedano, imajo lahko omenjene veje oblasti v posameznih državah različne pristojnosti. Bistveno je, da je vedno v veljavi sistem delitve oblasti, ki zagotavlja vzajemno preverjanje in ravnovesje politične moči med različnimi vejami oblasti in tako preprečuje politično zlorabo varnostnega sektorja. Glede na to, da ima v številnih državah pri varnostnih vprašanjih prevladujočo vlogo vlada, je bistveno, da ima parlament učinkovite nadzorne pristojnosti in sredstva. To je zlasti pomembno danes, ko novi varnostni izzivi (gl. 1. poglavje) javne institucije spodbujajo, da ponovno preučijo svoje vloge in pristojnosti.

## Načela demokratičnega in parlamentarnega nadzora

Glede demokratičnega in parlamentarnega nadzora ni mednarodno sprejetih standardov, saj varnost in obramba sodita v pristojnost nacionalne suverenosti. Obstajajo nekateri regionalni standardi, npr. kodeks ravnanja OVSE (za več informacij gl. Okvir št. 66). Poleg tega obstajajo tudi načela o demokratičnih civilno-vojaških odnosih:

- ✓ Država je edini akter v družbi z zakonitim monopolom nad uporabo sile; nacionalnovarnostne strukture so odgovorne legitimnim demokratičnim organom.
- ✓ Parlament je suveren, izvršilna veja oblasti pa je parlamentu odgovorna glede izvajanja in pregledovanja varnostne in obrambne politike.



- ✓ Parlament ima po ustavi edini pravico odobravanja in nadziranja proračunskih izdatkov na področju obrambe in varnosti.
- ✓ Parlament ima ključno vlogo pri razglasitvi in preklicu izrednega ali vojnega stanja (gl. 18. poglavje).
- ✓ Načela odgovornega vladanja (gl. Okvir št. 4) in vladavine prava veljajo za vse vladne strukture, vključno z varnostnim sektorjem.
- ✓ Zaposleni v varnostnem sektorju so za kršitve domačega ali mednarodnega prava individualno odgovorni pred sodiščem (pri civilnih in kazenskih prekrških).
- ✓ Organizacije varnostnega sektorja so politično nevtralne.

**Okvir št. 4**

**Odgovorno vladanje kot pomembna vrednota demokratičnega nadzora nad varnostnim sektorjem**

“Odgovorno vladanje označuje predvidljivo, odprto in prosvetljeno oblikovanje politike in birokracijo, prežeto s poklicnim etosom, ki deluje v javno dobro, nadalje vladavino prava, transparentnost procesov in vključenost civilne družbe v javne zadeve. Za neodgovorno vladanje pa so na drugi strani značilni samovoljno oblikovanje politike, neodgovorna birokracija, neveljavljeni ali nepravilni pravni sistemi, zloraba izvršilne oblasti, civilna družba, ki ne sodeluje aktivno v javnem življenju, in močno razširjena korupcija.”

*Vir: Svetovna banka, 1994, Governance: The World Bank's Experience, Washington*



**II. del**

# **Nadzor nad nacionalnovarnostno politiko**



# Oblikovanje nacionalnovarnostne politike

## Sestavine

Nacionalnovarnostna politika opredeljuje vladna stališča do varnosti in do načinov njenega zagotavljanja. Nacionalnovarnostna politika vključuje pomembnejše odločitve v zvezi z varnostnim sektorjem, ki zadevajo zunanjo in notranjo varnost države in družbe. Temelji na izbranem pristopu k varnosti, podaja izhodišča vojaške doktrine in se razvija v skladu z mednarodnimi in regionalnimi ureditvami, katerih članica je posamezna država. Zato torej nacionalnovarnostna politika ne temelji le na zaznanih nacionalnovarnostnih potrebah in prednostnih nalogah, ampak nanjo vplivajo številni zunanji dejavniki, pritiski in obveznosti. Vsekakor mora ustrezati vrednotam in načelom, zapisanim v nacionalni ustavi ali ustanovni listini.

### Okvir št. 5

#### Vprašanja o nacionalnovarnostni politiki

Ob obravnavanju in sprejemanju dokumentov nacionalnovarnostne politike ali v razpravah o njihovem izvajanju v specifičnih okoliščinah bi si morali predstavniki ljudstva postaviti nekatera ali celo vsa naslednja vprašanja:

- ✓ Pred kakšnimi grožnjami ali tveganji je treba zaščititi družbo? Katere in čigave vrednote je treba zaščititi? Kakšna oblika varnosti je torej potrebna?
- ✓ Ali nacionalnovarnostna politika vključuje analiziranje novih varnostnih tveganj, kakor sta organizirani kriminal in terorizem?
- ✓ Koliko varnosti zadošča?
- ✓ Kako najlažje zagotoviti nacionalno varnost: z vstopom v zavezništvo, z ohranjanjem nevtralnosti?
- ✓ Katere naloge bodo nacionalnovarnostne sile najverjetneje opravljale? Zgolj obrambne naloge ali se bodo vključevale tudi v mirovne operacije?
- ✓ Koliko sredstev naj bo na voljo in katere sektorje je treba vključiti za zagotovitev zelene stopnje varnosti? Za koliko časa in pod katerimi pogoji?
- ✓ Kako pogosto je treba varnostno politiko spreminjati?
- ✓ Kako zagotoviti usklajenost varnostne politike z mednarodnim humanitarnim pravom ter mednarodnim pravom in načeli človekovih pravic?
- ✓ Kakšne bodo finančne in gospodarske posledice in koliko bodo pripravljeni prispevati davkoplačevalci?

- ✓ Kakšen bo vpliv varnostne politike in njenega izvajanja na zunanje odnose in stabilnost v regiji?
- ✓ Kakšno je dejansko stanje in kakšna je prihodnja nacionalna strategija glede orožja za množično uničevanje?

Izvajanje nacionalnovarnostne politike praviloma vključuje številne državne agencije in strukture ter zelo veliko dokumentov. Zato je pomembno, da država oblikuje celostno nacionalnovarnostno politiko, ki zajema vse pomembne akterje in vidike varnosti. Tak pristop daje vladi možnost, da se vsakega vidika varnosti loti celostno in obširno. Zlasti t. i. nova tveganja, npr. terorizem in mednarodni kriminal, zahtevajo usklajen pristop, saj je za boj proti novim nevarnostim potrebno sodelovanje različnih institucij: vojske, ministrstva za finance, policije, mejne straže in obveščevalnih služb.

## **Pomen vključenosti parlamenta**

Glede na povedano in ob upoštevanju, da je poslanstvo parlamenta zastopati interese ljudstva, obstaja vrsta razlogov za vključenost parlamenta v oblikovanje nacionalnovarnostne politike ter za njeno sprejetje v parlamentu na transparenten način:

- ✓ Nacionalnovarnostna politika zadeva življenja, vrednote in blaginjo ljudi in ne bi smela biti prepuščena izključni presoji izvršilne oblasti ali vojske.
- ✓ Nacionalnovarnostna politika ima pomembne posledice za prihodnost vojske, njenih pripadnikov in pripadnic.
- ✓ Nacionalnovarnostna politika ima pomembne finančne posledice in torej zadeva denar davkoplačevalcev.
- ✓ Poleg finančnih stroškov lahko varnostni ukrepi omejijo svobodo in svoboščine državljanov in imajo tako pomembne posledice za demokracijo. Zato je pomembno, da parlament zagotovi skladnost omenjenih ukrepov z veljavnim mednarodnim humanitarnim pravom, zlasti s štirimi ženevskimi konvencijami in z obema protokoloma, ter s pravom človekovih pravic, še posebej s Splošno deklaracijo o človekovih pravicah in Mednarodnim paktom o državljanskih in političnih pravicah, v katerem je zapisano, da od nekaterih pravic v nobenih okoliščinah ni mogoče odstopiti. Gl. tudi poglavja od 18 do 20.

## **Vloga parlamenta v posameznih fazah nastajanja nacionalnovarnostne politike**

Kar zadeva parlament, bi razprava o nacionalnovarnostni politiki ne smela biti enkraten dogodek, ampak postopek, ki bi potekal v štirih fazah: oblikovanje, odločanje, izvajanje in ocenjevanje. Čeprav naj ne bi bilo vmešavanja v pristojnosti izvršilne oblasti pri pripravi in izvajanju te politike, bi moral biti postopek čim bolj transparenten in odprt za vse, z ustreznim ravnovesjem med vsemi, ki imajo na nacionalnovarnostno politiko kakršen koli vpliv, vključno z varnostnim sektorjem in vojaškoindustrijskim kompleksom.

V vseh fazah omenjenega postopka bi morala biti članom parlamenta omogočena uporaba mehanizmov, ki so jim na voljo za ozaveščanje izvršilne oblasti o varnostnih vprašanjih in pričakovanih javnosti: ustna in pisna vprašanja, pobude, preiskave, zaslišanja izbranega odbora, bele knjige, odposlanstva k ministrom in službam (gl. tudi 14. poglavje o parlamentarnih mehanizmih, ki zadevajo varnostni sektor).

### **Oblikovanje**

V vseh parlamentarnih sistemih je vloga parlamentov v fazi oblikovanja nove nacionalnovarnostne politike omejena. To nalogo imajo v glavnem pristojna ministrstva in agencije. Vendarle pa imajo parlament in poslanci lahko ključno vlogo pri ugotavljanju, ali obstoječa politika ustreza potrebam in željam državljanov, ter pri zahtevanju potrebnih sprememb.

Najbolje je torej, da vloga parlamenta ni omejena zgolj na seznanitev in sprejetje oz. zavrnitev dokumenta. Njegovo pristojno telo (ali telesa) je treba že na začetku postopka vprašati za mnenje – ki naj odraža raznolikost političnih stališč v parlamentu – glede dokumentov in zakonodaje, ki se na omenjenem področju pripravljajo. Na ta način parlament interesov državljanov ne bo vključeval v postopek le v zgodnji fazi, ampak bo zagotovil tudi pozitivnejše vzdušje in parlamentarno razpravo takrat, ko bo dokument o nacionalnovarnostni politiki predložen v odobritev. Najvišji interesi naroda morajo preseči boj za moč med večino in opozicijo v parlamentu in ne smejo ovirati demokratične obravnave nacionalnovarnostnih dokumentov. V tem duhu parlament lahko predlaga spremembe dokumentov, poslanih v obravnavo.

### **Odločanje**

Parlament lahko ima in mora imeti pomembno vlogo v fazi odločanja zlasti zato, ker je dokument o nacionalnovarnostni politiki med parlamentarno obravnavo "njegova last" in hkrati njegova neposredna odgovornost. Zato mora imeti parlament dovolj časa za temeljito preučitev vsebine in ne sme dopustiti, da bi ga priganjal čas.

Parlament lahko novo, od vlade predlagano politiko in zakonodajo odobri ali pa jo zavrne in predlaga spremembe. Delovati mora proaktivno, uveljaviti mora določen vpliv in predlagati mora spremembe, če s predloženim dokumentom ni zadovoljen. Glavna vprašanja za obravnavo v parlamentarni razpravi in pri odločanju so omenjena v začetnem delu tega poglavja.

V tej fazi se najpomembnejši vpliv parlamenta odraža pri odobranju proračunskih sredstev (za več informacij gl. VI. del o finančnih sredstvih). Ta vpliv je bistveno močnejši,

kadar parlament lahko zagotovi, da pristojni parlamentarni odbor ločeno razpravlja in glasuje o vsaki proračunski postavki, ki se nanaša na varnost, ter o celotnem proračunu varnostne politike. Obrambni načrti morajo biti za obravnavo pripravljene pravočasno in morajo imeti jasno povezavo s proračunskimi zahtevami.

Parlament ima lahko pomembno vlogo pri pridobivanju ali povečevanju podpore javnosti in zagotavljanju legitimnosti sprejete politike. Transparentnost pri izvajanju parlamentarnih razprav o varnostnih vprašanjih je zato ključna, izredno pomembno pa je tudi, da imajo javnost in mediji dostop do parlamentarnih razprav in zaslišanj.

## **Izvajanje**

Odgovornost parlamenta za nacionalno varnost ni zaključena s sprejetjem dokumenta ali celo proračuna; njegovo nadzorno in revizijsko vlogo je treba dosledno izvajati. V fazi izvajanja mora parlament spremljati dejavnosti vlade z vsemi razpoložljivimi sredstvi (gl. 14. poglavje) in s pomočjo drugih nadzornih institucij, npr. državnega revizijskega urada (gl. 24. poglavje). Parlament ima lahko vpliv zlasti s svojimi sklepi o namenski porabi proračunskih postavk. Nadzorovati mora tudi profesionalno in tehnično usposobljenost revizijskih služb za izvedbo učinkovitih in skladnih revizijskih postopkov.

V času večjih sprememb ali kriz lahko parlament posreduje tudi z zahtevo, da sam odobrava vladne ukrepe. Takšni primeri so: pošiljanje enot v tujino (gl. 22. poglavje) ali razglasitev izrednih razmer (gl. 18. poglavje). Poleg tega lahko parlament posreduje tudi, če vlada dela resne napake. V takem primeru parlament običajno postavlja vprašanja, v skrajnih primerih pa lahko odredi posebno preiskavo.

## **Ocenjevanje in učenje iz izkušenj**

V demokratičnem okolju je vlada odgovorna za ocenjevanje ustreznosti svoje politike in predstavitev rezultatov ocenjevanja parlamentu tako kakovostno kakor količinsko. Kar zadeva parlament, tako ocenjevanje neizogibno vključuje revizijo – tako konkretnih števil kot delovanja – nad uresničevanjem ustreznih proračunskih postavk. Čeprav to predstavlja odloženo ocenjevanje, se lahko vedno uporabi za potrditev obstoječe politike ali oblikovanje nove. Kjer je civilna družba dinamična, lahko svoja ocenjevanja izvedejo tudi nevladne organizacije. Gre npr. za ocenjevanje mirovnih misij, nabave večjih in dražjih oborožitvenih sistemov ter ocenjevanje sistema kadrovanja na obrambnem ministrstvu (zlasti naborništva). Parlament lahko najame tudi svetovalce za posebne revizijske preglede.



## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### **Varnostna politika**

- ▷ Poskrbite za logično povezavo med nacionalnovarnostno politiko, operativnimi doktrinami, obrambnimi načrti in proračunskimi zahtevami.
- ▷ Če je primerno – zlasti na podlagi primerjave s politiko drugih držav v podobnih razmerah –, v parlamentu sprožite vprašanja o ustreznosti politike in/ali o njenih možnih posodobitvah glede na zadnje dogodke na tem področju (gl. I. del: Razvoj varnostnih konceptov in akterjev).
- ▷ Parlament naj zakonsko uredi proces oblikovanja, odločanja, izvajanja in ocenjevanja nacionalnovarnostne politike ter določi lastno vlogo v vseh štirih fazah tega procesa.

### **Primerna vprašanja**

- ▷ Poskrbite, da bo v postopku določanja ali ponovnega določanja nacionalnovarnostne politike prišlo do odgovorov na večino vprašanj iz Okvira št. 5 Vprašanja o nacionalnovarnostni politiki.

# Nacionalnovarnostna politika in mednarodna pravila

## Mednarodna načela

Mednarodni sporazumi omejujejo, včasih pa tudi povečujejo možnosti določanja nacionalnovarnostnih politik. Večina držav sveta je članic ZN in jih zato zavezujejo določbe členov 2.3 in 2.4 Ustanovne listine ZN, ki se glasita:

*“Vsi člani naj rešujejo svoje mednarodne spore z mirnimi sredstvi na tak način, da se mednarodni mir in varnost in pa pa pravičnost ne spravijo v nevarnost.”*

*“Vsi člani naj se v svojih mednarodnih odnosih vzdržujejo grožnje s silo ali uporabe sile, ki bi bila naperjena proti teritorialni nedotakljivosti ali politični neodvisnosti katere koli države ali pa ki bi bila kako drugače nezdržljiva s cilji Združenih narodov.”*

Poleg tega referenčni okvir zagotavljajo tudi številna običajna mednarodna načela. Deklaracija Generalne skupščine ZN 2625 (XXV) o načelih mednarodnega prava, ki se nanašajo na prijateljske odnose in sodelovanje med državami (1970), velja za avtentično razlago Ustanovne listine ZN in kot taka zavezuje vse države članice. Deklaracija navaja osem neločljivih in enakovrednih načel:

- I. načelo:** Vzdržanje od grožnje s silo ali uporabe sile.
- II. načelo:** Mirno reševanje mednarodnih sporov.
- III. načelo:** Nedotakljivost meja in ozemeljska celovitost držav.
- IV. načelo:** Pravica narodov do samoodločbe ter življenja v miru na lastnem ozemlju in znotraj mednarodno priznanih in zagotovljenih meja.
- V. načelo:** Suverena enakost držav in nevmešavanje v notranje zadeve.
- VI. načelo:** Spoštovanje človekovih pravic.
- VII. načelo:** Sodelovanje med državami.
- VIII. načelo:** Vestno in pošteno izpolnjevanje obveznosti iz mednarodnega prava.

## Večstranske pogodbe o varnosti in obrambi

Na področju varnosti obstaja vrsta večstranskih pogodb. Glavne kategorije takih pogodb so naslednje (seznam ni popoln, saj navajamo le primere pogodb v posameznih kategorijah):

**Pogodba o svetovni varnosti:** Ustanovna listina ZN.

**Mednarodne pogodbe o mednarodnem humanitarnem pravu, ki urejajo mednarodne in druge (nemednarodne) oborožene spopade:** štiri ženevske konvencije iz leta 1949, vključno z dvema dopolnilnima protokoloma iz leta 1977.

**Mednarodne pogodbe o različnih vrstah in režimih oborožitve:** Pogodba o omejevanju balističnih izstrelkov, Pogodba o zmanjšanju strateškega orožja, Konvencija o zemeljskih minah, Pogodba Tlatelolco\* itd.

**Mednarodne pogodbe o ustanovitvi regionalnih organizacij, deloma povezanih z varnostnimi vprašanji:** Listina Organizacije ameriških držav, Pogodba o Evropski uniji, Sklepna listina KVSE – KVSE/OVSE, Ustanovitveni akt Afriške unije.

**Regionalne pogodbe o vojaškem sodelovanju in vzajemni pomoči na področju obrambe:** Pogodba Nato, Sporazum o Partnerstvu za mir, Pogodba o ZEU, Medameriška pogodba o vzajemni pomoči.

Pri ratifikaciji mednarodnih varnostnih pogodb je osnovno vodilo to, da države določijo načela mednarodnega ravnanja z namenom okrepitve mednarodne in regionalne varnosti ter medsebojnega dvostranskega oz. večstranskega sodelovanja. Postopek pogajanj običajno vodi izvršilna oblast prek ministrstva za zunanje zadeve.

## Dvostranski sporazumi ali pogodbe o prijateljstvu, sodelovanju in vzajemni vojaški pomoči

Pri oblikovanju varnostne politike države imajo osrednjo vlogo tudi dvostranski sporazumi. Ker sta vanje vključeni le dve državi, so o določbah teh pogodb možna pogajanja za čim bolj učinkovito prilagoditev specifičnih vrednot, razmer in potreb obeh držav. Primer so pogodbe o zmanjšanju strateškega orožja (START) med nekdanjo ZSSR in ZDA.

Tovrstne pogodbe niso namenjene samo izražanju prijateljstva in nenapadanja (npr. dvostranska Pogodba o prijateljstvu, sodelovanju in vzajemni pomoči med Rusijo in Armenijo, podpisana avgusta 1997), ampak pripomorejo tudi k reševanju praktičnih primerov vojaškega sodelovanja, kar v nekaterih primerih vključuje tudi dovoljenje za razporeditev vojakov in orožja na tuje ozemlje. V 90. letih je Rusija podpisala več dvostranskih pogodb o vojaškem sodelovanju z drugimi nekdanjimi republikami ZSSR.

---

\* *Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean.*

Te pogodbe lahko vključujejo tudi konkretno vojaško pomoč v sili. V tem smislu lahko Listino o demokratičnem partnerstvu iz leta 1994 štejejo za nadaljevanje sporazuma med ZDA in Kazahstanom iz leta 1992, ki je odprl pot razvoju dvostranskih vojaških odnosov.

Na splošno lahko dvostranske pogodbe predstavljajo sredstvo za oblikovanje zunanje varnostne politike, krepitev prijateljskih odnosov z drugimi državami in reševanje konkretnih težav. Pri sprejemanju teh pogodb je vloga parlamentov nekoliko bolj odločilna, saj imajo več možnosti za predlaganje sprememb besedila – o katerih se izvršilna oblast v nadaljevanju pogaja – kot v primeru tradicionalnih večstranskih varnostnih pogodb.

## **Pomen vključenosti parlamenta in javnosti**

V državah, kjer vključenost javnosti in parlamenta v postopek ratifikacije mednarodnih pogodb ni običajna, je treba to vključenost spodbuditi, saj pomaga krepiti podporo javnosti. V demokraciji izvršilna oblast načeloma ne more sklepati tajnih pogodb ali dvostranskih sporazumov brez védenja in soglasja parlamenta. Mednarodne sporazume, ki zadevajo suverenost, ozemlje in mednarodni položaj države, mora vsekakor obravnavati in odobriti parlament.

Nekatere države, npr. Švica, o pomembnejših pogodbah odločajo z ljudskim referendumom. Na ta način je zagotovljena vključenost civilne družbe v pomembnejše spremembe zunanje politike države. V Švici je ljudski referendum (gl. Okvir št. 6) predhodnik ratifikacije.

### **Okvir št. 6**

#### **Neposredna demokracija ter ratifikacija mednarodnih pogodb in drugih večjih sporazumov: primer Švice**

V Švici v postopku ratifikacije mednarodnih sporazumov sodelujejo zvezni parlament, zvezni svet (vlada) in prebivalstvo. O sporazumih, pomembnih za državo, razpravlja ne le parlament, ampak tudi javnost. Družba lahko izrazi svoje mnenje o obravnavanem sporazumu na referendumu. Poleg tega lahko družba na referendumu zvezni svet pooblasti za začetek ali zaustavitev pogajanj o prihodnjih sporazumih. Referendum je potreben, kadar vlada želi pristopiti h "kolektivni varnostni organizaciji ali nadnacionalni skupnosti" (člen 140.b Zvezne ustave).

# Kaj lahko storite kot član parlamenta

## Pogajanja o pogodbi

- ▷ Zagotovite, da bo parlament oz. ustrezní odbor:
  - sodeloval pri pogajanjih tako, da so poslanci različnih političnih usmeritev člani pogajalske skupine;
  - v zvezi z obravnavanimi vprašanji dobival nasvete civilne družbe, zlasti ustreznih raziskovalnih in zagovorniških organizacij;
  - vladi uradno in pravočasno predstavil svoja stališča in zagotovil, da se upoštevajo interesi in želje ljudstva.

## Analiza učinkov

- ▷ Zagotovite, da bo parlament pridobil in obravnaval podrobno analizo potencialnih (srednje- in dolgoročnih) političnih, gospodarskih, socialnih, okoljskih ali drugih učinkov pogodbe.

## Ratifikacija

- ▷ Poskrbite, da bo parlament pravočasno prejel zahtevo za ratifikacijo.
- ▷ Zagotovite skladnost med pogodbo v postopku ratifikacije in nacionalno zakonodajo s spremembo nacionalnih določb ali po potrebi, in če je mogoče, z uvedbo pridrška ali določbe o razlagi v zvezi z mednarodnim sporazumom.

## Pregled pridrzkov in določb o razlagi

- ▷ Zagotovite, da se bo v sklopu občasnega revidiranja nacionalnovarnostne politike preverjala tudi veljavnost pridrzkov in določb o razlagi, ki jih je uvedla vaša država.

# Vloga civilne družbe in medijev

Varnostni sektor postaja vse bolj obsežen in kompleksen. To za parlamente pomeni vse večji izziv, saj jim pogosto primanjkuje sredstev in strokovnega osebja, ki je nujno potrebno za učinkovit nadzor nad njim. Posledično so nastale številne organizacije, ki vlogo parlamenta dopolnjujejo, čeprav ostaja vlada še vedno odgovorna izključno parlamentu. Civilna družba in mediji lahko prispevajo k parlamentarnemu nadzoru nad varnostnim sektorjem v okviru, ki ga določi parlament.

## Civilna družba

Izraz civilna družba se nanaša na neodvisne organizacije med državnimi institucijami na eni strani in zasebnim življenjem posameznikov in skupnosti na drugi. Zajema širok spekter prostovoljnih združenj in socialnih gibanj oz. številnih organizacij in skupin, ki predstavljajo različne družbene interese in vrste dejavnosti. Naslednji odstavki pojasnjujejo, zakaj mora imeti civilna družba možnost sodelovanja pri zagotavljanju odgovornosti varnostnega sektorja, kaj ta njena vloga zajema in kako s tem prispeva k parlamentarnemu nadzoru.

### Civilna družba in demokracija

Civilna družba je pomemben člen in hkrati odraz procesa demokratizacije, ima pa tudi vse večjo vlogo pri delovanju že vzpostavljenih demokracij. Aktivno opozarja politične voditelje, da je treba v odločanju o javni porabi in državnih politikah upoštevati številne in različne zahteve ter interese. Prav zato je odmevna civilna družba temeljni predpogoj za demokracijo. Lahko namreč deluje kot protiutež moči države, se upre avtoritarizmu in s svojo pluralistično naravnostjo zagotovi, da država ne služi interesom le nekaterih posameznikov ali izbranih skupin.

### Civilna družba in varnostni sektor

Skupine znotraj civilne družbe, npr. akademske institucije, strokovno-raziskovalne skupine,<sup>4</sup> nevladne organizacije za človekove pravice in nevladne organizacije, ki se ukvarjajo s politično usmerjenimi vprašanji, si lahko aktivno prizadevajo za vpliv na odločitve in politiko glede varnostnega sektorja.

Vlade lahko spodbujajo sodelovanje nevladnih organizacij v javni razpravi o nacionalni varnosti, oboroženih silah, policiji in obveščevalni dejavnosti. Taka razprava namreč dodatno povečuje transparentnost delovanja vlade.

---

<sup>4</sup> Ker angleškega izraza *think tank* ni mogoče neposredno prevesti v slovenski jezik, smo v prevodu uporabili opis dejavnosti takih institucij, ki so praviloma strokovno-raziskovalne narave (op. strok. prev.)

## **Posebna vloga in prispevek nevladnih organizacij in raziskovalnih inštitutov v odnosu do varnostnega sektorja**

Nevladne organizacije so v glavnem zasebne neprofitne organizacije, katerih cilj je zastopati družbene želje in interese glede določenih vprašanj. Raziskovalni inštituti so lahko od vlade neodvisne organizacije ali pa so, nasprotno, z vlado povezani in se npr. financirajo iz državnih sredstev.

Nevladne organizacije in raziskovalni inštituti lahko okrepijo demokratični in parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem z naslednjim:

- ✓ Posredovanje neodvisnih analiz in informacij o varnostnem sektorju, vojaških zadevah in obrambnih vprašanjih parlamentu, medijem in javnosti.
- ✓ Spremljanje in spodbujanje spoštovanja načela pravne države in človekovih pravic v varnostnem sektorju.
- ✓ Uvrščanje varnostnih vprašanj, ki so pomembna za celotno družbo, na politični dnevni red.
- ✓ Prispevanje h krepitvi parlamentarnih pristojnosti in znanja njegovih članov s tečaji in seminarji.
- ✓ Posredovanje alternativnega strokovnega pogleda na varnostno politiko vlade, obrambni proračun, javna naročila in vire, spodbujanje javne razprave in oblikovanje možnih političnih opcij.
- ✓ Zagotavljanje povratnih informacij o odločitvah nacionalnovarnostne politike in načinu njihovega izvajanja.
- ✓ Izobraževanje javnosti in omogočanje alternativnih razprav v pristojnosti javnosti.

Primeri posredovanja civilne družbe v Latinski Ameriki jasno prikazujejo številne različne vloge, ki jih nevladne organizacije in raziskovalni centri lahko imajo pri nadzoru varnostnega sektorja (gl. Okvir št. 7).

### **Okvir št. 7**

#### **Civilna družba v Latinski Ameriki: praktični prikaz vloge in pomena organizacij civilne družbe**

Veliko skupin civilne družbe v Latinski Ameriki je nastalo konec 80. let in v 90. letih 20. stoletja z namenom izboljšanja dialoga med civilnim prebivalstvom in vojsko, ko so novoizvoljene civilne vlade poskušale preoblikovati oborožene sile. Ti dialogi so prispevali k zmanjšanju izolacije oboroženih sil in odprli pot izmenjavi strokovnih mnenj med civilno družbo, izvoljenimi funkcionarji in visokim vojaškim poveljstvom. Od takrat se je vloga teh skupin krepila, saj so pogosto delovale kot pomemben vir civilnega strokovnega znanja in tehnične pomoči na področju varnosti in obrambe ter prevzemale vse več odgovornosti pri nadziranju vojaške politike in proračuna. ➔

### Primeri

Eden od primerov take civilnodružbene skupine je argentinska skupina SER en 2000. Ustanovljena po poskusu vojaškega udara leta 1990, je SER en 2000 prvotno predstavljala možnost za spodbujanje dialoga med predstavniki civilne družbe, političnih strank in vojske. Ti dialogi so ustvarili pomembno podlago, iz katere je SER en 2000 črpala prispevek civilne družbe k oblikovanju in pripravi ključnih zakonskih dokumentov, ki so tvorili okvir prihodnje obrambne politike. Podobno so v Dominikanski republiki civilni strokovnjaki za varnost in obrambo v skupini FLACSO sodelovali z vojsko pri pripravi predloga zakona o reformi policije, pozneje pa izvršilni oblasti in kongresu svetovali pri obravnavi predloga zakona.

Številne skupine v Latinski Ameriki tesno sodelujejo z obrambnimi in varnostnimi odbori v nacionalnem kongresu in si prizadevajo za izboljšanje njihovih kadrovskih in tehničnih zmogljivosti za nadzor nad vojsko.

Perujska skupina Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (Institut za politične in strateške študije – IDEPE) usposablja kongresnike in kongresnice ter osebje obrambnega odbora kongresa o procesu oblikovanja proračuna in upravljanja vojske.

Skupina FLACSO je v Gvatemali pomagala kongresu pri analizi in obravnavi številnih zakonov z vojaškega področja, vključno z reformo obveščevalne dejavnosti in vojaške službe.

### Pomanjkanje civilnega strokovnega znanja

Civilno strokovno znanje na področju obrambe in varnosti je v Latinski Ameriki še vedno skromno. Pomanjkanje civilnih strokovnjakov ovira učinkovitost izvršilnih in zakonodajnih institucij, ki naj bi nadzirale vojsko. Kratkoročno lahko organizacije civilne družbe pomagajo zapolniti vrzel tako, da državnim institucijam pomagajo in zanje usposobijo čim več kadrov.

### Mreža

Da bi povečala civilno strokovno znanje, je SER en 2000 nedavno ustanovila regionalno mrežo strokovno-raziskovalnih skupin in nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo z varnostjo in obrambo. Mreža RESDAL ([www.ser2000.org.ar](http://www.ser2000.org.ar)) je ustvarila zbirko gradiv in zakonov na področju varnosti in obrambe ter ponuja programe, prek katerih lahko državljani izvajajo raziskave in obišejejo organizacijo.

*Vir: Chris Sabatini, National Endowment for Democracy, Washington DC, 2002*

## Mediji

Neodvisni mediji javnosti in njenim političnim predstavnikom na splošno pomagajo pri obveščnem odločanju. Prispevajo k nadziranju dejavnosti vseh treh vej oblasti in lahko vplivajo na vsebino in kakovost vprašanj v javnih razpravah, to pa vpliva na vlado, gospodarstvo, visoko šolstvo in civilno družbo. Svobodni mediji so tako ključna sestavina demokracije. Okvir št. 8 omenja težave, s katerimi se lahko soočajo novinarji, kadar skušajo kritizirati svojo vlado. Zagotavljanje varnosti novinarjev je nujni pogoj za svobodo tiska.



**Okvir št. 8**

**Nove vrste vojn: težki časi za svobodo tiska**

“Skoraj tretjina svetovnega prebivalstva še vedno živi v državah, kjer svoboda tiska preprosto ni dovoljena. /.../ Razlikovati moramo tudi med tistimi, ki na vojnih območjih niso bili ubiti zato, ker so novinarji, in tistimi, ki so bili namenoma ubiti zaradi raziskovanja in prispevkov v zvezi z občutljivimi temami ter zato, ker so nasprotovali pristranskemu vedenju, poneverbam, krivicam, kriminalu in izsiljevanju. Zaradi novih vrst vojn, ki ne potekajo med regularnimi vojskami, ampak na podlagi etničnih, ideoloških, verskih ali čisto kriminalnih interesov, poročanje postaja vse nevarnejše. Vendar smrt in poškodbe novinarjev v teh spopadih niso vedno le naključne. Včasih bojovníki, tudi tisti iz regularnih vojsk, za svoje tarče namenoma izbirajo nezaželene priče svojih dejanj.”

*Vir: Annual report, 2002, Reporters Without Borders*

V državah, kjer mediji niso neodvisni od vladnih institucij, je prav lahko verjetno, da jih vladajoči zlorablja v propagandne namene. V takih primerih mediji seveda ne morejo prispevati k transparentnosti in demokratičnemu nadzoru nad varnostnim sektorjem.

Svetovni splet prinaša izjemne možnosti dostopa javnosti do uradnih informacij. V zadnjem desetletju prevladuje težnja k večji transparentnosti, javni odgovornosti in dostopnosti uradnih informacij. To težnjo je treba spodbujati, saj prispeva k večji obveščenosti državljanov, višji kakovosti javnih razprav o pomembnih političnih vprašanjih in nenazadnje k odgovornejšemu vladanju. Svetovni splet ima tudi slabo stran, saj ga lahko skrajne skupine uporabljajo za širjenje npr. rasizma in antisemitizma. V nekaterih nedavnih spopadih so drugi mediji, npr. radijske postaje, nudili podlago za delovanje skrajnih skupin in pomagali ustvarjati ozračje sovražnosti med različnimi družbenimi skupinami.

## **Zbiranje in širjenje informacij o varnostnih vprašanjih**

Z vidika demokracije in odgovornega vladanja imajo mediji pravico zbirati in širiti informacije o varnostnih vprašanjih, ki so v interesu javnosti, in so temu ustrezno odgovorni za posredovanje novic, ki ustrezajo standardom resnice, natančnosti in nepristranskosti.

Mediji lahko torej parlamentu in vladi pomagajo pri razlaganju sprejetih odločitev in politik državljanom, ki imajo pravico biti obveščeni in sodelovati z znanjem v političnem procesu. Mediji lahko npr. prispevajo k pravici javnosti do obveščenosti s tem, da posredujejo informacije o nosilcih javnih funkcij na področju varnosti, vrsti sprejete varnostne politike, napotitvi enot v tujino, vojaški doktrini, nabavah ter pogodbah in drugih sporazumih, na katerih ta temeljijo, o vpletenih dejavnikih, prihodnjih varnostnih izzivih in s tem povezanih razpravah. Vendar pa so lahko, kadar gre za zaupne informacije, podvrženi tuji ali lastni cenzuri.

## Zakonodaja o medijih in varnostnih vprašanjih

Vse države imajo zakonodajo o svobodi tiska. To načelo je zapisano v 19. členu Splošne deklaracije o človekovih pravicah, ki se glasi:

*“Vsakdo ima pravico do svobode mišljenja in izražanja vštveši pravico, da nihče ne sme biti nadlegovan zaradi svojega mišljenja, in pravico, da lahko vsak išče, sprejema in širi informacije in ideje s kakršnikoli sredstvi in ne glede na meje.”*

Čeprav mednarodno sprejete smernice o tem, kako zagotoviti in varovati to svobodo, ne obstajajo, lahko ugotovimo, da je navedeno mednarodno načelo neomejeno in se nanaša na nobene splošne omejitve v zvezi z varnostnimi vprašanji.

### Okvir št. 9

#### Svoboda tiska po 11. septembru 2001

Vsako leto 3. maja praznujemo svetovni dan svobode tiska. Leta 2002 je bil poudarek svetovnega dne svobode tiska na možnem vplivu ukrepov, ki bi jih države lahko uvedle za okrepitev nacionalne in mednarodne varnosti po terorističnih napadih 11. septembra 2001, na svobodo tiska.

“Zaradi terorizma je nedvomno prišlo do napetosti med uresničevanjem temeljnih svoboščin in potrebo po večji varnosti, vendar mora biti bistvo vsake protiteroristične kampanje varnost naših svoboščin,” je dejal Koïchiro Matsuura, generalni direktor UNESCO.

*Vir: The World of Parliaments, št. 6, maj 2002, IPU*

## Izmenjava informacij o varnostnih vprašanjih med parlamentom in javnostjo

Demokratski nadzor je kot načelo odgovornega vladanja učinkovit le, če je javnost seznanjena s pomembnimi vprašanji, o katerih se razpravlja na parlamentarni ravni.

Učinkovitost javne komunikacije o varnostnih vprašanjih je odvisna od obsega in točnosti informacij, ki jih javnosti posreduje vlada in parlament. Parlament bi si moral posebej prizadevati za zagotavljanje ustrezne ravni in kakovosti informacij za javnost, da ta lahko razume trenutno stanje in posledice procesa odločanja v parlamentu.

### Omogočanje javnega dostopa do dokumentacije

Parlament lahko učinkovito zagotovi obveščeno javnost tako, da v sodelovanju z vlado ali sam javnosti omogoči dostop do različnih informacij v zvezi z varnostnimi vprašanji v obliki dokumentov in/ali prek spletne strani.

**Okvir št. 10**

## **Spletne strani parlamenta**

Maja 2002 je v 180 državah obstajalo 244 parlamentarnih domov (64 parlamentov je bilo dvodomnih). IPU je seznanjena s 165 parlamentarnimi spletnimi stranmi v 128 državah (posamezni domovi v nekaterih dvodomnih parlamentih imajo ločene spletne strani). Navodila za vsebino in strukturo parlamentarnih spletnih strani (Guidelines for the content and structure of parliamentary Web sites), ki jih je Svet IPU sprejel maja 2000, so na voljo na spletni strani IPU: <http://www.ipu.org>.

V nadaljevanju so navedeni primeri informacij o varnostnem sektorju, ki so lahko dostopne – če je le mogoče – v za javnost prijazni obliki:

- ✓ dokumenti strateškega pomena, npr. nacionalnovarnostna politika;
- ✓ obrambni proračun (brez tajnih skladov);
- ✓ sporočila za javnost v zvezi s pomembnejšimi razpravami, odločitvami, pobudami, zakoni itd. v parlamentu, ki se nanašajo na varnostni sektor;
- ✓ zapisniki sej in razprav parlamenta (in delovnih teles) v zvezi z varnostnimi vprašanji (razen zapisnikov za javnost zaprtih sej); ti naj vključujejo tudi poročila o obsegu in pogojih za javnost zaprtih sej;
- ✓ publikacije v zvezi s parlamentarnimi preiskavami o varnostnih vprašanjih;
- ✓ letna parlamentarna poročila ali pregledi delovanja vseh nacionalnovarnostnih struktur;
- ✓ poročila varuha človekovih pravic ali glavnega revizorja v zvezi z varnostnim sektorjem; varuh človekovih pravic ne sme predstaviti poročil o nekaterih posebnih preiskavah, vendar jih mora predložiti izbranim odborom; vlada bi morala parlamentu predstaviti vse ukrepe, ki jih je sprejela na podlagi poročil varuha človekovih pravic ali glavnega revizorja;
- ✓ informacije o večstranskih in dvostranskih sporazumih;
- ✓ informacije o tem, kako so posamezni člani parlamenta ali politične stranke v parlamentu glasovali o varnostnih vprašanjih, npr. o proračunu, vstopu v mednarodna zaveznitva, naborništvo in nabavah;
- ✓ zakonodaja o svobodi informacij.

## **Omogočanje vključenosti javnosti v delo parlamenta**

Enosmerno obveščanje (od parlamenta ali vlade do javnosti) ne zadošča. Parlament mora javnosti dati možnost, da si z njim informacije v zvezi z varnostnimi vprašanji izmenjuje. Dvosmerno obveščanje ali dialog je pomemben, ker:

- ✓ zagotavlja vključenost državljanov in stalen nadzor z njihove strani;
- ✓ krepi zaupanje javnosti v delovanje parlamenta;
- ✓ omogoča morebitno preverjanje nepravilnosti, npr. prek parlamentarnega varuha človekovih pravic;

- ✓ zagotavlja javno podporo in legitimnost zakonodaje ter vladnih politik in torej demokratično stabilnost.

Dvosmerno obveščanje je mogoče okrepiti s parlamentarnimi informacijami, zaslisanji, spremljanjem novic, televizijskimi razpravami ali posebej pripravljenimi bilteni za člane odborov, ki jih zagotavlja parlamentarna raziskovalna služba, itd.

#### Okvir št. 11

### Parlamenti in mediji

“11. Skupščina poziva nacionalne parlamente, da nujno razmislijo o ukrepih, katerih cilj je:

- i. Zagotoviti večjo javnost parlamentarnega dela, vključno s sejami delovnih teles, pri čemer naj tega vprašanja ne obravnavajo le kot vprašanja komunikacijske politike, ampak kot pomembno politično prednostno nalogo z neposrednimi posledicami za delovanje demokracije.
- ii. Bolje izrabiti klasične komunikacijske metode in nove informacijske tehnologije, zlasti:
  - a. z zagotavljanjem najboljših možnih delovnih pogojev za medije in predvsem za parlamentarne dopisnike;
  - b. z zagotavljanjem hitrega širjenja informacij o razpravah, med drugim s hitrim objavljanjem zapisnikov in dobesednih zapisov sej;
  - c. z uvedbo spletnih storitev za neposredno elektronsko komuniciranje z javnostjo in novinarji;
  - d. z zagotovitvijo celovitega dostopa do parlamentarnih dokumentov za spodbuditev javne razprave še pred glasovanjem o predlogu zakona.
- iii. Upoštevati nasvete strokovnjakov za komunikacije.
- iv. Poenostaviti pravna besedila za nestrokovno javnost.
- v. Narediti korake v smer boljše vključenosti v politične razprave, npr. s prepoznavanjem področij, kjer je mogoče postopke racionalizirati in s tem pospešiti odločanje.
- vi. V okviru informacijskih in komunikacijskih storitev spodbujati zbiranje paketov informacij, ki zakone in njihove značilnosti predstavljajo novinarskim in strokovnim krogom, ki jih to najbolj zadeva.
- vii. Organizirati seminarje o parlamentarnem delu, namenjene seznanjanju novinarjev z zakonodajnim postopkom in parlamentarnimi postopki in izboljšanju njihovega znanja o odnosih med parlamentom in mednarodnimi institucijami. Posebno pozornost je treba posvetiti novinarjem lokalnih in regionalnih časopisov ter revij.
- viii. Vzpostaviti spletne komunikacijske mreže, ki državljanom omogočajo aktivno komuniciranje s člani parlamenta in parlamentarnimi informacijskimi službami.
- ix. Razviti načine za spodbujanje nastanka neodvisnih televizijskih kanalov, namenjenih parlamentarnemu delu, kot je to v primeru številnih evropskih držav, v ZDA in v Kanadi.
- x. Dodeliti finančno ali drugačno pomoč tistim medijem, ki si prizadevajo za posredovanje kakovostnih in popolnoma neodvisnih novic in katerim tržne zakonitosti ne omogočajo preživetja.”

*Vir: Resolucija 1142 (1997), Parlamentarna skupščina Sveta Evrope*

Vključenost javnosti je pomembna za dolgoročno demokratično stabilnost sistema. Stopnje vključenosti so v posameznih državah različne. Nekateri parlamenti omogočajo javno spremljanje sej delovnih teles. To je lahko zelo pomembno za delovanje nevladnih organizacij ali za posameznike, ki jih zanima zakonodajni postopek. Čeprav navzoča javnost na seji delovnega telesa nima pravice do sodelovanja na seji, je že samo njena navzočnost dragocena.

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### **Prispevek neinstitucionalnih akterjev k varnostni politiki**

- ▷ Poskrbite, da bodo obstajali mehanizmi, ki bodo parlamentu omogočili, da ima korist od prispevka predstavnikov civilne družbe pri delu v zvezi z varnostnimi in z varnostjo povezanimi vprašanji.
- ▷ Če je potrebno, spodbujajte sprejetje zakonodaje, ki pristojnim institucijam, nevladnim organizacijam in medijem omogoča sodelovanje v delu parlamentarnih delovnih teles, pristojnih za obravnavo varnostnih in z varnostjo povezanih vprašanj.

### **Osveščanje javnosti**

- ▷ Poskrbite za aktivno politiko parlamenta na področju odnosov z javnostmi, kar zadeva odločitve v zvezi z varnostjo in z njo povezanim procesom odločanja.

### **Vez med varnostjo in svobodo tiska**

- ▷ Poskrbite, da bosta zakonodaja in praksa podpirali svobodo tiska v zvezi z varnostnimi vprašanji in da uveljavljene omejitve ne bodo kršile mednarodnih načel o človekovih pravicah.
- ▷ Zagotovite, da bo v veljavi ustrezna zakonodaja o svobodi obveščanja.

## Vpliv spola na stališča do varnostne politike

Vprašanje enakosti spolov je v javnosti aktualno večinoma v zadnjem času. Danes velja za pomembno merilo na področju varnostnih vprašanj ne le, ker so žrtve oboroženih spopadov skupaj z begunci in razseljenimi osebami večinoma ženske in otroci, ampak tudi zato, ker imajo ženske, ki predstavljajo več kakor polovico svetovnega prebivalstva, enake pravice kot moški in lahko pomembno prispevajo k reševanju varnostnih vprašanj. Z vključitvijo ženske nadarjenosti in intuitivnosti so odzivi na varnostne izzive bolj usmerjeni k ljudem, bolj usklajeni s konceptom človekove varnosti in torej bolj trajnostni. Zato se je treba prizadevanj za enakost spolov na področju varnostne politike nujno lotiti z dveh različnih vidikov. Prvič, varnostna politika mora biti usmerjena na za spol občutljiva vprašanja in mora ta vprašanja obravnavati. Predstaviti je treba možne rešitve in uvesti strukture, s katerimi bo zagotovljeno spoštovanje pravic in interesov žensk. Drugič, treba je spodbujati udeležbo žensk na vseh ravneh odločanja in na vseh področjih, povezanih z varnostno politiko.

### Ženske in reševanje sporov

Reševanje sporov, ohranjanje in izgradnja miru ne zadevajo le tistih, ki so neposredno udeleženi v vojni ali oboroženem spopadu in so večinoma moški. Kljub temu pa je navzočnost žensk na mirovnih pogajanjih še vedno omejena, četudi so ženske v času vojne ali oboroženega spopada morale opustiti svojo tradicionalno vlogo in prevzeti odgovornosti, ki so običajno pripadale moškim. Vendar pa postaja vse bolj jasno, da lahko ženske pri reševanju sporov prispevajo pomembne lastnosti, vidike in sposobnosti. Neposredna udeležba žensk pri odločanju, reševanju sporov in v dejavnostih v podporo miru zahteva premik v tradicionalni predstavi vlog moških in žensk v družbi in v konfliktnih situacijah.

**Okvir št. 12**

## **Spol v mirovnih procesih**

“Vsak mirovni proces, ki zanemara potrebe in vlogo žensk, je nenaraven in zato sam po sebi nestabilen. /.../ V obdobju postkonfliktne tranzicije je večja vloga žensk bistvena za ponovni zagon družbenega in gospodarskega razvoja. Ženske in moški so hkrati žrtve in akterji v vojni in oboroženih spopadih, vendar ponavadi na različne načine in na različnih področjih. Med vojno ženske sodelujejo pri novih dejavnostih in prevzemajo nove vloge, pogosto pa imajo tudi več odgovornosti. Kljub tem spremembam so v obdobju po spopadih ženske pogosto odrinjene iz procesa graditve miru tako v družbi, ki okreva po spopadih, kakor tudi pri oblikovanju in izvajanju strategij za graditev miru v okviru mednarodnih mirovnih operacij.”

*Vir: Gendering Human Security: From Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building, 2001, Norveški inštitut za mednarodne zadeve*

Okvir št. 13 vsebuje izvleček iz Resolucije Varnostnega sveta ZN 1325 (2000), ki poudarja pomen prehoda od predstave o ženskah kot zgolj žrtvah spopadov (skupaj z nasiljem in prisilstvu kot sredstvi vojskovanja) na predstavo o ženskah kot enakovrednih akterjih z moškimi v dejavnostih reševanja sporov, graditve in ohranjanja miru. Ta preskok pomeni, da je treba dejavnosti ter vlogo žensk in moških analizirati pred in med vojno ter po vojni ali oboroženem spopadu. To pomeni tudi, da je treba enakost spolov in s tem povezana vprašanja upoštevati že v zgodnji fazi določanja politike na nacionalni in mednarodni ravni ter v ustrezni zakonodaji.

**Okvir št. 13**

## **Vloga spola v mirovnih operacijah in procesih**

Varnostni svet /.../

“7. poziva države članice, da okrepijo svojo prostovoljno finančno, tehnično in logistično podporo programom usposabljanja, ki upoštevajo posebnosti spola, vključno s prizadevanji ustreznih skladov in programov, med drugim Sklada Združenih narodov za ženske, Sklada Združenih narodov za otroke, Urada Visokega komisarja Združenih narodov za begunce in drugih ustreznih teles;

8. poziva vse vpletene strani, da pri pogajanjih in izvajanju mirovnih sporazumov upoštevajo razlike v stališčih in potrebah med spoloma, in sicer med drugimi: (a) posebne potrebe žensk in deklet ob repatriaciji in preselitvi ter rehabilitaciji, reintegraciji in povojni obnovi; (b) ukrepe v podporo lokalnim ženskim mirovnim pobudam in lokalnim procesom za reševanje sporov, ki ženske vključujejo v vse mehanizme izvajanja mirovnih sporazumov; (c) ukrepe, ki zagotavljajo zaščito in spoštovanje človekovih pravic žensk in deklet, zlasti v ustavi, volilnem sistemu, policiji in sodstvu /.../;

15. namerava zagotoviti, da bodo v misijah Varnostnega sveta upoštevani vidiki spolov ter pravice žensk, vključno s posvetovanji z lokalnimi in mednarodnimi ženskimi skupinami /.../.”

*Vir: Izvlečki iz Resolucije Varnostnega sveta ZN 1325, sprejete 31. oktobra 2000*

Skladno z Resolucijo Varnostnega sveta ZN 1325 (2000) je generalni sekretar ZN predstavil poročilo "Ženske, mir in varnost" (16. oktober 2002). Poročilo obravnava vpliv oboroženih spopadov na ženske in dekleta, mednarodni pravni okvir, udeležbo žensk v mirovnih procesih, mirovnih in humanitarnih operacijah, obnovi in rehabilitaciji ter pri razoroževanju, demobilizaciji in reintegraciji. Nekateri njegovi pogoji so vključeni v priporočila na koncu tega poglavja.

## Ženske v parlamentarnih odborih za obrambo

Mednarodne študije IPU o ženskah v politiki v zadnjih 25 letih so pokazale, da v parlamentarnih odborih za obrambo žensk v glavnem ni ali pa so v njih preslabo zastopane. Seveda tudi redko zasedajo mesta predsednika, podpredsednika ali poročevalca takega odbora. Študija IPU iz leta 1997 z naslovom "Moški in ženske v politiki: gradnja demokracije" (*Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making*) je pokazala, da imajo le 3 % od 97 parlamentov, ki so poslali podatke o ženskah v parlamentarnih odborih, žensko za predsednico odbora za obrambo. Na splošno ženske zasedajo le 18,6 % predsedniških mest vseh parlamentarnih odborov. To lahko pojasnimo z dvema ključnima dejavnikoma. Prvič, na svetu je še vedno zelo malo članic parlamenta (14,3 % maja 2002). Drugič, prepričanje, da vojna in mir ter varnostna vprašanja zadevajo bolj moške kakor ženske, je še vedno močno ukoreninjeno. To prepričanje je zmotno, saj vojne vsekakor zadevajo vse prebivalce neke države, ženske pa so pogosto celo večje žrtve kakor moški.

## Ženske z orožjem

Kar zadeva administrativne, logistične in pomožne storitve, je udeležba žensk v oboroženih silah običajna in tradicionalna v skoraj vseh državah. Ženska navzočnost na teh podpornih položajih je precej pomembna ne le v mirnem času, ampak tudi – včasih pa celo bolj – v času vojne ali oboroženega spopada. Nasprotno pa je njihova navzočnost v enotah in na operativni ravni dokaj nov pojav. Na mednarodni in primerjalni ravni obstaja malo podatkov o ženskah v oboroženih silah. Okvir št. 14 prikazuje udeležbo žensk v oboroženih silah držav članic Nata.



## Okvir št. 14

## Delež žensk med vojaškim osebjem: primeri držav članic Nata

Država	Število	% skupnega števila
Belgija	3.202	7,6
Češka	1.991	3,7
Danska	863	5,0
Francija	27.516	8,5
Grčija	6.155	3,8
Italija	438	0,1
Kanada	6.558	11,4
Luksemburg	47	0,6
Madžarska	3.017	9,6
Nemčija	5.263	2,8
Nizozemska	4.170	8,0
Norveška	1.152	3,2
Poljska	277	0,1
Portugalska	2.875	6,6
Španija	6.462	5,8
Turčija	917	0,1
Velika Britanija	16.623	8,1
ZDA	198.452	14,0

Vir: NATO Review, Summer, 2001

Na splošno lahko rečemo, da navzočnost žensk med vojaškimi obvezniki in/ali v poklicnih vojaških enotah spodbuja politično vodstvo ali pa je posledica dogodkov v samem varnostnem sektorju. Zdi se, da je povezana z dvema dejstvoma, ki sta neodvisni drugo od drugega:

- ✓ ugotovljene potrebe po mobilizaciji celotnega prebivalstva za zaščito in spodbujanje nacionalne varnosti in
- ✓ posodobitev oboroženih sil, ki so kot vsaka druga dejavnost izpostavljene družbenemu razvoju in tako postajajo vse občutljivejše za enakost spolov.

**Okvir št. 15**

## **Udeležba žensk v varnostni politiki kot del politike upoštevanja spolov<sup>5</sup>**

Vladno varnostno politiko lahko ocenjujemo z vidika politike upoštevanja spolov. Na 4. svetovni konferenci ZN o ženskah v Pekingu so ZN upoštevanje spolov določili kot globalno strategijo za spodbujanje enakosti spolov. ZN (ECOSOC) upoštevanje spolov opredeljujejo kot “postopek ocenjevanja posledic vseh načrtovanih ukrepov, vključno z zakonodajo, politikami ali programi, na vseh področjih in vseh ravneh za ženske in moške. Gre za strategijo, s katero bi interesi in izkušnje žensk in moških postali sestavni del oblikovanja, izvajanja, spremljanja in ocenjevanja politik ter programov na vseh političnih, gospodarskih in družbenih področjih, tako da ženske in moški uživajo enake ugodnosti in do neenakosti ne prihaja. Končni cilj je doseči enakost spolov”.

*Vir: Sklepi ZN ECOSOC 1997/2*

Vse večja vključenost žensk v oborožene sile lahko po drugi strani prispeva k preskoku s tradicionalne obrambe na človekovo varnost: poleg – ponekod pa namesto – načinov in nalog, ki zahtevajo fizično moč in izurjenost, so vse bolj poudarjene raziskave, informacijske tehnologije (tudi v bančništvu) in obveščevalna dejavnost. To ženskam ponuja nove možnosti, zlasti v državah, kjer sta izobraževanje in usposabljanje obema spoloma enako dostopna.

**Okvir št. 16**

## **Novi vidiki in izzivi, ki jih prinaša udeležba žensk v varnostnem sektorju**

Ob vse večji udeležbi žensk v varnostnem sektorju, zlasti vojski in policiji, se zastavlja vprašanje, ali naj bosta usposabljanje (zlasti fizično) in disciplina enaka za moške in ženske.

Potrebni so tudi predpisi o vidikih spolnosti, kar je bilo doslej izključeno iz vojske, drugih državnih služb vojaškega tipa in policije: upoštevati je treba posebne potrebe in interese poročenih in neporočenih parov v istih ali različnih enotah ter vprašanja, povezana z materinstvom in očetovstvom.

Poleg tega je treba obravnavati vprašanje oblačil in njihove estetske ali celo spolne privlačnosti: Naj bodo uniforme za moške in ženske enake? Ali naj bo kroj vedno moški?

O teh vprašanjih je treba razmisliti. Treba je pripraviti nacionalno zakonodajo in predpise za vojsko, druge državne službe vojaškega tipa in policijo ter jih prilagoditi novim razmeram.

<sup>5</sup> V angleškem izvirniku se uporablja izraz *gender mainstreaming* (op. strok prev.).

## Ženske v mirovnih operacijah in na obrambnih ministrstvih

Po podatkih, ki jih je zveza Nato predstavila v svojem poletnem poročilu leta 2001, je bilo število žensk v mirovnih operacijah od konca druge svetovne vojne do danes zelo majhno. Le redke države imajo med mirovnimi silami več kakor 5 % žensk (Kanada, Madžarska, Francija, Nizozemska in Portugalska). Izkušnje ZN pa kažejo, da prebivalstvo dobro sprejme njihovo navzočnost in da ženske pozitivno vplivajo na izid operacije: več pozornosti je posvečene npr. vprašanjem spolov in nasilju.

Imenovanje ženske za ministrico ali namestnico ministra oz. ministrice za obrambo je še zelo redko. Mednarodna študija IPU kaže, da so marca 2000 ženske predstavljale le 1,3 % vseh ministrov za obrambo oz. varnost ter 3,9 % vseh namestnikov ministrov in drugih ministrskih uradnikov, vključno s parlamentarnimi sekretarji na tem področju (gl. zemljevid, ki so ga izdali IPU in ZN z naslovom "Ženske v politiki: 2000").

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### Podatki

- ▷ Zahtevajte statistične podatke o deležu žensk na vseh ravneh vojske, v drugih državnih službah vojaškega tipa, policiji in obveščevalnih službah ter v njihovih centrih za usposabljanje. Poleg tega zahtevajte podatke o deležu žensk na visokih položajih in na položajih odločanja ter podatke o udeležbi žensk v svojih nacionalnih delegacijah pri ZN, Natu in drugih mednarodnih telesih, ki se ukvarjajo z varnostnimi vprašanji.

### Vprašanje spola ter reševanje sporov in obnova\*

- ▷ Poskrbite, kolikor je mogoče, za uravnoteženo zastopanost obeh spolov v pogajalskih skupinah.
- ▷ Zagotovite, da bodo v mirovnih dogovorih sistematično in jasno obravnavane posledice oboroženih spopadov za ženske, njihov prispevek v mirovnem procesu ter njihove potrebe in prednostne naloge v povojnem obdobju.
- ▷ Poskrbite, da bodo znanje, izkušnje in sposobnosti, ki so jih ženske pridobile med spopadom, smiselno izkoriščene v procesu obnove.

### Vprašanje spola in mirovne misije\*

- ▷ Zagovarjajte udeležbo žensk v mirovnih misijah in postkonfliktni obnovi.
- ▷ Poskrbite, po možnosti z ustreznimi zakonodajo, za usposabljanje pripadnikov mirovni sil in drugega mednarodnega osebja na področju strpnosti do različnih kultur in spolov.
- ▷ Spremljajte kaznovanje pripadnikov mirovni sil in drugega mednarodnega osebja, ki kršijo človekove pravice žensk. ➔

### **Vlada**

- ▷ Zagotovite uravnoteženost med odgovornostmi, ki so jih ženske in moški opravljali v okviru ministrstva za obrambo v npr. zadnjih 10 letih. Preverite, ali imajo po zakonu in v praksi ženske enake možnosti za zasedanje visokih položajev in položajev odločanja kakor moški.

### **Parlament**

- ▷ Preverite sestavo – v preteklosti in/ali danes – obrambnih in varnostnih odborov v svojem parlamentu in stopnjo odgovornih funkcij žensk v teh odborih.
- ▷ Preverite tudi, ali odbor posveča pozornost vprašanjem spolov, in si po potrebi prizadevajte za večjo uravnoteženost spolov ter občutljivost za vprašanja spolov.

*\* Priporočila izhajajo iz Poročila generalnega sekretarja ZN o ženskah, miru in varnosti, 16. oktober 2002.*

**III. del**

# **Glavne operative sestavine varnostnega sektorja**



# Vojska

Vojska ima že dolgo zgodovino in v širšem pomenu jo štejemo za meč in ščit države. V Okviru št. 17 je prikazano, da sredi leta 2002 le zelo malo držav na svetu ni imelo svoje vojske.

## Okvir št. 17

### Države brez vojske

Nekatere države nimajo oboroženih sil. Med njimi so zelo majhne države v Južnem oceanu: Nauru, Maldivi, Kiribati, Samoa, Salomonovi otoki, Tuvalu, Palau in Vanuatu, ter države v Karibskem morju: Sveti Vincenc in Grenadine, Sveti Krištof in Nevis, Sveta Lucija, Dominika in Grenada. Druge države, ki prav tako nimajo oboroženih sil, so Kostarika, Islandija, Mauricius, Panama, Vzhodni Timor, Somalija (kjer poteka proces oblikovanja vojske), Andora, San Marino in Haiti. Večina teh držav ima paravojaške enote oziroma državne službe vojaškega tipa, npr. narodne garde in mejne straže.

## Naloge vojske

Razvoj na varnostnem področju je vse od konca hladne vojne naprej močno vplival na vojske po vsem svetu. Vojske so dobile nove naloge, hkrati pa so morale spremeniti način izvajanja svojih do tedaj ključnih nalog. Danes je za vojske po vsem svetu skupno, da so vključene v naslednjih pet nalog:

- ✓ zaščita neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države oz. v širšem pomenu njenih državljanov;
- ✓ mednarodne mirovne misije ali misije za vzpostavitev miru;
- ✓ pomoč ob nesrečah;
- ✓ zagotavljanje notranje varnosti – pomoč civilnim notranjevarnostnim organom (policija, tožilstvo itd.) pri vzdrževanju reda v izjemnih primerih, ko pride do obsežnih kršitev javnega reda in miru;
- ✓ sodelovanje pri graditvi nacije (družbena vloga).

Obseg teh nalog je v različnih državah različen ter odvisen od pravnega okvira države in zavnave stanja varnosti v njej.

### Zaščita suverenosti in družbe

Kljub novostim na varnostnem področju in povečanju nevarnosti je za večino vojsk še vedno najpomembnejša naloga obramba domovine ali zavezniških držav pred tujimi vojaškimi napadi. Ta naloga vključuje poleg zaščite ozemeljske in politične suverenosti države tudi zaščito širše družbe.

Vse od konca hladne vojne naprej se politični voditelji in vojske čedalje bolj zavedajo, da državne suverenosti ne ogrožajo le tuje vojske, ampak tudi druge nove, nevojaške nevarnosti, kakor so terorizem, državljanske vojne, organizirani kriminal, napadi v kibernetnem prostoru in korupcija (gl. Okvir št. 1). Trenutno v skoraj vseh oboroženih silah poteka obrambna reforma. V Okviru št. 18 so opisani trije glavni deli te reforme.

#### **Okvir št. 18**

### **Obrambna reforma: kakšen je njen namen**

Večina vojsk se je od leta 1990 bistveno preoblikovala. V različnih državah so reforme potekale iz različnih razlogov. Če poenostavimo, lahko razlikujemo tri cilje reforme.

#### **▷ Demokratizacija**

Demokratizacija je bila cilj obrambne reforme v številnih postkomunističnih, postdiktatorskih in postkonfliktnih državah.

- Vojska naj bo odgovorna demokratično izvoljenemu političnemu vodstvu, saj je v nasprotnem primeru nevarna za demokracijo.
- Viri, ki jih potrebuje vojska, naj bodo uravnoteženi s potrebami drugih sektorjev v družbi.

#### **▷ Prilagoditev novemu varnostnemu okolju**

- Obseg vojske in proračunska sredstva za vojsko naj bodo prilagojeni novim varnostnim grožnjam.
- Vojska naj bo pripravljena za nove naloge, npr. mirovne misije.

#### **▷ Internacionalizacija**

Vojska ne deluje več samo v nacionalnem okolju, ampak vedno bolj sodeluje z vojaškimi enotami iz drugih držav. To mednarodno sodelovanje lahko poteka na ad hoc osnovi, kakor so mirovne misije ZN, ali na podlagi dolgoročnega in institucionalnega sodelovanja (npr. Nato) ali dvostranskega ali večstranskega sodelovanja.

- Vojska naj bo (delno) podrejena mednarodnim poveljniškim in organizacijskim strukturam.
- Okrepijo naj se zmožnosti vojske za sodelovanje z drugimi vojskami na področju opreme, usposabljanja, znanja tujih jezikov, prenosa informacij ter sistemov vodenja, poveljevanja in nadzora (interoperabilnost).

Primeri stalnih mednarodnih enot:

- prvi nemško-nizozemski korpus,
- baltski bataljon (Litva, Estonija, Latvija),
- poljsko-dansko-nemški korpus,
- večnacionalni inženirski bataljon Slovaške, Madžarske, Romunije in Ukrajine (bataljon "TISA").

### **Prispevek k mednarodnemu miru**

Vojske sodelujejo v mirovnih misijah iz najmanj dveh razlogov. Prvič zato, da preprečujejo spopade in njihove morebitne stranske učinke, kakor so destabilizacija regij, motnje v gospodarstvu in ustvarjanje nenadzorovanih tokov beguncev. Drugič zato, da prispevajo k človekovi varnosti in k zaščiti civilnega prebivalstva na območjih spopadov. Odkar so se



spopadi začeli razraščati v vedno večje nasilje, ki je prizadelo civilno prebivalstvo, sta človekova varnost in zlasti zagotavljanje človekovih pravic postala precej pomembna politična cilja mednarodne skupnosti. Stranski učinki sodelovanja v mirovnih misijah so priložnosti za usposabljanje vojaških enot in pridobivanje izkušenj v realnih okoliščinah.

## Pomoč ob nesrečah

Vsako državo lahko prizadenejo ali so jo že prizadele naravne nesreče ali nesreče, ki jih povzroča človek, npr. potresi, poplave, veliki požari ali letalske nesreče na urbanih območjih. V takih izrednih razmerah civilni organi pokličejo na pomoč vojsko, da jim pomaga pri odpravljanju posledic nesreče. Vojska izvaja naloge, kakor so ohranjanje javnega reda in miru, zagotavljanje hrane, medicinske in druge pomoči ter vzdrževanje komunikacij in prometnih poti. Stranski učinek vključevanja vojske v tovrstne operacije je krepitev prepoznavnosti vojske v družbi in naraščanje javne podpore vojski.

## Pomoč pri zagotavljanju notranje varnosti

Dotatna naloga nekaterih vojsk je pomoč civilnim notranjevarnostnim organom, vendar je uporaba vojske v takšne namene zelo sporna. Družbo lahko ogrožajo nevarnosti, ki presegajo zmožnosti civilnih organov notranje varnosti (policija, tožilstvo, civilne oblasti itd.), in zato ti potrebujejo vojaško pomoč. Primeri takšnih nevarnosti so teroristični napadi, organizirani kriminal ali nedovoljeni promet s prepovedanimi drogami. Uporaba vojske pri zagotavljanju notranje varnosti vključuje naslednje pomisleke in nevarnosti:

- ✓ lahko ogrozi civilno vodenje in nadzor nad vojsko,
- ✓ neizogibno vodi v politizacijo vojske,
- ✓ vojska lahko le začasno ponovno vzpostavi javni red in mir, ne more pa odstraniti političnih, družbenih ali gospodarskih korenin konflikta oz. neredov,
- ✓ oborožene sile so usposobljene za bojevanje in niso posebej usposobljene za policijske naloge oz. za ravnanje z domačim civilnim prebivalstvom,
- ✓ obstaja nevarnost tekmovalnosti glede pristojnosti med policijo in oboroženimi silami.

### Okvir št. 19

## Uporaba vojske pri zagotavljanju notranje varnosti v Južni Afriki

“Nacionalne obrambne sile Južne Afrike (SANDF) bi bile uporabljene le v najbolj izjemnih okoliščinah, kakor je popoln zlom javnega reda, ki bi presegel zmogljivosti policijskih struktur Južne Afrike, ali v primeru obrambe države /.../. Uporaba vojske pri zagotavljanju notranje varnosti bo urejena z zakonodajo in bo podvržena parlamentarnemu nadzoru in ustavnim določilom o temeljnih pravicah.”

*Vir: Obramba v demokraciji, Bela knjiga o nacionalni obrambi Republike Južne Afrike, maj 1996*

## Družbene funkcije

Dejstvo je, da vojske, zlasti pa naborniške vojske, prispevajo h graditvi nacije, saj v njih skupaj delajo mladi ljudje (večinoma moški) iz različnih delov države, različnih socialnih okolij in različnih etničnih izvorov. To še posebej velja v družbah s priseljenci ali v večkulturnih družbah, kjer ima vojska vlogo "talilnega lonca". Druga družbena vloga vojske je, da ljudem daje priložnosti za izobraževanje. Vstop v vojaško službo lahko koristi ljudem z omejenimi ali nikakršnimi možnostmi za pridobitev zaposlitve. Še ena družbena vloga vojske, zlasti v državah v razvoju, je, da nudi pomoč ali podporo civilni upravi v oddaljenih območjih, ko uporabi vojaške veterane za izobraževanje, preventivno zdravstveno nego ali za preprečevanje ekološkega propadanja okolja.

Te družbene vloge so primeri širši družbi koristnega delovanja vojske. Vendar pa se v nekaterih državah vojska negativno vmešava v družbo, gospodarstvo in politiko. V nekaterih državah vojska npr. posega v politiko in grozi vladi. V drugih državah je vojska žal vpletena v trgovinsko poslovanje, ki ji poleg državnih proračunskih sredstev prinaša dodaten dohodek, ki ni niti demokratično nadzorovan niti pregleden.

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### Naloge vojske

- ▷ Poskrbite, da bo delovanje vojske:
  - natančno opredeljeno v zakonu, vojaških pravilih in predpisih,
  - v skladu z trasno nacionalne varnosti in varnostno politiko,
  - v skladu s trenutnimi varnostnimi potrebami družbe,
  - na področju t. i. nevojaških nalog v skladu s potrebami vojaške pripravljenosti za izvajanje primarne naloge – zaščite državne suverenosti in prispevka k mednarodni vladavini prava.

### Obrambna reforma

- ▷ Poskrbite, da bodo pristojni parlamentarni odbori prejeli podrobna poročila o reformah, ki se načrtujejo ali že potekajo, z ustrežno analizo učinkov ter da jim bo omogočeno zastavljanje vprašanj, npr. v obliki organiziranih zaslišanj.

### Uporaba vojske za zagotavljanje notranje varnosti

Načeloma ni zaželeno, da bi vojska sodelovala pri zagotavljanju notranje varnosti, a če ni druge rešitve, bi parlament moral:

- ▷ poskrbeti, da je poseganje vojske v civilno sfero notranje varnosti zakonsko jasno opredeljeno, omejeno in urejeno na način, da so razvidne:
  - okoliščine, v katerih se vojska lahko uporablja,
  - narava in omejitev vojaškega posega,



- trajanje vojaškega posega,
  - vrste enot, ki sodelujejo v vsakem posameznem primeru,
  - ustanove, ki lahko sprejmejo odločitev o posegu vojske in o prekinitvi njenega sodelovanja oz. poseganja,
  - pristojne sodne oblasti za reševanje primerov kršitev zakona ali človekovih pravic itd.;
- ▷ sprejeti zakonodajo, ki določa, katera pooblaščenca ustanova sme izdati predhodna dovoljenja ali utemeljitve za izvajanje hišnih preiskav in aretacij ter uporabo strelnega orožja;
- ▷ poskrbeti, da so vzpostavljeni parlamentarni ali drugi mehanizmi, ki zagotavljajo, da je poseganje vojske pri zagotavljanju notranje varnosti skladno z mednarodnim humanitarnim pravom in pravom ter načeli človekovih pravic.

## Druge državne službe vojaškega tipa

Izraz *druge državne službe vojaškega tipa* ima lahko v različnih okoljih in državah različne pomene. Ne glede na to je treba te službe ločevati od zasebnih vojaških organizacij. Po mnenju Mednarodnega inštituta za strateške študije iz Londona (IISS) zajema koncept državnih služb vojaškega tipa (ki se včasih omenjajo kot *paravojaške organizacije*) žandarmerijo, carinske službe in mejne straže, če so te vojaško usposobljene in izurjene, če so opremljene kot vojaška sila in če med vojno delujejo pod enotnim vojaškim vodstvom.

Skoraj vse države imajo poleg vojske tudi druge državne službe vojaškega tipa. Te organizacije so z vojsko tesno povezane in v nekaterih primerih jim vojska zagotavlja opremo, nastanitev v vojaških bazah, usposabljanje in pomoč.

Znani so številni primeri, ko so državne službe vojaškega tipa neprimerno uporabljale vojaške tehnike pri izvajanju dejavnosti civilne policije in/ali so bile odgovorne za hude zlorabe človekovih pravic. Ker lahko uporaba tovrstnih služb zabriše razločevanje med policijskimi in vojaškimi silami, je nujno, da sta njihova vloga in položaj jasno opredeljena. Zaželeno je, da ne sodelujejo v notranjevarnostnih operacijah. V ta namen bi parlament moral sprejeti primerno zakonodajo in nadzirati ukrepe vlade. Predsednik države ali predsednik vlade morata dovoliti parlamentarni nadzor nad temi službami ne le, ker mora parlament po zakonu nadzirati vsako silo, ki jo je ustanovila in jo financira država, ampak tudi zaradi izzivov in potencialne nevarnosti, ki jo predstavlja njihova široka in nepreverjena uporaba.

Okvir št. 20

**Primeri drugih državnih služb vojaškega tipa v izbranih državah**

<i>Država</i>	<i>Skupno aktivno osebje v oboroženih silah</i>	<i>Osebje v drugih državnih službah vojaškega tipa</i>	<i>Vrsta drugih državnih služb vojaškega tipa</i>
<b>Finska</b>	31.700	3.400	mejna straža
<b>ZDA</b>	1,365.800	53.000	civilni zračni nadzor
<b>Ruska federacija</b>	1,004.100	423.000	mejna straža, sile ministrstva za notranje zadeve, sile za zaščito Ruske federacije, zvezna varnostna služba, zvezna agencija za komunikacije in informacije, železniške enote
<b>Maroko</b>	198.500	42.000	žandarmerija, pomožne sile itd.
<b>Francija</b>	294.430	94.950	žandarmerija
<b>Italija</b>	250.600	252.500	posebno karabinjerji in straža javne varnosti ministrstva za notranje zadeve
<b>Turčija</b>	609.700	220.200	žandarmerija/nacionalna garda, obalna straža
<b>Burkina Faso</b>	10.000	4.450	žandarmerija, družbe za varovanje
<b>Čile</b>	87.000	29.500	karabinjerji
<b>Republika Koreja</b>	683.000	3,500.000	korpus civilne zaščite in pomorska policija
<b>Indonezija</b>	297.000	195.000	vključno s policijo, pomorsko policijo in lokalnimi pomožnimi vojaškimi silami

*Vir: IISS, The Military Balance 2000–2001, London*

## **Funkcije drugih državnih služb vojaškega tipa**

Omenjene službe izpolnjujejo veliko različnih nalog, med najpogostejšimi so:

- ✓ mejna kontrola, vključno z odkrivanjem nezakonitega trgovanja z blagom in ljudmi,
- ✓ obvladovanje izgedov,
- ✓ vzdrževanje javnega reda in miru v izrednih razmerah ter varovanje voditelja države in pomembnih objektov, kakor so jedrske elektrarne.

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

Kot napotilo, prosimo, preberite ustrezne dele v prejšnjem in naslednjem poglavju, ki so smiselno in v celoti uporabni.

# Policijske strukture

## Policija v demokratičnih družbah

Policija mora vedno delovati v okviru vladavine prava oz. pravne države. Policijo zavezujejo isti zakoni, ki jih mora istočasno tako izvajati kot uveljavljati. Vendar je vloga policije drugačna in se mora razlikovati od vloge drugih ključnih organov v kazenskoopravnem sistemu, kakor so državno tožilstvo, sodstvo ali sistem izvrševanja kazenskih sankcij. Gledano s stališča odgovornega vladanja morajo vse države zagotavljati javno varnost ob spoštovanju posameznikovih svoboščin in človekovih pravic. Državljanke in državljani v demokratični družbi upravičeno pričakujejo, da jih bo policija obravnavala pošteno, nepristransko in predvidljivo. Ravnanje policije v odnosu do javnosti velja za enega glavnih kazalnikov kakovosti demokracije v neki državi.

### Okvir št. 21

#### Bistvene značilnosti demokratičnega policijskega delovanja

- ▷ Policijske strukture morajo spoštovati vladavino prava in delovati v skladu s profesionalnim etičnim kodeksom.
- ▷ Demokratično policijsko delovanje si prizadeva zagotoviti javno varnost ob spoštovanju človekovih pravic.
- ▷ Policijska odgovornost zahteva transparentnost in mehanizme za nadzor ter notranjo in zunanjo kontrolo.
- ▷ Demokratično policijsko delovanje je proces, ki poteka od spodaj navzgor ter se odziva na potrebe in težave posameznih državljanek in državljanov ter družbenih skupin, pri čemer si prizadeva doseči zaupanje, soglasje in podporo javnosti. Zato temelji na transparentnosti in dialogu. V ta namen je v številnih državah delovanje policije decentralizirano, zato da bi se ta lahko ustrezno in hitro odzvala na lokalne potrebe.

## Potreba po posebnih nadzornih ukrepih

Policijske organizacije so instrumenti izvršilne veje oblasti, ki imajo pri opravljanju svojih funkcij dejanski monopol nad pravno utemeljeno prisilo v družbi. Zaradi teh zmožnosti jih je seveda mogoče uporabiti kot instrument državne zlorabe, nasilja, zatiranja človekovih pravic in korupcije. Zato so za policijske strukture v demokratični družbi potrebni posebni nadzorni ukrepi, ki zagotavljajo, da policijske strukture služijo interesom družbe, ki naj bi jo ščitile, in ne interesom politikov, birokratov ali interesom same policijske institucije.

Policijskim strukturam je treba dati diskrecijsko pravico in operativno neodvisnost, vendar morajo delovati nepristransko, v skladu z zakonom in strokovno. Policisti se morajo zavedati in upoštevati eksplicitno in implicitno izraženi profesionalni etični kodeksi. Del te etike profesionalnega policijskega delovanja mora biti spoštovanje pravice do življenja slehernega med nami, kakor tudi zavezanost za uporabo sile le, kadar je treba zagotoviti legitimne cilje, in še tedaj le z nujno potrebno silo, ki je zakonsko dovoljena. Policija mora pri uporabi sile vedno upoštevati pravilo sorazmernosti. Poleg odgovornih zunanjih političnih in sodnih struktur je kot nosilke odgovornosti treba vzpostaviti tudi notranje ali birokratske strukture (gl. 3. poglavje). Pri profesionalnem policijskem delovanju mora biti vedno mogoča notranja presoja domnevne policijske kršitve in pritožb javnosti.

#### **Okvir št. 22**

### **Neverna odstopanja in razmere**

“Nedemokratično upravljanje varnostnih sil lahko izkrivi varnostne prioritete. V številnih državah je prevlada vojaškega razumevanja varnosti privedla vlade do tega, da so policijo militarizirale (s tem so še dodatno zabrisale razlikovanje med policijo in vojsko) ali pa so znatno zmanjšale njeno financiranje, s čimer so spodkopale njeno sposobnost zagotavljanja varnosti in zaščite. Zlasti v državah z nizkim prihodkom imajo policija in druge varnostne sile komaj zadostne plače, omejeno usposabljanje ali sploh nobenega usposabljanja, skorumpirano upravo in visoko stopnjo nepismenosti. /.../ V mladih demokracijah so izvoljeni voditelji zaradi tega, da bi ohranili svoj položaj, pogosto odvisni od varnostnih sil (vključno z vojaškimi enotami), kajti te sile so v družbi najmočnejše. Ti voditelji se lahko aktivno upirajo večji odgovornosti in odprtosti vojske, ker so zaradi lastnih ciljev odvisni od njene moči.”

*Vir: Human Development Report, 2002*

## **Državljske pobude**

Demokratični nadzor policije, ki poteka od spodaj navzgor, je mogoče okrepiti z neformalnimi mehanizmi, kakor so organizacije za človekove pravice na ravneh lokalnih skupnosti, ki lahko prispevajo k večjemu zaupanju javnosti v policijo. Civilni organi nadzora, kakor je varuh človekovih pravic za pritožbe javnosti proti policiji, naj zagotovijo zunanjo odgovornost policije do skupnosti, kateri služijo. V nekaterih primerih je na izboljšanje policijskega dela v skupnosti dobro vplivala ustanovitev krajevnih varnostnih svetov, ki vključujejo skupine civilne družbe in lokalne voditelje. Sprejeta bi morala biti zakonodaja, ki bi vse tiste, ki opozarjajo na negativne pojave v družbi, ter skupine, ki delujejo kot varuhi civilne družbe, ščitila pred nadlegovanjem policije, obveščevalnih služb in vojske.



**Okvir št. 23**

### **Policijsko delovanje v Eritreji: primer razvoja**

Odnos med policijsko organizacijo in okoljem, v katerem ta deluje, je vedno nekoliko večplasten. To lahko najbolje opišemo s tem, kako se organizacija sooča z dvema ključnima vidikoma policijskega dela: uporabo sile za izvajanje zakonov in zagotavljanjem storitev širši javnosti. V t. i. deželah v razvoju, kot je Eritreja, je ta dilema še bolj očitna. Država je preživela 30-letni osvobodilni boj proti Etiopiji, ki pa očitno še ni v celoti končan, saj so se spopadi obnovili v letih 1998 in 1999. V začetku 90. let so bile policijske sile s približno 5.000 policisti popolnjene z bivšimi pripadniki osvobodilne vojske. Razlog za to je bil precej preprost: vlada je morala poskrbeti za svoje veterane. Nekateri vodilni ljudje so imeli osnovno policijsko znanje, ker so služili kot policisti v nekdanji skupni državi Eritreje in Etiopije.

Poleg različnih oblik tehnične pomoči pri metodah kriminalistične preiskave, ustanovitve policijske akademije in vzpostavitve izobraževalnih programov – vse to ob podpori nizozemske vlade – je bila vsaj za donatorje in del vodilne elite v državi očitna potreba po nekaterih organizacijskih spremembah. Ljudje, ki so služili v vojski, imajo drugačen pogled na uporabo sile kot pa npr. tipični angleški policist (*bobby*). Cilj projekta kulturne preobrazbe znotraj eritrejske policije s pomočjo nizozemske vlade je uveljavitev demokratičnega policijskega dela, ki z minimalno uporabo sile vzdržuje zakonitost in red.

*Vir: Casper W. Vroom, Univerza v Maastrichtu, Nizozemska, sodelovec v projektu kulturne preobrazbe eritrejske policije, 2002*

## **Kaj lahko storite kot član parlamenta**

### **Demokratični okvir**

- ▷ Poskrbite, da bo policija delovala v okviru vladavine prava.
- ▷ Poskrbite, da bo policija delovala skladno z etičnim kodeksom, tako da bodo lahko vsi državljani od nje pričakovali pravično, nepristransko in predvidljivo ravnanje. V zvezi s tem poskrbite, da bo vaša država upoštevala Kodeks ravnanja ZN za uslužbenca organov pregona (1979) (gl. Okvir št. 65).

### **Usposabljanje**

- ▷ Zagotovite, da bo cilj strokovnega izobraževanja in usposabljanja policije vzdrževanje javnega reda in miru z minimalno uporabo sile; v ta namen naj bodo vključene zlasti demokratične in etične vrednote, človekove pravice in spoštovanje različnosti spolov (gl. tudi 7. poglavje).

Prav tako gl. priporočila v VI., VII. in VIII. delu o finančnih, človeških in materialnih virih.

## Tajne in obveščevalne službe

Obveščevalne službe (včasih imenovane *varnostne službe*) so ključni element vsake države in zagotavljajo neodvisno analizo informacij, pomembnih za varnost države in družbe ter za zaščito njenih glavnih interesov. Čeprav so obveščevalne službe odvisne od izvršilne veje oblasti, ima ključno vlogo pri nadziranju njihovih dejavnosti parlament.

Nove grožnje in nevarnosti, ki jih za notranjo varnost prinaša mednarodni terorizem, trgovanje z mamili, tihotapstvo, organizirani kriminal in nezakonito priseljevanje, sprožajo zahteve po okrepitvi obveščevalnih zmogljivosti. Še zlasti po dogodkih 11. septembra 2001 je dobro obveščanje bistveno. V mesecih, ki so sledili tem napadom, so vlade številnih držav odobrile obveščevalnim službam širše pristojnosti, kakor so prisluškovanje oz. snemanje spletnih, telefonskih in faksiranih obvestil (gl. 20. poglavje o terorizmu).

Nove tehnologije povečujejo zmogljivosti za nadzor, odkrivanje in aretacijo morebitnih sumljivih oseb, ob tem se širi tudi sodelovanje med notranjimi in zunanji obveščevalnimi službami. V največji meri je odgovornost parlamenta, da zagotovi, da vedno večje pristojnosti obveščevalnih služb niso v nasprotju z načeli mednarodnega humanitarnega prava ter prava in načel človekovih pravic.

### Narava obveščevalnih služb

V naravi obveščevalnih služb je, da zbirajo in analizirajo informacije. Za take dejavnosti je potrebna visoka stopnja tajnosti. Po drugi strani pa obstaja nevarnost, da se takšne informacije zlorabijo za notranjepolitične namene. Obveščevalne službe lahko ogrozijo družbo in politični sistem, ki bi ga morale ščititi. Zato je poleg nadzora, ki ga opravljajo izvršilni organi, nujen tudi jasen demokratični in parlamentarni nadzor obveščevalnih služb. Samo sistem zavor in ravnovesij vseh vej oblasti lahko prepreči izvršilnim organom ali parlamentu zlorabo obveščevalnih služb za lastne politične namene.

Obveščevalne službe v demokratični družbi si morajo prizadevati za učinkovitost, politično nevtralnost (nestrankarstvo), profesionalno etično ravnanje, delovanje v okviru svojih zakonskih pooblastil in v skladu z ustavnopravnimi normami in demokratično prakso države.

Demokratični nadzor obveščevalnih struktur mora temeljiti na jasno opredeljenem pravnem okviru, znotraj katerega so obveščevalne organizacije postavljene v državne zakone, ki jih je potrdil parlament. Zakoni bi morali nadalje natančno določiti omejitve pristojnosti vsake službe, metode njenega delovanja in načine, s katerimi jo bo mogoče pozvati na odgovornost.

**Okvir št. 24**

**Parlament in posebni skladi obveščevalnih služb: primer Argentine**

Zakon št. 25.520 o nacionalni obveščevalni dejavnosti z dne 27. novembra 2001 v 37. členu pravi: "Dvodomni odbor Narodnega kongresa je pristojen za nadzor in kontrolo 'proračunskih sredstev', dodeljenih različnim strukturam nacionalne obveščevalne dejavnosti. V ta namen lahko dvodomni odbor Narodnega kongresa izvaja kateri koli postopek, ki se nanaša na njegove pristojnosti, zlasti:

1. sodeluje in posega v razpravo v zvezi z zakonom o državnem proračunu, ki ga kongresu pošlje izvršilna oblast. V ta namen izvršilna oblast pošlje vso potrebno dokumentacijo, zlasti: (a) dodatek z rezerviranimi, zaupnimi in tajnimi proračuni ali proračuni omejenega dostopa, ki so izvršljivi s sodno odločbo, in (b) dodatek, ki vsebuje namen, program in predmet izdatka;
2. prosi za pomoč vse obveščevalne organe iz tega zakona, ki so zavezani dati podatke, ozadja in poročila v zvezi s svojimi nalogami. V nujnih primerih je mogoče zahtevati tudi podatke in dokumentacijo, ki jo omenja 39. člen tega zakona;
3. preverja, ali so bila proračunska sredstva porabljena za namen, za katerega so bila dodeljena z zakonom o proračunu;
4. sestavi letno poročilo za Narodni kongres in predsednika, ki vsebuje: (a) analizo in oceno porabe proračunskih sredstev, ki so bila odobrena obveščevalnim organom, in (b) opis dejavnosti nadzora in kontrole, ki jih je dvodomni odbor izvedel, kakor tudi priporočila, ki bi jih rad predlagal."

*Vir: Zakon št. 25.520 o nacionalni obveščevalni dejavnosti Argentine,  
27. november 2001*

Večina držav izvaja formalni nadzor na določeni ravni, navadno prek parlamentarnih odborov za nadzor. Področje že obstoječih parlamentarnih odborov, kakor sta odbor za obrambo ali odbor za oborožene sile, je včasih razširjeno še na obveščevalne zadeve. V drugih državah je parlament ustanovil parlamentarne odbore ali pododbore, ki se posebej ukvarjajo s tajnimi in obveščevalnimi službami.

Parlamentarni nadzorni odbori morajo imeti zajamčen dostop do informacij, vlogo pri imenovanju vodje obveščevalne službe in nadzor nad proračunskimi sredstvi (gl. Okvir št. 24 o posebnih skladih).

Nekatere države so poleg pristojnega parlamentarnega odbora – oz. če slednjega nimajo – ustanovile odbore za nadzor obveščevalne dejavnosti, ki delujejo izven izvršilne veje oblasti ali vlade. Nadzorna telesa na vladni in izvršni ravni imajo običajno vodstveno ali upravno vlogo in so nekoliko manj neodvisna od struktur, katerih dejavnosti nadzorujejo, kakor parlamentarni odbori, v katerih sodelujejo predstavniki celotnega političnega spektra neke države.

**Okvir št. 25**

## **Nekatere prakse parlamentarnih odborov pri obravnavanju zaupnih dokumentov**

- ▷ Odbor se po potrebi sestane za zaprtimi vrati.
- ▷ Odbor poroča na plenarnem zasedanju parlamenta, ki mu sledi javna razprava (o vprašanjih, ki niso zaupne narave).
- ▷ Odbor lahko zahteva vsako informacijo pod pogojem, da ne razkrije informacij o tekočih dejavnostih ali imen uslužbencev obveščevalnih služb.
- ▷ Odbor lahko razkrije vsako informacijo potem, ko je bilo s kvalificirano ali navadno večino sklenjeno, da bi takšno razkritje služilo javnemu interesu.
- ▷ Odbor se ne omejuje zgolj na informacijo, ki jo zahteva. Če dodatne informacije lahko pripomorejo k celovitemu razumevanju, naj jih odboru na lastno pobudo zagotovi minister, odgovoren za obveščevalne službe.

## **Načela delovanja obveščevalnih služb v demokratični družbi**

Na obliko nadzora nad obveščevalnimi ali tajnimi službami vplivajo pravna tradicija države, politični sistem in zgodovinski dejavniki. Nekatere države, ki so pod vplivom tradicije britanskega običajnega prava, se nagibajo k poudarjanju sodnega vidika nadzora. Nasprotno dajejo zakonodajnemu nadzoru prednost evropske kontinentalne države in tiste države, ki so v nekem obdobju moderne zgodovine skušale represijo policije. V ZDA so nadzorni mehanizmi v izvršilni, zakonodajni ter sodni veji zvezne oblasti. Nekatere demokratične države so ustanovile institucijo varuha človekovih pravic, ki ima pooblastila, da lahko preiskuje domnevne kršitve človekovih pravic, ki naj bi jih zakrivila obveščevalne službe, ter o ugotovitvah preiskave obvesti širšo javnost (o varuhu človekovih pravic gl. 16. poglavje).

### **Obseg nadzora**

Obseg nadzora obveščevalnih služb je pogosto omejen. Omejitev se lahko nanaša na vrsto dejavnosti (domača protiobveščevalna dejavnost ali zunanja obveščevalna dejavnost) ali na vsebinsko področje (operativne metode, tajna dejavnost).

### **Javna ali zaprta razprava v parlamentu**

Nadzor nad delovanjem obveščevalnih služb v demokratičnih družbah ostaja na splošno manj odprt in razvit kakor nadzor nad drugimi področji dejavnosti države. Delo parlamentarnih odborov za nadzor obveščevalnih služb navadno ne poteka v povsem odprti javni razpravi in sodelujoči člani parlamenta morajo morda izreči posebno zaprisego, ki jih zavezuje, da spoštujejo zaupnost informacij, ki so jim na razpolago. Ne glede na uveljavljeno posamezno obliko nadzora si demokratične družbe prizadevajo

ohranjati uravnoteženost med zagotavljanjem ustreznega zakonitega ravnanja in odgovornostjo teh organizacij z rednim nadzorom na eni strani in ohranjanjem tajnosti ter učinkovitosti pri zaščiti državne varnosti na drugi strani.

## Delitev dela

Strukturno sredstvo za nadziranje obveščevalne dejavnosti je izogibanje monopolu nad obveščevalno dejavnostjo ene same obveščevalne organizacije ali agencije. Večje število različnih obveščevalnih organizacij, ki se pogosto skladajo s posameznimi strukturami, npr. oboroženimi silami in policijo, ali z notranjo in zunanjo obveščevalno dejavnostjo, je lahko manj učinkovito in spodbuja birokratsko konkurenčnost, toda na splošno velja, da so te boljše podvržene demokratičnemu nadzoru. Zato imajo številne države ločene službe za notranjo in za vojaško obveščevalno dejavnost. Takšno razločevanje je s stališča demokratičnega nadzora ugodno, vendar pa se pri tem zbiranje podatkov in njihova analiza razdrobita, kar se je še posebej pokazalo kot problematično po terorističnih napadih na ZDA.

## Usposabljanje obveščevalnega osebja

Usposabljanje in strokovno izobraževanje obveščevalnih izvedencev je ključni vidik nadzora. Še zlasti pomembni vidiki usposabljanja obveščevalnega osebja so vztrajanje pri profesionalnosti, zavezanosti demokratičnim normam in človekovim pravicam, kakor tudi občutek za državljansko odgovornost. Demokratične družbe si za obveščevalno dejavnost prizadevajo usposabljati in zaposlovati civilne osebe in tega ne prepuščajo domeni vojske.

## Dostopnost zaupnega gradiva

Med strukturne dejavnike, ki lahko olajšajo nadzor in odgovornost, spada tudi možnost, da postanejo podatki o obveščevalnih dejavnostih po izteku določenega obdobja dostopni širši javnosti. To lahko spodbuja zakonodaja o svobodi obveščanja in predpisi o objavi zaupnega gradiva po izteku določenega roka. Takšna možnost odložene transparentnosti in morebitnega javnega vpogleda lahko olajša demokratični nadzor (gl. 21. poglavje).

# Kaj lahko storite kot član parlamenta

## Mehanizmi parlamentarnega nadzora

- ▷ Poskrbite, da bo imel vaš parlament odbor ali pododbor, ki mu bo podeljen poseben mandat za nadzor vseh obveščevalnih služb (za primerjavo gl. 15. poglavje o parlamentarnih odborih).
- ▷ Poskrbite, da bo mandat tega telesa jasno opredeljen in čim manj omejen ter da bodo imeli njegovi člani dostop do vseh potrebnih informacij in strokovnega znanja.
- ▷ Poskrbite, da bo parlamentarni odbor ukrepal in redno poročal o svojih ugotovitvah, sklepih in priporočilih. ➔

### **Demokratični in pravni okvir**

- ▷ Poskrbite, da bo zakonodaja o obveščevalnih službah urejala naslednja vprašanja: opredelitev statusa, področje delovanja in sodelovanja, naloge, dolžnost poročanja in nadzor obveščevalnih služb. Poleg tega morajo biti zakonsko urejene tudi posebne metode pridobivanja podatkov in vodenja evidenc, ki vsebujejo osebne podatke, kakor tudi položaj uslužbencev obveščevalnih služb.
- ▷ Nadzirajte, ali obveščevalne službe delujejo politično nevtralnno in v skladu s profesionalno etiko, ki vključuje zavezo demokratičnim normam in občutek za državljansko odgovornost.
- ▷ Poskrbite, da bo parlamentarni odbor za nadzor obveščanja zagotavljal obveščevalnemu osebju možnost izobraževanja o demokratičnih načelih in človekovih pravicah.
- ▷ Poskrbite, da bo parlament sprejel zakone, ki vsem trem vejam oblasti v državi dodeljujejo dopolnjujoče si vloge, in sicer:
  - izvršilna veja oblasti naj ima končno pristojnost za dodeljevanje nalog in določanje prednostnih nalog obveščevalnim službam;
  - parlament naj sprejema ustrezne zakone, nadzira proračun in vlogo vlade ter delovanje obveščevalnih služb, ne sme pa posegati v obveščevalno delovanje na terenu;
  - sodna veja oblasti naj izdaja potrebne sodne naloge, če obveščevalne službe želijo poseči v zasebno lastnino in/ali korespondenco, in naj nadzira zakonitost delovanja obveščevalnih služb.

### **Transparentnost in odgovornost**

- ▷ Poskrbite, da se bo s parlamentarnim odborom za nadzor obveščevalnih služb izvedlo posvetovanje ali informiranje o splošni obveščevalni politiki, ki jo je oblikovala izvršilna veja oblasti.
- ▷ Poskrbite, da si bo parlamentarni odbor za nadzor obveščevalnih služb prizadeval za zakonito, primerno in odgovorno delovanje obveščevalnih služb ob ohranitvi potrebne zaupnosti in učinkovitosti, kar med drugim vključuje zakonske določbe o prisluškovanju.
- ▷ V ta namen poskrbite, da bo odbor izčrpno obveščen o dejavnostih obveščevalnih služb in da bo imel vlogo pri imenovanju vodij obveščevalnih in tajnih služb.

### **Vprašanja o zaupnosti**

- ▷ Poskrbite, da bo zakonodaja o svobodi obveščanja pomembno sredstvo odgovornosti ter neposrednega in posrednega nadzora obveščevalnih služb.
- ▷ Zaradi ohranjanja ravnotežja med zaupnostjo in zahtevami po odgovornosti morajo biti glede tajnih skladov vzpostavljene posebne revizije.
- ▷ Poskrbite, do bodo merila in roki za objavo nekoč tajnega gradiva zakonsko določeni, da se s tem zagotovi ali vzbudi pričakovanje odložene transparentnosti. Naslovi poročil, do katerih je mogoče imeti dostop na podlagi zakonodaje o svobodi obveščanja, morajo biti redno objavljeni.

Gl. tudi 20. poglavje o terorizmu in VI. del o finančnih virih.

# Zasebne varnostne in vojaške družbe

Država ima monopol nad legitimno uporabo prisile in je edina, ki zagotavlja varnost, pri čemer je odgovorna tako za notranjo varnost kakor za obrambo pred zunanjimi grožnjami varnosti. Val notranjih konfliktov v zadnjih letih pa je povzročil nastanek novega pojava, to je privatizacijo varnostnih nalog. Nekateri nedržavni akterji na področju varovanja so se (ponovno) pojavili in ogrozili tradicionalno obliko demokratičnega nadzora nad varnostnim sektorjem.

Število zasebnih varnostnih podjetij in zasebnih vojaških podjetij se povečuje že od 90. let prejšnjega stoletja. Večino teh je mogoče razdeliti v tri glavne skupine: najemniška vojska (plačanci), zasebne vojaške družbe in zasebne varnostne družbe. Pomembno je, da dejavnosti teh akterjev nadzirajo državni mehanizmi.

## **Vloga in nevarnosti zasebnih varnostnih in vojaških družb**

K zasebnim varnostnim in vojaškim družbam se zatekajo predvsem države v pokonfliktnem obdobju ali države brez učinkovitih oblastnih oz. državnih struktur. To navadno storijo zato, ker svojim državljanom same niso sposobne zagotoviti potrebne varnosti in želijo s tem nadomestiti pomanjkanje lastne vojaške moči in vojaškega urjenja ali ker ne želijo uveljaviti državnega monopola nad nasiljem in izvajati pristnega demokratičnega nadzora nad lastnim varnostnim sektorjem oz. ker se soočajo s konflikti znotraj države.

V takšnih okoliščinah se lahko zdi, da ima uporaba zasebnih varnostnih družb ali zasebnih vojaških družb kratkoročno pozitivne učinke, zlasti glede izboljšanja nacionalnega strokovnega znanja in sistema usposabljanja, včasih pa celo glede povečanja samozavesti. Vendar pa je negativni vpliv na proces demokratizacije lahko velik in večplasten, kakor je prikazano v Okviru št. 26.

Javnost in demokratično izvoljene institucije, predvsem pa parlamenti držav "prejemnic varnostne pomoči" potrebujejo primerne in učinkovite nadzorne mehanizme za demokratični nadzor ne le svojih varnostnih struktur, temveč tudi za nadzor najetega vojaškega ali varnostnega strokovnega znanja.

#### Okvir št. 26

### Zasebne varnostne in vojaške družbe ter nekatere potencialne nevarnosti za demokracijo

- ▷ Zasebni varnostni akterji lahko prinesejo določeno stopnjo stabilnosti v vojaško ali varnostno okolje, toda nekatere vlade lahko v opiranju na vojsko vidijo glavni način za dolgoročno reševanje (notranjih) težav.
- ▷ Najemanje tujih strokovnjakov odpira vrsto vprašanj kot npr. kaj je njihova konkretna vojaška ali varnostna misija in kakšni so proračunski vidiki njihove dejavnosti; s stališča demokratičnega in odgovornega vladanja državi je takšna vprašanja vedno treba dati v javno in parlamentarno obravnavo.
- ▷ V številnih primerih takšni zasebni akterji delujejo kot posredniki za nabavo orožja pod krinko drugih bolj opaznih (in bolj legitimnih) nalog.

## Plačanci

Plačanci so relativno star pojav. Spopadi v zadnjem času so dokazali, da je plačance še vedno mogoče najti v številnih delih sveta.

Definicijo plačanca navaja 1. člen Mednarodne konvencije proti rekrutiranju, uporabi, financiranju in usposabljanju plačancev, ki jo je 4. decembra 1989 sprejela Generalna skupščina ZN v Resoluciji 44/34. Konvencijo, ki je začela veljati 20. oktobra 2001, je do zdaj ratificiralo le malo držav. Konvencija je razširila definicijo iz 47. člena Dopolnilnega protokola 1 k ženevskim konvencijam iz leta 1949 (zlasti v zvezi s tistimi osebami, ki so bile posebej najete za sodelovanje v skupnih nasilnih dejanjih z namenom strmoglaviti vlado ali kako drugače spodbupati ustavni red države ali njeno ozemeljsko celovitost):

“1. člen – za namen te konvencije je:

1. *Plačanec vsaka oseba, ki: (a) je lokalno ali v tujini najeta posebej za bojevanje v oboroženem spopadu; (b) je motivirana za udeležbo v sovražnosti predvsem zaradi želje po zasebnem dobičku in kateri je ena od udeleženk v spopadu dejansko obljubila ali ji je bila v njenem imenu obljubljena materialna odškodnina, ki je bistveno višja od tiste, ki se izplača borcem podobnega naziva in funkcij v oboroženih silah tiste udeleženke; (c) ni niti državljan udeleženke v spopadu niti nima stalnega prebivališča na ozemlju, ki ga nadzira udeleženka v spopadu; (d) ni član oboroženih sil udeleženke v spopadu in (e) ga na uradno dolžnost kot pripadnika svojih oboroženih sil ni poslala država, ki ni udeleženka v tem spopadu.*
2. *Plačanec tudi vsaka oseba, ki je v kakršnih koli drugih razmerah: (a) na lokalni ravni ali v tujini posebej najeta za sodelovanje v skupnem nasilnem dejanju, katerega namen je: (i) strmoglaviti vlado ali kako drugače spodbupati ustavni red države ali (ii) spodbupati ozemeljsko celovitost države; (b) je motivirana, da se tega sodelovanja udeleži predvsem zaradi želje po znatnem zasebnem dobičku, ter spodbujena, da to stori, z obljubo plačila ali plačila materialnega nadomestila; (c) ni niti državljan države,*



*proti kateri je takšno dejanje usmerjeno, niti nima stalnega prebivališča v tej državi; (d) je ni poslala država na uradno dolžnost in (e) ni član oboroženih sil države, na ozemlju katere se dejanje izvaja.”*

V skladu s to konvencijo stori hudo kaznivo dejanje vsakdo, ki najame, uporabi, financira ali usposablja plačance ali ima takšen namen, oz. vsakdo, ki je sokrivec takšnih dejanj ali ima takšen namen. Vendar pa obstajajo primeri, ko vlade najemajo tuje vojaške strokovnjake za posebne naloge (pilote reaktivnih letal, protiteroristične operacije itd.).

Posebni poročevalec o plačancih pri Komisiji ZN za človekove pravice v svojem poročilu priporoča, da “bi Generalna skupščina morala ponoviti svoje povabilo vsem državam, ki še niso podpisnice konvencije, naj to konvencijo ratificirajo ali pristopijo k njej. Hkrati bi morala pozvati države članice, naj pregledajo svojo zakonodajo in jo uskladijo s konvencijo” (70. odstavek).

## Zasebne vojaške družbe

Zasebne vojaške družbe so neke vrste moderna korporacijska oblika plačancev. Kot take delajo za dobiček, to je nudijo vojaške storitve in vojaško urjenje ali natančneje povedano, izvajajo bojne in/ali nebojne naloge. Vsekakor s pravnega stališča ne ustrezajo natančno ozki definiciji najemniških vojsk, ker so običajno sestavljene iz vojaškega osebja, ki ni več aktivno v varnostnih silah. Zasebne vojaške družbe nudijo širok izbor storitev, od bojne in operativne podpore, svetovanja in urjenja do nabave orožja, zbiranja obveščevalnih podatkov, reševanja talcev itd. Ne glede na vrsto storitev, ki jih nudijo, je njihova skupna lastnost, da delujejo na zahtevo vlad, zlasti v spopadih ali pri postkonfliktni obnovi.

Primer take zasebne vojaške družbe je ameriška družba MPRI (*Military Professional Resources Incorporated*). To je družba, ki nudi pogodbene strokovne storitve, povezane z obrambno dejavnostjo, pri čemer je osredotočena na podporo in pomoč v obrambnih zadevah. Ta pomoč zajema npr. strokovna znanja in izkušnje na področju notranje varnosti in usposabljanja vodstvenega kadra. Leta 1988 so jo ustanovili nekdanji višji vojaški častniki in jo še vedno prvenstveno vodi nekdanje vojaško osebje.

## Zasebne varnostne družbe

Zasebne varnostne družbe zagotavljajo storitve z namenom zaščititi podjetja in lastnino ter s tem prispevati k preprečevanju kriminala. Zasebne varnostne družbe obstajajo povsod, vendar pa razvoj v zadnjem času kaže, da uporaba njihovih storitev narašča, zlasti na območjih spopadov, kjer podjetja čutijo potrebo po večji zaščiti, kakor jo lahko zagotavlja država. Družbe za varovanje naj bi se bolj ukvarjale z zaščito lastnine in osebja kakor z vojaškimi spopadi. Vendar pa v praksi te družbe zelo pogosto kombinirajo vojaško znanje in izkušnje ter znanje in izkušnje na področju varovanja, ker sta pri njihovem delu na zgoraj opisanih območjih obe vrsti znanj in izkušenj enako pomembni in potrebni. Zaradi tega postaja meja med zasebnimi vojaškimi in varnostnimi družbami vedno bolj zabrisana.

Zaradi vedno večjega pomena in razširjenosti zasebnih akterjev na področju varovanja postaja čedalje pomembnejše, da demokratične institucije, zlasti parlament, zagotavljajo vsaj minimalno raven nadzora in kontrole nad temi novimi akterji v varnostnem sektorju, sicer so lahko ogrožena osnovna demokratična načela.

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### Zakonodaja

- ▷ Poskrbite, da bo vaša država podpisnica Mednarodne konvencije proti rekrutiranju, uporabi, financiranju in usposabljanju plačancev iz leta 1989 in da bo sprejela ustrezno zakonodajo.
- ▷ Preverite, ali je v veljavi pravni okvir o zasebnih varnostnih družbah in zasebnih vojaških družbah.

### Spoštovanje norm in prepovedi uvoza orožja

- ▷ Kadar zasebne varnostne družbe in zasebne vojaške družbe delujejo v tujini na območjih spopadov, spodbujajte svoj parlament, da preverja, ali so dejavnosti teh družb, katerih sedež je v vaši državi, v skladu z nacionalno varnostno strategijo, kakor tudi z zunanjo politiko in ustreznimi mednarodnimi zakoni, normami in resolucijami.
- ▷ Zakonsko uredite, da se zasebnim varnostnim družbam in zasebnim vojaškim družbam NE dovoli delovati v regijah ali v državah, za katere velja prepoved uvoza orožja.

### Transparentnost

- ▷ Poskrbite, da nobeni tuji zasebni varnostni družbi in zasebni vojaški družbi ne bo dovoljeno delovanje na nacionalnem ozemlju brez predhodnega dovoljenja parlamenta, čeprav deluje na zahtevo ali s soglasjem vlade.
- ▷ Poskrbite, da bo parlament izvajal nadzor nad vladnim proračunom, namenjenim zasebnim varnostnim in vojaškim družbam.

### Odgovornost

- ▷ Poskrbite, da bo parlament zahteval od vlade pravno in praktično odgovornost za vsa dejanja zasebnih varnostnih in vojaških družb doma in v tujini.

**IV. del**

**Nacionalna varnost pod  
parlamentarnim nadzorom:  
pogoji in mehanizmi**



# Pogoji učinkovitega parlamentarnega nadzora

Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem je odvisen od pristojnosti parlamenta v razmerju do vlade in nacionalnovarnostnih struktur. V tem kontekstu pristojnost pomeni sposobnost vplivanja na odločanje in ravnanje vlade v skladu s skupno voljo ljudstva, izraženo v parlamentu. Vključuje tudi sposobnost nadzora nad izvajanjem politik, zakonodaje, odločitev in proračuna, ki jih sprejme parlament. Ta pristojnost ne izhaja le iz ustave in zakonov, ampak tudi iz parlamentarnih poslovnikov in običajnih praks.

Pogoji za učinkovit parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem zato vključujejo:

- ✓ jasno opredeljene ustavne in zakonske pristojnosti,
- ✓ običajne prakse,
- ✓ vire in strokovno znanje,
- ✓ politično voljo.

## Ustavne in zakonske pristojnosti

Ustava (ali njej enakovreden dokument) zagotavlja najpomembnejšo pravno podlago za parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem. Četudi se ustave posameznih držav medsebojno razlikujejo glede na politično, kulturno, gospodarsko in socialno ozadje države, pa jih večina določa naslednje:

- ✓ za nacionalnovarnostne strukture je pristojna izvršilna veja oblasti (npr. predsednik države, predsednik vlade ali obrambni minister);
- ✓ izvršilna veja oblasti je odgovorna parlamentu.

Ker imajo ustavne določbe najvišji pravni status, morajo biti parlamentarne pristojnosti glede varnostnega sektorja zapisane v ustavi. Ustave namreč ni mogoče zlahka spreminjati; za vsako spremembo je navadno potrebna kvalificirana parlamentarna večina. Zato je ustava učinkovit način za zaščito pristojnosti parlamenta na tem občutljivem področju. Te pristojnosti so lahko dodatno okrepljene s posebno zakonodajo in poslovníkom parlamenta. Poleg tega so se sčasoma razvile družbene norme in prakse glede odgovornosti in parlamentarnega nadzora.

Okvir št. 27 prikazuje različne pristojnosti, ki jih parlamenti lahko uveljavijo pri nadzoru nad varnostnim sektorjem. Večino od njih bomo obravnavali v naslednjih poglavjih.

**Okvir št. 27**

**Instrumenti ali orodja, ki jih parlament lahko uporabi za zagotovitev demokratičnega nadzora nad varnostnim sektorjem**

**1. Splošne pristojnosti**

- a. Predlagati zakonodajo
- b. Dopolnjevati in spreminjati zakone
- c. Postavljati vprašanja članom izvršilne oblasti
- č. Pozivati člane izvršilne oblasti, da pričajo na parlamentarnih zasedanjih
- d. Pozivati vojaško osebje in državne uradnike, da pričajo na parlamentarnih zasedanjih
- e. Pozivati civilne strokovnjake, da pričajo na parlamentarnih zasedanjih
- f. Pridobivati dokumente od izvršilne oblasti
- g. Izvajati parlamentarne preiskave
- h. Opravljati zaslišanja

**2. Nadzor proračuna**

- a. Dostop do vseh proračunskih dokumentov
- b. Pravica do pregledovanja in dopolnjevanja proračunskih sredstev za obrambo in varnost
- c. Nadzor proračuna se izvaja na ravni programov, projektov in posameznih postavk
- č. Pravica do odobritve ali zavrnitve predlogov dopolnitev proračuna za obrambo in varnost

**3. Mirovne misije ali napotitev vojakov v tujino: pravica parlamenta do odobritve ali zavrnitve**

- a. Sodelovanje pri odločanju pred napotitvijo enot v tujino
- b. Mandat misije; zagotovitev mandata ZN
- c. Proračun misije
- č. Tveganja za sodelujoče vojaško osebje
- d. Pravila delovanja
- e. Linija vodenja in poveljevanja ter nadzora
- f. Trajanje misije
- g. Pravica do obiska enot na misiji

**4. Nabave**

- a. Obveznost izvršilne oblasti v celoti obveščati parlament o vseh nabavah
- b. Pravica do odobritve ali zavrnitve pogodb
- c. Pregled naslednjih faz naročanja:
  - i. pojasnitev potrebe po novi opremi
  - ii. primerjava in izbira proizvajalca
  - iii. ocena kompenzacijskih ponudb in protidobav

**5. Splošna obrambna in varnostna politika: pravica do odobritve ali zavrnitve**

- a. Koncept varnostne politike
- b. Koncept kriznega menedžmenta
- c. Struktura sil
- č. Vojaška strategija/doktrina

**6. Obrambno/varnostno osebje**

- a. Pravica do odobritve ali zavrnitve kadrovskega načrta
- b. Pravica do določitve zgornje meje zaposlovanja
- c. Pravica do odobritve ali zavrnitve ali pravica do posvetovanja glede imenovanj na najvišje vojaške funkcije, npr. načelnika generalštaba

## Običajne prakse

Vsega ravnanja in vzajemnega delovanja ni mogoče urediti z zakonom. Zato je prav tako pomembno razviti in vzdrževati običaje in prakse parlamentarnega nadzora, ki temeljijo na družbenih normah, kakršni sta vzajemno spoštovanje in zaupanje. Npr. celovito in pravočasno obveščanje članov parlamenta o najnovejših dogodkih na varnostnem področju in njihovo vključevanje vanje ni le stvar transparentnosti in pravne odgovornosti, ampak tudi dialoga med ljudmi.

## Viri in strokovno znanje

Na sposobnost parlamenta za nadzor nad varnostnim sektorjem na splošno vplivajo časovni dejavniki, raven strokovnega znanja in informacije, ki so mu na voljo.

### Časovni dejavnik

Za parlament je nujno potrebno, da dobi pravočasne informacije o vladnih namenih in odločitvah glede varnostnega sektorja in varnostnih vprašanj. Parlament ne more imeti močnih argumentov, če ga vlada obvesti šele po sprejeti končni odločitvi. V takih primerih se namreč znajde pred izvršenim dejstvom in nima druge možnosti, kakor da vladno odločitev odobri ali zavrne.

V času krize ali v izrednih razmerah nacionalnih razsežnosti je vlada običajno zavezana delovati zelo hitro in bo parlament obveščala *post facto*. To pa kljub temu ne pomeni, da lahko deluje zunaj okvira, ki ga je odobril parlament.

Kar pa zadeva redna in dolgoročna politična vprašanja, bi moral imeti parlament dovolj časa za preučitev in obravnavo ključnih zadev, kakršne so obrambni proračun, odločitve v zvezi z nabavo orožja ali pregled obrambne politike.

Eden od načinov premostitve časovnih pritiskov, na katere člani parlamenta pogosto naletijo pri svojem delu, je razvoj proaktivne strategije. V Okviru št. 28 so predstavljeni nekateri elementi proaktivne strategije nadzora nad varnostnim sektorjem.

#### Okvir št. 28

### Proaktivne strategije parlamentarnega nadzora nad varnostnim sektorjem

Na delo članov parlamenta pogosto vplivajo dogodki posameznega dne. Poleg tega njihov politični dnevni red v veliki meri oblikuje vlada. Učinkovit način za presejanje časovnih omejitev je lahko oblikovanje proaktivne strategije parlamentarnega nadzora. Kar zadeva varnostni sektor, bi taka strategija lahko vključevala naslednje:

**Določitev dnevnega reda:** člani parlamenta bi si morali stalno prizadevati za uvrstitev namer in potreb ljudstva na politični dnevni red. ➔

**Aktualni dogodki:** parlament mora biti vselej seznanjen z najnovejšimi nacionalnimi in mednarodnimi zadevami na varnostnem in vojaškem področju. To lahko doseže ne le po vladnih kanalih, ampak tudi prek nedržavnih organizacij, npr. univerz in strokovno-raziskovalnih skupin.

**Učenje iz izkušenj:** parlament se mora učiti iz preteklih dejavnosti pripadnikov varnostnega sektorja, z uporabo pogostih in strukturnih pregledov.

**Nenehni pregled:** parlament mora zahtevati, da vlada pri posodabljanju svoje varnostne politike upošteva najnovejše namere, razvoj dogodkov in pridobljene izkušnje.

## **Obveščenost, strokovno znanje in parlamentarno osebje**

Učinkovit nadzor nad varnostnim sektorjem zahteva potrebna strokovna znanja in vire znotraj parlamenta ali tiste zunaj, ki so parlamentu na voljo. Vendar pa se strokovno znanje znotraj parlamenta le redko kosa s tistim, ki ga imajo vlada in varnostne sile. V večini primerov imajo parlamenti, če sploh, le manjši raziskovalni oddelek, medtem ko se lahko vlada opira na uslužbence obrambnega in drugih ministrstev, pristojnih za varnostni sektor. V nekaterih parlamentih, npr. v argentinskem kongresu, obstaja stalna vojaška služba, s katero se člani parlamenta in parlamentarno osebje, zlasti odbor za obrambne ali varnostne zadeve, lahko posvetujejo oz. od katere lahko pridobijo nasvet. Poleg tega so člani parlamenta izvoljeni v parlament le za določen čas, medtem ko lahko državni uradniki in vojaško osebje na obrambnem ministrstvu preživijo svojo celotno kariero. Osnovna težava je v tem, da parlamenti pridobijo večino informacij od vlade in vojske, to pa so prav institucije, ki naj bi jih nadzirali. To postavlja člane parlamenta v neugoden položaj v odnosu do vlade in vojske. Zadeva se še dodatno zaplete zaradi zaprte narave varnostnega sektorja, ki je posledica tipično vojaškega dela, kulture, izobrazbe in zakonov o tajnosti.

V Okviru št. 29 so predstavljeni nekateri predlogi za povečanje strokovnega znanja članov parlamenta o varnostnem sektorju.

### **Okvir št. 29**

#### **Mehanizmi in prakse za povečanje strokovnega znanja članov parlamenta o varnostnih vprašanjih: nekaj predlogov**

- ▷ Ustanovite – če še ne obstaja kot ločena enota – parlamentarni odbor za varnost in/ali obrambo, ki združuje strokovno znanje in izkušnje članov parlamenta na varnostnem področju; parlament lahko premisli tudi o delitvi odbora za obrambo na pododbore za nabavo, kadrovske zadeve, proračun in mirovne misije.
- ▷ Udeležujte se domačih in mednarodnih seminarjev, pojdite na študijska potovanja, na obiske prostorov varnostnih služb (gl. 11. poglavje o tajnih in obveščevalnih službah) in programov usposabljanja za člane parlamenta. Sem lahko sodijo tudi informiranja članov parlamenta, ki potujejo v države, kjer v mirovnih misijah sodelujejo nacionalne enote. ➔



- ▷ Izmenjajte izkušnje in prakse s člani parlamenta iz različnih držav, npr. med zasedanji mednarodnih parlamentarnih skupščin.
- ▷ Zagotovite si usposobljeno in dovolj številčno ter profesionalno parlamentarno osebje.
- ▷ Zagotovite si dostop do specializiranih in sodobnih knjižnic ter dokumentacijskih in/ali raziskovalnih centrov, vključno z elektronskimi zbirkami podatkov.
- ▷ Zagotovite si nasvete zunanjih strokovnjakov nedržavnih organizacij, npr. univerz in strokovno-raziskovalnih skupin, ali upokojenih častnikov (gl. 6. poglavje o civilni družbi).
- ▷ Zagotovite si dostop do mednarodnih in regionalnih pogodb na varnostnem področju v nacionalnem jeziku (ali jezikih), vključno s podatki o poteku njihove ratifikacije in ustrezno dokumentacijo organov za spremljanje teh pogodb, če ta obstaja.
- ▷ Vsako leto izberite nekaj vprašanj, ki se nanašajo na varnostni sektor, za podrobno obravnavo, npr. v pododborih.
- ▷ Ustanovite skupino članov parlamenta iz vseh strank (po potrebi iz obeh domov), ki bo odgovorna za varnostna in/ali obrambna vprašanja in bo lahko delovala kot neformalna strokovno-raziskovalna skupina o teh vprašanjih.

## Politična volja

Tudi če je pravna podlaga za parlamentarni nadzor brezhibna ter ima parlament dovolj virov in strokovnega znanja za obravnavanje teh vprašanj, učinkovit parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem še zdaleč ni samoumeven. Zadnji, ključni pogoj zanj je politična volja članov parlamenta, da uporabijo razpoložljiva orodja in mehanizme. Pomanjkanje politične volje za nadzor nad nacionalnovarnostnimi strukturami je lahko posledica različnih dejavnikov, vključno z naslednjimi:

- ✓ Strankarska disciplina: ker je članom parlamenta vladajoče stranke v interesu, da ostane njihova vlada na oblasti, se pogosto vzdržijo javnih kritik izvršilne oblasti.
- ✓ Interes oz. pomanjkanje interesa volivcev: v mnogih državah se javnost na splošno ne zanima za varnostna vprašanja, zato veliko članov parlamenta meni, da v luči ponovne izvolitve ni posebne koristi, če varnostnim vprašanjem posvečajo preveč svojega časa.
- ✓ Varnostni razlogi silijo člane parlamenta, ki so npr. člani obveščevalnega odbora, da ne razkrivajo svojih ugotovitev.

Iz tega izhaja, da je uporaba parlamentarnih instrumentov lahko pasivna, ko gre za nadzor nad politiko in ukrepi izvršilne veje oblasti, razen v izjemnih primerih, npr. ob škandalih, ali v izrednih razmerah, ki zahtevajo drugačno ukrepanje. Kljub temu ima vsak član parlamenta ustavno dolžnost in nalogo, da kritično ocenjuje namene in dejanja izvršilne veje oblasti.

# Parlamentarni mehanizmi, uporabni v varnostnem sektorju

V vseh pravnih sistemih imajo parlamenti na voljo različna sredstva za pridobivanje informacij za nadziranje politik in vladajoče administracije, zaščito posameznika ali odkrivanje in odpravljanje zlorab in krivic. Poleg tega lahko člani parlamenta ob ustavnih ali pravnih orodjih in mehanizmih uporabljajo ali vzpostavljajo še primere dobre prakse in različne neformalne metode.

Parlamenti navadno pridobivajo informacije od vlade z naslednjimi tremi pravnimi možnostmi:

- ✓ parlamentarne razprave,
- ✓ poslanska vprašanja in interpelacije,
- ✓ parlamentarne preiskave.

## Parlamentarne razprave o varnosti

Parlamentarne razprave o varnostnih vprašanjih so ključna priložnost za izmenjavo mnenj in pridobivanje temeljnih informacij o nekaterih dejstvih in namenih vlade. Na splošno se lahko parlamentarne razprave o varnostni politiki in varnostnih vprašanjih pojavijo v naslednjih petih primerih:

- ✓ po predstavitvi predlogov izvršilne oblasti za letni obrambni proračun;
- ✓ po podanih uradnih ali neuradnih izjavah relevantnih ministrov, npr. za obrambo ali za zunanje zadeve;
- ✓ v povezavi z nacionalnim obrambnim pregledom, predstavijo bele knjige o obrambi ali drugih pomembnih dokumentov v zvezi z nacionalno obrambo;
- ✓ v povezavi z vladnimi programi, ki se največkrat objavljajo po volitvah;
- ✓ ob vsakem vprašanju, za katerega je potrebna parlamentarna razprava, npr. ob škandalih, povečani skrbi za varnost ali nesrečah.

**Okvir št. 30**

## **Skupne značilnosti parlamentarnih mehanizmov in postopkov za nadzor nad izvršilno vejo oblasti**

### **▷ Splošna razprava**

“V nekaterih državah ustavne določbe zahtevajo, da izvršilna veja oblasti parlamentu redno poroča o svojem delovanju. /.../ V večini držav splošne politične zadeve niso podvržene rednemu, časovno opredeljenemu nadzoru. Večinoma se o njih razpravlja na pobudo članov parlamenta /.../.”

### **▷ Interpelacija**

“Interpelacija je običajen postopek za pridobivanje informacij in izvajanje nadzora v klasičnem parlamentarnem sistemu. Član parlamenta jo naslovi na ministra, da njegovo ministrstvo pojasni neko svoje dejanje, ali na predsednika vlade v zvezi s splošnopolitičnimi zadevami. Interpelacija ima dve osnovni značilnosti: prvič, daje podlago za splošno razpravo; drugič, predstavlja politično sankcijo, saj se razprava zaključi z glasovanjem o pobudi, ki izraža zadovoljstvo ali nezadovoljstvo parlamenta z oblikovano vladno razlago. Interpelacija je najučinkovitejši postopek, saj morajo ministri odgovarjati neposredno. Ni samo način za pridobivanje informacij, ampak neposredna oblika nadzora /.../.”

### **▷ Pobuda za odlog razprave**

“V britanskem sistemu postopek interpelacije sicer ni poznan, uporablja pa se delno podoben postopek, imenovan ‘pobuda za odlog razprave’. Ta pobuda, vložena tik pred prekinitvijo zasedanja, omogoča odprtje številnih zadev in vprašanj vladi, vendar se o njih ne glasuje /.../.”

### **▷ Vprašanja**

“Namen postopka postavljanja vprašanj /.../ je pridobiti od administracije konkretne informacije, zahtevati njeno posredovanje ter po potrebi razkriti zlorabe in zahtevati nadomestilo. Uporablja se tudi za pridobivanje podrobnih podatkov, ki članom parlamenta pomagajo razumeti zapleteno vsebino predlogov zakonov in normativnih instrumentov, predloženih parlamentu /.../. S tem postopkom opozicija odkriva vladne šibke točke, zaradi publicitete, ki je je deležen, pa ima ‘zdravilen’ učinek na administracijo. /.../ Ta postopek je priljubljen tudi zato, ker člani parlamenta pri uveljavljanju pravice do postavljanja vprašanj delujejo popolnoma svobodno /.../.”

### **▷ Preiskovalni odbori:** gl. Okvir št. 32.

*Vir: Michel Ameller, Parliaments, IPU, 1966*

## **Poslanska vprašanja in interpelacije na varnostnem področju**

Vprašanja – pisna ali ustna – tvorijo del “inkvizitorske” funkcije parlamenta in so eden najpogosteje uporabljenih parlamentarnih postopkov za nadzor vladne dejavnosti.

Zaradi svoje temeljne funkcije lahko vprašanja tehtno prispevajo k učinkovitemu nadzoru nad varnostnim sektorjem. Poslanska vprašanja v zvezi z varnostjo:

- ✓ zagotavljajo članom parlamenta možnost pravočasnega pridobivanja točnih in osveženih informacij o vladni obrambni in varnostni politiki ter o varnostnih vprašanjih na splošno;
- ✓ parlamentu pomagajo nadzirati izvajanje zakonov z varnostnega področja, ki jih sprejme parlament;
- ✓ pomagajo usmerjati pozornost javnosti na obrambna in varnostna vprašanja, zlasti kadar gre za ustna vprašanja, odgovor pa je neposredno predvajan po radiu ali televiziji oz. kako drugače predstavljen v parlamentarnih razpravah ali uradnem listu (seveda informativna funkcija poslanskih vprašanj ni omejena na sam parlament; vprašanja so namenjena tudi pridobivanju informacij za širšo javnost, vključno z mediji, nevladnimi organizacijami in civilno družbo v celoti);
- ✓ lahko pripomorejo k preusmeritvi političnega dnevnega reda vlade na varnostna vprašanja;
- ✓ omogočajo članom opozicije, da postavljajo vprašanja o varnostnih zadevah, ki jih zanimajo ali v zvezi s katerimi jim doslej ni uspelo dobiti zadovoljivih informacij.

Poslanska vprašanja o varnostnem sektorju so večinoma zelo občutljiva. Minister, pristojen za odgovarjanje nanje, temu navadno ni posebej naklonjen, razlog za takšno zadržanost pa je pogosto zaupna narava dejavnosti varnostnega sektorja. Dokumenti o nacionalni varnosti so pogosto opredeljeni kot zaupni in so zato tako članom parlamenta kakor tudi javnosti nedostopni.

#### **Okvir št. 31**

### **Predlogi za učinkovito postavljanje vprašanj**

- ▷ **Temeljita priprava:** kadar gre za varnostna vprašanja, zlasti tehnične narave, improviziranje ni mogoče. V veliko pomoč so lahko neuradni stiki z vojaškim osebjem (ali lastne vojaške ali paravojaške izkušnje).
- ▷ **Nedvoumno izražanje:** nejasno oblikovana vprašanja, ki lahko povečajo možnost nerazumevanja, imajo lahko za posledico neustrezen ali nepopoln odgovor ministra.
- ▷ **Načrtovanje časa:** trenutek, v katerem je vprašanje postavljeno, je seveda ključen za njegovo učinkovitost, pa tudi odmevnost.

Vendar pa je pristojnost izvršilne oblasti za določitev dokumentov kot zaupnih zakonsko omejena. Poleg tega mora biti postopek za določitev zaupnosti transparenten, tako da je jasno, kdo je odgovoren za odločanje, kateri dokumenti so lahko opredeljeni kot zaupni, koliko časa traja obdobje zaupnosti in kakšni so pogoji za določitev oz. razveljavitev zaupnosti.

Kar se tiče institucionalnega konteksta, se zdi, da naslednji dejavniki prispevajo k učinkovitosti poslanskih vprašanj:

- ✓ možnost članov parlamenta, da postavljajo dodatna vprašanja, kadar niso zadovoljni z odgovorom ali potrebujejo dodatna pojasnila;
- ✓ možnost članov parlamenta, da sprožijo razpravo o vprašanih, postavljenih v času, predvidenem za vprašanja;
- ✓ pripravljenost članov parlamenta, da izkoristijo proceduralne možnosti postavljanja vprašanj;
- ✓ prisotnost javnosti v času, predvidenem za vprašanja, ali spremljanje vprašanj po radiu ali televiziji;
- ✓ medijska pozornost, ki sledi razpravam, in vsekakor objava vprašanj in odgovorov v javnosti dostopnih dokumentih.

## Posebne parlamentarne preiskave v zvezi z varnostjo

Poleg izpolnjevanja vloge v zakonodajnem postopku lahko parlamentarni odbori sodelujejo pri učinkovitem nadzoru vladne politike. Dejavnosti vlade lahko spremljajo prek začasnih informativnih nalog, ki lahko zajemajo več odborov in se navadno končajo z objavo informativnega poročila. Posebne parlamentarne preiskave bi morale tako kakor sodne vključevati možnost pozivanja prič.

### Glavne prednosti in značilnosti preiskovalnih odborov

Glede varnostnih oz. obrambnih vprašanj imajo *ad hoc* preiskovalni odbori poseben pomen in številne prednosti. Zlasti:

- ✓ Že njihova ustanovitev je lahko, še posebej za javnost, videna kot pozitivno politično znamenje.
- ✓ Predstavljajo ustrezno sredstvo za poglobljeno spremljanje politično občutljivih vprašanj, ki se nanašajo na varnostni sektor.
- ✓ Omogočajo natančno oceno vladne politike o posebnih varnostnih vprašanih, in ko je to primerno, predlagajo pravna sredstva ali popravke, ki sta jih parlament in vlada pripravljena sprejeti.

#### Okvir št. 32

#### Ključne značilnosti parlamentarnih preiskovalnih odborov

“/.../Preiskovalni odbori so na splošno namenjeni preučevanju posebnih vprašanj. Za ta namen parlament naloži nekaterim svojim članom, da zberejo informacije, ki jih potrebuje za ustrezen nadzor, in da pripravijo poročilo, na podlagi katerega lahko parlament, če se mu zdi to primerno, razpravlja in sprejme odločitve. ↻

Pravica do uvedbe preiskave je logično nadaljevanje načela, po katerem mora biti parlament v celoti obveščen o vseh zadevah, v zvezi s katerimi izvršilna veja oblasti sprejme določene ukrepe /.../.

V nekaterih državah imajo preiskovalni odbori težave pri opravljanju učinkovite preiskave. Pogosto nimajo pravice prisiliti vpletenih k udeležbi, razen z rednim sodnim postopkom. To pa vključuje posredovanje vladnih organov, upočasni delo odbora in zmanjša učinke preiskave. /.../ Zato je zbiranje dokazov pod prisego najboljši način izvedbe učinkovite parlamentarne preiskave. /.../

Posebno težavo predstavlja pričanje javnih uslužbencev pred preiskovalnimi odbori, saj so te osebe podrejene ministru, ki vodi resor, v katerem so zaposlene. Ali jim lahko vlada ukaže, naj ne odgovarjajo na vprašanja članov parlamenta? /.../ V nekaterih državah je (za pričanje) vedno potrebno soglasje zadevnega ministrstva; pričanja ni mogoče zavrniti, razen če gre za informacije, ki bi 'ogrozile javno varnost oz. ogrozile ali otežile nadaljnje izvajanje javne službe' /.../.

Ne gre pozabiti, da je ne glede na sistem odbor, ustanovljen za izvedbo preiskave, namenjen le preiskovanju in ugotavljanju dejstev ter odgovoren za poročanje tistemu domu parlamenta, ki ga je ustanovil. Sklepanje na podlagi preiskav in pridobljenih podatkov pa je vedno stvar parlamenta samega /.../."

*Vir: Michel Ameller, Parliaments, IPU, 1966*

Naslednja pomembna značilnost preiskovalnih odborov je njihova sestava. Ključno za rezultat preiskave je seveda razmerje med člani, ki pripadajo opoziciji, in tistimi, ki pripadajo parlamentarni večini.

Preiskovalne pristojnosti se med posameznimi parlamenti in odbori precej razlikujejo. Glavne pristojnosti so:

- ✓ izbira vsebine in obsega parlamentarne preiskave;
- ✓ obisk vojaških oporišč in drugih prostorov nacionalnovarnostnih struktur (gl. 17. poglavje);
- ✓ zbiranje vseh relevantnih informacij, vključno s tajnimi in strogo zaupnimi dokumenti predsedstva, vladne administracije ali generalštaba;
- ✓ zbiranje dokazov s pričanji članov predsedstva, vladne administracije ali vojske, kakor tudi civilne družbe;
- ✓ organizacija javnih ali zaprtih zaslišanj.

Kanadska preiskava napotitve kanadskih vojakov v Somalijo (gl. Okvir št. 33) je nazoren primer.

Okvir št. 33

### Preiskovalna komisija o napotitvi kanadskih vojakov v Somalijo: ilustracija javnega vpliva parlamentarnih poročil o varnostnih vprašanjih

Ko so bile kanadske enote leta 1993 nameščene v Somaliji, je prišlo do dogodkov, ki so osupnili večino Kanadčanov: ustrelitev Somalcev, ki so se pretihotapili v kanadsko taborišče v kraju Belet Huen, pretepanje najstnika do smrti, za kar so bili odgovorni vojaki 2. oddelka kanadskega zračnodesantnega regimenta (CAR), domnevni poskus samomora enega od teh vojakov in po operaciji sum prikriivanja ali spreminjanja ključnih podatkov. Na dan so prišli tudi videoposnetki gnusnih dejanj, v katere so bili vpleteni pripadniki CAR. Vojaški preiskovalni odbor, ki je preiskoval omenjene dogodke, je bil po mnenju vlade neučinkovit in ni izpolnil kanadskih standardov javne odgovornosti, zato je kanadski parlament na podlagi zakona o preiskavah uvedel javno preiskavo.

**Obseg in pristojnosti:** Zakon o preiskavah omogoča pozivanje prič, njihovo zaslišanje, najmanje strokovnih svetovalcev in presojanje dokazov. Prav zaradi obveznega pričanja je bilo mogoče ugotoviti, kaj se je v Somaliji in v nacionalnem obrambnem poveljstvu dogajalo. Približno 116 prič je pred preiskovalno komisijo pričalo na javnih zaslišanjih, ki so jih predvajale vse kanadske televizije. Preiskava ni bila omejena le na dogodke v Somaliji, ampak je zajemala tudi bolj vsebinska vprašanja, kakršna so linija poveljevanja, disciplina, operacije kanadske vojske ter ukrepi in odločitve ministrstva za nacionalno obrambo. Poleg tega so morali člani komisije preučiti zadeve, povezane z različnimi fazami operacije v Somaliji, od načrtov za napotitev vojakov v tujino do dogodkov med operacijo in po njej.

**Ni šlo za sodno obravnavo:** Preiskava ni bila mišljena kot sodna obravnava, pa čeprav so na zaslišanjih preučevali tudi institucionalne razloge in odzive na incidente, zaradi katerih so bile predhodno vložene obtožnice in vodeni sodni postopki proti posameznikom. Preiskava je bila predvsem usmerjena v institucionalna in sistemska vprašanja, povezana z organizacijo in menedžmentom kanadske vojske in ministrstva za obrambo, ne pa v v njih zaposlene posameznike. Kljub temu je morala komisija preučiti dejanja posameznikov v verigi poveljevanja in način njihovega vodenja.

**Rezultati:** Rezultat dvoletnega dela je bilo obsežno poročilo o sestavi in organizaciji kanadske vojske in ministrstva za obrambo med operacijo v Somaliji, pomenu linije poveljevanja v kanadski vojski, razpravi o vojaški kulturi in etiki, civilno-vojaških odnosih v Kanadi itd. Na koncu so bila navedena številna pomembna priporočila za spremembo nekaterih dejavnosti in politik kanadske vlade in vojske. Mnoga od njih se tudi izvajajo.

*Vir: Prof. dr. Donna Winslow, tehnična svetovalka kanadske preiskovalne komisije, 1996*

## Parlamentarni odbori za obrambo ali varnost

Ker je varnost zelo zapleteno področje, je izredno pomembno, da je parlamentarni odbor, pristojen zanjo, ustrezno oblikovan, če želi parlament resnično vplivati na izvršilno vejo oblasti. Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem ne zajema le enega, temveč več odborov, ki imajo v posameznih parlamentih različna imena (njihovi mandati so včasih kombinirani).

Večinoma gre za naslednje odbore, ki se lahko sestanejo tudi na skupni seji:

- ✓ **odbor za obrambo** (ponekod imenovan tudi *odbor za oborožene sile, odbor za nacionalno obrambo in varnost* ali *odbor za varnost in zunanje zadeve*), ki se običajno ukvarja z vsemi vprašanji v zvezi z varnostnim sektorjem, npr. z nalogami, organizacijo, osebjem, operacijami in financiranjem vojske ter z naborništvom in nabavami;
- ✓ **odbor za zunanje zadeve**, ki odloča npr. o udeležbi v mirovnih misijah, njihovi navzočnosti na domačem ozemlju, mednarodni varnosti, mednarodnih in regionalnih organizacijah, pogodbah in ureditvah;
- ✓ **odbor za proračun ali finance**, ki ima končno besedo glede proračuna vseh organizacij varnostnega sektorja; morda odbor za javne finance, ki pregleduje revizijska poročila za celoten državni proračun, vključno z obrambnim;
- ✓ **odbor (ali pododbor) za obveščevalne službe in zadeve**, ki se pogosto sestaja na za javnost zaprtih sejah;
- ✓ **odbor za industrijo in trgovino**, ki je posebno pomemben za vprašanja nabave in trgovine z orožjem (kompenzacije in protidobave);
- ✓ **odbor za znanost in tehnologijo** (za vojaške raziskave in razvoj);
- ✓ **odbor za notranje zadeve** (ali notranjo politiko), ki se ukvarja s policijo in mejno stražo, pogosto pa tudi z drugimi paravojaškimi organizacijami.

### Pooblastila in sredstva

Pooblastila parlamentarnih odborov na področju zbiranja in pridobivanja dokazov iz zunanjih virov so zelo različna. Nekateri odbori, npr. *ad hoc* stalni odbori spodnjega doma britanskega parlamenta, niso pristojni za zbiranje dokazov, medtem ko imajo drugi odbori, npr. odbori ameriškega kongresa, za pridobivanje dokazov iz zunanjih virov skoraj neomejena pooblastila (pod prisego).



Nekateri parlamentarni odbori imajo celo zakonodajne pristojnosti – saj sprejemajo in celo sestavljajo nove zakone ali predlagajo dopolnitve obstoječe zakonodaje –, medtem ko imajo drugi pravico zgolj nadzirati dejavnosti izvršilne oblasti in proračunska sredstva, ne morejo pa sprejemati zakonov.

Za učinkovito opravljanje nalog odbora sta ključna obseg sredstev in strokovno znanje, ki sta mu na voljo, npr. število, usposobljenost in stalnost osebja, ki dela za odbor; njegova raziskovalna sposobnost in narava (specializirano ali splošno; ločeno ali del širše parlamentarne raziskovalne službe); dostop do podatkov in ustrezne dokumentacije (sposobnost pridobivanja in širjenja podatkov); možnost posvetovanja s strokovnjaki; možnost izvajanja zaslišanj in opravljanja preiskav (za več informacij gl. 14. poglavje o parlamentarnih mehanizmih in sredstvih).

#### **Okvir št. 34**

### **Možne ključne funkcije parlamentarnega odbora za obrambo ali varnostna vprašanja**

#### **Na področju varnostne politike**

- ▷ Preučuje in poroča o kateri koli večji politični pobudi ministrstva za obrambo.
- ▷ Občasno preverja obrambnega ministra pri izvajanju njegovih političnih odgovornosti.
- ▷ Preverja skladnost delovanja obrambnega ministrstva z zakonodajo na področju svobode obveščanja in kakovost njegovega poročanja parlamentu.
- ▷ Preučuje peticije in pritožbe vojaškega osebja in civilnega prebivalstva v zvezi z varnostnim sektorjem.

#### **Na zakonodajnem področju**

- ▷ Obravnava predloge zakonodaje, ki jih predstavi vlada ali mu jih pošlje parlament, in poroča o njih.
- ▷ Obravnava mednarodne ali regionalne pogodbe in ureditve iz pristojnosti ministrstva za obrambo.
- ▷ Če je potrebno, daje zakonodajno pobudo in lahko zahteva, da minister predlaga nov zakon, ali pa zakon pripravi sam.

#### **Na področju porabe**

- ▷ Obravnava in poroča o proračunu in letni porabi ministrstva za obrambo.
- ▷ Obravnava dopolnitve proračuna, ki jih predlaga ministrstvo za obrambo, in poroča parlamentu, kadar je potrebna nadaljnja obravnava.
- ▷ Po potrebi od pristojnih organov zahteva, da izvedejo revizijo.

#### **Na področju menedžmenta in uprave**

- ▷ Obravnava in po potrebi poroča o pomembnejših imenovanjih, o katerih odločijo ustrezni izvršilni organi (vodilni vojaški poveljniki, visoki državni uslužbenci).
- ▷ Obravnava notranjo organizacijo obrambnega sektorja, če je mogoče, prek zunanjih institucij, povezanih s parlamentom, npr. varuha človekovih pravic, in opozarja parlament na morebitne nepravilnosti.

*Vir: Poročilo Komisije Hansardske družbe o parlamentarnem nadzoru, Združeno kraljestvo, 2001*

Kot zgled navajamo Okvir št. 35, ki opisuje načine dela v norveškem parlamentu.

**Okvir št. 35**

**Skupne seje odbora za zunanje zadeve in odbora za obrambo v Stortingu (norveškem parlamentu)**

“Naloga razširjenega odbora za zunanje zadeve je, da z vlado obravnava pomembna vprašanja zunanje, trgovinske in notranje varnostne politike. Tovrstne obravnave bi morale potekati pred sprejetjem pomembnih odločitev. V posebnih primerih lahko razširjeni odbor izda parlamentu priporočila.

Razširjeni odbor sestavljajo redni člani stalnega odbora za zunanje zadeve, predsednik in podpredsednik parlamenta (če že niso njegovi člani), predsednik stalnega odbora za obrambo in največ enajst članov, ki jih imenuje odbor za volitve. Ob imenovanju v odbor je treba upoštevati sorazmerno zastopanost političnih skupin.

Po enakem načelu odbor za volitve imenuje namestnike, ki člane nadomeščajo med njihovo odsotnostjo ali dopustom.

Seja odbora se skliče, kadar njegov predsednik meni, da je to potrebno, ali na zahtevo predsednika vlade, ministra za zunanje zadeve ali tretjine članov odbora.

Delo razširjenega odbora je tajno, razen če ni posebej določeno drugače. Enako velja za skupne seje tega odbora in drugih odborov. Predsednik lahko sklene, da so tajni tudi pozivi na seje.

Zadeva na dnevnem redu seje razširjenega odbora za zunanje zadeve se obravnava na seji parlamenta, če tako zahteva vsaj šest članov odbora na seji, na dnevni red katere je zadeva uvrščena. Odbor preuči, ali so izpolnjeni pogoji za obravnavo na seji parlamenta, in o tem obvesti predsedstvo. Parlament se brez navzočnosti javnosti odloči, ali bo seja za javnost odprta ali ne. Obravnava se začne z izjavo člana vlade. Razprava poteka takoj po izjavi ali na eni od naslednjih sej skladno z odločitvijo parlamenta. Odbori svojih predlogov ne morejo pošiljati v obravnavo.”

*Vir: 13. poglavje poslovnika norveškega parlamenta, <http://www.stortinget.no/g>*

# Kaj lahko storite kot član parlamenta

## Področja, za katera je pristojen odbor za obrambna vprašanja v vašem parlamentu

- ▷ Preučite naloge odbora in morebitnih pododborov in tako zagotovite:
  - da so jasno določene;
  - da bo lahko odbor vsa področja obravnaval podrobno;
  - da bodo naloge skladne z varnostno politiko in politikami drugih ministrstev z morebitnimi posledicami za varnost, npr. zunanje zadeve, letalska ali pomorska varnost, industrija in dobava elektrike.

## Učinkovit parlamentarni odbor

- ▷ Zagotovite, da bosta imela pristojni odbor in pododbor vašega parlamenta po zakonu in v praksi na voljo mehanizme iz Okvira št. 34.
- ▷ Preučite možnost ustanovitve pododborov za specifična področja obrambe, npr. za proračun, nabavo, osebje in mirovne misije.
- ▷ Predlagajte zakonodajo v zvezi s politiko podajanja informacij v varnostnem sektorju in postopek pregleda porabe na obrambnem področju.
- ▷ Poskrbite, da bo imel odbor na voljo dovolj sredstev, vključno z dostopom do strokovnih znanj.
- ▷ Preučite in preglejte mednarodne primere dobre prakse parlamentarnega nadzora nad varnostnim sektorjem.

## Varuh človekovih pravic

Varuh človekovih pravic ima prav posebno mesto med neodvisnimi institucijami za nadzor nad varnostnim sektorjem. V nekaterih državah so njegove pristojnosti bolj splošne in obravnava vprašanja, ki se nanašajo na nepravilnosti v delovanju javne uprave. Drugod se s podobnimi vprašanji ukvarja drug organ, npr. pooblaščenec ali odbor za pritožbe javnosti (v Nigeriji). V nekaterih državah pa obstajajo posebni varuhi človekovih pravic samo za oborožene sile.

### Okvir št. 36

#### Varuh človekovih pravic

“/.../Varuh človekovih pravic obravnava pritožbe državljanov glede odločitev, dejanj ali pomanjkljivosti v delovanju javne uprave. Nosilca te funkcije izvoli parlament ali imenuje voditelj države ali vlade po posvetovanju s parlamentom. Naloga varuha je zaščititi državljane pred kršitvami pravic, zlorabami pooblastil, napakami, malomarnostjo, nepravičnimi odločitvami in nepravilnim delovanjem z namenom izboljšati javno upravo in pregled nad vladnimi ukrepi ter povečati javno odgovornost vlade in državnih uradnikov. Funkcija varuha je lahko zapisana v ustavi in podrobno opredeljena v zakonu, lahko pa se ustanovi tudi z aktom zakonodajne oblasti /.../.

Za zaščito pravic državljanov ima varuh človekovih pravic različna pooblastila:

1. preiskuje, ali je upravljanje vlade nepravično ali v nasprotju z zakonom,
2. predlaga priporočila za odpravo nepravilnega ravnanja uprave, če so bile nepravilnosti ugotovljene z objektivno preiskavo, in
3. poroča o svojih dejavnostih v posameznih primerih vladi in pritožniku ter parlamentu, kadar vlada ne sprejme njegovih priporočil. Večina varuhov lahko parlamentu in splošni javnosti predstavi tudi letno poročilo o svojem delu.

Varuh praviloma ne more sprejemati odločitev, ki bi bile za vlado zavezujoče. Namesto tega daje priporočila za spremembe /.../. Na splošno je varuh v javnem sektorju pristojen za različne vladne organizacije. V nekaterih državah to vključuje sodstvo, policijo in vojsko, drugod pa je pristojen le za nekatera od navedenih področij.”

*Vir: Informativna knjižica o mednarodnem varuhu človekovih pravic,  
<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>*

*Gl. tudi: Urad visokega komisarja ZN za človekove pravice,  
dokument št. 19, Nacionalne institucije za promocijo in varstvo  
človekovih pravic*

## Varuh človekovih pravic na obrambnem področju

Varuh človekovih pravic na obrambnem področju se kot ločena institucija pojavlja v številnih zakonodajah pod različnimi imeni, npr. kot *varuh človekovih pravic* na obrambnem področju na Finskem, Norveškem, Portugalskem in v Nemčiji, kot *pooblaščenec za pritožbe vojaškega osebja* v Izraelu, kot *varuh človekovih pravic ministrstva za obrambo in kanadske vojske* v Kanadi ali kot *varuh človekovih pravic za obrambne sile* v Avstraliji.

Okvir št. 37

### Pregled varuhov človekovih pravic na obrambnem področju v izbranih državah

Država	Pristojnosti	Funkcije	Priprava poročil in položaj v razmerju do politične oblasti
<b>Avstralija</b>	<b>Varuh človekovih pravic za obrambne sile</b> Imenovan je s sklepom ministra.	Obraavnava nepravilnosti v ravnanju pripadnikov avstralskih obrambnih sil.	Predloži letna poročila ministru za predstavitev v parlamentu.
<b>Kanada</b>	<b>Varuh človekovih pravic na obrambnem področju</b> Imenovan je s sklepom ministra.	Varuje človekove pravice zaposlenih na ministrstvu za obrambo in pripadnikov kanadske vojske.	Poroča ministrstvu za obrambo ali kanadski vojski o posameznih primerih. Pripravlja letna poročila o svojih dejavnostih za ministra. Je nevtralnno in objektivno telo, neodvisno od vodstva ministrstva za obrambo.
<b>Norveška</b>	<b>Varuh človekovih pravic na obrambnem področju</b> Obstaja v okviru norveškega parlamenta.	Skrbi za dobrobit vojakov, ima osrednjo vlogo pri reševanju konfliktov ter ohranjanju zaupanja in odprtosti v različnih sektorjih obrambne uprave.	Pripravlja priporočila, ocene in kritike, ki jih relevantna javna telesa upoštevajo prostovoljno.

Varuh človekovih pravic je dodaten mehanizem za nadzor vojske v imenu državljanov in/ali parlamenta. Glavna naloga vojaškega varuha človekovih pravic je preiskovanje domnevno pristranskih odločitev ali prekrškov, storjenih v imenu ministra oz. ministrov, odgovornih za nacionalnovarnostne strukture, zlasti za vojsko.

Institucionalna umestitev vojaškega varuha človekovih pravic v politični sistem se razlikuje od države do države. Varuhe na obrambnem področju lahko imenuje parlament in so njemu tudi odgovorni (Nemčija, Švedska), lahko pa jih imenuje obrambni minister (Izrael, Kanada). Nekateri varuhi, npr. nemški parlamentarni pooblaščenec za oborožene sile, imajo svoj sedež v prostorih parlamenta (gl. Okvir št. 38), lahko pa so institucionalno umeščeni zunaj parlamenta (Švedska).

Državljeni ali uslužbenci, s katerimi je vojska ravnala slabo, lahko zahtevajo, da varuh človekovih pravic sproži preiskavo. Poleg tega lahko člani parlamenta od njega zahtevajo, da preuči domnevne zlorabe in pritožbe. Pogosto se primeri, ki jih preiskuje varuh človekovih pravic, nanašajo na neopravljanje ali prelaganje obveznega služenja vojaškega roka, premestitev med opravljanjem vojaškega roka, prehrano, demobilizacijo, dopust, disciplinske prekrške in kazniva dejanja. Če varuh meni, da je pritožba utemeljena, lahko priporoči ali od zadevne institucije celo zahteva, da spremeni ali ponovno preuči svojo odločitev.

## Varuh človekovih pravic in tajnost

Upoštevač značaj varnostnega sektorja, nekaterih podatkov zaradi nacionalne varnosti ni mogoče razkriti javnosti. Številne države so uvedle posebne zakonske določbe o tem, kako naj varuh človekovih pravic ravna, kadar gre za zadeve državne varnosti. Na splošno gledano, ima varuh, tudi kadar veljajo pravila stroge tajnosti, pravico do opravljanja potrebnih preiskav in dostop do vojaških oporišč ter vseh dokumentov, ki se na določen primer nanašajo. Vendar pa varuh svojih ugotovitev ne sme razkriti širši javnosti.

### Okvir št. 38

#### Nemški parlamentarni pooblaščenec za oborožene sile

Ob ponovni vzpostavitvi oboroženih sil v 50. letih prejšnjega stoletja je Nemčija parlamentarnemu nadzoru posvetila posebno pozornost. Da bi zagotovila veljavnost ustavnih vrednot, ki v ospredje postavljajo posameznika tudi v oboroženih silah, je v nemški zvezni zakon dodala člen 45.b, ki se glasi:

*“/.../ Parlamentarni pooblaščenec bo imenovan, da skrbi za zaščito temeljnih pravic pripadnikov oboroženih sil in da zveznemu parlamentu pomaga pri izvajanju parlamentarnega nadzora.”*

Vse podrobnosti v zvezi z izvajanjem tega člena so opredeljene v Zakonu o parlamentarnem pooblaščenju za oborožene sile.

Parlamentarni pooblaščenec je pomožno telo zveznega parlamenta (Bundestag) in torej del zakonodajne oblasti. Preiskave opravlja po navodilu zveznega parlamenta, njegovega odbora za obrambo ali na lastno pobudo v primerih, ki so pritegnili njegovo pozornost.

Skladno z načelom delitve oblasti pooblaščenec izvaja nadzor nad ministrom za obrambo. Od ministra in vseh njemu podrejenih agencij in osebja lahko zahteva podatke in dostop do dokumentacije. Kadar koli lahko obišče katero koli enoto, štab, stabo ali organ oboroženih sil in njihove institucije tudi brez opozorila. Pooblaščenec lahko uvede preiskavo, zlasti kadar prejme pritožbo pripadnikov služb katere koli ravni ali položaja. Vsakdo v oboroženih silah ima pravico, da svoj primer predstavi neposredno pooblaščenju, ne da bi ga izpeljal po uradni poti in zaradi peticije tvegala disciplinske ali diskriminacijske sankcije.

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

## Varuh človekovih pravic: vir krepitve zaupanja v vojsko

Primer švedskega vojaškega varuha človekovih pravic (ustanovljen leta 1915) kaže, da je ta institucija postala pomembno sredstvo za krepitev zaupanja javnosti v obrambni sektor. Poleg tega varuh zagotavlja osnovno zaščito posameznih pripadnikov in pripadnic pred zlorabami v vojski. Na splošno lahko trdimo, da je največji dosežek varuha človekovih pravic v okviru varnostnega sektorja ta, da prispeva h krepitvi zaupanja v vojaški sektor tako, da povečuje transparentnost celotnega upravnega postopka, ne da bi ogrozil vojaško hierarhijo ali zmanjšal pripravljenost vojske.

### Kaj lahko storite kot član parlamenta

#### Institut varuha človekovih pravic

- ▶ Če takega instituta vaša država še ne pozna, razmislite o potrebnih aktivnostih za njegovo ustanovitev.
- ▶ Pri tem upoštevajte navodila, referenčne dokumente in izkušnje, ki jih najdete na <http://www.ombudsmaninternational.com>.

#### Varuh človekovih pravic za obrambno ali varnostno področje

- ▶ Če takega instituta vaša država še ne pozna, razmislite o potrebnih aktivnostih za njegovo ustanovitev.
- ▶ Pridobite informacije in se seznanite z izkušnjami številnih držav, kjer varuh človekovih pravic na obrambnem področju že obstaja.
- ▶ Če institut varuha človekovih pravic na obrambnem področju v vaši državi že nekaj časa obstaja, zahtevajte, da se preučijo njegove pristojnosti, naloge, splošni postopki (vključno s poročanjem parlamentu), učinek, sredstva in proračun v primerjavi z ustreznimi instituti v drugih državah s podobnim varnostnim sistemom.

# Obiski prostorov nacionalnovarnostnih struktur

## Pomen

Za člane parlamenta je zelo pomembno, da dobro poznajo varnostni sektor. Za boljše razumevanje potreb varnostnega sektorja mora biti teoretično znanje podprto s praktičnimi in terenskimi izkušnjami. V tem pogledu so parlamentarni obiski prostorov nacionalnovarnostnih struktur način za razvoj dialoga ter vzpostavljanja zaupanja in razumevanja med političnimi in vojaškimi voditelji. Tako se člani parlamenta prek tovrstnih obiskov seznanjajo z vsakdanjimi težavami vojakov in dokazujejo vojski, da se politično vodstvo zanima zanje in je zavezano skrbni za poslanstvo in dobro počutje vojakov.

### Okvir št. 39

#### Argentinski primer

Politiki obiskujejo vojaška oporišča in enote s ciljem izmenjave mnenj z vojaškim osebjem. Ti obiski potekajo ob védenju vojaških oblasti in zato prispevajo k zmanjšanju nezaupanja in predsodkov med tema dvema institucijama. Posledica stikov med člani parlamenta in pripadniki oboroženih sil je boljše razumevanje vojaških problemov. Kadar gre za vprašanja varnostnega sektorja, so pravila in razporeditev časa drugačni, obiski pa pomagajo, da jih politiki lažje razumejo.

*Vir: Pablo Carlos Martinez, The restructuring of the armed forces and the role of the parliament: the Argentine experience, <http://www.pdgs.org>*

V centrih za pridržanje in zaporih so priporniki v celoti odvisni od varnostnega osebja in so pod njegovim nadzorom. V teh posebnih okoliščinah so še posebno izpostavljeni vsem vrstam zlorab človekovih pravic. Žal so primeri mučenja in slabega ravnanja v zaporih in centrih za pridržanje zelo razširjeni. Zato bi morale biti te institucije podrejene posebnim mehanizmom nadzora. V tem smislu so zelo koristno orodje obiski članov parlamenta in strokovnjakov z namenom razkrivanja primerov slabega ravnanja in preprečevanja nadaljnjih zlorab.

Okvir št. 40 opisuje mehanizem obiskov v centrih za pridržanje, kot je določen v Opcijskem protokolu h konvenciji ZN proti mučenju.



**Okvir št. 40**

## **Opcijski protokol h konvenciji ZN proti mučenju povečuje možnosti obiskovanja prostorov nacionalnovarnostnih struktur**

Decembra 2002 je Generalna skupščina ZN sprejela Opcijski protokol h konvenciji proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja. Protokol zavezuje države, da v svojih centrih za pridržanje dovolijo obisk neodvisnih nacionalnih in mednarodnih strokovnjakov, odgovornih za pripravo priporočil za zmanjšanje možnosti slabega ravnanja.

*Več informacij na: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)*

## **Pogoji za uspešne obiske**

Verjetno ni treba posebej poudariti, da morajo biti parlamentarni obiski prostorov nacionalnovarnostnih struktur, npr. vojaških enot ali vojaških oporišč, usklajeni z ustreznim ministrstvom, npr. ministrstvom za obrambo. Nepričakovani ali nedogovorjeni obiski bi lahko imeli resne kontraproduktivne posledice, saj bi bili lahko razumljeni kot pomanjkanje zaupanja v vojsko ali izogibanje hierarhiji ter bi lahko ovirali običajno delovanje vojske. Obiskov bi se morali udeležiti predstavniki različnih političnih strank, morali pa bi biti tudi vsebinsko dobro pripravljeni.

Slaba stran teh obiskov je, da parlamentarni odbor vidi le tisto, kar mu poveljniki nacionalnovarnostnih struktur želijo pokazati. Taki obiski ne prikažejo resničnih težav, toda vojski omogočajo, da obisk izkoristi tudi v svoj prid, zlasti glede proračunskih zahtev. Slabo stran tega, da so obiski pripravljeni vnaprej, je do neke mere mogoče popraviti z uvedbo treh vrst obiskov: obiski, ki jih priporoča vojska, obiski, ki jih priporoča parlament in so napovedani, in obiski, ki jih priporoča parlament in so napovedani v zadnjem trenutku, npr. dan prej.

## **Kaj lahko storite kot član parlamenta**

### **Zakonodaja v zvezi z obiski prostorov nacionalnovarnostnih struktur**

- ▷ Prizadevajte si za zakonsko ureditev parlamentarnih obiskov prostorov nacionalnovarnostnih struktur (tudi enot, napotenih v tujino).
- ▷ Če zakonske ureditve o obiskih parlamentarnih delegacij v nacionalnovarnostnih strukturah ni, preverite, ali so člani parlamenta kljub temu vključeni v obiske prostorov nacionalnovarnostnih struktur, pri tem pa ugotovite, na kateri podlagi in po kakšnih postopkih se obiski izvajajo, kakšna so merila za izbiro članov parlamenta in kakšen je njihov učinek. ➔

- ▷ Zagotovite, da bodo predpisi urejali:
  - kateri prostori nacionalnovarnostnih struktur se lahko obiščejo;
  - v kakšnih okoliščinah in pod katerimi pogoji se obisk lahko izvede, npr. ali obiski lahko potekajo kadar koli;
  - dejansko prakso in pogostnost parlamentarnih obiskov nacionalnih vojaških enot in oporišč.
- ▷ Poskrbite, da bo parlament ali ustrezní odbor prejel podrobno pisno poročilo o obisku in o njem razpravljal.
- ▷ Ocenite učinek že izvedenih obiskov.
- ▷ Preverite, ali je vaša država ratificirala konvencijo ZN proti mučenju in njen dodatni protokol.

### **Članstvo v parlamentarnih delegacijah**

- ▷ Poskrbite, da bodo parlamentarne delegacije nepristranske in bodo vključevale reprezentativni delež članov vladajoče parlamentarne večine in opozicije.
- ▷ Prizadevajte si za v največji možni meri enakovredno zastopanost obeh spolov v delegacijah.

### **Priprava obiska**

- ▷ Da bi se izognili kontraproduktivnim učinkom, poskrbite, da bodo parlamentarni obiski usklajeni z ministrstvom za obrambo.

### **Poročanje parlamentu**

- ▷ Poskrbite, da bo parlament oz. njegov pristojni odbor prejel in obravnaval podrobno poročilo.
- ▷ Poskrbite, da bo pristojnim varnostnim organom dovolj zgodaj omogočen vpogled v poročilo, da bodo lahko predstavili svoje ugotovitve.

### **Učinki in objava**

- ▷ Poskrbite, da bodo ugotovitvam in priporočilom delegacije ter odločitvi parlamenta sledili ustrezni ukrepi ter da se bo razpravljalo in odločalo tudi o primernosti njihove objave.

**V. del**

**Nadzorovanje  
nacionalnovarnostnih  
struktur v praksi:  
posebne razmere in operacije**



## Izredna stanja

Obstajajo izredne okoliščine, kakor so vojna, notranji spopad ali druge vrste izrednih razmer, ko mora država uporabiti posebna pooblastila in postopke za reševanje krize. Takšne odzive je treba uporabiti, ne da bi bila prizadeta demokratična vladavina.

Vojna in več drugih izrednih razmer zahtevajo odziv vojske ali celo uveljavitev vojnega prava. V takšnih primerih morata vojska in celoten varnostni sektor ostati podrejena vrsti mednarodnih načel in zagotovil, kakor so pravila mednarodnega humanitarnega prava, hkrati pa morata ostati pod demokratičnim nadzorom. Tudi človekove pravice je treba v največji možni meri upoštevati. Tistih pravic, ki veljajo za neodtujljive, ni mogoče okrniti, kot je avgusta 2001 jasno poudaril Odbor ZN za človekove pravice v svojem splošnem komentarju št. 29 na 4. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah.

### Vojno stanje

V členu 2.4 Ustanovne listine ZN je navedeno:

*“Vsi člani naj se v svojih mednarodnih odnosih vzdržujejo grožnje s silo ali uporabe sile /.../.”*

Tako je uporaba sile proti drugi državi strogo omejena. Ena izmed nalog parlamenta je, da nadzira izvršilno vejo oblasti pri spoštovanju mednarodnih omejitev glede uporabe vojne in grožnje z vojno in da pazi, da ta ne presega svojih pooblastil med spopadom. Nevtralne države, kot je Švica, zelo očitno zavračajo uporabo vojne kot sredstva za reševanje sporov v svojih zunanjih odnosih. Obstaja najmanj ena država, to je Japonska, ki v svoji ustavi (1946) izrecno prepoveduje vzdrževanje vojske.<sup>6</sup> Druge države, kot je Madžarska, se odpovedujejo vojni kot sredstvu za reševanje sporov med narodi.

Med vojno so parlamenti lahko, odvisno od ustavnih določb, vključeni v sprejemanje odločitev najmanj na tri načine (našteti so po pomembnosti):

**(1) Ustava lahko predvideva, da parlament sam razglasi vojno in mir.** Vendar se ta določba lahko dandanes v praksi izkaže za precej hipotetično, kajti vojna se pogosto začne brez opozorila in dogodki lahko prehitijo sposobnost parlamenta, da pride do odločitve.

**(2) Ustava lahko od izvršilne veje oblasti zahteva, da pridobi izrecno dovoljenje parlamenta, preden se vključi v kakršno koli vojno dejanje ali razglasi mir.** Takšna določba bo parlamentu omogočila razpravo o zadevnem vprašanju pred vključitvijo v kakršno koli konkretno dejanje vojne in v širšem smislu v kakršno koli vojaško posredovanje v tujini.

---

<sup>6</sup> Japonska ustava namesto vojske predvideva samo obrambne sile (op. strok. prev.).

**(3) Ustava lahko predvideva, da je parlament uradno obveščen o odločitvi izvršilne oblasti,** da se vključi v vojne aktivnosti, pri čemer se od nje ne zahteva, da od parlamenta pridobi predhodno soglasje. Večina ustav dejansko zahteva, naj bo parlament o tem uradno obveščen.

## Izredno stanje

Do izrednega stanja ali stanja nacionalne krize lahko pride v številnih okoliščinah. Nacionalne ustavne in pravne ureditve predvidevajo različne okoliščine, v katerih je mogoče razglasiti izredno stanje, od oboroženega delovanja, ki ogroža ustavni ali javni red, do naravnih nesreč, epidemij, nacionalne finančne ali gospodarske krize.

Razglasitev izrednega stanja je mogoča le v izjemnih razmerah in mora upoštevati nekatera ključna načela, tako da demokratičnost ni ogrožena (gl. Okvir št. 41). Opredelitev izrednih razmer je odvisna od ustavne in pravne ureditve posamezne države. Ustava in pravni red morata preprečiti, da bi izvršilna veja oblasti razglasila izredno stanje zaradi strankarskopoličnih motivov. Poleg tega bi morala ustava in ustrezna zakonodaja določati, da so vojaški udari ustavno neveljavni.

### Okvir št. 41

#### Izredna stanja: namen in načela

“Vsi pravni sistemi predvidevajo posebne ukrepe za obvladovanje izrednih razmer, vendar je vsako odstopanje od pravic ali ukinitvev pravic, ki je neizogibna za obvladovanje krize, lahko le začasna in namenjena temu, da se vzpostavi normalno stanje in ohranijo najbolj temeljne pravice.”

#### Mednarodna načela

“Mednarodna načela v zvezi z izrednimi stanji je mogoče povzeti takole:

**Načelo zakonitosti**, ki se nanaša na nujnost obstoja skladnosti med razglasitvijo izrednega stanja in sprejetimi izrednimi ukrepi na eni strani ter med razglasitvijo izrednega stanja in notranjo zakonodajo na drugi strani. To načelo si še dodatno prizadeva zagotoviti skladnost notranjega in mednarodnega prava.

**Načelo razglasitve**, ki se nanaša na nujnost javne razglasitve izrednega stanja.

**Načelo obveščanja**, ki se nanaša na obveznost pravočasnega obveščanja drugih držav podpisnic zadevne pogodbe prek njihovih depozitarjev, kakor tudi obveščanje posebnega poročevalca ZN o stanju človekovih pravic v času izrednega stanja.

**Načelo začasnosti**, ki se nanaša na izredno naravo razglasitve izrednega stanja in njegovo nujno časovno omejitev.

**Načelo izjemne ogroženosti**, ki zahteva, da se kriza opredeli kot resnična, trenutna ali vsaj kot neizbežna grozeča nevarnost za skupnost. ↻

**Načelo sorazmernosti**, ki se nanaša na nujno sorazmernost med težo kriznega stanja in sprejetimi ukrepi za kljubovanje takemu stanju.

**Načelo nedotakljivosti**, ki se nanaša na posebne temeljne pravice, ki jih ni mogoče okrniti.”

“Še zlasti je pomembno, da parlament, ki je varuh človekovih pravic, ne postane prva žrtev razglasitve izrednega stanja bodisi zaradi razpustitve, začasnega suspendiranja ali zaradi občutnega zmanjšanja njegovih zakonodajnih pooblastil in pooblastil za nadzor izvršilne veje oblasti. Prav tako je bistveno, da lahko parlament sodeluje pri razglasitvi izrednega stanja in pri njegovi odpravi.”

## Pravna narava izrednega stanja

“/..../Pravna narava izrednega stanja je takšna, da morajo biti postopki, s katerimi se takšno stanje uvede (razglasitev, ratifikacija itd.), in ukrepi, ki so sprejeti, ko takšno stanje začne veljati (začasna ukinitvev ali omejitev določenih pravic itd.), v okviru načel pravne države in zato podvrženi nadzoru./..../”

## Delovanje parlamenta

“Načelo neodvisnosti in uravnoteženost različnih vej oblasti v državi je bistven sestavni del pravne države. Zato večina pravnih sistemov po vsem svetu predvideva aktivno sodelovanje parlamenta pri razglasitvi izrednega stanja ali pri ratifikaciji takšnega stanja, potem ko ga je izvršilna veja oblasti odredila. Cilj tega je, da se izvršilni veji oblasti prepreči, da bi edina imela pristojnost za sprejetje ukrepa takšne teže.”

## Raven pravnih predpisov o izrednem stanju

“Izkušnje kažejo, da je zelo zaželeno, da so določbe o izrednem stanju na ravni ustavnih ukrepov. Večina zakonodaj to določa izrecno, nekatere pa samo posredno z določbo, da noben organ ne more prevzeti zakonodajnih funkcij na podlagi obstoja izrednega stanja”

*Vir: Izvlečki iz poročila posebnega poročevalca ZN o človekovih pravicah in izjemnih stanjih L. Despouya na simpoziju IPU o parlamentu varuhu človekovih pravic, Budimpešta, 1993*

## Dolgotrajna in *de facto* izredna stanja

Dolgotrajna izredna stanja, ki jih parlament občasno obnovi in trajajo več let ali celo desetletij, lahko vodijo tudi v razmere, ko je ogroženo načelo civilne prevlade nad organizacijami varnostnega sektorja in ko te organizacije lahko celo dobijo občutek, da bodo njihova dejanja, ki ogrožajo demokracijo, nekaznovana. To postavlja parlament v zelo šibek in občutljiv položaj. *De facto* izredna stanja, polna nasilja, kot obstajajo v številnih državah, so jasna in neposredna grožnja parlamentarnemu nadzoru varnostnega sektorja, ki ima *de facto* pri vseh svojih dejavnostih veliko svobode.

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### Pravna ureditev izrednih stanj

- ▷ Poskrbite, da bodo različne vrste izrednih stanj dobro opredeljene v ustavi ali zakonodaji.
- ▷ Izredna stanja bi se morala avtomatično izteči v treh ali šestih mesecih, razen če jih parlament izrecno ne obnovi po parlamentarni obravnavi in glasovanju za obnovitev.
- ▷ Prizadevajte si, da bodo v nacionalno zakonodajo o izrednih stanjih zadovoljivo vgrajena mednarodna načela zakonitosti, razglasitve, obveščanja, začasnosti, izrednih groženj, sorazmernosti in nedotakljivosti.
- ▷ Poskrbite, da se bo med izrednimi stanji spoštovalo humanitarno pravo, ustavna zagotovila in veljavna zakonodaja o človekovih pravicah.
- ▷ Dodatno poskrbite, da bo ustrezna pristojnost izvršilne veje oblasti in parlamenta glede razglasitve in ukinitve izrednega stanja izrecno in temeljito opredeljena v ustavi ali zakonodaji.

### Parlament v času izrednih razmer

- ▷ Poskrbite, da obstoj določenih izrednih stanj ne bo povsem zaviral pristojnosti parlamenta pri nadzoru delovanja izvršilne veje oblasti v zvezi z varstvom in spoštovanjem neodtujljivih človekovih pravic.



## Ohranjanje notranje varnosti

Notranja (ali javna) varnost in javni red sta ključni javni dobrini. Namenjena sta širši javnosti brez kakršne koli oblike diskriminacije, torej tudi priseljencem in tujcem. Ne smeta biti preusmerjena tako, da bi služila naključnim ciljem političnega voditelja ali sile ali interesom samega varnostnega sektorja, katerega izključno poslanstvo je, da deluje kot instrument njenega ohranjanja.

### Splošna utemeljitev in značilnosti takšne zakonodaje

Vsi pravni sistemi poznajo oblike zakonodaje, ki obravnavajo razmere, ki sicer ne zahtevajo razglasitve izrednih okoliščin, pa lahko kljub temu ogrožajo oz. predstavljajo dejansko grožnjo notranji varnosti in javnemu redu.

Do določene stopnje dajejo takšne pravne ureditve izvršilni veji oblasti posebna pooblastila ter predvidevajo določbe, ki omejujejo ali celo začasno ukinjajo nekatere pravice z namenom zaščite drugih, bolj temeljnih pravic, ki so lahko ogrožene v določenih okoliščinah in jih je treba s takšnim zakonom jasno opredeliti.

Najpogostejše omejene ali celo začasno ukinjene pravice so pravica do svobode obveščanja, pravica do javnih demonstracij, pravica do prostosti in pravica do azila. Mednarodno pravo jasno prepoveduje ukinitve neodtujljivih pravic, kakor so pravica do življenja in pravica do neizpostavljanja mučenju ali kakršni koli obliki telesnega kaznovanja, poniževanja ali nehumanega ravnanja. Najpogostejše so posebnemu nadzoru izpostavljeni migranti, novinarji, politični aktivisti, aktivisti za človekove pravice in iskalci azila, pa tudi verske in etnične manjšine.

### Tveganja kot posledica zakonodaje

Tveganja, ki so posledica zakonodaje o ohranjanju notranje varnosti in javnega reda, vključujejo:

- ✓ ohlapno definicijo vrste groženj, ki dovoljuje razlage, ustrezne potrebam izvršilne veje oblasti v danih razmerah;
- ✓ podelitev prevelikih in trajnih pooblastil izvršilni veji oblasti – ter prek nje tudi nekaterim organizacijam varnostnega sektorja – brez ustreznega sistema zavor in ravnovesij vseh vej oblasti ter brez primernih upravnih in sodnih sankcij;
- ✓ ohranjanje notranje varnosti in javnega reda je včasih lahko zlorabljeno za zaščito interesov izključno enega ali različnih delov prebivalstva, političnega vodstva ali samega varnostnega sektorja, včasih pa tudi kot sredstvo za omejevanje pravic in nadziranje dejavnosti prebivalstva;

- ✓ militarizacijo policije, ki je varuh notranje pravne ureditve in notranjega reda, pri čemer se zabriše razlika med policijo in vojsko, ki je varuh zunanje varnosti. To je še zlasti nevarno, kadar ima policija premalo finančnih sredstev in je zato v skušnjavi, da bi zlorabila varnostne razmere za nekaznovano zatekanje h korupciji. Naslednja nevarnost militarizacije policije je, da tisti, ki so na oblasti, lahko uporabijo policijo (in včasih tudi obveščevalne službe ter paravojaške sile) kot instrument za nadzor (in obvladovanje opozicije, ne pa za zaščito notranje varnosti in javnega reda. Poleg tega lahko pogosta uporaba vojske za nadzor javnega reda vodi v politizacijo vojske;
- ✓ omejitev delovanja parlamenta in sodstva, zlasti ko dejansko ne moreta spodbijati avtoritete izvršilne veje oblasti.

Tako lahko sprejeti ukrepi za varnost in javni red vodijo v kršitve človekovih pravic s strani pripadnikov varnostnih sil, ki se lahko v določenih okoliščinah in okoljih s takšnimi nekaznovanimi dejanji celo okoristijo. V takšnih okoliščinah so najpogosteje kršene naslednje pravice: pravica do življenja, pravica do neizpostavljanja mučenju, nehumanemu ali ponižujočemu ravnanju, svoboda pred samovoljnim odvzemom prostosti, pravica do pravičnega sojenja na neodvisnem, na podlagi zakona ustanovljenem sodišču, svoboda mišljenja, izražanja ter združevanja.

#### Okvir št. 42

### Ohranjanje varnosti in demokracije

V preteklosti – v številnih državah v razvoju pa še danes – so avtoritarne vlade nasprotovale demokratičnim gibanjem in jih onemogočale z utemeljitvijo, da je demokracija nezdržljiva z javnim redom in osebno varnostjo. Toda dejstva kažejo, da je resnica ravno obratna: demokratični civilni nadzor nad državnimi nacionalnovarnostnimi strukturami je bistven za osebno varnost in nikakor ne v nasprotju z njo. Brez takšnega nadzora lahko predvideni poroki osebne varnosti postanejo njena največja grožnja.

*Vir: UN Human Development Report, 2002, str. 87*

V nekaterih državah je bila za zaščito demokracije sprejeta posebna zakonodaja. V Argentini je npr. zakon št. 23.077 iz leta 1984 o "obrambi demokracije" spremenil kazenski zakonik in opredelil posebna kazniva dejanja zoper demokratični sistem, kot je npr. kaznovanje nedovoljenega združevanja, katerega namen je ogrožati demokracijo ali spoštovanje ustave.

## Pridržanje oseb zaradi ogrožanja notranje varnosti in javnega reda

Zakonodaja za ohranjanje notranje varnosti in javnega reda predvideva pridržanje oseb, osumljenih ogrožanja notranje varnosti in javnega reda. Glede tega obstajata najmanj dve vrsti zakonodaje:

- ✓ zakonodaja, ki predvideva pridržanje oseb, ki predstavljajo dejansko grožnjo nacionalni varnosti: takšna pridržanja, ki jih običajno odredi sodstvo, lahko v posebnih primerih odredi tudi izvršilna veja oblasti;
- ✓ zakonodaja, ki predvideva pridržanje oseb, za katere je izvršilna oblast prepričana, da bi lahko ogrožale nacionalno varnost, to je zakonodaja, ki izvršilni veji oblasti zaupa posebna pooblastila z namenom nadzirati ali preprečevati stanja, ki bi po njeni lastni presoji lahko ogrozila nacionalno varnost.

Večina držav britanske skupnosti narodov (*Commonwealth*) ima eno izmed oblik zakonodaje iz druge kategorije. V tej zakonodaji ima izvršilna veja oblasti običajno vrsto obsežnih pooblastil, ki ukinjajo številna ustavna zagotovila, ne da bi ji bilo treba pridobiti predhodno soglasje ali sodelovati bodisi z zakonodajno bodisi s sodno vejo oblasti. Ključno vprašanje pri tem je pooblastilo, ki ga ima izvršilna veja oblasti, da na podlagi upravnega akta ali ministrske odločitve pridržijo osebe, ki bi lahko ogrožale nacionalno varnost. Takšne osebe so na voljo izvršilni veji oblasti za daljše ali krajše obdobje, ki ga je mogoče večkrat podaljšati ali podaljševati v neskončnost. Nekatere take zakonodaje, čeprav ne vse, predpisujejo obstoj revizijskega organa, ki ima lahko le posvetovalno vlogo ali pa ima lahko pooblastilo, da izvršilnemu organu oblasti odredi izpustitev pridržane osebe. Njegova sestava je lahko v različnem obsegu povezana z izvršilno vejo oblasti.

V številnih državah je takšna zakonodaja, ki je večinoma podedovana iz kolonialnih časov, predmet širokih razprav in jo zaradi izrednih pooblastil, ki jih daje izvršilni veji oblasti in organizacijam varnostnega sektorja, zlasti policiji, ter negativnega vpliva, ki ga ima na državljanske in politične pravice, celo spodbijajo.

#### Okvir št. 43

### Izkrivljanja z resnimi posledicami

“Kadar se vlade opirajo na varnost kot temelj svoje moči, so nacionalnovarnostne strukture pogosto glavni vzrok za negotovost svojih državljanov in sosednjih držav. /.../ Kadar so enote notranjega ministrstva, paravojaške policije in obveščevalne službe vključene v notranje politične boje, so prizadevanja za izboljšanje demokratičnega civilnega nadzora pogosto ogrožena.”

Vir: UN Human Development Report, 2002, str. 87 in 92

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### Zakonodaja za ohranjanje notranje varnosti in javnega reda

- ▷ Ne pozabite, da sta varnost in javni red namenjena ljudem in da se ne smeta uporabljati kot utemeljitev in sredstvo za zatiranje ljudi ali za uresničevanje strankarskopoličnih interesov. Zagotovite izogibanje represivni uporabi policije ter njeni pretirani militarizaciji. ➔

- ▷ Poskrbite, da bo izvršilna veja oblasti odgovorna parlamentu, in jasno določite pravne omejitve njenih pooblastil.
- ▷ Določite, da se v varnostnem sektorju ob vsaki prekoračitvi pooblastil ali sile uporabijo ustrezne upravne in sodne sankcije.
- ▷ Opravite analizo uporabnosti in primernosti zakona za zaščito demokracije.

### **Parlamentarni nadzor**

- ▷ Poskrbite, da bo parlament redno obravnaval vprašanja v zvezi z notranjo varnostjo in javnim redom ter da bo redno preučeval primernost veljavne zakonodaje na tem področju.
- ▷ Poskrbite, da bo pristojni parlamentarni odbor uporabil vsa sredstva in vire, ki so mu na voljo, da pridobi primerne informacije in izvede kolikor mogoče učinkovit nadzor na področju notranje varnosti in javnega reda. Po potrebi ukrepajte z namenom, da bi za zadevni odbor pridobili več sredstev in virov, vključno s strokovnim znanjem.
- ▷ Zavzemajte se, kadar je le mogoče, in vedno, kadar je to potrebno, da so zaslišanja v zvezi s tem javna.
- ▷ Vzpostavite institucionalni ali zasebni dialog s tistimi nevladnimi organizacijami, ki se ukvarjajo z notranjo varnostjo in javnim redom ter z vplivi, ki jih imajo ukrepi s tega področja na človekove pravice in temeljne svoboščine.

## Terorizem

*“Terorizem je ena izmed groženj, pred katero morajo države zaščititi svoje državljane. Države nimajo samo pravice, da to storijo, temveč je to tudi njihova dolžnost. Vendar morajo države tudi kar najbolje poskrbeti za to, da se protiteroristični ukrepi ne spremenijo v ukrepe za prikrivanje ali upravičevanje kršitev človekovih pravic.”*

*“Obstaja nevarnost, da v prizadevanju za varnost žrtvujemo pomembne svoboščine, kar naše splošne varnosti ne okrepi, temveč jo – nasprotno – oslabi in s tem od znotraj spodkoplje demokratično oblast.”*

Kofi Annan, generalni sekretar ZN, 21. november 2001

Terorizem predstavlja eno izmed največjih groženj tako za notranjo varnost kakor tudi za regionalno in mednarodno varnost. Odzivi na teroristična dejanja so zelo kompleksni, zlasti ker je terorizem pogosto povezan z organiziranim kriminalom. Razpon odzivov je širok, od ukrepov policije in mejne kontrole do obveščevalne dejavnosti, ukrepov na področju financ ter na področju kazenskega prava in informacijske tehnologije.

Po 11. septembru 2001 so številne države začutile nujno in potrebo po okrepitvi lastne zakonodaje, povezane z zgoraj navedenimi področji. Poleg tega se je okrepilo meddržavno sodelovanje, zlasti na področju izmenjave podatkov in informacijskih tehnologij. Vendar pa to prinaša številne nevarnosti za človekove pravice in državljanske svoboščine.

Varnostni svet ZN je v svoji Resoluciji 1373, sprejeti 28. septembra 2001 (gl. Okvir št. 44), posebej poudaril nadzor nad finančnimi sredstvi. V Resoluciji 1373 je poudarjena tudi pomembnost mejne kontrole in kontrole osebnih ter potovalnih dokumentov z namenom preprečevanja gibanja teroristov ali terorističnih skupin znotraj države in prek njenih meja. Resolucija vsebuje tudi vrsto priporočil o načinih, kako preprečiti novačenje članov terorističnih skupin ter dobavo orožja in občutljivih materialov teroristom, kakor tudi o načinih spodbujanja preventivnega ukrepanja, vključno z meddržavnim sodelovanjem. Resolucija poziva, da se osebe, ki sodelujejo pri financiranju, načrtovanju, pripravi ali izvedbi terorističnih dejanj, ali osebe, ki podpirajo teroristična dejanja, privedejo na sodišča in da je treba poleg drugih ukrepov zoper njih ugotoviti, da so takšna teroristična dejanja po notranjem pravu in predpisih huda kazniva dejanja, ki jih je treba primerno kaznovati. Resolucija zahteva izmenjavo informacij skladno z mednarodnim in nacionalnim pravom in sodelovanje v upravnih in sodnih zadevah z namenom, da se preprečijo teroristična dejanja. Poleg tega je bil z resolucijo za nadzor nad njenim izvajanjem ustanovljen odbor Varnostnega sveta ZN, ki ga sestavljajo vse države članice Varnostnega sveta in ki mu je bila dodeljena ustrezna strokovna podpora.

**Okvir št. 44**

**Odziv Varnostnega sveta ZN na dogodke 11. septembra 2001**

“Varnostni svet /.../

3. poziva vse države, da:

- (a) poiščejo načine za okrepitev in pospešitev izmenjave operativnih informacij, zlasti o dejanjih ali gibanjih teroristov ali terorističnih mrež, o ponarejenih ali goljufivih potovalnih dokumentih, o prometu z orožjem, eksplozivnimi ali občutljivimi materiali, o rabi komunikacijskih tehnologij s strani terorističnih skupin in o nevarnih orožjih za množično uničevanje v lasti terorističnih skupin;
- (b) izmenjujejo informacije skladno z mednarodno in notranjo zakonodajo in sodelujejo v upravnih in sodnih zadevah za preprečevanje terorističnih dejanj;
- (c) sodelujejo zlasti s sklepanjem dvostranskih in večstranskih sporazumov ter sporazumov o preprečevanju in zatiranju terorističnih napadov ter ukrepajo zoper storilce;
- (d) čim prej postanejo podpisnice ustreznih mednarodnih konvencij in protokolov, ki se nanašajo na terorizem, vključno z Mednarodno konvencijo o zatiranju financiranja terorizma z dne 9. decembra 1999;
- (e) okrepijo sodelovanje in v celoti izvajajo ustrezne mednarodne konvencije in protokole, ki se nanašajo na terorizem, ter Resoluciji Varnostnega sveta 1269 (1999) in 1368 (2001);
- (f) sprejmejo primerne ukrepe skladno z ustreznimi določbami nacionalne in mednarodne zakonodaje, vključno z mednarodnimi standardi o človekovih pravicah, preden priznajo status begunca, zato da se prepričajo, da iskalec azila ni načrtoval ali omogočal izvedbe terorističnih dejanj ali sodeloval pri takšnih dejanjih;
- (g) skladno z mednarodnim pravom zagotovijo, da storilci, organizatorji ali osebe, ki pomagajo pri izvedbi terorističnih dejanj, ne zlorabljajo statusa begunca in da zaprosila za izročitev domnevnih teroristov ni mogoče zavrniti na osnovi političnih motivov /.../.”

*Vir: Resolucija Varnostnega sveta ZN 1373, S/RES/1373, sprejeta 28. septembra 2001, <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>*

Mednarodna konvencija o zatiranju financiranja terorizma, ki jo je 9. decembra 1999 sprejela Generalna skupščina ZN, zahteva od vseh držav pogodbenic, da izročijo osebe, vpletene v financiranje terorističnih dejavnosti, in sprejmejo ukrepe za preiskavo sumljivih finančnih transakcij. Do 2. aprila 2002 je 132 držav podpisalo to konvencijo, 26 držav pa je zaključilo postopek ratifikacije in so tako postale države pogodbenice. Konvencija je začela veljati leta 2002.

## Vpliv dogodkov 11. septembra 2001

Za člane parlamenta je pomembno, da nadzirajo vlado pri sprejemanju uravnoteženega stališča do terorističnih napadov, stališča, ki ščiti tako varnost kakor človekove pravice. Gledano z zornega kota članov parlamenta, vprašanja, povezana s terorizmom, zajemajo zakonodajo, nov celovit pristop k varnosti in k protiterorističnim ukrepom ter iskanje ravnotežja med varnostjo in svoboščinami, ki zagotavljajo popolno spoštovanje veljavnega mednarodnega humanitarnega prava in prava človekovih pravic.

## Pravna opredelitev terorizma

Do danes ne obstaja mednarodno dogovorjena definicija terorizma. Dokler mednarodna skupnost ne bo dosegla soglasja o skupni definiciji, bo terorizem še naprej definiran s tem, kar ni. Po mednarodni sodni praksi je boj za nacionalno neodvisnost in osvoboditev izpod tuje okupacije legitimna pravica in tak cilj sam po sebi ni teroristično dejanje. Poleg tega mednarodna skupnost, tudi IPU, nenehno poudarja dejstvo, da terorizma ni mogoče pripisovati nobeni religiji, narodnosti ali civilizaciji ali ga upravičevati v njenem imenu. Še en način opredeljevanja terorizma je opisovanje vrst napadov, ki so skupni terorističnim dejanjem in jih mednarodna skupnost rutinsko obsoja: neselektivni nasilni napadi, zlasti tisti, ki vključujejo nedolžno civilno prebivalstvo, ali vsaka oblika neselektivnega nasilja, ki ga izvedejo skupine državljanov ali tajni agenti.

Značilno za teroristične napade je neselektivno nasilje nad civilnim prebivalstvom, neupoštevanje človekoljubnih vrednot in izredna želja po publiciteti. Metode, ki se pri terorističnih napadih običajno uporabljajo, zajemajo ugrabitev letal, avtomobile bombe, samomorilske razstrelitve, atentate in množične umore. Za trajno teroristično kampanjo je potrebna finančna podpora, neprekinjena dobava orožja in streliva ter pogosto podpora mednarodne organizacijske mreže. Pogosto neka tretja država ponudi teroristom podporo in skrilališče na svojem ozemlju. V Okviru št. 45 so navedene nekatere bistvene točke za uravnotežen pristop k obravnavi terorizma, ki poudarjajo tako potrebo po zaščiti legitimne pravice do protesta kakor tudi potrebo po protiterorističnih ukrepih. 37. točka v okviru opozarja, da mora biti cilj protiterorističnih ukrepov ne le boj proti terorizmu, ampak tudi družbeni, politični in gospodarski razvoj tistih držav, ki so zibelka nove generacije teroristov.

### Okvir št. 45

#### Boj proti terorizmu

“34. /.../ Konferenca opozarja, da je boj za nacionalno neodvisnost in osvoboditev izpod tuje okupacije legitimna pravica, določena v mednarodnih resolucijah, in da ta cilj sam po sebi ni teroristično dejanje. Vendar pa konferenca poudarja, da noben boj ne more upravičevati kakršne koli oblike organiziranega državnega terorizma in neselektivnih napadov, zlasti ne tistih, ki prizadenejo nedolžno civilno prebivalstvo.

/.../

37. Konferenca želi poudariti vitalni pomen potrebe, da so protiteroristični varnostni ukrepi podprti s strukturnimi ukrepi, ki so namenjeni pospeševanju gospodarskega in družbenega razvoja ter krepitevi predstavnike demokracije.”

*Vir: Zaključni dokument Tretje konference IPU o varnosti in sodelovanju v Sredozemlju, Valetta, Malta, november 1995*

Različni protiteroristični zakoni, kakor je avstrijski (osnutek odstavka 278.b kazenskega zakonika), nemški (odstavek 129.a kazenskega zakonika) in kanadski (osnutek zakona C-36), vključujejo naslednje vidike:

- omejen seznam terorističnih dejavnosti, kot so dejanje, opustitev dejanja ali grožnja, ki so kazniva dejanja, kot npr. umor, pridržanje talcev, nezakonit zaseg letala, teroristično bombardiranje ali financiranje terorističnih dejavnosti; seznam kršitev se v glavnem nanaša na dejanja, ki so nezakonita že po veljavni zakonodaji (protiteroristični zakoni v Avstriji, Nemčiji in Kanadi);
- vodenje ali podpiranje (finančno ali kako drugače) teroristične združbe je prav tako nezakonito dejanje (Avstrija, Nemčija in Kanada);
- vzrok terorističnih dejavnosti je lahko politični, ideološki ali verski (Kanada);
- namen teroristične dejavnosti je prestrašiti prebivalstvo ali mu groziti, prisiliti prebivalstvo ali vlado, bodisi da ukrepa na določen način ali pa opusti izvajanje nekaterih dejanj (Kanada);
- neposredni cilj teroristične dejavnosti je povzročitev smrti ljudi ali poškodb z nasiljem, ogrožanje življenja ljudi, povzročanje škode, onemogočanje ključnih javnih ali zasebnih storitev ali delovanja sistemov (Kanada);
- izključitev dejavnosti, ki vodijo k uvedbi ali ponovni uvedbi demokracije in vladavine prava, kakor tudi zaščita humanitarnih zakonov (Avstrija). Takšen pravni predpis preprečuje kriminalizacijo legitimnih protestov in bojov.

Kar se tiče teh vidikov protiteroristične zakonodaje, opazimo skupni imenovalac, namreč, da je terorizem povezan z nasiljem in oškodovanjem posameznikov ali institucij. Zakonodaja poleg tega vsebuje omejen seznam dejanj, ki sodijo v teroristično dejanje. Nezakonita ni le izvedba terorističnega dejanja, ampak za teroristično dejanje veljajo tudi povezave s terorističnimi skupinami (kot član, podpornik ali vođa).

Z vidika parlamentarnega nadzora je bistveno zagotoviti, da se v novi protiteroristični zakonodaji zagotovi primerna razlaga pojma terorizem. Po eni strani pristop ne bi smel biti preozek, ker bi lahko izključeval morebitna dejanja, ki jih izvedejo teroristične združbe. Vendar pa po drugi strani definicija terorizma ne bi smela biti tako široka, da bi kriminalizirala zakonite in legitime demokratične proteste. Prvo vprašanje, ki se pri tem zastavlja, je: do katere mere je nasilje v demokratični družbi upravičeno? Zakonodajalci različnih držav na to vprašanje odgovarjajo različno, kajti vsaka družba je v zgodovinskem razvoju oblikovala lastno razumevanje legitimnosti nasilja. Pri razmisleku o tem vprašanju je treba upoštevati legitimnost ciljev nasilja. Če je nasilje upravičeno, mora biti sorazmerno s težo grožnje in njenih ciljev.

Drugo vprašanje pri tem je, ali naj bo vsak protiteroristični ukrep sorazmeren s teroristično grožnjo. Upoštevati je treba, da je namen protiteroristične zakonodaje podpora policiji in drugim nacionalnovarnostnim strukturam pri učinkovitem ukrepanju proti tistim, ki so vpleteni v teroristične dejavnosti. Ni namenjena in ne sme se uporabljati za omejevanje resnične svobode govora in svobode združevanja, prav tako ne sme omejevati delovanja zakonite politične opozicije oz. ne sme omejevati političnih sprememb.

## **Trije pristopi v boju proti terorizmu**

Da bi zaščitile družbo in njene državne institucije pred terorističnimi napadi, se nacionalnovarnostne strukture lahko odzovejo na tri načine:



- ✓ **Preventivni protiteroristični ukrepi**, ki zmanjšujejo ranljivost ljudi, javnega življenja, objektov in infrastrukture.
- ✓ **Ukrepi za preprečevanje terorističnih dejanj**, ki teroristom preprečujejo napade s tem, da jih odkrivajo in ustavijo.
- ✓ **Krizni menedžment**, s katerim se rešujejo in stabilizirajo razmere (nesreča, nujni primeri) po terorističnem napadu.

Analiza kaže, da je večina protiterorističnih dejavnosti povezana z (1) nacionalno zakonodajo, koordinacijo, dodeljevanjem sredstev, (2) notranjo varnostjo, (3) tujci, (4) kontrolo med potovanjem in mejnim nadzorom, (5) finančnimi sredstvi, (6) mednarodnim sodelovanjem in (7) ogroženostjo zaradi uporabe jedrskih, bioloških in kemičnih sredstev. Ta omejen seznam bi moral veljati kot katalog morebitnih protiterorističnih ukrepov.

#### Nacionalna zakonodaja, koordinacija in proračunska sredstva

- Sprejetje posebnih protiterorističnih zakonov ali prilagoditev veljavne zakonodaje;
- Dodelitev dodatnih sredstev za ukrepe in organizacije (za policijo, mejno kontrolo, nacionalne letalske prevoznike, nacionalne zdravstvene organe, nacionalno pošto in vojsko);
- Okrepitev medsebojne izmenjave informacij med domačimi nacionalnovarnostnimi strukturami;
- Ustanovitev centrov za kadrovanje in koordinacijo za daljše obdobje, odgovornih za usklajevanje in koordiniranje različnih politik nacionalnovarnostnih struktur (policije, vojske, obveščevalnih služb, mejnih straž) na lokalni in zvezni/nacionalni ravni;
- Zagotovitev dostopa pooblaščenih oseb obveščevalnih služb in organov kazenskega pregona do podatkov o posameznikih na carinskih in davčnih uradih.

#### Notranja varnost

- Prisluškovanje telefonskim pogovorom in branje sporočil, poslanih prek telefaksa in svetovnega spleta (brez obveščanja ustrezne nadzorne institucije, npr. sodišča);
- Zahteva, da ponudnik telekomunikacijskih storitev shranjuje podatke o svojih strankah, npr. do enega leta, in omogoča organom kazenskega pregona dostop do telekomunikacijskih podatkov;
- Pridobivanje elektronskih zapisov o posameznikih od bank, ponudnikov spletnih storitev in kreditnih uradov brez obveščanja osumljenih posameznikov;
- Uvedba bolj učinkovitih, računalniško podprtih iskalnikov s povezovanjem različnih podatkovnih zbirk s civilnimi informacijami;
- Dovoljenje, da imajo dostop do osebnih map v policijskem sistemu obdelave podatkov tudi uradniki, ki ne pripadajo policiji;
- Daljše pridržanje oseb zaradi pridobitve več informacij;
- Vzpostavitev nacionalnih sistemov za sledenje, npr. uvedba osebnih izkaznic.

#### Tujci (priseljenci, iskalci azila in druge tuje osebe)

- Zagotavljanje dostopa nacionalnovarnostnih struktur do podatkovnih zbirk o tujcih;
- Osredotočenje na posameznike, ki pripadajo posebnim etničnim skupinam (rasne skupine);
- Ukinjanje dostopa do sodnega varstva, če je iskalec azila osumljen sodelovanja v terorističnih dejavnostih;

- Možnost zavrnitve prošnje za azil, če ustrezni organi (minister) potrdijo, da oseba predstavlja grožnjo nacionalni varnosti;
- Shranjevanje prstnih odtisov priseljencev in iskalcev azila (do 10 let);
- Pridržanje oseb, ki predstavljajo teroristično nevarnost in jih ni mogoče izgnati iz države;
- Okrepitev preverjanja identitete v postopku pridobivanja vizuma; okrepljeno preverjanje političnega ozadja prosilcev za vizume in iskalcev azila.

#### Kontrola med potovanjem in mejni nadzor

- Poostreitev mejnih kontrol;
- Oborožitev posadk civilnih letal;
- Vgrajevanje neprebojnih vrat pilotske kabine;
- Uvajanje 100-odstotnega pregledovanja vse prtljage na letališčih;
- Dodajanje biometričnih lastnosti v osebne izkaznice/potne liste;
- Uvajanje bolj pogostih in temeljitih inšpekcijskih pregledov na občutljivih vstopnih točkah (pristaniščih, predorih in letališčih);
- Zbiranje podatkov o posameznikih na vstopnih točkah.

#### Finance

- Nadziranje finančnih transakcij;
- Okrepitev nadzora bank in kreditnih institucij z namenom preprečevanja pranja denarja in goljufij; zamrznitev bančnih računov, ki so domnevno povezani s terorističnimi dejavnostmi;
- Zahteve, da banke posredujejo informacije o vseh svojih računih in vrednostnih papirjih v osrednjo zbirko podatkov (izmenjava informacij o bančnih računih), vključno z uzakonitvijo prekrška, če banka ne poroča o transakciji, kadar ji je znano ali sumi, da so transakcije povezane s terorističnimi nameni;
- Oblikovanje ali ustvarjanje učinkovitejših finančnih obveščevalnih enot (na ministrstvu za finance).

#### Mednarodno sodelovanje

- Okrepitev mednarodnega sodelovanja, npr. uvedba evropskega pripornega naloga ali uvedba izročitve po hitrem postopku;
- Uvedba določil mednarodnih sporazumov o protiterorističnem delovanju v nacionalno zakonodajo;
- Razmestitev enot kot del mednarodnih sil za varnostno pomoč v Afganistanu (ISAF);
- Podpis in ratifikacija konvencij ZN o terorizmu;
- Izmenjava informacij s sorodnimi nacionalnovarnostnimi strukturami na mednarodni ravni;
- Obravnava izvornih vzrokov terorizma, to je zagotavljanje razvojne pomoči državam, ki so zatočišče ali zibelka terorizma.

#### Jedrske, biološke in kemične grožnje

- Ustanavljanje centrov ali okrepitev obstoječih centrov za jedrsko, biološko, kemično in radiološko vojskovanje; povezovanje obstoječih prizadevanj na tem področju, izdelovanje/skladiščenje različnih cepiv, npr. cepivo proti kozam;
- Okrepitev pripravljenosti zdravstvenih oblasti in zagotavljanje ustreznih zalog zdravil;
- Izboljšanje zaščite jedrskih objektov, npr. postavitev radarskih naprav za odkrivanje nizkoletečih malih letal.

## **Pravo ravnotežje med človekovimi pravicami in varnostjo**

Zgoraj naštetih ukrepi, ki jih izvajajo v številnih državah, niso začasni, ampak bodo verjetno veljali dalj časa, zato protiteroristični ukrepi niso izjemni, temveč so del običajnega življenja v družbi. To je še posebej pomembno, kadar ukrepi prizadenejo državljanske pravice, kakor so svoboda govora, svoboda združevanja in pravica do zasebnosti. Ob upoštevanju dolgoročne narave protiterorističnih ukrepov razglasitev izrednega stanja ali izrednih razmer ni primerna.

Poleg tega protiteroristični ukrepi zamegljijo tradicionalno delitev dela med organi kazenskega pregona in obveščevalnimi organi. Organi kazenskega pregona, kot je policija, in obveščevalne službe imajo različne cilje. Obveščevalne službe zbirajo pomembne informacije o možnih grožnjah, medtem ko je naloga policije, da vzdržuje javni red in mir. Obveščevalne službe običajno ne ustavljajo ali aretirajo osumljencev, medtem ko policija "preventivnega obveščevalnega dela" ne izvaja, preden nima prepričljivih dokazov o tem, da se je zgodilo kaznivo dejanje. Z vidika demokratičnega upravljanja obveščevalne službe ne bi smele biti vpletene v "vohunjenje" za svojimi državljani. Takšna delitev dela postaja vedno težja, kajti zaradi zahtev boja proti terorizmu je vedno manj omejitev pri uporabi obveščevalnih metod (v tujini) v podporo domačim kazenskim preiskavam.

Tretja težava je v tem, da je varnostnim službam čedalje bolj pogosto dovoljeno izvajati nadzor nad državljani brez obveščanja nadzornih institucij, kot so sodišča. To je lahko huda kršitev državljskih pravic. Državljanom, varuhu človekovih pravic in nevladnim organizacijam je oteženo, da od vlad in vladnih organov zahtevajo odgovornost za svoja dejanja, kajti o ukrepih nadzora niso nujno obveščeni.

Četrto, priseljenci, iskalci azila in tuje osebe so verjetna tarča protiterorističnih ukrepov. Obstaja nevarnost, da bi ti ukrepi povečali napetosti med različnimi etničnimi skupinami v družbi, kakor tudi da bi spodkopali pravne norme o enakosti pred zakonom.

Čeprav so vsi ti ukrepi morda potrebni za učinkovit boj proti terorizmu, bi parlament moral zagotoviti, da so skladni z načeli mednarodnega humanitarnega prava in z načeli ter pravom človekovih pravic. Ali povedano drugače, prizadevanje za absolutno varnost ni le nerealno, ampak lahko celo ogrozi spoštovanje mednarodnih in nacionalnih obveznosti države. Še toliko bolj, ker je takšno prizadevanje pogosto povezano z absolutno oblastjo, ki je v nasprotju z bistvom koncepta demokracije. Prav zato vsi pravni sistemi postavljajo omejitve posebnim pristojnostim, ki jih dajo izvršilni veji oblasti. V luči boja proti terorizmu lahko napetost med svobodo in varnostjo predstavlja za parlamente resen izziv. Vendar je nesporno ključno, da ravnotežje med svobodo in varnostjo ne more biti izključna odgovornost izvršilne veje oblasti in da mora parlament kot predstavnik in porok človekovih pravic na tem področju izvajati natančen nadzor.

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### Boj proti terorizmu

- ▷ Upoštevajte širok pristop k boju proti terorizmu in se ne osredotočite le na zaščito in varnost, temveč obravnavajte tudi globlje vzroke, kakor so notranji spopadi itd. Zavedajte se, da sta reševanje sporov z miroljubnimi sredstvi in spodbujanje medkulturnega dialoga ter razumevanja bistvena za preprečevanje terorizma.
- ▷ Vir mnogih regionalnih spopadov je mogoče najti v številnih sporih med večinskim in manjšinskim prebivalstvom, ki so etnično opredeljeni ali potekajo ob ločnicah med religijami. V takšnih sporih je mogoče uporabiti ali zlorabiti oborožene sile. Člani parlamenta iz manjšinskih skupnosti bi morali biti člani odborov za obrambne, obveščevalne in sodne zadeve. Parlamenti bi morali ustanoviti posebne komisije in razsodišča za zaščito manjšin.
- ▷ Poskrbite, da bo vaša država podpisnica ustreznih mednarodnih konvencij in protokolov, ki se nanašajo na terorizem, vključno z *Mednarodno konvencijo o zatiranju financiranja terorizma* z dne 9. decembra 1999. Po potrebi poskrbite za ratifikacijo teh dokumentov ali za pristop k njim in za sprejetje ustrezne zakonodaje in politik.
- ▷ Bodite pozorni na dejavnosti Generalne skupščine ZN v zvezi s sprejetjem konvencije o zatiranju dejanj jedrskega terorizma in celovite konvencije o odpravi terorizma.
- ▷ Prizadevajte si za sprejetje zakonodajnih ukrepov, ki bi žrtvam terorističnih dejanj omogočali izplačilo odškodnine kot izraz nacionalne solidarnosti.
- ▷ Poskrbite, da bo s protiteroristično zakonodajo ohranjeno pravilno ravnotežje med zahtevami po varnosti in uživanju državljanskih pravic; poskrbite tudi za vpliv omenjene zakonodaje na vsako s tem povezano področje in premislite o stroških za njeno izvedbo.

Gl. tudi pobude o izrednih stanjih, navedene v ustreznih okvirih v 18. poglavju, in pobude o ohranjanju notranje varnosti in javnega reda v 19. poglavju.

# Varnost in informacijske tehnologije: nova orodja in izzivi

Uvedba številnih novih informacijskih tehnologij je prispevala k zaščiti varnosti, hkrati pa je sprožila številne nove grožnje. Varnostni svet ZN je v svoji Resoluciji 1373 (2001) (gl. Okvir št. 44), na katero se sklicuje že prejšnje poglavje, predstavil jasne dokaze o tem, da se mednarodna skupnost zaveda dvojne uporabe informacijskih tehnologij v povezavi z mednarodnim terorizmom in tveganj, ki jih to predstavlja za varnost in mednarodni mir.

V zadnjih nekaj desetletjih so se različne mednarodne organizacije ukvarjale z načini, kako preprečiti uporabo informacijskih tehnologij za podporo kriminalnim dejanjem in dejanjem, ki ogrožajo mednarodno varnost. Skušale so oblikovati smernice, kako naj države preprečijo uporabo takšnih tehnologij na načine, ki predstavljajo nevarnost za človekove pravice in svoboščine.

Pri nastajanju zakonodaje, ki obravnava te izzive, bodo za člane parlamenta gotovo zanimive v nadaljnjem besedilu opisane teme.

## Informacijski kriminal

Definicija tega, kaj je informacijski kriminal, se še razvija, vendar se izraz običajno nanaša na več različnih kaznivih dejanj in zlorab v zvezi z informacijsko tehnologijo, pri čemer so v incidente, o katerih se najpogosteje poroča, vpleteni računalniški hekerji in računalniški virusi. Čeprav je v zadnjih letih veliko zanimanja za to področje, problem računalniškega kriminala ni nov, kajti incidenti, ki jih je mogoče uvrstiti v to skupino, se dogajajo vse od začetka računalništva. V današnjem času je drugačen le obseg, ki je na voljo morebitnim storilcem in je zaradi priljubljenosti svetovnega spleta zelo povečan. Številne prednosti svetovnega spleta so privedle do tega, da je ta tehnologija v javnosti široko sprejeta. Istočasno pa je povečana uporaba spleta povečala interes za spremljajoče težave in zato se zdi, da ne mine dan brez medijskih poročil o dejanjih informacijskega kriminala.

Konvencijo o informacijskem kriminalu je Svet Evrope sprejel 23. novembra 2001 in je trenutno v procesu ratifikacije. Veljati naj bi začela, ko jo bo ratificiralo pet držav, vključno z vsaj tremi državami Sveta Evrope (v mesecu maju 2002 je konvencijo podpisalo že 29 držav članic Sveta Evrope in štiri države nečlanice). Konvencija temelji na prepoznanju potrebe po skupni politiki boja proti kriminalu, usmerjeni v zaščito družbe pred informacijskim kriminalom, med drugim s sprejetjem ustrezne zakonodaje in spodbujanjem mednarodnega sodelovanja.

## Varnost informacijskih sistemov

Eksplzivna rast uporabe informacijskih sistemov na vseh mogočih področjih in za vse mogoče namene je privedla mednarodne organizacije do tega, da so se začele bolj intenzivno ukvarjati s s tem povezanimi grožnjami. To je končno privedlo Svet Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) do tega, da je novembra 1992 izdal podrobne smernice za varnost informacijskih sistemov, ki "so namenjene:

- ✓ dvigu ozaveščenosti o tveganjih, ki jih predstavljajo informacijski sistemi, in o razpoložljivih ukrepih za soočenje z njimi;
- ✓ oblikovanju splošnega okvira, ki bi pomagal tistim, ki so v javnem in zasebnem sektorju odgovorni za razvoj medsebojno povezanih ukrepov, praks in postopkov za varnost informacijskih sistemov;
- ✓ spodbujanju sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem pri razvoju in izvajanju teh ukrepov, praks in postopkov;
- ✓ spodbujanju zaupanja v informacijske sisteme in v načine, na katere so dobavljeni in uporabljeni /.../;
- ✓ spodbujanju mednarodnega sodelovanja za doseganje varnosti informacijskih sistemov."

Svet OECD je ob sprejetju teh smernic navedel, da "smernice ne vplivajo na suverene pravice nacionalnih vlad v zvezi z nacionalno varnostjo in javnim redom, ki so vedno predmet nacionalne zakonodaje".

## Računalniške datoteke z osebni podatki

Generalna skupščina ZN je decembra 1990 sprejela **smernice o računalniških datotekah z osebni podatki**. Nekaj let pred tem, septembra 1980, je OECD sprejela priporočila o smernicah, ki urejajo varovanje zasebnosti in čezmejni pretok osebnih podatkov. Prav tako je Svet Evrope leta 1981 sprejel Konvencijo o varstvu posameznikov glede avtomatske obdelave osebnih podatkov (gl. Okvir št. 46).

### Okvir št. 46

#### Konvencija o varstvu posameznikov glede avtomatske obdelave osebnih podatkov (ETS št. 108)

"Ta konvencija je prva zavezujoča mednarodna listina, ki varuje posameznike pred zlorabami, ki lahko spremljajo zbiranje in obdelavo osebnih podatkov, in si hkrati prizadeva urejati čezmejni pretok osebnih podatkov. Poleg tega, da zagotavlja jamstva v zvezi z zbiranjem in obdelavo osebnih podatkov, tudi prepoveduje obdelavo 'občutljivih' podatkov o rasi, politični pripadnosti, zdravju, veri, spolnem življenju, kazenski evidenci itd. neke osebe, če niso zagotovljeni ustrezni pravni zaščitni ukrepi. Konvencija vsebuje tudi pravico posameznika, da je seznanjen s tem, da so njegovi ali njeni osebni podatki shranjeni in da se jih po potrebi popravi. Omejitev pravic, ki jih določa



konvencija, je mogoča le, kadar so ogroženi prednostni interesi, npr. nacionalna varnost in obramba. Konvencija določa tudi nekatere omejitve pri čezmejnem pretoku osebnih podatkov v države, kjer zakonska ureditev ne zagotavlja enakovredne zaščite.”

Vir: Spletna stran Sveta Evrope: <http://conventions.coe.int>

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### Zakonodaja o informacijskih tehnologijah

- ▷ Poskrbite za sprejetje ustrezne zakonodaje o informacijskih tehnologijah in informacijskem kriminalu ter glede na zelo hiter razvoj teh tehnologij poskrbite za njeno redno pregledovanje in posodobitev.
- ▷ Poskrbite, da bo vaša država podpisnica ustreznih mednarodnih in regionalnih konvencij ter da bo temu ustrezno prilagodila svojo notranjo zakonodajo in politiko.
- ▷ Bodite pozorni na to, da se pri uporabi domače zakonodaje in politik v zvezi z uporabo informacijskih tehnologij in v zvezi z informacijskim kriminalom posebna pozornost namenja ohranjanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
- ▷ Po potrebi ukrepajte, lahko tudi v obliki parlamentarnega vprašanja vladi, zahteve po zaslišanju ali zahteve po osebni odgovornosti posameznikov, da tako odpravite neustrezne razmere.

### Parlamentarna sredstva in viri

- ▷ Poskrbite, da bo parlamentarni odbor ali pododbor zadolžen za stalno spremljanje razvoja in problematike v zvezi z informacijskimi tehnologijami in njihovo uporabo.
- ▷ Po potrebi ukrepajte, da se tak odbor ali pododbor ustanovi ali da se zagotovi vključitev tega vprašanja v mandat obstoječega stalnega odbora.
- ▷ Preverite, ali ima pristojno parlamentarno telo na razpolago najboljše možne vire in strokovna znanja za izvajanje svoje naloge.
- ▷ Če je primerno, predvidite ustanovitev neformalnega parlamentarnega telesa za spremljanje razvoja dogodkov in spodbujanje razprave in aktivnosti na tem področju. Tako telo mora biti nepristransko, in kjer je ureditev taka, dvodomno.

## Mednarodne mirovne misije

V trenutnih razmerah so v mednarodni skupnosti prisotna povečana prizadevanja za reševanje konfliktov s sredstvi, ki jih Ustanovna listina ZN navaja v VI. (Mirno reševanje sporov) ali VII. poglavju (Ukrepanje v zvezi z grožnjami miru, kršitvami miru in dejanji agresije). Na podlagi teh določb so ZN razvili vrsto konceptov in operacij (za njihovo definicijo gl. Okvir št. 47) ter postopkov za organiziranje in izvajanje mednarodnih mirovnih misij (gl. Okvir št. 48 o procesu operacij ZN za ustvarjanje miru po fazah in Okvir št. 50 o usposabljanju mirovnih sil ZN). Skladno z razvojem dogodkov, ki prizadevajo mednarodno varnost, je mogoče države pozvati, da se udeležijo takšnih misij.

### Prispevek k mirovnim misijam v tujini

Operacije za ohranjanje, vsiljevanje ali vzpostavljanje miru so odvisne od sodelovanja držav članic po odobritvi Varnostnega sveta ZN. Število enot, ki jih države pošiljajo v tujino z namenom, da sodelujejo v operacijah, katerih cilj je ustvarjanje miru in varnosti v nestabilnih regijah, se povečuje. Pomembno je omeniti, da mora biti vsaka namestitvev enot skladna z mednarodnimi pravili in načeli, med katerimi so najpomembnejša navedena v 5. poglavju Ustanovne listine ZN z naslovom Nacionalnovarnostna politika in mednarodni predpisi.

S stališča odgovornega vladanja je primerno in zaželeno, da ima parlament v okviru sistema zavor in ravnovesij med parlamentom in vlado možnost sodelovati pri odločanju o napatitvi oboroženih sil v tujino.

#### Okvir št. 47

### Vzpostavljanje, ohranjanje, vsiljevanje in graditev miru: nekaj uporabnih definicij ZN

#### Vzpostavljanje miru (*peacemaking*)

Vzpostavljanje miru se nanaša na uporabo diplomatskih sredstev za prepričevanje strani v sporu, da prenehajo s sovražnostmi in se začnejo pogajati za mirno rešitev spora. Tako kot pri preventivnem ukrepanju lahko ZN posredujejo samo, če strani v sporu s tem soglašajo. Zato vzpostavljanje miru izključuje uporabo sile proti eni od strani v sporu z namenom vsiliti konec sovražnosti.

#### Ohranjanje miru (*peacekeeping*)

Od leta 1948 dalje je bilo izvedenih 54 mirovnih operacij ZN. Od tega je 41 operacij oblikoval Varnostni svet ZN v zadnjih 12 letih. Trenutno poteka 15 mirovnih operacij ZN.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Podatki veljajo za leto 2003 (op. strok. prev.).



Operacije za ohranjanje miru so se prvotno razvile kot sredstvo za rešitev spopadov med državami, vključevale pa so razporeditev vojaškega osebja iz številnih držav pod poveljstvom ZN z namenom nadziranja in reševanja oboroženega spopada. Danes se operacije za ohranjanje miru vedno bolj uporabljajo v notranjih državnih spopadih in državljskih vojnah. Naloge mirovnihi sil ZN, to je vojaškega osebja, civilne policije in vrste drugega civilnega osebja, obsegajo vse, od mirne ločitve sprtih strani do pomoči sprtim stranem pri miroljubnem sodelovanju.

To pomeni pomoč pri uresničevanju mirovnihi sporazumov, nadzor nad prekinitvijo ognja, oblikovanje razmejitvenih con in postopen razvoj političnih ustanov, ki delujejo skupaj z vladami, nevladnimi organizacijami in lokalnimi skupinami državljanov pri zagotavljanju nujne medicinske pomoči, demobilizaciji nekdanjih borcev in njihovi ponovni vključitvi v družbo, odstranjevanju min, organizaciji in izvedbi volitev ter spodbujanju trajnostnega razvoja. Države članice ZN prostovoljno zagotavljajo enote in opremo – ZN namreč nimajo svoje vojske ali civilne policije. Opazovalci volitev, nadzorniki spoštovanja človekovih pravic in drugo civilno osebje pogosto delajo skupaj z uniformiranim osebjem. Najmočnejše “orožje” mirovnihi sil je nepristranskost, s katero izvajajo svoj mandat. Toda ohranjanje miru je nevarno delo, kajti več kakor 1.650 vojaških in civilnihi pripadnikov mirovnihi sil je od leta 1948 umrlo pri opravljanju svojih dolžnosti.

### **Vsiljevanje miru (*peace-enforcement*): ali pomeni vsiljevanje miru isto kakor ohranjanje miru?**

Kadar gre za vsiljevanje miru, Varnostni svet ZN prizna državam članicam pristojnost za sprejetje vseh potrebnih ukrepov, da bi dosegle zastavljeni cilj. Pri tem soglasje vpletenih strani ni nujno potrebno. Vsiljevanje miru se je v nekaterih primerih že dogodilo. Takšni primeri so zalivska vojna, Somalija, Ruanda, Haiti, Bosna in Hercegovina, Albanija in Vzhodni Timor. Operacij za vsiljevanje miru ne vodijo ZN. Namesto tega jih vodi ena država ali skupina držav, npr. Avstralija v Vzhodnem Timorju (1999) in Nato v Bosni in Hercegovini (od leta 1995 do 2004) ter na Kosovu (1999) (Nato tu vodi enote, ZN pa začasno upravo).

Temelj tako za ohranjanje miru kot za vsiljevanje miru so določbe Ustanovne listine ZN o ohranjanju mednarodnega miru in varnosti.

### **Graditev miru (*peacebuilding*)**

Graditev miru se nanaša na dejavnosti, katerih cilj je pomoč narodom pri negovanju miru po spopadu. Takšne operacije imajo zaradi nalog, ki jih opravljajo v zvezi z graditvijo in obnovo države, izjemno širok mandat.

### **Humanitarne misije**

Cilj teh misij je nuditi humanitarno pomoč prebivalstvu v državljski vojni, pri lakoti in naravnih nesrečah, kakor so poplave, suše, neurja in potresi. Pri odzivu na takšna izredna stanja lahko hkrati sodelujejo vlade, nevladne organizacije in agencije ZN, zato je včasih potrebna logistična pomoč vojaških sil, ki je pogosto edini način za izvajanje in zagotavljanje programov pomoči.

*Vir: Različna poglavja spletne strani ZN: <http://www.un.org>*

Rečemo lahko, da je v interesu vlade in ljudi, da se parlament, kolikor je mogoče, vključi v proces napotitve enot v tujino, kajti parlamentarna obravnava in glasovanje krepi demokratično legitimnost misije in dviga podporo javnosti.

## **Sodelovanje parlamenta v procesu odločanja o napotitvi enot v tujino**

Čeprav je napotitev enot v tujino čedalje pomembnejša pri soočanju z novimi grožnjami in možnostmi za reševanje mednarodnih kriz, je vloga parlamentov v nekaterih državah omejena, včasih pa parlament pri odobritvi sodelovanja v mirovni misiji celo nima nobene vloge. To se lahko spremeni in to je treba vsaj delno spremeniti zato, da bi se zagotovil demokratični nadzor nad varnostnimi vprašanji.

Opredeliti je mogoče tri različne situacije, v katerih bi lahko izboljšali vlogo in neposredno sodelovanje parlamentov pri odgovornem vladanju.

### **Vnaprejšnja ali naknadna odobritev parlamenta (močna vloga)**

Če je zahtevana vnaprejšnja odobritev, je oborožene sile mogoče napotiti v tujino samo v skladu s sklepom, ki ga sprejme parlament. Pri tem je treba razlikovati stanje, ko je parlament pristojen za obravnavo in glasovanje o tem vprašanju (ZDA), in stanje, ko je treba obvezno sprejeti poseben zakon, ki določa utemeljitev in mandat za takšno misijo (Švedska). V obeh primerih se uveljavlja demokratična legitimnost humanitarnih posredovanj in misij za ohranjanje miru.

V obrambnih zadevah je bistven čas razporeditve oboroženih sil, in ker parlamentarni postopki običajno niso prav hitri, je kriterij vnaprejšnje odobritve včasih težko uveljaviti. Zato je parlament v večini primerov šele naknadno vključen v razporeditev enot v tujini. V ZDA mora kongres na podlagi resolucije o vojnih pooblastilih izdati naknadno soglasje o vsakem sodelovanju enot v tujini, ki presega obdobje 92 dni. To velja v glavnem takrat, ko so enote že bile razporejene, preden je bil parlament sposoben izdati svojo odobritev. Nasprotno je na Nizozemskem, kjer ustava v 100. členu zahteva sodelovanje med parlamentom in vlado že v začetni fazi pošiljanja oboroženih sil v tujino, pri čemer se zahteva, da parlament vnaprej dobi vse potrebne informacije o razporeditvi ali pripravljenosti oboroženih sil za uveljavljanje ali spodbujanje mednarodnega reda in zakonitosti (to velja za humanitarno pomoč v oboroženih spopadih).

### **Parlament z razpravljalno vlogo pri napotitvi enot v tujino (omejena vloga)**

Ustava ali zakoni omejujejo vlogo parlamenta. Parlamentu je dovoljeno, da razpravlja o konkretni napotitvi enot v tujino, ne more pa spremeniti odločitve izvršilne veje oblasti. Še več, od parlamenta se ne pričakuje, da bo glasoval o tem vprašanju. V tem primeru vlada naknadno samo obvesti parlament. Čeprav parlament ne more glasovati o zadevni odločitvi, pa sama razprava krepi demokratično legitimnost napotitve enot v tujino.

Kadar so pooblastila parlamenta zelo omejena, parlament ne more biti uradno vključen v postopke napotitve enot v tujino. Vendar pa običajne prakse lahko določajo, da parlament in vlada razpravljata o napotitvi enot v tujino in v nekaterih državah celo glasujeta o tem.

### **Parlament, ki je izključen iz procesa odločanja (brez vloge)**

Gre za položaj, v katerem parlament ne more niti razpravljati o napotitvi enot v tujino niti ni potrebna njegova naknadna odobritev. Napotitev enot v tujino se v glavnem šteje za zunanjepolitično odločitev, ki v celoti pripada izvršilni veji oblasti. Dejstvo, da parlament ni udeležen v procesu sprejemanja odločitev, zelo omejuje njegovo zmožnost nadziranja mirovnih misij.

## **Druga sredstva, ki so na voljo parlamentu**

Celo takrat, ko je parlament izključen iz procesa sprejemanja odločitev ali mu je priznana le zelo omejena vloga, lahko posredno vsaj na štiri načine izvaja pritisk na vlado:

- ✓ Parlament lahko prisili izvršilno vejo oblasti, da svoje odločitve o pošiljanju enot v tujino pojasni pred parlamentom. Vendar če parlament ni v celoti obveščen o mednarodnih sporazumih, ki jih je sklenila vlada, ne more učinkovito spodbijati vladnih odločitev.
- ✓ Parlament lahko spodbija odločitve izvršilne veje oblasti, ko so mu predložene spremembe in dopolnitve k državnemu proračunu. Kadar so mirovne misije nenačrtovane in nepričakovane, mora parlament odobriti dodatna finančna sredstva, ki niso bila vključena v obstoječi proračun. Tako ima parlament možnost izraziti svoje mnenje prek pravice odločanja o porabi proračunskih sredstev (npr. v Franciji).
- ✓ Sodelovanje parlamenta ni pomembno samo med razpravo in glasovanjem o napotitvi enot v tujino. Člani parlamenta lahko v času trajanja mirovne misije zastavljajo vprašanja ali uporabijo vsak termin, ki je namenjen vprašanjem, da od vlade dobijo odgovore v zvezi z misijo. Poleg tega lahko člani parlamenta obiskujejo enote v tujini (gl. 17. poglavje).
- ✓ Po načelu naknadne odgovornosti lahko v času, ko je mirovna misija že končana, parlament izvede parlamentarno preiskavo ali prosi vlado za njeno oceno mirovne misije.

**Okvir št. 48**

### **Namestitev operacij ZN za ohranjanje miru po fazah**

Organizacija ZN nima lastne vojske. Vsaka operacija za ohranjanje miru mora biti načrtovana tako, da izpolni zahteve posameznega stanja, zato Varnostni svet ZN vsakokrat zahteva oblikovanje nove operacije "iz nič", torej popolnoma od začetka.

15-članski Varnostni svet ZN odobri operacijo za ohranjanje miru in določi njen mandat. Za takšne odločitve je potrebnih najmanj devet glasov podpore, pri čemer velja veto, če katera od petih stalnih članic sveta glasuje proti (Kitajska, Francija, Ruska federacija, Združeno kraljestvo in ZDA). Generalni sekretar sestavi priporočila, kako naj se operacija začne in izpelje, ter poroča o njenem napredovanju. Oddelek za operacije za ohranjanje miru (DPKO) je odgovoren za vsakodnevna izvedbena navodila, upravljanje in logistično podporo mirovnim operacijam ZN po vsem svetu.

Generalni sekretar izbere poveljnika sil in prosi države članice, da prispevajo enote, civilno policijo in drugo osebje. Prav tako morajo države članice ali zasebni pogodbeniki zagotoviti zaloge, opremo, prevoz in logistično podporo. Civilno pomožno osebje je sestavljeno iz osebja, imenovanega izmed zaposlenih v ZN ali najetega s strani držav članic, in iz posameznikov, ki se jih za izpolnjevanje specifičnih nalog rekrutira v mednarodnem ali lokalnem okolju.

Čas, potreben za razmestitev misije, je različen, odvisen je predvsem od volje držav članic za sodelovanje s svojimi enotami pri posamezni operaciji. Čas, ki je potreben za razporeditev enot, je prav tako odvisen od pravočasne razpoložljivosti finančnih virov in zmogljivosti za strateški zračni prevoz. Leta 1973 je bil npr. del sil misije ZN (UNEF II) razporejen na Srednji vzhod v samo 24 urah. Vendar pa ko gre za misije z zelo zapletenimi mandati ali težavno logistiko ali kadar se mirovne sile soočajo z večjimi tveganji, lahko sestavljanje in nameščanje potrebnih elementov misije traja tudi več mesecev.

*Vir: Spletna stran ZN: <http://www.un.org>*

**Okvir št. 49**

### **Pravila delovanja v mirovnih misijah**

Ko parlament odobri napotitev enot v tujino, lahko določi tudi stopnjo sile, ki jo enote smejo uporabiti in v katerih okoliščinah jo lahko uporabijo. Z drugimi besedami, določi pravila delovanja.

Pravila delovanja v mirovnih operacijah pomenijo dogovorjene omejitve pri neselektivni uporabi smrtonosne sile v določeni operaciji. Pravila je treba določiti za vsako operacijo posebej in si prizadevati, da se uporaba sile, kolikor je mogoče, omeji, medtem ko se vsaj hkrati omogoči vojakom zadostno svobodo pri izbiri lastne samoobrambe. Temeljno predpostavko samoobrambe je treba ohraniti. Pravila delovanja v mirovnih operacijah so tako dejavniki v podporo vojakom kakor tudi operativni in taktični parametri. Skrbno jih je treba oblikovati, da so usklajena z operativnimi in političnimi vidiki, kakor tudi z mednarodnimi predpisi, kot so resolucije Varnostnega sveta ZN. ↻

V pravila delovanja v mirovnih operacijah morajo biti vgrajena merila, ki jasno opisujejo stopnjevano uporabo sile, da se zagotovi ravnotežje, ki je potrebno za kljubovanje, stopnjevanje ali drugačno reševanje konfrontacije. Definiranje teh pravil v smislu stopnjevanih ravni odziva omogoča taktičnim elementom tolikšno uporabo sile, kot je potrebna za zoperstavljanje različnim ravnem nasilja, medtem ko se zmanjšuje postranska škoda. V tem smislu lahko pravila delovanja v mirovnih operacijah določajo naslednje ravni uporabe sile (od najnižje do najvišje ravni):

- samo za samoobrambo enot,
- samoobramba enot in obramba življenja civilnega prebivalstva,
- samoobramba enot, obramba življenja civilnega prebivalstva in določenih ciljev, npr. bolnišnic, mostov,
- uporaba vseh potrebnih ukrepov za izpolnitev ciljev operacije.

Hkrati bi morale biti v pravilih delovanja določene vrste orožja, ki se v določeni mirovni operaciji smejo uporabiti. Razpon uporabe orožja sega od popolne neuporabe orožja do uporabe težkega orožja, vključno z ladjevjem, letalstvom in raketno tehnologijo.

## Usposabljanje vojakov za mir

Sodelovanje v operaciji za ohranjanje miru je zahtevna naloga za vsako vojaško silo in zahteva poleg standardne priprave enot dodatno usposabljanje in navodila.

To zlasti velja za operativno raven, kjer lahko enote potrebujejo npr. posebna znanja o razminiranju in načinih sodelovanja s civilnim prebivalstvom, vključno s praktičnimi veščinami mediacije (kot v nekaterih primerih tudi znanje lokalnega jezika), poznavanje lokalnih navad in tradicij, jasno razumevanje prava človekovih pravic in humanitarnega prava ter zlasti celostno poznavanje pravil delovanja v posamezni mirovni misiji. Glede zadnje točke je treba poudariti, da je uporaba sile v mirovnih misijah zelo omejena, v nekaterih primerih pa vojaške sile sploh ne nosijo orožja.

Potreba po posebnem usposabljanju je pomembna tudi na ravni načrtovanja, ko so pripadniki oboroženih sil, ki sodelujejo v mirovnih misijah, razporejeni daleč stran od svojega doma, v krajih, o katerih pred tem nikoli niso razmišljali kot o morebitnem kraju svojega službovanja. V takšnih razmerah postanejo prevozi in oskrbovanje enot posebej težka naloga, ki včasih presega materialne zmogljivosti nekaterih držav.

Nezadnje sta dodatno usposabljanje in priprava potrebna tudi na poveljniški in logistični ravni. Ker lahko nacionalne enote številnih držav delujejo na istem področju pod skupnim poveljstvom, se tradicionalna veriga vodenja in poveljevanja, ki npr. vodi do nacionalnega ministra za obrambo, spremeni. Koordinacija med različnimi nacionalnimi oboroženimi silami in organizacijami, kakor je npr. Mednarodni odbor Rdečega križa (*International Committee of the Red Cross – ICRC*), postane temeljnega pomena.

Pri mirovnih misijah, ki jih vodijo ZN, poveljstva enot ne omejujejo samo resolucije Varnostnega sveta ZN, ampak tudi pravila delovanja, operativna pravila ZN in kodeks rnananja ZN ter vse upravne zadeve, povezane z večnacionalno silo ZN.

**Okvir št. 50**

## **Usposabljanje mirovnih sil ZN**

Enota za usposabljanje, ki je bila ustanovljena v sekretariatu Oddelka za operacije za ohranjanje miru, zagotavlja državam članicam vodenje, strokovno pomoč in informacije o usposabljanju za ohranjanje miru. Enota razvija module za usposabljanje in drugo gradivo z namenom razširjati skupno znanje in standardne operativne postopke, ki so bili pridobljeni z leti izkušenj pri ohranjanju miru. Enota sodeluje z vojaškimi štabnimi šolami, nacionalnimi in regionalnimi institucijami za usposabljanje v številnih državah ter z misijami za ohranjanje miru. Za pomoč državam članicam pri razvijanju in izvajanju programov usposabljanja za ohranjanje miru so bile ustanovljene skupine ZN za pomoč pri usposabljanju, organizirani pa so bili tudi tečaji za usposabljanje mentorjev (t. i. tečaji *train the trainers*). Da bi dosegli enotne osnovne standarde, so bili oblikovani kodeks ravnanja, več priročnikov in navodila.

Vir: Spletna stran ZN: <http://www.un.org>

## **Merila za napotitev enot na humanitarne misije v tujino**

Parlament in vlada bi lahko razvila merila za napotitev enot v tujino. Uporaba jasnih meril povečuje transparentnost procesa sprejemanja odločitev, kar bi lahko povečalo podporo javnosti za mirovne operacije. Pomembni sta dve vrsti meril (gl. okvir v nadaljevanju). Prva vrsta meril se nanaša na politične okoliščine in vrsto operacije, druga vrsta meril je osredotočena na misijo, njen mandat, poveljstvo, trajanje in tipe enot.

# Kaj lahko storite kot član parlamenta

## Splošna merila, ki se nanašajo na okoliščine in vrsto mirovnih misij

- ▷ Poskrbite, da bo parlament ali njegov ustrezeni odbor preučil:
  - mednarodne obveznosti države,
  - primernost napotitve oz. sprejema enot kot dela mirovne misije,
  - utemeljitev ali ozadje vsake posamezne intervencije, npr. obsežna kršitev človekovih pravic v zadevni državi,
  - osnovna pooblastila za regionalne ali globalne mirovne misije,
  - osnovna pravila delovanja vojakov v regionalnih ali globalnih mirovnih operacijah,
  - sorazmerno uporabo vojaške sile,
  - določbe za učinkovito politično sprejemanje odločitev,
  - omejitve državnih organov,
  - podporo ali nenaklonjenost javnosti do sodelovanja države v mirovnih misijah,
  - postopke presoje in načel glede možnega nadaljevanja operacije,
  - potrebo parlamenta, da ob koncu misije pridobi popolne informacije za celovito analizo mirovne misije.

## Merila za posamezno mirovno misijo

- ▷ Poskrbite, da bo parlament ali njegov ustrezeni odbor preučil:
  - opredelitev in obseg mandata mirovne misije,
  - vrsto vojaških enot, ki sodelujejo v misiji,
  - vojaško izvedljivost misije,
  - primernost in razpoložljivost vojaških enot in materiala,
  - možna tveganja za vojaško osebje, ki sodeluje v misiji,
  - pričakovano trajanje operacije in merila, ki morajo biti izpolnjena za njeno preložitve, če je to potrebno,
  - proračunske posledice,
  - odziv javnosti.

## Uporaba parlamentarnih postopkov v zvezi z mirovnimi misijami

- ▷ Poskrbite, da bo parlament po potrebi:
  - vodil javna zaslišanja o mirovnih misijah,
  - vodil preiskavo po končani mirovni misiji,
  - zahteval, da se osebje, ki je sodelovalo v mirovni operaciji in je osumljeno kršitve človekovih pravic, ustrezno obravnava.
- ▷ Uporabite postopek parlamentarnih vprašanj in zaslišanj o že potekajočih mirovnih misijah.





**VI. del**

**Finančni viri:  
doseganje učinkovitega proračunskega  
nadzora v zvezi z varnostjo**



# Varnost in moč odločanja o proračunski porabi

## Parlament in proračunski postopek v zvezi z varnostjo

Povsod po svetu imajo parlamenti po zakonu ključno vlogo pri sprejemanju in nadziranju proračunskih postavk, povezanih z varnostjo, čeprav se lahko raven političnih spodbud in možnosti za opravljanje te vloge razlikujejo od države do države. Vendar pa so v praksi parlamenti prepogosto slabo opremljeni za uveljavljanje kakršnega koli odločilnega vpliva, njihovo delovanje pa še dodatno ovirata tajnost in nejasnost v zvezi z določenimi postavkami in porabo sredstev za varnost. Dolgo uveljavljena kultura premoči izvršilnih organov v varnostnem sektorju pogosto zavira delovanje parlamenta, kar dejansko vodi k prenosu skoraj vseh pobud pri oblikovanju proračuna za obrambo na izvršilno vejo oblasti in oborožene sile.

Vendar pa člani parlamenta ne bi smeli podcenjevati moči državnega proračuna kot instrumenta za nadzor in reformo varnostnega sektorja v skladu s potrebami družbe. Moč odločanja o proračunski porabi se lahko uporabi in jo je treba uporabiti za zagotavljanje najboljših in najbolj odgovorne porabe sredstev pred javnostjo.

### Okvir št. 51

#### Proračun: ključni instrument za demokratično vladanje

“Državni proračun ni le tehnično sredstvo zbiranja prihodkov in (predlaganja) izdatkov. Je najpomembnejša vsakoletna politična izjava izvršilne veje oblasti. Odseva temeljne vrednote, ki so podlaga nacionalni politiki, in opredeljuje stališča vlade glede socialno-gospodarskega stanja države. To je izjava o davčnih, finančnih in gospodarskih ciljih vlade. Izkazuje njene socialne in gospodarske prednostne naloge. /.../ Poleg tega je proračun pomembno merilo prihodnjih namer vlade in njenega delovanja v preteklosti.

Proračun je dokument kritičnega pomena pri zagotavljanju transparentnosti, odgovornosti, celostnega pristopa in odgovornega vladanja. Iz natančnega opisa predlaganih stroškov lahko parlament in javnost izvesta, ‘kam gre denar’, s čimer se poveča transparentnost. Poleg tega mora proračun odobriti parlament, preden vlada lahko začne porabljati denar ali pridobivati prihodke; s tem ministri prevzemajo odgovornost pred parlamentom in njegovimi odbori.

Transparentnost in odgovornost morata biti ustavni zahtevi, zlasti glede državnega proračunskega postopka. Skupaj s transparentnostjo celotnega proračunskega postopka je odgovornost jedro demokracije.”

*Vir: Splošno poročilo seminarja IPU Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective, Nairobi, May 2000*

Parlament je lahko pozoren na varnostne zadeve in na varnostni sektor pri štirih glavnih fazah tipičnega proračunskega obdobja:

**Priprava:** v tej fazi izvršilna veja oblasti predlaga razporeditev denarja za različne namene, toda parlament in njegovi člani lahko sodelujejo v postopku z različnimi formalnimi in neformalnimi mehanizmi.

**Odobritev:** v tej fazi bi parlament moral biti sposoben skrbno preučiti in določiti javni interes ter primernost razporeditve denarja, v nekaterih primerih pa lahko s posebnimi smernicami tudi dopolni odobrena proračunska sredstva v zvezi z varnostjo.

**Izvajanje ali poraba:** v tej fazi parlament preverja in nadzoruje vladno porabo proračunskih sredstev ter se lahko trudi za spodbujanje transparentnosti in odgovornosti (gl. ustrezno rubriko v nadaljevanju). Parlament spremlja in nadzoruje tudi izvenproračunsko porabo, da bi preprečil prekoračitev odobrenih stroškov.

**Revizija ali pregled:** v tej fazi parlament preverja, če je vlada neustrezno porabila denar. Poleg tega lahko občasno ovrednoti celoten proračunski in revizijski postopek, da zagotovi odgovorno, učinkovito in natančno porabo sredstev.

#### **Okvir št. 52**

### **Zakaj naj parlament dejavno sodeluje pri proračunu**

Opozicija lahko izkoristi razpravo o proračunu za oblikovanje alternativnih predlogov.

Pri glasovanju o sprejetju zakona o proračunu parlamentarna večina izkaže svoje zaupanje v delovanje izvršilne veje oblasti s poudarjanjem točk, ki upravičujejo to zaupanje in skladnost med izvajanjem politike in programom, na podlagi katerega je bila večina tudi izvoljena.

Nadzor proračuna je eden najpomembnejših načinov vplivanja na vladno politiko.

Na podlagi zakona o reviziji proračuna daje izvršilni veji oblasti razrešnico in s tem zaključi proračunsko obdobje.

*Vir: Splošno poročilo seminarja IPU Parliament and the Budgetary Process, including from a Gender Perspective, Bamako, Mali, november 2001*

## **Izdatki za obrambo**

V spodnjem okviru je podan pregled izdatkov za obrambo v različnih delih sveta. V obdobju po hladni vojni je opaziti zniževanje teh izdatkov, kar ponazarja, da veliko držav vnovčuje t. i. mirovno dividendo. Druge države (Azija in Afrika) pa so v istem obdobju svoje izdatke za obrambo povečale.

## Okvir št. 53

**Izdatki za obrambo v % BDP po svetovnih območjih in v izbranih državah**

	1985	2000	2001
<b>Nato</b>	<b>4,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>
ZDA	6,5	3,0	3,2
Združeno kraljestvo	5,2	2,4	2,5
Francija	4,0	2,6	2,6
Nemčija	3,2	1,6	1,5
<b>Evropa brez članic Nata</b>	<b>4,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,3</b>
ZSSR/Rusija	16,1	5,0	4,3
<b>Srednji vzhod in severna Afrika</b>	<b>11,9</b>	<b>6,7</b>	<b>7,2</b>
<b>Osrednja in južna Azija</b>	<b>4,3</b>	<b>5,2</b>	<b>3,8</b>
<b>Vzhodna Azija in Avstralazija</b>	<b>6,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>
Japonska	1,0	1,0	1,0
<b>Karibi in Latinska Amerika</b>	<b>3,2</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>
<b>Podsaharska Afrika</b>	<b>3,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>
Eritreja	b.o.	30,0	20,9
<b>Skupaj</b>	<b>6,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>

Vir: The Military Balance, 2002–2003, IISS, London

## Učinkovita priprava proračuna za varnost

Odgovornost in transparentnost sta bistvena pogoja za učinkovito pripravo proračuna. Najboljši način za uresničevanje odgovornosti je transparenten proces priprave proračuna. Ustrezna odgovornost in transparentnost se lahko oblikujeta z načeli učinkovite priprave proračuna:

**Predhodna odobritev** – parlament naj izvršilni veji oblasti odobri izvršitev izdatkov.

**Enotnost** – vsi izdatki in prihodki naj se predstavijo v enotnem konsolidiranem proračunskem dokumentu.

**Periodičnost** – od izvršilne veje oblasti se pričakuje, da bo upoštevala redni vsakoletni časovni okvir za predstavitev proračuna parlamentu. Periodičnost vključuje tudi potrebo po določitvi časovnega okvira, v katerem se bodo dodeljena sredstva porabila.

**Podrobnost** – iz številke in opisov vsake proračunske postavke naj izhaja jasen pregled izdatkov države. Opis proračunskih postavk ne sme biti nejasen in nobena proračunska postavka ne sme biti prevelika.

**Zakonitost** – vsi izdatki in dejavnosti morajo biti v skladu z zakonodajo.

**Uporabniku prijazna struktura** – od izvršilne veje oblasti se pričakuje, da bo parlament seznanila z načrtom predvidenih izdatkov na način, ki ga lahko razume tudi širše in raznovrstno občinstvo, ki je ponavadi prisotno v parlamentu.

**Izčrpnost** – državni proračun, ki zadeva različne vidike varnostnega sektorja, mora biti vseobsežen in popoln. Noben izdatek ne sme ostati neevidentiran, vključno s proračuni vseh nacionalnovarnostnih struktur, npr. vojske, drugih državnih služb vojaškega tipa, policije in obveščevalnih služb, pa tudi zasebnih vojaških podjetij, ki jih najema izvršilna veja oblasti.

**Obveščanje javnosti** – vsak državljan (posamezno ali organizirano) mora imeti priložnost izoblikovati ali celo izraziti svoje mnenje o proračunu. Zato morajo biti vsi proračunski dokumenti sestavljeni na uporabniku prijazen način in na voljo za branje kjerkoli v državi, npr. s pošiljanjem izvodov v lokalne knjižnice.

**Doslednost** – med politikami, načrti, proračunskimi vplačili in izplačili je treba vzpostaviti jasne povezave.

**Sredstva in cilji** – z razlago proračuna naj bi bilo možno podati jasno razumevanje proračunskih ciljev v smislu: (a) vloženih sredstev; (b) uspešnosti in zmogljivosti, ki ju je treba doseči, in (c) merljivih rezultatov glede na načrte. Prilagodljiv proračun naj bi omogočil spremembe pri vseh treh parametrih.

Omenjena načela se lahko razumejo kot kakovostna merila za sodobno primerno pripravo proračuna. Kadar člani parlamenta nimajo ustreznih informacij v zvezi z varnostnim sektorjem, ne morejo opozoriti na socialne, gospodarske in razvojne probleme v konkretnem obramboproračunskem obdobju.

## **Pogoji za ustrezno pripravo proračuna za varnost**

Obstajajo različni elementi ustrezne priprave proračuna, ki povečujejo parlamentarni nadzor nad proračunom varnostnega sektorja. Med njimi se zdijo najpomembnejši ustavni in pravni okvir, učinkovitost glede na vložena sredstva, proračunska disciplina, časovna razporeditev in interakcija s civilno družbo.

### **Jasen ustavni in pravni okvir**

Pravica članov parlamenta do nadzora nad varnostnim sektorjem mora biti jasno zapisana v ustavi in dodatni zakonodaji. Poleg tega mora parlament sprejeti zakone za pridobivanje informacij od vlade, poizvedovanje po takšnih informacijah pa je treba izvajati v skladu s temi zakoni. Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem prek proračuna mora biti vgrajen v politične navade parlamenta. To zahteva veliko naporov.

### **Učinkovitost glede na vložena sredstva**

V postopku priprave proračuna naj bi se uporabili dve osnovni pravili učinkovitosti glede na vložena sredstva:

- ✓ uspešnost: uresničevanje ciljev (“narediti pravo stvar”),
- ✓ učinkovitost: uresničevanje ciljev z uporabo čim manj virov (“narediti pravo stvar gospodarno”).

#### Okvir št. 54

### Sistem načrtovanja, programiranja in priprave proračuna

“/.../ Sistem načrtovanja, programiranja in priprave proračuna (SNPPP, *Planning, Programming and Budgeting System*) se je za pripravo obrambnega proračuna najprej uporabljal v ZDA v zgodnjih 60. letih, zdaj pa se uporablja tudi v mnogih drugih državah. /.../ Običajni cikel SNPPP je sestavljen iz začetne stopnje načrtovanja, v kateri se analizirajo varnostno okolje, nacionalni interesi in raven ogroženosti s ciljem določitve nalog, sestave in strukture oboroženih sil. Ob upoštevanju teh okoliščin se pripravijo programi. Program kot oblika poslovnega načrta določa konkretne cilje, ki jih je treba uresničiti. Deluje kot ključna povezava med cilji in finančnimi viri. Na ta način se SNPPP razlikuje od dodeljevanja finančnih sredstev zgolj na podlagi potreb, saj teži k načrtovanju in programiranju v skladu z danimi in napovedanimi proračunskimi omejitvami. Zato je pomembno, da so programi prednostno usmerjeni tja, kjer so potrebe oboroženih sil najnujnejše. Ocene tveganja, ki obravnavajo posledice neizpolnenih ciljev, se lahko upoštevajo pri določitvi prednostnih nalog. Zaključek ciklusa je faza merjenja rezultatov, med katero zlasti ministrstvo, pa tudi družba kot celota ugotovita, do katere mere so bili do konca leta cilji uresničeni. Učinkovito porazdelitev virov je torej mogoče doseči /.../”

*Vir: Kate Starkey in Andri van Meny, Defence Budget Transparency on the Internet, Information & Security, let. 5, 2000, C4 in Defence of Reengineering*

Da bi se po sodobni proračunski teoriji presodilo, ali obrambni proračun zagotavlja ustrezno učinkovitost glede na vložena sredstva, morajo biti izdatki povezani s programi in cilji (gl. Okvir št. 54), kar pomeni, da morajo biti povezani z ustreznimi področji obrambne politike, npr. mirovne misije in izobraževanje. Prav tako je treba vse izdatke združiti v funkcionalne skupine. Poleg tega naj bi bil parlament zmožen presoditi raven učinkovitosti glede na vložena sredstva s pomočjo revizorjev (gl. naslednje poglavje). To pomeni, da vlada namesto vhodnega parlamentu predstavi izhodni proračun. Sistematični načini priprave proračuna, kakršen je SNPPP, so mogoči le, če nacionalnovarnostne strukture zagotovijo transparentnost načrtov v skladu z zahtevami zaupnosti.

### Proračunska disciplina

Za zagotavljanje vladnega spoštovanja pravil pravnega okvira in proračuna, kakršnega je sprejel parlament, je pomembna proračunska disciplina. Parlamenti lahko upoštevajo naslednje elemente proračunske discipline:

- ✓ razmerje med obrambnim proračunom (izračun izdatkov) in gibanjem cen;
- ✓ norme za nadzor in določitev meja za premajhno ali preveliko porabo;
- ✓ ukrepi, s katerimi se med izvajanjem proračuna prepreči premajhna poraba ali prekoračitve le-te;
- ✓ v primeru premajhne porabe ali prekoračitve obrambnega proračuna je treba obvestiti ministra za finance in njegov kabinet;

- ✓ pravila za izravnavo pri prekoračitvah porabe obrambnega proračuna: izravnava pri preveliki porabi za obrambo v okviru obrambnega proračuna ali izravnava iz drugih vladnih proračunov.

## **Časovna razporeditev in periodičnost**

Da bi bila dosežena kar največja učinkovitost pri pripravi primerne proračuna za varnostni sektor, je treba pred glasovanjem zagotoviti dovolj časa za pregled predlogov obrambnega proračuna. Vsaj 45 dni do treh mesecev vnaprej je optimalni čas, ki parlamentom omogoča natančen pregled kompleksnega obrambnega proračuna.

Zagotavljanje točnih, celovitih in pravočasnih informacij glede smernic obrambne proračunske politike je koristno iz več razlogov, in sicer:

- ✓ je ta informacija prvi pogoj za obveščanje javnosti in za razpravo;
- ✓ olajšano je ugotavljanje pomanjkljivosti, potreb po reformah ter primerjava med izdatki za varnost in drugimi vladnimi izdatki;
- ✓ transparentno upravljanje s proračunom varnostnega sektorja izboljša odgovornost pred javnostjo in parlamentom ter poveča zaupanje javnosti v vlado.

## **Interakcija s civilno družbo**

Parlament lahko v postopek finančne revizije in nadzora pritegne strokovnjake za proračun in finančno načrtovanje iz civilne družbe; to je lahko zlasti v pomoč pri pripravi proračuna v zvezi z varnostjo, česar ni zmeraj lahko ali preprosto spremljati. Transparentnost postopka priprave proračuna mora med drugim temeljiti na zakonodaji o svobodi obveščanja.

## **Usposabljanje in strokovno znanje**

Mnogi parlamenti bi morali izboljšati usposobljenost lastnih članov in parlamentarnega osebja z usposabljanji in raziskovalnimi možnostmi za specializirano osebje. IPU v svojem prizadevanju za spodbujanje demokratičnega vladanja in učinkovitega parlamentarnega dela med drugim vodi območne in podobmočne seminarje, ki so namenjeni prav članom parlamenta in parlamentarnemu osebju (gl. [www.ipu.org](http://www.ipu.org)). Ta organizacija se je tudi zavezala, da bo pripravila še druge priročnike iz iste serije, kakršna je ta.



Okvir št. 55

## Osnovne sestavine obrambnega proračuna: španski obrambni proračun za leto 2002

- Blago in storitve
  - Hrana
  - Vzdrževanje infrastrukture
  - Gorivo
  - Storitve: elektrika, voda, telefon itn.
  - Obleka
  - Nadomestila
  - Prevoz
  - Usposabljanje
  - Zdravstvena oskrba
  - Drugi operativni izdatki
- Drugi finančni izdatki
- Tekoči transferji
  - Mednarodne organizacije
  - Avtonomni organizmi
  - Drugi transferji
- Dejanske naložbe
  - Posodabljanje oboroženih sil
  - Vzdrževanje orožja in sredstev
  - Raziskave in razvoj
  - Druge naložbe
- Kapitalski transferji
- Finančna sredstva

*Vir: Španski obrambni proračun 2002, Ministrstvo za obrambo Španije*

## Transparentnost in odgovornost pri pripravi proračuna za varnost

### Transparentnost proti zaupnosti

Transparentnost pri sprejemanju odločitev je bistvena pri zagotavljanju skladnosti rezultatov odločitev z javnimi nameni in političnimi cilji. Transparentnost pri pripravi obrambnega proračuna omogoča parlamentom učinkovito opravljanje nadzorne naloge in krepi zaupanje družbe v njen varnostni sektor. Pomanjkljiva transparentnost pri pripravi obrambnega proračuna je pogosto povezana z zastarelimi proračunskimi procedurami ali slabo opredeljenimi varnostnimi cilji. Prav tako je povezana s pomanjkanjem multidisciplinarnega strokovnega znanja v državnih zakonsko določenih revizijskih hišah, s šibkimi ustavnimi določbami o zagotavljanju informacij za javno preverjanje odločitev in z birokratsko držo, ki daje prednost zaupnosti in ne odgovornosti. Zakonsko določeni revizijski organi in zakonodajalci morajo ugotoviti te širše sistemske slabosti in se jim posvetiti (gl. naslednje poglavje).

**Okvir št. 56**

**Ključne ovire pri pripravi transparentnega proračuna za varnost**

“Pomanjkljiva transparentnost in odgovornost sta posebno problematični pri pripravi proračuna, kjer nekaj izbranih posameznikov v izvršilni veji oblasti sprejema odločitve o varnostnih politikah in virih. Ključne uradne osebe na finančnem ministrstvu in v drugih delih izvršilne veje oblasti so pogosto izključene iz sprejemanja odločitev ali pa se njihove odločitve obidejo. Parlamentarna telesa – ki imajo morda celo ustavne pristojnosti za nadzor – ter javna občila in civilna družba se povsem rutinsko ‘puščajo v temi’ /.../.

V proračune nacionalnovarnostnih struktur je treba vključiti vso porabo – osebe, operacije in opremo. Ti proračuni bi morali navajati tudi, kako se ta poraba financira. Vendar pa večina proračunov za varnost ne izpolnjuje nobenega od naštetih pogojev. Znotrajproračunske postavke so nerazumljive in skupna poraba, ki lahko vključuje sredstva iz več oddelkov, ostaja nejasna. V državah s številnimi zunajproračunskimi dejavnostmi vlade same pogosto nimajo točnih podatkov. Zato se prvo merilo za odgovornost – primerjava načrtov in njihova izvedba – ne more uporabiti. Uradniki na ministrstvu za obrambo in v drugih delih izvršilne veje oblasti potrebujejo za sprejetje ustreznih odločitev glede obrambne politike, priprave proračuna in nakupov tehnično znanje z obrambnega področja. Obravnavanje problema zunajproračunskih sredstev je pogosto zelo politično in zahteva temeljne dolgoročne spremembe v civilno-vojaških odnosih.”

*Vir: Human Development Report, 2002, str. 89 in 91*

**Nadzorovani in nenadzorovani izdatki v zvezi z obrambo in varnostjo**

Če naj parlament izvaja nadzor nad varnostnim sektorjem in če naj bo zmožen oceniti, ali naj bo denar porabljen za nacionalnovarnostne strukture ali druga vladna področja, mora imeti dostop do ustreznih proračunskih dokumentov, da lahko zagotovi finančno pravičnost. Predložitev zgolj skupnih zneskov parlamentu bi kršila načelo podrobnosti, ki je eno od načel za pripravo ustreznega proračuna (gl. predhodna podpoglavja). Če to ni zagotovljeno s podrobnimi informacijami, parlament ne more izpolniti svoje ustavne dolžnosti spremljanja in nadzora obrambnega proračuna.

Parlament bi moral imeti dostop do vseh dokumentov obrambnega proračuna. V nekaterih državah, npr. na Danskem in v Luksemburgu, se parlamentu predložijo celo informacije o vsaki proračunski postavki, kar je najpodrobnejša raven priprave proračuna. V drugih državah, npr. v Franciji, Grčiji in na Poljskem, je parlamentarni odbor za obrambo edini, ki ima vpogled v postavke obrambnega proračuna. Z vidika odgovornega vladanja je treba zagotoviti, da imata odbor ali parlament (za zaprtimi vrati, če je treba) dostop do vseh proračunskih dokumentov. Enak postopek bi moral veljati za druge nacionalnovarnostne strukture, predvsem obveščevalne službe.

Stopnja zaupnosti proračuna nacionalnovarnostnih struktur mora biti usklajena z zakonodajo in zlasti z zakonom o svobodi obveščanja (gl. Okvir št. 57).

Med razpravo in pri glasovanju o proračunu za varnost je pravica parlamenta do spreminjanja izdatkov omejena zaradi prevzetih obvez, npr. pogodbe o nabavah, podpisane v preteklih letih, in zaradi obvezujočih namenskih programov, npr. pokojnine in zdravstveno varstvo za vojaške osebe. Te izdatke je mogoče spremeniti le dolgoročno.

Okvir št. 57

### Tri stopnje zaupnosti proračuna za varnost

Člani parlamenta morajo zagotoviti ravnotežje med potrebo po zaupnosti informacij v posebnih okoliščinah, s tem povezanimi postavkami v obrambnem proračunu in odgovornostjo. En način bi lahko bil razčlenitev proračunskih predlogov na različne stopnje varnostne klasifikacije:

- splošni obrambni proračun, predložen parlamentu;
- zaupni odhodki za naložbe in operativni stroški, ki jih lahko preverja pododbor za obrambni proračun in vojaške izdatke;
- izdatki v zvezi z višjimi ravnmi vojaške tajnosti, ki jih lahko preveri izbrana skupina članov odbora za nadzor. Ta skupina bi morala imeti dostop do tajnih dokumentov v skladu z uveljavljenimi postopki, določenimi v zakonu o tajnih podatkih.

*Vir: Ravinder Pal Singh, Arms Procurement decision making processes, let. 1, OUP, Oxford, 1998*

### Transparentnost proti zlorabi javnih sredstev in korupciji

Parlamenti imajo ključno vlogo pri ugotavljanju, ali vlada zlorablja javna sredstva. Pokazalo se je, da so zlorabe mogoče zlasti pri proračunu, ki je dodeljen varnostnemu sektorju, in sicer zaradi njegove specifične narave – kompleksnih tehničnih zadev in zahtev strateške varnosti.

Transparentnost in odgovornost pri pripravi obrambnega proračuna sta nujna predpogoja (*sine qua non*) za učinkovit parlamentarni nadzor varnostnega sektorja.

*“Ker splošno pomanjkanje odgovornosti in transparentnosti pri pripravi obrambnega proračuna lahko /.../ zbuja skrb glede obsega, zmoglosti in namenov oboroženih sil države, bo večja transparentnost usmerjala pozornost na vojaško porabo in zmanjšala možnost sumov in nesporazumov, ki bi lahko vodili v spor.”*

*Paul George, Defence Expenditures in the 1990's: Budget in Fiscal Policy Issues for Developing Countries, 2002*

Na splošno priznavamo, da čezmerni vojaški izdatki preusmerjajo dragocene vire, ki bi se sicer lahko porabili za odpravljanje revščine in za družbeni razvoj. Predstavnikom ljudstva je treba zagotoviti informacije o tem, zakaj in kako izvršilna veja oblasti načrtuje organizacijo varnosti družbe, saj se ta financira z denarjem davkoplačevalcev. V državah v razvoju je njegova napačna poraba še posebno škodljiva. Vlada je v smislu doseganja ciljev odgovornega vladanja pri posvetovanjih v zvezi z varnostnim sektorjem dolžna upoštevati tudi javno mnenje. Parlament mora zagotoviti, da je obrambni proračun usklajen z razvojnimi in varnostnimi potrebami. Obstaja veliko težav, ki lahko ovirajo učinkovit parlamentarni proračunski nadzor varnostnega sektorja in so predstavljene v naslednjem okviru.

**Okvir št. 58**

## **Glavne težave, ki omejujejo učinkovit proračunski nadzor varnostnega sektorja**

- ▷ **Odsotnost ustavnega okvira:** Težave so posledica odsotnosti jasnega ustavnega okvira, ki bi dal članom parlamenta pooblastila za nadzor nad delovanjem varnostnega sektorja.
- ▷ **Pomanjkanje informacij:** S pomanjkljivim ustavnim okvirom je tesno povezana pomanjkljiva zakonodaja glede svobode obveščanja, ki omogoča razkritje občutljivih informacij. Nepopolnost in nejasnost v pravnem okviru lahko ovirata prizadevanje parlamenta pri izvajanju nadzora. Posledično sta javnost in parlament prikrajšana za odgovornost, do katere sta v učinkovitem demokratičnem sistemu upravičena.
- ▷ **Zunajproračunske dejavnosti in viri dohodkov varnostnega sektorja:** Narava in prednosti zunajproračunskih virov dohodka varnostnega sektorja za posebne dejavnosti (zlasti komercialne, kakršne so dobiček vojaških družb ali dobiček iz nudenja storitev) niso vedno natančno poznane niti parlamentu niti uradnim osebam ministrstva. Te dejavnosti je treba parlamentu predstaviti, prav tako kot kakršen koli drug način financiranja varnostnega sektorja.
- ▷ **Prikrivanje izdatkov za obrambo:** Izdatki varnostnega sektorja za pokojnine, infrastrukturo, prevoz itn. se pogosto prenašajo v proračune drugih ministrstev oz. sektorjev, npr. socialnega skrbstva, stanovanjske politike, železnic itn. Takšna praksa napačno prikazuje obrambni proračun in s tem onemogoča javnosti in parlamentu, da tehtno ocenita dejanske izdatke za obrambo.
- ▷ **Šibka javna občila:** Veliko držav ima šibka javna občila (v smislu pomanjkanja strokovnega znanja ter virov), ki ne sledijo natančno delovanju varnostnega sektorja in parlamenta. Zato javnost ne dobi tekočih in najnovejših informacij o delovanju svojih predstavnikov in dejavnikov v varnostnem sektorju.
- ▷ **Premalo časa za ustrezen pregled:** Za učinkovit nadzor obrambnega proračuna mora imeti parlament na voljo dovolj časa.
- ▷ **Pomanjkanje infrastrukture, strokovnega znanja in osebja:** Številnim parlamentom primanjkuje infrastrukture, strokovnega znanja in osebja za izvajanje vseh zahtev, s katerimi bi izvršilno vejo oblasti prisilili v odgovorno ravnanje za ljudstvo, ki mu služi.

## **Proračunski nadzor v državah, ki se demokratizirajo**

Val demokratizacije, ki je zajel Evropo v 90. letih prejšnjega stoletja, je pokazal, da je razvoj ideje in prakse parlamentarnega nadzora pomemben zlasti za države, ki so v procesu demokratizacije. Okvir št. 59 omogoča natančnejši vpogled v postopke izvajanja proračuna v jugovzhodnih evropskih državah, ki dejavno preoblikujejo svoje politične sisteme v smislu večje transparentnosti in odgovornosti.

Okvir št. 59

## Prakse obrambnih proračunov v izbranih državah jugovzhodne Evrope v letu 2001

**Albanija:** Urad za upravljanje proračuna je bil ustanovljen oktobra 2000. Objavljen je dokument o obrambni politiki, v katerem so opisane potrebe obrambnega sektorja do leta 2008. Za postopek priprave proračuna je odgovorno ministrstvo za obrambo.

**Bolgarija:** Obrambni proračun se zadnjih deset let obravnava v nacionalni skupščini (bolgarskem parlamentu). Obstaja splošno pričakovanje, da skupščina postopoma povečuje svoje nadzorne zmogljivosti v smeri popolnega parlamentarnega nadzora nad varnostnim sektorjem.

**Hrvaška:** Proračun predlaga vlada, ga nato predloži parlamentu in objavi v uradnem listu. Postopek priprave proračuna se podaljša z julija na november. Proračun pregledata ministrstvo za finance in ministrstvo za obrambo. Parlament odloča samo o skupnem znesku obrambnega proračuna, nima pa moči vplivati na njegovo strukturo.

**Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija:** Ministrstvo za obrambo pripravi predlog in ga predloži ministrstvu za finance. Na tej stopnji je vzpostavljen dialog z drugimi ministrstvi za uskladitev s finančnimi sposobnostmi države. Nato se proračun predloži vladi. Ko so narejeni morebitni popravki, je predložen parlamentu. Minister za obrambo predstavi predlagani proračun odboru za notranjo politiko in obrambo. Po glasovanju predsednik sprejme uredbo o proračunu. Obrambni proračun znaša 2,12 % BDP.

**Romunija:** Sistem načrtovanja, programiranja, priprave in ovrednotenja proračuna izvaja ministrstvo za obrambo od januarja 2000. Med drugim je njegov cilj povečevanje transparentnosti pri vseh dejavnostih obrambnega sektorja. V parlamentu je v postopek priprave proračuna vključenih več odborov: za obrambo, javni red, nacionalno varnost, proračun, finance in banke. Ustrezni oddelek ministrstva za obrambo se imenuje Oddelek za odnose s parlamentom, zakonodajo, usklajevanje in stike z javnostmi. Glavni dokument o načrtovanju obrambe je objavljen na spletu.

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### Varnostni sektor v proračunskem obdobju

- ▷ Zagotovite, da bo parlament pozoren na varnostni sektor pri štirih glavnih fazah proračunskega obdobja: pripravi proračuna, njegovi odobritvi, izvedbi in pregledu stroškov.
- ▷ Zagotovite nadzor s strani zakonsko določenih revizijskih hiš.
- ▷ Revizije s strani parlamenta in drugih nadzornih institucij naj bi povezale politične cilje s proračunskimi zahtevami in rezultati (revidiranje izvajanja nalog).

### Učinkovito parlamentarno delovanje za zagotovitev transparentnosti pri pripravi proračuna za varnost

- ▷ Zahtevajte pripravo proračuna ob upoštevanju načel za njegovo učinkovito pripravo, kakor je navedeno v tem poglavju.
- ▷ Treba je dobiti pomoč neodvisnih strokovnjakov, ki parlamentu ali vam osebno povedo mnenje o tem, ali so predlagana proračunska sredstva za varnost smotrna in primerna ter ali so predstavljena pregledno.
- ▷ Zagotovite uporabo sodobnih metod finančnega načrtovanja in priprave proračuna pri nacionalnovarnostnih strukturah, kar bo parlamentu omogočilo tehtno oceno obrambnih izdatkov in razumevanje soodvisnosti ciljev, finančnih vložkov in rezultatov uspešnosti.
- ▷ Preverite stanje v parlamentu s sklicevanjem na točke, naštetje v Okviru št. 58, in sprejmite vse možne pobude za izboljšanje ali omejitev slabosti.

# Revizija nacionalnovarnostnih proračunskih izdatkov

## Parlament in državni revizijski urad

Odgovornost parlamenta glede varnostnega proračuna se še zdaleč ne konča z njegovim sprejetjem. Parlament mora okrepiti svoje nadzorne in revizijske funkcije ob upoštevanju, da je predstavitev v celoti revidiranih obračunov parlamentu sestavni del demokratičnega procesa. V revizijski postopek sodi tako pregled porabljenih sredstev kot tudi rezultatov, ki so bili s temi sredstvi doseženi. Obračuni in letna poročila nacionalnovarnostnih struktur so za parlamente pomemben vir za oceno, kako je bil v prejšnjem obračunskem letu denar porabljen.

Parlamentu mora pri nadzornih funkcijah pomagati neodvisna revizijska institucija, nacionalni revizijski urad (včasih imenovan *glavni urad za revizijo*, *urad za proračun* ali *računsko sodišče*), ki mora biti ustanovljen z ustavnim zakonom kot institucija, ki je neodvisna od izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti. Parlament mora zagotoviti, da je glavni revizijski urad:

- ✓ imenovan s strani parlamenta in ima jasno določen mandat;
- ✓ razpolaga s pravnimi in praktičnimi sredstvi ter viri za neodvisno izvajanje svojega poslanstva;
- ✓ ima neodvisno pooblastilo za poročanje parlamentu in odboru za proračun o izdatkih v katerem koli trenutku.

Parlament mora poskrbeti, da bodo z zakonom določene sodne sankcije, ki se bodo tudi izvršile, če se ugotovi, da so uradne osebe in politični organi vpleteni v korupcijo in slabo upravljanje državnih virov.

### Okvir št. 60

#### Glavni revizijski urad

“Ne glede na to, ali je glavni revizijski urad v pristojnosti izvršilne, zakonodajne ali sodne veje oblasti, je nujno, da je popolnoma neodvisen in resnično samostojen. Da lahko opravi svoje poslanstvo, mora razpolagati tudi z ustreznimi viri. Ima trojno funkcijo: ➔

### Finančni nadzor

Revizijski urad mora preveriti točnost, zanesljivost in temeljitost financ vseh organov izvršilne veje oblasti in javnih služb. Preveriti mora, ali vse finančne operacije potekajo v skladu s predpisi o javnih sredstvih. V okviru te nadzorne funkcije ima revizijski urad sodno pristojnost za javne računovodje in uradnike, ki odobravajo izplačila. Vsi morajo biti odgovorni za denar, s katerim upravljajo, razen ob razrešitvi ali oprostitvi odgovornosti. Ob poneverbi ali korupciji je revizijski urad dolžan poročati o svojih ugotovitvah pravosodnim organom.

### Pravni nadzor

Revizijski urad mora preveriti, ali se vsi javni izdatki in prihodki upravljajo v skladu z zakonom, ki ureja proračun.

### Zagotavljanje ustrezne uporabe javnih sredstev

Sodobni revizijski urad, ki opravlja naloge v interesu odgovornega vladanja, mora zagotoviti ustrezno porabo javnih sredstev na podlagi naslednjih treh meril:

- (i) **učinkovitost glede na vložena sredstva**: zagotoviti je treba, da so bili viri kar najboljše porabljeni, tako kakovostno kot količinsko;
- (ii) **uspešnost**: oceniti je treba, do kolikšne mere so bili cilji izpolnjeni;
- (iii) **učinkovitost**: oceniti je treba, ali so bila sredstva za doseganje načrtovanega uporabljena optimalno.

Naknadni nadzor se opravi na pobudo revizijskega urada ali na zahtevo parlamenta.”

*Vir: Izvlečki iz Splošnega poročila Seminarja IPU Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective, Bamako, Mali, november 2001*

## Revizija proračuna za varnost v praksi

Revizija proračuna za varnost je za parlament pravzaprav precej zapleten postopek, saj vključuje analizo vseh revizijskih poročil glede zadev, ki so neposredno povezane z varnostjo, in tudi zadev, ki so z njo povezane posredno, npr. trgovina, industrija, komunikacije ali denarni transferji. Največji izziv je ugotavljanje povezav med navidezno nepovezanimi dejavnostmi.

V praksi morajo ministrstva, ki so ključna za varnost – navadno so to ministrstva za obrambo, notranje zadeve, trgovino in industrijo ter v zadnjem času tudi za komunikacije in finance –, parlamentu redno posredovati poročila, v celoti podprta z dokumenti, ki izkazujejo način porabe dodeljenega denarja. Uporabljeni parlamentarni postopki lahko vključujejo: letna poročila oddelkov, pregled vseh sredstev s strani parlamentarnih odborov, revidirane letne računovodske izkaze vsakega ministrstva in razprave o porabi sredstev vsakega oddelka v parlamentu.

V idealnem primeru bi moral revizijski postopek omogočiti parlamentu, da oceni, ali so se v proračunskem obdobju upoštevale zakonitost, učinkovitost pri izdatkih in uspešnost pri doseganju zastavljenih ciljev.



**Okvir št. 61**

## **Vloga Državnega revizijskega urada Združenega kraljestva pri parlamentarnem nadzoru varnostnega sektorja**

Državni revizijski urad Združenega kraljestva (*UK National Audit Office*) je bil kot neodvisno telo ustanovljen leta 1983, načeluje mu generalni finančni inšpektor. Urad poroča parlamentu, koliko denarja je vlada porabila, izvaja finančne revizije in poroča o doseženi učinkovitosti glede na vložena sredstva.

### **▷ Finančna revizija**

Po zakonu sta vodja revizijskega urada in državni revizijski urad odgovorna za revizijo računovodskih izkazov vseh vladnih oddelkov in agencij ter za poročanje o rezultatih v parlamentu. Tako kakor drugi revizorji mora vodja državnega revizijskega urada oblikovati mnenje glede tega, ali v računovodskih izkazih ni večjih napačnih navedb. Prav tako mora potrditi, da imajo transakcije pri računovodskih izkazih ustrezno parlamentarno pooblastilo. Če državni revizijski urad ugotovi, da obstajajo večje napačne navedbe, bo vodja izdal mnenje s pridržkom. Če v računovodskih izkazih ni večjih napak ali nepravilnosti, vodja urada za parlament pripravi poročilo glede drugih pomembnih ugotovljenih dejstev. Takšna poročila lahko obravnava odbor za nadzor javnih financ spodnjega doma parlamenta.

### **▷ Presoja učinkovitosti glede na vložena sredstva**

Vodja državnega revizijskega urada vsako leto predstavi parlamentu približno 50 poročil o učinkovitosti glede na vložena sredstva, ki so jo vladni oddelki in drugi javni organi dosegli s svojimi viri. Državni revizijski urad preveri in poroča o varčnosti, učinkovitosti in uspešnosti javne porabe. Poročila lahko pokažejo slabe rezultate poslovanja ali poudarijo dobre prakse, prav tako pa se lahko revizijska pisarna osredotoči na dajanje priporočil za doseganje koristnih sprememb. Državni revizijski urad meni, da je z izvajanjem priporočil, ki so bila dana v zadnjih treh letih, vlada privarčevala 1,4 milijarde funtov. Poročila o učinkovitosti glede na vložena sredstva na obrambnem področju so v zadnjem času zajemala različne zadeve, kakršne so logistika helikopterskih enot, sistem prepoznavanja lastnih in tujih sil, vzdrževanje in popravila kopenskih oborožitvenih sistemov, zmanjšanje zalog in obnova glavne stavbe ministrstva za obrambo. Državni revizijski urad poroča tudi o napredku pri 30 največjih nabavnih projektih.

### **▷ Odnosi s parlamentom in krog odgovornosti**

Odnosi s parlamentom, zlasti pa z njegovim odborom za nadzor javnih financ, so bistveni za delo urada. Po zakonu je vodja državnega revizijskega urada član osebja spodnjega doma parlamenta in svoje glavno delo parlamentu tudi vedno predstavi. Na ta način deluje krog odgovornosti. Ko državni organ porabi javna sredstva, vodja revizije poroča parlamentu o pravilnosti, korektnosti in učinkovitosti porabe glede na vložena sredstva. Odbor za nadzor javnih financ sprejme na znanje poročilo najvišjega uradnika v tem javnem organu, nato pa da priporočila, na katera se mora vlada odzvati. Poleg tega državni revizijski urad odgovarja na več kakor 400 poizvedovanj posameznih članov parlamenta glede javne porabe.

*Vir: Tom McDonald, višji revizor za obrambo, Državni revizijski urad, Združeno kraljestvo, 2002*

## Bistveni elementi revizijskih uradov

Revizijski urad je eden najpomembnejših instrumentov parlamentarnega nadzora. Za svojo uspešnost bi moral imeti naslednje značilnosti:

- ✓ Zakonsko pooblaščen revizijski organ poroča parlamentarnemu odboru za javne finance, ki naj se razlikuje od proračunskega odbora.
- ✓ Imeti mora dostop do zaupnih dokumentov, da bi razumel odločitve, vendar pa se javno ne sme sklicevati na takšne dokumente.
- ✓ Imeti mora multidisciplinarne sposobnosti in strokovno znanje na področjih varnosti, obrambe, tehnike, financ in prava.

### Okvir št. 62

#### Gruzinski parlament in proračunski nadzor

Ob koncu leta 2001 so se člani gruzinskega parlamenta odločili, da parlamentarne razprave o proračunskem zakonu za leto 2002 odložijo za en mesec zaradi nestrinjanja glede osnovnih postavk in zaradi pomanjkanja časa za razpravo – vlada je namreč osnutek proračuna predložila prepozno. Istočasno je ministrstvo za obrambo ob pomoči ameriških strokovnjakov izdelalo sploh prvi program obrambnega proračuna. Člani parlamenta so imeli priložnost, da si ogledajo osnovne strukturne elemente oboroženih sil in si ustvarijo dobro obveščeno mnenje o obrambni porabi. Poleg tega je bil osnutek proračuna v skladu s standardi Nata – vsi stroški so bili razdeljeni v tri dele: osebje, vzdrževanje bojne učinkovitosti in investicije.

Z vidika parlamentarnega nadzora je bil osrednji problem v tem, da je parlament proračun odobril konec januarja 2002 in da (a) so predsednik, finančni minister ter obrambni minister izrazili različna mnenja o optimalnih izdatkih za obrambo; (b) so bile v zadnjem trenutku pri proračunskih postavkah narejene spremembe, ki zakonodajalcem niso bile pojasnjene; in (c) člani parlamenta niso bili obveščeni o predlaganem programu krčenja osebja v obrambnem ministrstvu in finančnih posledicah tega ukrepa. Hkrati so proračuni vladnih agencij, ki niso vključene v zakon o proračunu, dejansko ušli parlamentarnemu nadzoru.

Na koncu je bil program obrambnega proračuna bistveno okrnjen, saj je parlament odobril le 38 milijonov v gruzinski valuti (GEL) za porabo v obrambne namene, medtem ko je bilo v programih skupaj zahtevanih 71 milijonov GEL. V tem kontekstu bosta predsednik in svet za nacionalno varnost odločala, kako razdeliti proračunska sredstva med različne vladne strukture. Parlament bi lahko izkoristil to dragoceno priložnost za izvajanje demokratičnega nadzora s parlamentarno razpravo o proračunu in njegovi odobritvi.

*Vir: David Darchiashvili, vodja parlamentarnega raziskovalnega oddelka, parlament Gruzije, 2002*

# Kaj lahko storite kot član parlamenta

## Učinkovita neodvisna revizija

- ▷ Zagotovite, da bo ustanovitev vrhovne revizijske ustanove predvidena v ustavi ali zakonodaji, pri čemer naj bo določeno:
  - vrsta in vsebina odnosov med državnim revizijskim uradom in parlamentom;
  - potrebna stopnja neodvisnosti državnega revizijskega urada in njegovih članov ter uslužbencev, kot tudi njegova finančna neodvisnost;
  - da mora parlament preučiti in spremljati vladne odzive in ukrepe po poročilih, ki jih pripravi revizijski urad in parlamentarni odbor za javne finance.
  
- ▷ Preverite, ali se načela, zapisana v limski deklaraciji o direktivah za revizijske plačilne naloge – najdete jo na spletni strani [www.intosai.org](http://www.intosai.org) – odražajo v vaši nacionalni zakonodaji in praksi.

## Revizija zakonitosti, pravilnosti in rezultatov poslovanja

- ▷ Poskrbite, da bo državna revizijska institucija, ko pride do varnostnih vprašanj, pokrivala tri omenjene vidike.
- ▷ Zagotovite, da bo parlament prišel do vseh potrebnih spoznanj in jih upošteval pri dodelitvi novih sredstev na tem področju tudi takrat, kadar poteka revizijski postopek glede izdatkov za varnost *post facto*.
- ▷ Večina revizijskih poročil je omejena na revizijo finančnih zadev. Zakonsko določeni revizijski organ mora biti sposoben opravljati podrobne revizije rezultatov poslovanja pri posebnih projektih; če za to nima dovolj lastnega osebja s strokovnim znanjem in izkušnjami, naj za neodvisno oceno uporabi zunanje svetovalce.
- ▷ Zakonsko določeni revizijski organ mora opraviti tudi revizijo delovanja finančnih oddelkov nacionalnovarnostnih struktur.



VII. del

**Človeški viri  
v varnostnem sektorju:  
zagotavljanje profesionalizma in  
demokratskega nadzora**



# Spodbujanje demokratičnih vrednot v varnostnem sektorju

Demokratično vzgojo in držo oboroženih sil je treba spodbujati, tako da se vojska lahko ustrezno vključi v družbo in ne predstavlja nevarnosti za demokracijo. V različnih delih sveta so izkušnje pokazale, da lahko vojska, ki ni ustrezno vodena in demokratično nadzorovana ali ni popolnoma vključena v družbeno strukturo, predstavlja grožnjo za demokracijo v naslednjih oblikah:

- ✓ izvajanje neustavnega vpliva ali celo izvedba vojaškega državnega udara;
- ✓ opravljanje nedovoljenih vojaških ali poslovnih dejavnosti;
- ✓ pretirano visoka poraba virov, ki jih potrebujejo drugi družbeni sektorji;
- ✓ napačna poraba javnih sredstev;
- ✓ kršitev človekovih pravic, npr. plenjenje, ropanje, uporaba nezakonitega nasilja in posilstva.

## Mehanizmi za ustvarjanje demokratičnega razpoloženja med osebjem v varnostnem sektorju

Spodbujati demokratično držo oboroženih sil pomeni v okviru vojaške organizacije ustvarjati mehanizme, ki povečujejo ozaveščenost glede demokratičnih vrednot in institucij, pa tudi o človekovih pravicah in njihovem spoštovanju. Omenjeni notranji mehanizmi so potrebni kot dopolnitev parlamentarnega, vladnega in civilnega nadzora nad oboroženimi silami. Pri krepitevi demokratičnega razpoloženja uniformiranega osebja lahko pomagata naslednja dva elementa.

### Prisega zvestobe ustavi in državnim institucijam

Odgovorno vladanje vključuje vcepjanje vrednot javne službe in etike poslušnosti do pravne države ter spoštovanje ustave in državnih institucij v varnostnem sektorju. Vojaki in drugi varuhi demokratične družbe morajo priseči zvestobo ustavi in državnim institucijam, ne pa določenemu političnemu voditelju. Takšna "neosebna" prisega zvestobe simbolno kaže, da nacionalnovarnostne strukture niso zveste aktualni vladi, marveč ustavi in zakonom, ki jih sprejemajo legitimni predstavniki ljudstva. Civilni nadzor varnostnega sektorja bi moral vključevati ozaveščenost o jasni naravi vojaške prisega in védenje o tem, kaj je treba storiti pri njenem izpolnjevanju.

## Jasno določen notranji red varnostnega sektorja

Odločilno je, da se zaradi demokratičnega nadzora utrdi pravni okvir notranjega reda v varnostnem sektorju. To zajema naslednje:

- ✓ omejevanje ustavnih pravic častnikov;
- ✓ sprejemanje ali revidiranje zakona o obveznem služenju vojaškega roka, zakona o vojaški dolžnosti in vojaškega kazenskega zakonika, ki vzpostavljajo pravni okvir v skladu z ženevskimi konvencijami;
- ✓ obveza osebju, da ne uboga nezakonitih ukazov.

V večini držav kljub temu, da ustava zagotavlja pravice in osnovne svoboščine vseh državljanov, lahko podrejeni zakoni omejuje te pravice za vojaške uslužbence, če je to potrebno zaradi posebnih vojaških nalog. Zato imajo vojaški uslužbenci načelno enake pravice kakor drugi državljani, saj so le državljani v uniformi, vendar pa obstajajo tudi uveljavljene omejitve, ki se nanašajo: na svobodo govora, saj imajo vojaški uslužbenci dostop do tajnih dokumentov; na svobodo gibanja zaradi vojaške oz. varnostne pripravljenosti in na pravico, da so izvoljeni na politično funkcijo. Vse demokracije pa državljanjskih pravic vojaških uslužbencev ne omejujejo enako. Npr. v skandinavskih državah, v Nemčiji in na Nizozemskem imajo vojaški uslužbenci pravico do ustanovitve sindikata in vključitve vanj, medtem ko so v drugih državah upravičeni samo do oblikovanja stanovskih združenj in vključevanja vanje. V vseh primerih so omejitve natančno opisane v podrejenih zakonih ter so vedno neposredno povezane s posebnim položajem vojaških uslužbencev in nacionalno varnostjo.

## Vojaška stanovska združenja in sindikati

V številnih državah je za zaščito interesov prostovoljne in/ali naborniške vojske prepovedano oblikovanje sindikatov in vključitev vanje. Običajni argument proti sindikatom vojaškega osebja je, da bi lahko oslabili disciplino in red v oboroženih silah. Druge države pa v skladu z 11. členom Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah svojemu vojaškemu osebju dovolijo ustanavljati stanovska združenja ali celo sindikate in vključevanje vanje. Mednje sodijo Avstrija, Belgija, Češka republika, Danska, Finska, Nemčija, Madžarska, Irska, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Rusija, Slovaška, Slovenija, Švedska in Švica. V omenjenih državah imajo stanovska združenja ali sindikati vojaškega osebja različne pravice, odvisno od vrste združenja. Vsi imajo pravico do posvetovanja z ministrom za obrambo in nekateri od njih celo do pogajanj o pogojih zaposlitve. V obeh primerih spodbujajo izboljšanje pogojev za zdravje in varnost vojaških uslužbencev in zagotavljajo podporo posameznim članom, npr. v pravnih sporih med vojaškim osebjem in njihovim delodajalcem. Evropa ima dve krovni organizaciji za vojaško osebje: ena je v Bruslju, in sicer EUROMIL, ki je edina evropska organizacija za vojaško osebje ne glede na njihov status, druga pa je Evropski svet naborniških organizacij (*European Council of Conscript Organisations – ECCO*) v Stockholmu.



**Okvir št. 63**

## **Priporočilo Sveta Evrope o pravici do združevanja za poklicne pripadnike oboroženih sil**

“1. Parlamentarna skupščina zahteva /.../ zagotovitev pravice do združevanja poklicnim pripadnikom oboroženih sil v normalnih okoliščinah, vendar s prepovedjo pravice do stavke. /.../

4. V preteklih letih so vojske v nekaterih državah članicah prešle z naborniškega sistema popolnjenja na popolnoma poklicnega. Posledično postajajo vojaške osebe vedno bolj 'redni' uslužbenci, njihov delodajalec pa je ministrstvo za obrambo, ki bi moralo v celoti izpolnjevati pogoje glede pravic zaposlenih, določenih v Evropski konvenciji o človekovih pravicah in v Evropski socialni listini.

5. Kadar vojska ni v akciji, bi pripadniki oboroženih sil kot 'državljeni v uniformi' morali uživati popolno pravico do ustanovitve posebnih združenj, ki so ustanovljena za zaščito njihovih poklicnih interesov v okviru demokratičnih institucij, ter pravico do vključitve in dejavnega sodelovanja v njih, medtem ko opravljajo svoje službene dolžnosti.

6. Vojaško osebje bi moralo imeti pravico do uveljavljanja enakih pravic, vključno s pravico včlanitve v zakonite politične stranke.

7. Zato skupščina priporoča, da odbor ministrov pozove vlade držav članic:

- i. da dovolijo pripadnikom oboroženih sil in vojaškemu osebju organizirati se v reprezentativna stanovska združenja s pravico pogajanja glede zadev, ki se nanašajo na plače in pogoje dela;
- ii. da za pripadnike oboroženih sil umaknejo vse dosedanje nepotrebne omejitve glede pravice do združevanja;
- iii. da dovolijo pripadnikom oboroženih sil in vojaškemu osebju članstvo v zakonitih političnih strankah;
- iv. da vključijo te pravice v vojaške predpise in zakonike držav članic;
- v. da preučijo možnost ustanovitve urada varuha človekovih pravic, na katerega se vojaško osebje lahko obrne ob delovnih sporih ali sporih, povezanih z izvajanjem službe.

8. Skupščina prav tako poziva odbor ministrov, da preuči možnost revidiranja besedila Evropske socialne listine s spremembo njenega 5. člena, ki naj se glasi: Za zagotavljanje ali spodbujanje svobode delavcev in delodajalcev do ustanavljanja lokalnih, državnih ali mednarodnih organizacij za zaščito njihovih gospodarskih in socialnih interesov ter vključevanja vanje se strani zavežejo, da nacionalna zakonodaja ne bo takšna, da bi škodovala, niti se ne bo uporabljala na način, ki bi škodoval tej svobodi. Obseg, do katerega veljajo predvidena jamstva v tem členu za policijo in pripadnike oboroženih sil, se določi z nacionalno zakonodajo ali predpisi.”

*Vir: Priporočilo št. 1572,  
Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, 3. september 2002*

## **Spodbujanje izobraževanja o ključnih vrednotah in normah**

Izobraževanje vojaških uslužbencev bi moralo imeti za cilj oblikovanje vojaških uslužbencev kot strokovnjakov, ki so predani in pripravljeni na svoje naloge. Izobraževanje bi moralo biti politično nevtralnno in nikakor ne bi smelo vključevati politične ideologije in elementov propagande. Vključevati pa bi moralo programe o demokraciji, ustavnem, mednarodnem in humanitarnem pravu ter človekovih pravicah. Zagotavljanje izobraževanja in usposabljanja iz mednarodnega humanitarnega prava in mednarodnega prava človekovih pravic je posebnega pomena za spodbujanje demokratičnih vrednot v tem sektorju. Za seznanitev z mednarodnim humanitarnim pravom lahko člani parlamenta posežejo po priročniku za člane parlamenta z naslovom Spoštovanje mednarodnega humanitarnega prava, ki sta ga leta 1999 izdala IPU in Mednarodni odbor Rdečega križa (Priročnik št. 1). Mednarodni odbor Rdečega križa in Urad Visokega komisariata ZN za človekove pravice (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – UNHCHR*) zagotavljata tehnično pomoč državam, ki želijo krepiti svojo sposobnost zagotavljanja spoštovanja tako mednarodnega humanitarnega prava kot mednarodnega prava človekovih pravic.

## **Zagotavljanje politične nevtralnosti in neaktivne vpletenosti**

Nacionalnovarnostne strukture morajo biti politično nevtralne in zato političnim strankam v vojašnicah ni dovoljena politična kampanja. Medtem ko je v nekaterih državah aktivnim vojaškim uslužbencem dovoljeno, da postanejo člani politične stranke, v drugih, zlasti postkomunističnih, vojaškemu osebju ni dovoljeno vključevanje v stranke. Tako npr. na Poljskem za zaposlene na notranjem ministrstvu, kot so uslužbenci obveščevalnih služb in policije, velja prepoved članstva v političnih strankah. V večini držav vojaški uslužbenci ne morejo biti člani nacionalnega parlamenta. V nekaterih, npr. na Nizozemskem in v Nemčiji, pa aktivni vojaški uslužbenci lahko postanejo člani lokalnih ali regionalnih skupščin.

## **Nacionalnovarnostne strukture kot zrcalo družbe**

Načelno morajo biti vsa delovna mesta v varnostnem sektorju odprta vsem državljanom ne glede na spol, politično pripadnost, razred, raso ali veroizpoved. Najboljši moški ali ženska na najboljšem delovnem mestu mora biti najpomembnejše merilo za izbiro. Številne države ugotavljajo, da bi moralo biti osebje nacionalnovarnostnih struktur, zlasti policije in oboroženih sil, zrcalo širše družbe. Omenjene države uvajajo posebne politike za spodbujanje tistih družbenih skupin, ki so v nacionalnovarnostnih strukturah premalo zastopane, da bi v njih zaprosile za delo.

## **Uzakonitev nepokorščine proti nezakonitim in žaljivim ukazom**

Zakonodaja ureja položaj, obseg, delovanje, sodelovanje, dodeljevanje nalog, poročanje, dolžnosti in nadzor vseh nacionalnovarnostnih struktur. Nacionalnovarnostne strukture nimajo pooblastil, razen če ta niso določena z zakonom. Kar se tiče vojske, posebna zakonodaja, npr. zakon o vojaškem osebju ali vojaški kazenski zakonik, določa omejitve ukazov, ki jih morajo izpolnjevati vojaki. V številnih državah omenjeni zakoni zahtevajo od vsakega poveljnika, da vsakokrat, ko izda povelje, spoštuje pravno državo, in s tem dejansko omejujejo njegova pooblastila. Iz tega izhaja, da imajo vojaški uslužbenci dolžnost zavrniti izpolnitev nezakonitih (kaznivih) ukazov; noben vojaški uslužbenec ne

more opravičiti svojih dejanj s sklicevanjem na ukaz, ki mu nalaga izvršitev kaznivega dejanja; poleg tega vojaškim uslužbencem ni treba izpolniti ukaza, če ta ni povezan z njihovimi dolžnostmi ali če žali človeško dostojanstvo. To pomeni, da so vojaški uslužbenci vedno individualno odgovorni za svoja dejanja, tudi če zanje prejmejo ukaz nadrejenih.

Najvišje vojaško vodstvo bi bilo treba spodbuditi, da deluje kot zgled in da javno pove, da nedemokratični, protiustavni ali neustavni oz. nemoralni ukazi ali dejanja vojakov niso dovoljeni. To je zlasti pomembno za oborožene sile nekdanjih vojaških diktatur. Ko se je Argentina vrnila v demokracijo, so npr. visoki generali argentinske vojske izjavili, da *“cilj ne opravičuje sredstev”* in da *“kdor koli daje nemoralne ukaze in kdor koli se jim pokorava, s tem krši zakon”*. S temi izjavami so jasno povedali, da bi moral biti vsak vojak individualno odgovoren za kazniva dejanja in prekrške in se ne bi mogel sklicevati na to, da je ubogal (nezakonite) ukaze, ki jih je prejel od nadrejenih.

S tem je povezano vprašanje preprečevanja nekaznovanja in boja proti nekaznovanju. Treba bi bilo zagotoviti, da pristojni upravni ali sodni organ kaznuje kakršno koli poklicno neustrezno ravnanje ter vse kršitve mednarodnega humanitarnega prava in prava človekovih pravic.

### **Vzpostavitev meril za imenovanje vodilnega varnostnega osebja**

Osebe na vodilnih delovnih mestih v nacionalnovarnostnih strukturah, kakor je vrhovni poveljnik oboroženih sil ali direktor obveščevalnih služb, imenuje vlada ali ministrstvo za obrambo. V nekaterih državah so imenovanja na vodilne položaje predmet parlamentarne obravnave in/ali soglasja. Čeprav visoke uradne osebe imenuje civilno politično vodstvo, so v izbirnem postopku najpomembnejša strokovna merila.

### **Civilne osebe v vrhovnem upravljanju varnosti**

Nezadnje bi z vidika odgovornega vladanja morale imeti nacionalnovarnostne strukture, kakršne so oborožene sile, v najvišjem vodstvenem organu civilne osebe. Glavni razlog za to je, da ustreznemu ministru ne bi svetovali samo generali, temveč tudi civilne osebe, kar bi zagotovilo uravnotežen postopek sprejemanja odločitev.

## ***Profesionalna etika***

Profesionalna delovna etika je oblikovana na praksah, predpisih in politikah. Vojaški uslužbenci bi morali biti pripravljeni sodelovati z državnimi institucijami in bi morali spoštovati ustavo, biti predani javni službi, izvajati svoje dolžnosti uspešno in učinkovito ter ne bi smeli zlorabljati moči ali tratiti javnega denarja. Pomembno je, da je za profesionalno etiko značilno prostovoljno in ne samo prisilno izpolnjevanje nalog. Prostovoljno izpolnjevanje nalog pa pomeni, da imajo vojaški uslužbenci pozitiven odnos do ustave in državnih institucij, ker so ponotranjili demokratične vrednote svoje družbe.

Številne države so sprejele kodeks ravnanja, ki ureja ravnanje njihovih vojaških uslužbencev. Primer nemške profesionalne etike za oborožene sile je opisan v Okviru št. 64.

**Okvir št. 64**

## **Vodenje in državljanska vzgoja v nemških oboroženih silah: načela Notranjega vodenja “Innere Führung”**

“Med razpravo o ustanovitvi zvezne vojske (Bundeswehr) po drugi svetovni vojni je bil zasnovan koncept z naslovom Notranje vodenje (moralno vodstvo in državljanska vzgoja). Gre za način preobrazbe oboroženih sil z zavestnim odmikom od prejšnjih tradicij. /.../ Obstaja splošno soglasje, da načela Notranjega vodenja po eni strani dajejo osnovne smernice za notranjo organizacijo zvezne vojske, po drugi pa za njeno vključevanje v državo in družbo.

/.../ Z Notranjim vodenjem naj bi kakršne koli napetosti ali spore, ki bi nastali med posameznimi pravicami in svoboščinami službenega osebja kot državljanov na eni strani in zahtev glede vojaških dolžnosti na drugi, omejili na sprejemljivo raven. Vodstveno obnašanje višjih častnikov mora biti prežeto s spoštovanjem človeškega dostojanstva, kar je osnova našega /nemškega – op. strok. prev./ ustavnega reda. /.../

Cilj omenjenega načela navzven je spodbuditi vključevanje zvezne vojske kot institucije v državo in družbo ter vključevanje njenega celotnega osebja kot individualnih državljanov. Namen pa je tudi razpršiti vse skrbi, da bi zvezna vojska postala država v državi, kar je nevarnost, ki se skriva v vseh oboroženih silah.

Cilji Notranjega vodenja so:

- ▷ polno ozaveščanje vojaškega osebja o političnih in zakonskih osnovah zvezne vojske, pa tudi o namenu in smislu njihovega vojaškega poslanstva;
- ▷ spodbujanje vključevanja zvezne vojske in njenega osebja v državo in družbo ter oblikovanje večje javne ozaveščenosti in razumevanja njihovega poslanstva;
- ▷ krepitev pripravljenosti osebja, da vestno izvaja svoje dolžnosti, ter vzdrževanje discipline in enotnosti znotraj oboroženih sil;
- ▷ zagotovitev, da je notranja sestava oboroženih sil organizirana na podlagi spoštovanja človeškega dostojanstva ter zakonskega in ustavnega reda, in omogočanje učinkovitega izvajanja poslanstva oboroženih sil.

Dejansko bistvo in cilji Notranjega vodenja v vsakdanjem vojaškem življenju so določeni v številnih zakonih, odredbah in predpisih o opravljanju službe.”

*Vir: Spletna stran nemškega zveznega parlamenta: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)*

Na mednarodni ravni sta bila doslej oblikovana dva etična kodeksa, ki določata referenčni okvir za profesionalno etiko vojaških uslužbencev demokratičnih družb. Najprej je leta 1979 Generalna skupščina ZN potrdila Mednarodni kodeks za uslužbence organov pregona (gl. Okvir št. 65). Kodeks je splošen in ga uporabljajo ne samo uniformirani uslužbenci, marveč tudi vsi javni uslužbenci, ki delajo v organih pregona.

Okvir št. 65

**Etični kodeks za uslužbence organov pregona**

*Sprejet z Resolucijo Generalne skupščine ZN 34/169 17. decembra 1979*

- 1. člen** – Uslužbenci organov pregona v vsakem trenutku izpolnjujejo svojo dolžnost, ki jim jo nalaga zakon, tako da služijo skupnosti in varujejo vse osebe pred nezakonitimi dejanji v skladu z visoko stopnjo odgovornosti, ki jo zahteva njihov poklic.
- 2. člen** – Pri izpolnjevanju svoje dolžnosti morajo uslužbenci organov pregona spoštovati in varovati človeško dostojanstvo ter vzdrževati in podpirati človekove pravice vseh ljudi.
- 3. člen** – Uslužbenci organov pregona lahko uporabijo silo samo v skrajnem primeru in v obsegu, ki je potreben za izvajanje njihove naloge.
- 4. člen** – Zadeve zaupne narave, s katerimi razpolagajo uslužbenci organov pregona, se obravnavajo kot zaupne, razen če se za izvajanje naloge ali zaradi potreb sodstva izrecno zahteva drugače.
- 5. člen** – Uslužbenec organa pregona ne sme povzročiti, spodbujati ali dopustiti nobenega dejanja mučenja ali drugega krutega, nehumanega ali ponižujočega ravnanja ali kazni, prav tako se ne sme sklicevati na ukaze nadrejenega ali izredne okoliščine, kakršno je vojno stanje ali nevarnost vojne, grožnja nacionalni varnosti, notranjepolitična nestabilnost ali kakršen koli drug javni izredni dogodek, kot opravičila za mučenje ali drugo kruto, nehumano ali ponižujoče ravnanje ali kaznovanje.
- 6. člen** – Uslužbenci organov pregona morajo zagotoviti polno zaščito zdravja pridržanih oseb in morajo nemudoma ukrepati, da zagotovijo zdravniško pomoč, kadar koli je potrebna.
- 7. člen** – Uslužbenci organov pregona ne smejo zagrešiti nobenega dejanja korupcije. Prav tako morajo strogo nasprotovati vsem takšnim dejanjem in se proti njim bojevati.
- 8. člen** – Uslužbenci organov pregona morajo spoštovati zakon in ta kodeks. Prav tako morajo po svojih najboljših močeh preprečevati vsakršno njuno kršitev in se ji strogo upreti. Uslužbenci organov pregona, ki utemeljeno menijo, da je bil ta kodeks kršen ali da bi se takšna kršitev lahko zgodila, morajo poročati o zadevi nadrejenim organom in po potrebi drugim ustreznim organom, pooblaščenim za pregled ali sanacijo stanja.

*Opomba: Vsak člen tega etičnega kodeksa vključuje komentar, ki v tem razdelku ni prikazan. Celoten dokument je dostopen na: [www.un.org](http://www.un.org).*

Drugi etični kodeks je Kodeks ravnanja OVSE o politično-vojaških vidikih varnosti (gl. Okvir št. 66). Namenjen je uslužbencem vseh organizacij varnostnega sektorja in določa smernice za osebje oboroženih sil. Določa, da morajo vojaške osebe upoštevati načela zakonitosti, demokracije, nevtralnosti, spoštovanja človekovih pravic in skladnosti z mednarodnim humanitarnim pravom. Opozarja, da je lahko vojaški uslužbenec za kršitve humanitarnega prava individualno odgovoren. Vključuje pa zadeve, za katere navadno velja, da sodijo v domačo pravno pristojnost države. Tako predstavlja ta kodeks ključni

napredek na področju pristojnosti države, se pravi na področju, ki je bilo doslej skrbno varovano. Vse od leta 1994, ko so ga države OVSE podpisale, so nadaljevale s pripravo norm glede tega, kako zaposlovati, izobraževati in usposablјati svoje enote ali jim ukazovati. To je povezano s pomembnim elementom v kodeksu, ki navaja, da bi bilo treba nadaljnjo profesionalizacijo oboroženih sil prilagoditi njihovemu ustreznemu demokratičnemu nadzoru.

#### **Okvir št. 66**

### **Kodeks ravnanja OVSE o politično-vojaških vidikih varnosti (1994): ključne značilnosti**

- ▷ Široka zasnova notranjih sil, ki vključuje obveščevalne službe, paravojaške formacije in policijo. Te določbe uveljavljajo dolžnost držav, da ohranjajo omenjene sile pod učinkovitim demokratičnim nadzorom prek organov z demokratično legitimnostjo (20. in 21. odstavek).
- ▷ Zagotovitev zakonodajnega soglasja za obrambni proračun in spodbujanje varčnosti pri vojaških izdatkih. Transparentnost in dostop javnosti do informacij v zvezi z oboroženimi silami (22. odstavek).
- ▷ Politična nevtralnost oboroženih sil (23. odstavek). Osebe oboroženih sil je lahko individualno odgovorno za kršitve mednarodnega humanitarnega prava (31. odstavek).
- ▷ V miru in v vojni se oborožene sile upravljajo, usposablјajo in opremlјajo ter se jim ukazuje v skladu z določbami mednarodnega prava (34. odstavek).
- ▷ Uporaba sile pri izvajanju notranjih varnostnih misij mora biti sorazmerna z izvedbenimi potrebami. Oborožene sile bodo storile vse, da bi se izognile poškodbam civilnih oseb ali njihove lastnine (36. odstavek).
- ▷ Uporaba oboroženih sil ne more omejiti miroljubnega in zakonitega uveljavljanja človekovih in državlјanskih pravic posameznikov ali odvzeti pravice do njihove nacionalne, verske, kulturne, jezikovne ali etnične identitete (37. odstavek).

*Vir: OSCE Code of Conduct, VII. in VIII. del, spletna stran OVSE: [www.osce.org](http://www.osce.org),  
in spletna stran OSCE Code of Conduct:*

*[http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor\\_COD\\_65130](http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130)*

## **Vojaško sodstvo**

Zahteve po vojaški disciplini temeljijo na številnih pogojih, ki izhajajo iz edinstvene narave vojaškega poslanstva. Vojaška skupnost ima npr. drugačen pogled na kaznivo ravnanje kakor civilna skupnost. Civilnega uslužbenca ne more doleteti kazenski pregon, če zapusti svoje delovno mesto ali če dodeljenega dela ni ustrezno opravil. Delodajalec lahko odpusti zaposlenega zaradi slabih rezultatov in zavrne priporočilo za zaposlitev kje drugje, vendar pa ne more prepustiti zadeve kazenskemu sodišču. Na drugi strani pa vojaško osebe doleti kazenski pregon zaradi zapustitve delovnega mesta ali neizvršitve naloge v skladu

s posebnimi standardi in zahtevami. Takšno ravnanje ne pomeni le zanemarjanja dolžnosti, temveč tudi ogrožanje varnosti in blaginje drugega vojaškega osebja. Drugi primeri vojaških kršitev, ki jih civilna družba ne pozna, so ponarejanje nabornih seznamov s ciljem izogibanja vpoklicu, dezerterstvo, odsotnost brez dovoljenja za odhod, izostanek, nespoštovanje nadrejenih častnikov, upor, pomoč sovražniku in spanje med opravljanjem dolžnosti.

Našteto sproža ključno vprašanje: katera kazniva dejanja bi morala biti pod pristojnostjo vojaškega sodstva in katera pod civilno? Načelno bi bilo treba vojaška sodišča uporabiti omejeno, pristojnost civilnih sodišč pa bi morala prevladovati do največje možne mere. Pristojnost vojaškega sodstva bi bilo treba omejiti na tista kazniva dejanja, ki so bila storjena pri izvajanju vojaških funkcij, vojaški zakoniki pa bi se morali čim manj prekrivati s civilnim kazenskim pravom.

Pomembno je opozoriti, da v večini držav vojaška sodišča niso del sodstva, temveč del upravnih sodišč pod pristojnostjo oboroženih sil, ki so del izvršilne veje oblasti. To pomeni, da vojaški sodniki navadno niso imenovani na podlagi ustavnih določb in zahtev za imenovanje sodnikov. Vendar pa je pomembno upoštevati, da bi sodstvo v vseh primerih moralo nadzorovati vojaška sodišča. V številnih državah so to naredili z ustanavljanjem civilnih pritožbenih sodišč kot pritožbenih instanc za vojaško sodstvo.

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

Zagotovite, da:

1. bo vojaško osebje priseglo zvestobo ustavi, pravni državi in državnim institucijam, ne pa posameznikom;
2. se bodo kot standardni del kakršnega koli vojaškega usposabljanja spodbujale ključne vrednote in norme demokracije, državljske pravice in humanitarno pravo;
3. vojaški častniki ne morejo postati člani parlamenta;
4. bo izbira novih vojakov in častnikov temeljila na profesionalnih merilih;
5. se bo legalizirala dolžnost vojaških uslužbencev, da se ne pokorijo nezakonitim (kaznivim) in žaljivim ukazom;
6. bo za vojaško etiko značilno prostovoljno izpolnjevanje nalog, ki ga podpirajo ustrezni kodeksi ravnanja;
7. bo pristojnost vojaškega sodstva čim bolj omejena in da se bo mogoče zoper odločbe vojaških sodišč pritožiti pred civilnimi kazenskimi sodišči; ➔

8. bodo nacionalnovarnostne strukture – po zakonodaji in v praksi – odgovorne vsakemu od glavnih konstitutivnih elementov države (gl. v tem poglavju prej omenjeno individualno odgovornost vojaških uslužbencev) ter da bodo notranji mehanizmi odgovornosti teh struktur zagotovljeni z zakonom, pri čemer je treba poskrbeti za notranjo preiskavo domnevnega neustreznega ravnanja in javnih pritožb ter za kaznovanje odgovornih; nadzorujte, da se takšni mehanizmi uporabljajo in da so učinkoviti. Poskrbite, da bo parlament zahteval neodvisne preiskave, in zagotovite, da bodo osumljenci ustrezno obravnavani.

### **Državljske pravice vojaških uslužbencev**

- ▷ Z zakonom je treba omejiti državljanske pravice vojaških uslužbencev, da se zagotovi (vojaška) pripravljenost in politična nevtralnost teh struktur.
- ▷ Zavedati se je treba, da mora biti kakršno koli omejevanje državljskih pravic neposredno povezano z edinstveno naravo in nalogami nacionalnovarnostnih struktur, npr. monopolum sile v družbi.
- ▷ Pristanek na omejitve pri državljskih pravicah je treba nadomestiti z uvedbo učinkovitih postopkov za reševanje pritožb in odpravljanje nepravilnosti.

### **Pokorščina**

- ▷ Zakonsko je treba zagotoviti, da imajo vojaški uslužbenci vključno z naborniki pravico do nepokorščine pri nezakonitih in neetičnih ukazih ter pri ukazih, ki so v nasprotju z mednarodnimi človekovimi pravicami in normami humanitarnega prava.
- ▷ Zagotoviti je treba, da se ta dolžnost izvaja z disciplinskim sistemom v okviru nacionalnovarnostnih struktur.

### **Zlorabe in korupcija**

- ▷ Treba se je hitro odzvati, če med zaposlenimi v varnostnem sektorju izbruhnejo škandali ali izgrede, kakršna sta korupcija in nasilje.
- ▷ Zagotoviti je treba, da se opravijo ustrezne poglobljene preiskave ter da po potrebi pristojni organi določijo sankcije in jih nemudoma uporabijo.
- ▷ Sprejeti je treba zakonodajo, ki osebju vojaških in drugih nacionalnovarnostnih struktur prepoveduje, da si poiščejo dodatne zaposlitve ali se individualno ali kot skupina oz. organizacija vključujejo v komercialne posle.



## Kadrovski menedžment v varnostnem sektorju

Delo v vojski je poklic z nekaterimi posebnostmi, kakršne so fizično tveganje, redne premestitve, pogosta ločenost od družin itd. Parlamenti se morajo zavedati, da vojska “ni samo še ena izmed zaposlitev”. Ustrezni kadrovski menedžment, vključno z ustreznim pridobivanjem osebja, izbiro, zaposlovanjem, plačilom, izobraževanjem in sistemom nagrajevanja, je ključen za razvoj profesionalnega varnostnega sektorja, ki je v skladu z demokratičnimi načeli ter upošteva pravno državo in civilno nadvlado.

Parlamenti morajo nadzorovati oblikovanje in vzdrževanje profesionalnih nacionalno-varnostnih struktur. Morali bi zagotoviti, da se načrti kadrovskega menedžmenta razvijajo in izvajajo, kar privede do demokratične in profesionalne delovne sile. Poleg tega bi morali nadzirati, ali se država do vojaških uslužbencev obnaša kot poštena delodajalka glede plač, delovnih pogojev, dodatkov, pokojnin itd.

### Okvir št. 67

#### Kadrovski menedžment: ključne točke za člane parlamenta

Parlamente je treba obvestiti o naslednjih točkah vladnih predlogov glede kadrovskega menedžmenta v nacionalno-varnostnih strukturah.

#### Zadeve splošne politike

- ▷ Ali je parlament pozvan k odobritvi politike kadrovskega menedžmenta v nacionalno-varnostnih strukturah bodisi kot dela predloga letnega proračuna ali kot ločenega dokumenta?
- ▷ Ali so politike kadrovskega menedžmenta ter sestave sil realistične in sprejemljive z vidika proračuna in nacionalnega gospodarstva?

#### Prednosti in splošni pogoji

- ▷ Ali parlament določa maksimalno število uslužbencev, npr. v oboroženih silah, policiji ali obveščevalnih službah?
- ▷ Ali parlament odloča o zgornjih omejitvah števila oseb, ki imajo posamezne čine?
- ▷ Ali javnost pozna vse politike kadrovskega menedžmenta?
- ▷ Ali parlament prejema vse potrebne informacije: skupno število ljudi po činih, plače, funkcije, prosta delovna mesta itn.?
- ▷ Ali reformne politike varnostnega sektorja obravnavajo socialne posledice odpuščanja uslužbencev? ↻

### Nabor in izbira

- ▷ Ali so vsa delovna mesta odprta za vsakega državljana, vključno z ženskami, če je to določeno z zakonom?
- ▷ Ali je vzpostavljen odprti sistem zaposlovanja v nacionalnovarnostnih strukturah kot nasprotje zaprtega nabornega sistema, v katerem za službo lahko zaprosijo samo določeni deli družbe?
- ▷ Ali so pri izbiri kandidatov upoštevana strokovna merila?
- ▷ Ali je v nacionalnovarnostnih strukturah veliko prostih mest?
- ▷ Ali je pri prvem izbiranju veliko kandidatov neustreznih?

### Zaposlovanje

- ▷ Ali je vodilno načelo zaposlovanja in napredovanja vojaških uslužbencev utemeljeno na podlagi zaslug in kakovosti, ki jih dosegajo v praksi?
- ▷ Ali je vzpostavljen občasni strokovni sistem ocenjevanja?
- ▷ Ali je ta sistem transparenten, nepristranski in pošten?
- ▷ Ali nacionalnovarnostne strukture zagotavljajo vabljuje in spodbudne poklicne priložnosti?
- ▷ Ali je vojaškim uslužbencem prepovedano opravljati drugo plačano delo?
- ▷ Ali imajo najvišji poveljniki terenske izkušnje in ali služijo v mirovni misijah v tujini?
- ▷ Ali se minister za obrambo (ali drugi ustrezní ministri) posvetuje s parlamentom ali ustreznim parlamentarnim odborom ob visokih imenovanjih, kakršno je imenovanje načelnika generalštaba?

### Nagrajevanje

- ▷ Ali so plače vojaških uslužbencev dovolj visoke v primerjavi s plačami v drugih poklicih, kar omogoča nacionalnovarnostnim strukturam, da so na trgu dela konkurenčne zasebnim podjetjem?
- ▷ Ali se plače redno izplačujejo?
- ▷ Ali so vojaški uslužbenci nagrajeni po zaslugah in kakovosti?
- ▷ Ali dejansko izvajanje nalog vojaških uslužbencev vpliva na njihovo nagrajevanje?
- ▷ Ali je sistem nagrajevanja pregleden za njegove uporabnike in širšo javnost?
- ▷ Kakšni so pomisleki glede sistema upokojevanja in pokojnin?
- ▷ Ali je v primerjavi s plačami in ugodnostmi drugega aktivnega osebja pokojninski načrt zaposlenih v vojski zadovoljiv? Kaj vojaški uslužbenci ob upokojitvi pridobijo in kaj izgubijo?

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### **Naloge in obseg delovne sile na varnostnem področju**

- ▷ Zagotoviti je treba, da so naloge, dodeljene oboroženim silam, pa tudi njihov obseg skladni z nacionalnimi gospodarskimi viri.

### **Nagrajevanje zaposlenih v nacionalnovarnostnih strukturah**

- ▷ Zagotoviti je treba primerljivost plač vojaških uslužbencev, hkrati pa po možnosti njihovo čim večjo konkurenčnost na trgu delovne sile in finančno zadostnost za dostojno življenje.
- ▷ Zagotoviti je treba, da se plače izplačujejo redno.
- ▷ Upoštevati je treba, da lahko neustrezne plače povzročijo nezanimanje za nacionalnovarnostne strukture in tako odvrnejo morebitne usposobljene mlade kandidate.
- ▷ Upoštevati je treba, da v danem okolju neustrezna raven plač in/ali njihovo neenakomerno izplačevanje lahko povzroči, da se nacionalnovarnostne strukture zatečejo h korupcijskim dejanjem ali celo izsiljevanju in nasilju.
- ▷ Finančne prednosti in privilegiji vojaških uslužbencev in njihovih vodij ne smejo biti takšni, da bi si ustvarili močan položaj in spodbudili nacionalnovarnostne strukture k poskusom političnega vplivanja. Morali bi biti javni in usklajeni s finančnimi prednostmi in privilegiji, ki jih imajo drugi vladni uslužbenci. Privilegiji bi morali biti skladni s posebnimi okoliščinami in nevarnostmi opravljanja službe.
- ▷ Zagotoviti je treba zadovoljiv načrt upokojevanja.

## Vojaški nabor in ugovor vesti

Ustave skoraj vseh držav vključujejo določilo, po katerem je obramba države dolžnost in moralna odgovornost vsakega državljana. Ponekod je ta dolžnost zakonsko obvezna kot služenje vojaškega roka, kar vključuje predpostavko, da je vsak državljan pripravljen služiti v oboroženih silah, kadar koli vlada meni, da je to potrebno. Nabor ter obvezno služenje vojaškega roka državljanov (v glavnem moških) sta pogosto predvidena v ustavi in vedno vključena v zakon, ki določa:

- ✓ kdo mora služiti obvezni vojaški rok;
- ✓ trajanje vojaškega roka;
- ✓ možnosti odloga oz. oprostitve;
- ✓ postopke rekrutacije;
- ✓ sankcije zaradi izogibanja naboru ter
- ✓ najnižjo in najvišjo starost vpoklicanih.

Poleg tega večina držav vključuje v zakone še pravico do zavrnitve nošenja orožja, to je ugovor vesti vojaški dolžnosti in civilno služenje.

### Koristnost in zaželenost naborništva

Številne države imajo še naprej naborno vojsko. Pomemben razlog za to je, da razumejo nabor kot dragoceno sestavino demokracije in nacionalne kulture. Vendar pa danes obveznemu služenju vojaškega roka oporekajo v državah po vsem svetu. V razpravah se obravnavajo vprašanja o koristnosti in zaželenosti vpoklica v moderno vojsko zaradi nove vrste oboroženih spopadov. Številne države so že odpravile ali pa v bližnji prihodnosti nameravajo odpraviti obvezno služenje vojaškega roka; leta 2001 ga je odpravila celo Francija, ki ga je v sodobni zgodovini "izumila". Nekateri napovedujejo konec množičnih armad, ki jih bodo nadomestile poklicne oborožene sile, ki so majhne, visoko tehnično razvite in premične.

**Okvir št. 68**

## Služenje vojaškega roka po svetu

Obveznost opravljanja vojaške dolžnosti: v večini držav je začetna starost za služenje vojaškega roka 18 let, v nekaterih državah pa 16, 17, 19 ali 20 let. Danes številne države sprejemajo kot naborniške vojake tudi ženske.

Trajanje vojaškega roka: navadno se razteza od šestih mesecev do treh let.

Ugovor vesti in civilno služenje vojaškega roka: približno polovica držav dopušča, da se osebam prizna ugovor vesti vojaški dolžnosti, in ima urejeno civilno služenje vojaškega roka.

V večini primerov je kazen za zavrnitev služenja vojaškega roka zapor.

*Vir: Poročilo generalnega sekretarja, pripravljeno po Resoluciji 83 (1995), UNCHR, 1997, E/CN.4/1997/99*

## Pozitivni in negativni vidiki naborništva

Pri analiziranju pozitivnih in negativnih vidikov naborništva naj bi člani parlamenta upoštevali naslednje:

### Zakaj ohraniti obvezno služenje vojaškega roka?

Argumenti v prid naborništva:

- ✓ Naborništvo je pogosto povezano z idejo demokracije, saj je zakonska obveznost in moralna odgovornost vsakega (večinoma moškega) državljana in vse udeležene obravnava enakopravno: vsi imajo obveznost služenja ne glede na razredno pripadnost, vero ali raso; v nekaterih državah velja obveznost tudi ne glede na spol, saj vpoklic velja za ženske in za moške.
- ✓ Naborniški vojaki so tudi državljeni v uniformi in njihova navzočnost pomaga preprečevati, da bi oborožene sile postale država v državi. Nabor se zato lahko šteje kot nekakšna demokratična povezava med družbo in oboroženimi silami.
- ✓ V splošnem je naborniška vojska cenejša od poklicne, saj so plače vpoklicanih vojakov veliko nižje od tistih, ki jih prejemajo poklicni vojaki.

Naborništvo združuje ljudi iz vseh plasti in delov družbe. Naborniški vojaki tako prinašajo oboroženih silam raznovrstno izobrazbo in delovne izkušnje, od računovodje ali inženirja do inštalaterja ali kmetovalca. Oborožene sile lahko različno izobrazbo in delovne izkušnje dobro uporabijo tudi med mirovnimi misijami, v katerih oborožene sile prispevajo h graditvi infrastrukture in institucij v postkonfliktnih deželah (če so naborniki v te misije seveda vključeni).

### Zakaj opustiti naborništvo?

Naša študija naborništva po svetu kaže naslednje glavne razloge za to, da se opustijo množične oborožene sile in naborni sistem vpoklica:

- ✓ V preteklih 25 letih, zlasti po hladni vojni, so se oborožene sile v številnih državah zmanjšale, torej je bilo potrebno manj vpoklicev za služenje v vojski (kar je včasih povzročilo javno nezadovoljstvo glede nepravilno razdeljenega bremena nabornišva). Zlasti so zmanjšale svoje oborožene sile države na evroatlantskem območju. Za države v Afriki in Aziji se zdi, da za zmanjševanje obsega svojih oboroženih sil po hladni vojni mirovno dividendo uporabljajo v manjšem obsegu.
- ✓ Oborožene sile postajajo vse bolj profesionalne in odvisne od sodobne tehnologije. Pogosto je potrebno dolgo usposabljanje, preden znajo vojaki ravnati z zahtevnimi sodobnimi oborožitvenimi sistemi. Ker naborniški vojaki navadno ne služijo roka dovolj dolgo, da bi se s temi sistemi seznanili, se oborožene sile vedno bolj opirajo na poklicne prostovoljne vojaše.
- ✓ Za mirovne misije niso dovolj le osnovne vojaške veščine, temveč tudi pogajalske in druge spretnosti ter znanja. Številni naborniški vojaki služijo rok premalo časa, da bi pridobili raven znanja in spretnosti, ki je zaželen za izvajanje zahtevnih mirovnih operacij v družbah, ki se skušajo spet normalizirati v obdobju po spopadih.
- ✓ V nekaterih državah ustava omejuje uporabo naborniških vojakov samo na obrambo nacionalnega ozemlja, pri čemer je z zakonom prepovedana razporeditev vpoklicanih vojakov v tujino.

#### Okvir št. 69

### Nadlegovanje nabornikov

V vojaški službi obstaja pogosto neformalna hierarhija med mladimi in starimi naborniki. Takšna neformalna hierarhija je pomembna, ker starejši naborniki učijo mlajše vojaških pravil in tradicije, kar prispeva k socializaciji vojske. V mnogih primerih pa starejši naborniki zlorabljajo neformalno hierarhijo za svoje lastne koristi, pri čemer silijo mlajše nabornike k prevzemanju dolžnosti, ki jim ne pripadajo, in jih nadlegujejo. Če neformalne hierarhije častniki ne nadzorujejo dovolj, jim lahko popolnoma uide izpod nadzora, posledica česar je, da se mlajši vojaški obvezniki spopadajo z nadlegovanjem, fizičnim nasiljem in zastraševanjem. Po mnenju Evropskega sveta naborniških organizacij (ECCO) je nadlegovanje eden glavnih problemov mladih vojaških nabornikov, katerega posledica so včasih hude poškodbe, ki jim občasno sledi trajna poškodba ali celo smrt ali samomor. Za zaščito nabornikov in za ugled vojaške službe bi bilo treba nadlegovanje preprečiti z uvedbo strogega častniškega nadzora. Poleg tega morajo notranje in zunanje institucije nadzora sodno preganjati skrajne primere in v vojaški službi vzpostaviti vladavino prava.

*Vir: Ilona Kiss, Rights of conscripts in peace time, 2001, dostopno na: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) and ECCO, Black Book on rights of conscripts in Central and Eastern Europe, 1996, <http://www.xs4all.nl/~ecco/>*

## Ugovor vesti in nadomestna civilna služba

Nekateri posamezniki imajo zaradi moralnih zapovedi, npr. verskih ("ne ubijaj"), ali osebnega prepričanja (nenasilje) pomisleke glede dolžnosti braniti domovino. Posledično za te posameznike ni neobičajno, da so strogo kaznovani, vključno s smrtno kaznijo, ker ne spoštujejo pravnega reda države.

V drugi polovici prejšnjega stoletja je postala ideja o pravici posameznika, da zavrne služenje v oboroženih silah in nošenje orožja, splošno sprejemljiva; mnoge države so jo celo uzakonile. Ta težnja je sovpadala s koncem obvezne vojaške dolžnosti v nekaterih državah (Velika Britanija, Nemčija,<sup>8</sup> Irska, Nizozemska, Belgija, Luksemburg, Francija, Španija, Italija in Portugalska).

Oporečnika lahko opredelimo kot osebo, ki nasprotuje nošenju orožja ali nasprotuje vsem vrstam vojaškega urjenja in služenja. Čeprav stališča oporečnikov temeljijo na vesti, pa imajo lahko za svoje prepričanje različne verske, filozofske ali politične razloge.

## Odločitev parlamenta

Zaradi naraščanja števila oporečnikov so se parlamenti nekaterih držav odločili zakonsko opredeliti, v kakšnih okoliščinah se državljani, vpoklicani na služenje vojaškega roka, lahko izognejo tej obveznosti. Tako so ravnale ZDA in vse zahodnoevropske države, tudi Grčija, ki je leta 1997 zadnja priznala status oporečnika.

V državah, v katerih statusa oporečnika ne priznavajo, take posameznike ponavadi preganjajo, kot da so dezertjerji ali izdajalci, torej zaradi dveh kaznivih dejanj, za kateri so navadno zagrožene visoke kazni. V nekaterih drugih državah obstaja posebna kategorija kaznivega dejanja ("povratniška nepokorščina"), ki je navadno vključena v vojaške zakonike.

## Priznanje statusa oporečnika: kdo odloča in na kakšni podlagi?

Postopek za priznanje statusa oporečnika ponavadi vključuje obrazložitev, kako je posameznik razvil svoja prepričanja, kako so ta vplivala na njegovo življenje in v kakšnem nasprotju so z vojaško dolžnostjo. Odločitev, ali se naborniku prizna status oporečnika, ponavadi sprejme komisija, podrejena ministrstvu za delo (Švica, Bolgarija), ministrstvu za notranje zadeve (Slovenija) ali ministrstvu za pravosodje (Hrvaška).

## Ugovor vesti kot človekova pravica

Komisija ZN za človekove pravice je aprila 2000 na podlagi načel iz Resolucije 77 (1998) brez glasovanja sprejela Resolucijo 34 (2000), v kateri priznava, da je pravica vsakega posameznika zaradi ugovora vesti nasprotovati vojaški dolžnosti legitimno uresničenje pravice do svobode misli, vesti in veroizpovedi, kakor je zapisana v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah in Mednarodnem paktu o državljskih in političnih pravicah. Leta

---

<sup>8</sup> Nemčija ima leta 2006 še vedno naborniški sistem popolnjenja (op. strok. prev.)

1993 je Komisija ZN za človekove pravice že potrdila, da je ugovor vesti pravica, ki izhaja iz 18. člena omenjenega pakta, "če je obveznost uporabiti smrtonosno silo v velikem nasprotju s svobodo vesti in pravico izražati vero ali prepričanje". Komisija ZN je navedla tudi, da "kadar je ta pravica priznana z zakonom ali prakso, med osebami, ki jim je priznan ugovor vesti, ne sme biti razlikovanja zaradi različnih osebnih prepričanj; prav tako se o osebe, ki izrazijo ugovor vesti, ne smejo diskriminirati, ker niso opravile vojaške dolžnosti".

**Okvir št. 70:**

**Resolucija Komisije ZN za človekove pravice 77 (1998):  
ugovor vesti vojaški dolžnosti**

"Komisija /.../

*z upoštevanjem*, da Splošna deklaracija o človekovih pravicah in Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah priznavata, da ima vsakdo pravico do življenja, prostosti in osebne varnosti, pravico do svobode misli, vesti in veroizpovedi ter pravico, da ni diskriminiran /.../,

*v spoznanju*, da ugovor vesti vojaški dolžnosti izhaja iz načel in razlogov vesti, tudi globokih prepričanj, ki izvirajo iz verskih, moralnih, etičnih, človekoljubnih ali podobnih nagibov /.../,

1. *opozarja* na pravico vsakogar do ugovora vesti vojaški dolžnosti, ki pomeni legitimno uveljavljanje pravice do svobode misli, vesti in veroizpovedi, določene v 18. členu Splošne deklaracije o človekovih pravicah in 18. členu Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah;
2. *pozdravlja*, da nekatere države sprejemajo zahteve za ugovor vesti kot veljavne, ne da bi jih preiskovale;
3. *poziva* države, ki takega sistema nimajo, da ustanovijo neodvisne in nepristranske organe odločanja, katerih naloga naj bo določiti, ali gre v posameznem primeru za resničen ugovor vesti, pri čemer je treba upoštevati zahtevo, da med osebami, ki izražajo ugovor vesti, ne sme biti razlikovanja zaradi različnega osebnega prepričanja;
4. *opozarja* države, v katerih je uveljavljen sistem obvezne vojaške dolžnosti, da osebami, ki izrazijo ugovor vesti, zagotovijo različne nebojne ali civilne oblike alternativne službe, skladne z razlogi ugovora vesti, ki so v javnem interesu in nimajo kaznovalne narave, če tega še niso storile;
5. *poudarja*, da bi države morale sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi bi preprečile, da so osebe, ki izrazijo ugovor vesti, kaznovane z zaporno kaznijo in ponavljajočimi se kaznimi za neizpolnjevanje vojaške dolžnosti, ter opozarja, da nihče ne sme biti odgovoren ali ponovno kaznovan za kaznivo dejanje, za katero je že bil pravnomočno obsojen ali oproščen v skladu z zakonodajo in kazenskim postopkom države /.../."

*Vir: Resolucija 77 (1998), UNCHR*



## Alternativna služba

V večini držav, ki priznavajo status oporečnika, zakon omogoča, da obvezniki namesto služenja vojaškega roka izpolnjujejo svoje obveznosti do države z alternativnim služenjem. Takšno alternativno službo se lahko opravlja na dva načina:

- ✓ s služenjem v oboroženih silah brez nošenja orožja;
- ✓ z delom v socialnih institucijah, kakršne so bolnišnice, vrtci, zavodi za invalidne osebe itd., in včasih v nevladnih ali medvladnih organizacijah.<sup>9</sup>

Alternativna služba ponavadi traja dlje od vojaške dolžnosti. V Franciji je npr. včasih trajala 20 mesecev, medtem ko je bil vojaški rok 10 mesecev; v Avstriji traja 12 mesecev, vojaški rok pa le sedem; v Bolgariji traja 24 mesecev, vojaški rok pa traja med šest in devet mesecev.

### Okvir št. 71

#### Alternativna služba: primer Švice

Švica je ena redkih zahodnoevropskih držav z naborniškim sistemom, ki je zakonsko urejen v ustavi (člen 59.1), zakonu o vojaški organizaciji in zakonu o vojaški dolžnosti iz leta 1995. Velja za vse moške med 20 in 42 letom starosti, za višje čine pa do 55 leta starosti. Vojaška dolžnost traja najprej štiri mesece, nato pa vsaki dve leti po tri tedne in vključuje vsakoletne strelske vaje.

Zakon o alternativni službi iz leta 1996 je priznal pravico do ugovora vesti zaradi etičnih, moralno-filozofskih in verskih razlogov. Prošnje sprejema ministrstvo za industrijo in delo, odločitve pa tričlanska komisija, ki jo izberejo med 120 osebami, prijavljenimi na oglase v časopisih. Približno 5 % vojaških obveznikov je registriranih kot oseb, ki jim je priznan ugovor vesti vojaški dolžnosti. Osebam, ki jim ugovor vesti ni priznan, a kljub temu odklanjajo vpoklic, grozi štiri- do petmesečna zaporna kazen.

Oporečnik opravlja namesto vojaške dolžnosti civilno službo. Ta traja 450 dni in se opravlja v kateri koli javni ali zasebni organizaciji družbenega pomena, bodisi v bolnišnicah, mladinskih centrih, univerzitetnih raziskovalnih središčih, gozdarstvu itd.

*Vir: European Bureau for Conscientious Objection (EBCO)*

<sup>9</sup> V Sloveniji se je do konca leta 2003 ta tip alternativne službe imenoval civilno služenje vojaškega roka (op. strok. prev.).

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### Naborništvo: da ali ne?

- ▷ Pazljivo pretehtajte vse razloge za naborništvo in proti njemu v nacionalnem kontekstu.
- ▷ Pri tem upoštevajte splošne elemente, navedene v tem poglavju, in presodite, koliko so bistveni za vaše nacionalno okolje.

### Zlorabljanje ali poniževanje vojaških obveznikov

- ▷ Hitro ukrepajte ob poročilih, da so vojaški obvezniki izpostavljeni zlorabam, šikaniranju ali nasilju.
- ▷ Poskrbite, da se opravijo podrobne preiskave in da – kadar je potrebno – pristojni organ sprejme sankcije, treba pa jih je izvesti takoj.
- ▷ Če v vaši državi še ni varuha pravic z obrambnega področja, preučite možnost, da se taka institucija vzpostavi, pristojna pa bi bila za reševanje vprašanj v zvezi z zlorabami ali poniževanjem vojaških obveznikov.

### Status oporečnika

- ▷ Preverite, kakšen je v vaši državi pravni položaj oporečnikov, in če je potrebno, preučite možnosti za sprejetje ukrepov, s katerimi bi ga zakonsko opredelili ali izboljšali veljavno zakonodajo.
- ▷ V zvezi s tem si zagotovite najnovejše informacije o tem, kako v tej zadevi ukrepajo v drugih državah ter kakšen je tam pravni in dejanski položaj.

### Alternativna služba

- ▷ Preverite, ali zakon v vaši državi omogoča alternativno službo, in če je potrebno, preučite možnosti za sprejetje ukrepov, s katerimi bi jo zakonsko opredelili ali izboljšali veljavno zakonodajo.
- ▷ V zvezi s tem si zagotovite najnovejše informacije o tem, kako v tej zadevi ukrepajo v drugih državah ter kakšen je tam pravni in dejanski položaj.

**VIII. del**

**Materialni viri:  
izvajanje učinkovitega nadzora nad  
transferji in nabavo orožja**



# Nabava orožja in vojaške opreme

Nabavna politika bi morala izhajati iz “višjih” načrtov in politik, kot sta koncept nacionalne varnosti ali obrambna strategija. Vse zahteve po novi oborožitvi ali vojaški opremi je treba preučiti ob upoštevanju njenega vpliva in pomena za nacionalnovarnostno politiko.

Koncept nacionalne varnosti pripomore k doseganju stabilnosti v postopkih obrambnega upravljanja in vodenja ter povečuje predvidljivost v dolgoročnem oblikovanju obrambne politike. Bistveno je, da so cilji nacionalnoobrambne politike usklajeni z viri, dodeljenimi obrambnemu sektorju, in da se med tem sektorjem in družbo ohrani ravnotežje.

## Transparentnost pri nabavi orožja

V vsaki utrjeni demokraciji morajo biti dejavnosti pri oblikovanju proračuna, zlasti pa pri nabavi orožja, transparentne in odgovorne javnosti. S stališča javne odgovornosti bi morala obstajati racionalna povezava med politiko, načrti, proračuni in nabavo orožja. To pa ni povsod samo po sebi umevno. Žal ima v večini držav parlament omejeno besedo pri nabavi orožja, če jo sploh ima.

Pri dodeljevanju sredstev ali odobritvi nabavnih postopkov je bistveno, da parlament preveri zakonitost vsakega takega postopka, zlasti z upoštevanjem mednarodnih predpisov ali sporazumov, ki omejujejo proizvodnjo, trgovino ali uporabo nekaterih vrst orožja, kakršne so Pogodba o neširjenju jedrskega orožja (1968), Ottawska konvencija o prepovedi uporabe, skladiščenja, proizvodnje in transferja protipehotnih min in o njihovem uničevanju (1997), resolucije Varnostnega sveta ZN itd.

Parlamenti prav tako lahko naletijo na težave pri spoprijemanju s kompleksnostjo izračuna stroškov pomembnejše opreme za obrambo v večletnem obdobju. Še posebej občutljive so postkonfliktne države in države v razvoju, ki so bolj izpostavljene zunanjim ali notranjim dobaviteljem orožja, katerih ključni cilj je prodaja izdelkov po najboljši možni ceni in ki se ne ozirajo dosti na zahteve po demokratičnem nadzoru.

Iz teh razlogov se parlamenti zavzemajo za oblikovanje posebnih odborov ali pododborov za nabavo orožja. S tem lahko izboljšajo transparentnost nabavnih postopkov in prisilijo izvršilno oblast k odgovornosti ljudstvu.

Za parlament je težavno dejstvo, da vlade nerade objavljajo zneske, ki se nanašajo na orožje, ki ga država že ima, ali na potrebe po nabavi pomembnejših konvencionalnih oborožitvenih sistemov (letala, oklepna vozila, topništvo, sistemi za vodenje in radarski sistemi, rakete in vojaške ladje), večinoma pa so še manj pripravljene objaviti podatke o svojih zalogah in transferjih nižjih kategorij orožja (manjših od kalibra 100 mm), znanih kot orožje malega kalibra in lahko strelno orožje.

V idealnem primeru bo vlada pri izpeljavi postopka nabave orožja sodelovala s parlamentom, kar bo zagotovilo, da pretirano velikopotezen načrt te nabave državi dolgoročno ne bo v finančno breme. Programi nabave orožja se morajo obravnavati v povezavi z drugimi javnimi prioritetami, zato so v postopku odločanja poleg vojaških pomembne še druge prednostne naloge. Parlament mora oceniti vpliv in finančno breme nabave orožja na družbo.

**Okvir št. 72**

**Zakaj bi morali člani parlamenta skrbeti za nabavo orožja**

- ▷ Gre za javna sredstva.
- ▷ Odločanje o oborožitvenih sistemih ni samo stvar strokovnega znanja in varnosti, ampak gre za odločanje o tem, ali je treba denar porabiti za “topove ali maslo”, in če naj se porabi za “topove”, za katere “topove”, koliko in zakaj.
- ▷ Nabava orožja ne bi smela postati kratkoročno in dolgoročno finančno breme za državo (vključno s stroški v celotni življenjski dobi).
- ▷ Parlamentarni nadzor bi moral uskladiti stroške izdatkov za orožje s potrebami socialnega sektorja.
- ▷ Pregledni postopki nabave orožja, ki jih nadzoruje parlament, preprečujejo korupcijo, razišnost in zlorabo javnih sredstev.
- ▷ Parlamentarni in javni nadzor lahko zmanjšata nevarnost pred regionalnimi oboroževalnimi tekmami.

## **Ali je v posebnih okoliščinah tajnost upravičena?**

Načela odgovornega vladanja, zlasti transparentnost, morajo voditi vsak vidik oblikovanja javne politike, vključno s tistim, ki zadeva prodajo ali nabavo orožja. Zato je treba preučiti, katere posebne okoliščine dovoljujejo izjemo, ko gre za odločanje o obrambi, in opravičujejo potrebo po tajnosti.

Smernice o prodaji in nabavi orožja bi morale temeljiti na načelih transparentnosti in odgovornosti javnosti. Razlogi za tajnost v postopku odločanja, ki jo zahteva prejemnik oz. države, ki orožje dobavljajo, bi morali biti izrecno navedeni. Če zaradi teh razlogov obstaja možnost korupcije pri kupčiji, morata obe strani opredeliti to tveganje in določiti ukrepe, ki bodo korupcijo preprečili.

**Okvir št. 73**

### **Nedodelana ali nejasna politika nabave orožja ali postopki nabave z visoko stopnjo tajnosti lahko povzročijo ...**

- ▷ pomanjkljivo preučitev razlogov za nabavo oborožitvenih sistemov;
- ▷ neučinkovitost pri vladnih odločitvah s škodljivimi posledicami za državno in regionalno varnost;
- ▷ zaskrbljenost v sosednjih državah;
- ▷ korupcijo pri nabavi orožja in vseh vrstah nabavnih odločitev, povezanih z vojsko;
- ▷ resno omajano zaupanje javnosti v oborožene sile, ki zaradi tega lahko izgubijo ugled in postanejo predmet nepotrebnih polemik.

## **Celostno odločanje o nabavi**

Pri nabavi večjih oborožitvenih sistemov bi moral postopek odločanja opredeliti in vključiti metode, ki bi zajemale vse naslednje vidike:

- ✓ postopki ocene ogroženosti;
- ✓ dolgoročni koncept izgradnje obrambnih zmogljivosti;
- ✓ opredelitev materialnih potreb za novo opremo;
- ✓ proračun za nabavo orožja;
- ✓ postopki zagotavljanja tehnične kakovosti in ponabavne revizije rezultatov;
- ✓ stroški celotne življenjske dobe, vključno z vzdrževanjem, posodobitvami itd.;
- ✓ ocenjevanje ponudb za kompenzacijo in protidobave.

Uvedba postopka parlamentarnega nadzora in revizije v teh fazah bo zmanjšala možnost, da bi se v sistem odločanja izvršilne veje oblasti prikradla razsipnost, goljufija ali zloraba. Za izvajanje učinkovitega nadzora bi moral parlament zahtevati, da ga vlada obvešča o vseh fazah postopka nabave orožja. In še to: parlament bi moral imeti pravico odločanja o vseh nabavnih pogodbah. Nizozemski parlament je tak primer zakonodajnega zbora, ki spremlja vse faze postopka odločanja o nabavi (gl. Okvir št. 74).

Okvir št. 74

## Nizozemska politika obrambnih nabav: parlamentarna nadzorna dimenzija

Nizozemska ima dolgo ter trdno tradicijo in prakso strogega parlamentarnega nadzora nad nabavo za obrambne potrebe. Načelno mora o vsaki nabavi, ki presega 25 milijonov evrov (v grobem je to enako 25 milijonom ameriških dolarjev), odločiti parlament. Pri tem se uporablja t. i. nabavni postopek. Vlada (v praksi državni sekretar za obrambo, ki je pristojen za obrambna sredstva) pošlje dopis, ki glede na fazo nabave sodi v enega od štirih tipov (A, B, C in D). Ne da bi se ustavljali pri podrobnostih, povejmo, da različne faze nabave potekajo od zahteve po novem oborožitvenem sistemu (ali nasledniku obstoječega) do konkretnega predloga za nakup sistema X od proizvajalca Y.

Parlament lahko vpliva na odločitve v vsaki fazi postopka nabave. Ko torej vlada opredeli potrebo po zamenjavi ali nabavi (ali predlaga število sistemov za nabavo), lahko parlament temu nasprotuje ali to spremeni. Končna odločitev o nabavi ("zelena luč") je prav tako lahko predmet nasprotovanja ali sprememb, čeprav se v praksi to ne zgodi pogosto. Večinoma na vladne namene v celotnem postopku vplivajo štirje dopisi (A, B, C in D), ki jih obravnava parlament.

Za projekte nad 100 milijonov evrov ("veliki projekti") obstaja poseben postopek, ki vključuje podrobnejše in pogostejše poročanje parlamentu. Značilen primer tega je namera nizozemske vlade za sodelovanje v razvojni fazi lovskega letala Joint Strike Fighter, ameriškega naslednika F-16. So pa tudi drugi večji projekti, npr. projekt zračnopremične brigade.

Opisani način nadzora nabave za potrebe obrambe na Nizozemskem se v splošnem zdi zadovoljiv. Razpravlja se o finančnem pragu in o smislu podrobnega parlamentarnega nadzora nad tem postopkom, ki je včasih res zelo tehničen. V tem smislu se pojavljajo vprašanja o kakovosti in neodvisnosti vladnih informacij ter zaželenosti "protidokazov", ki bi jih predložil npr. neodvisni obrambni inštitut. In končno, pogost predmet razprave je vloga industrije in predstavnikov interesnih skupin ter njihov dostop do članov odbora. Vendar pa na tem področju doslej ni bilo nobenih večjih incidentov, kaj šele škandalov.

*Vir: Jan Hoekema, nekdanji član parlamenta, Nizozemska, 2002*

## Kaj lahko storite kot član parlamenta

### Nadziranje nabave orožja

- ▷ Parlamentarni nadzor nad nabavo orožja je treba urediti z zakonom.
- ▷ Zagotovite, da bo parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem celovit in bo zajemal vse vidike nabave, pri čemer posvetite posebno pozornost: ➔



- varnostnim potrebam;
- regionalnim političnim posledicam v smislu verjetnosti negativnih odzivov, ki vodijo v regionalno oboroževalno tekmo;
- obremenitvi proračuna (kratkoročno in dolgoročno) ter
- učinkom na državno industrijo v zasebnem in javnem sektorju.

### Transparentnost in odgovornost pri nabavi orožja

- ▷ Zagotovite, da bo parlament soodločal o postopku nabave orožja in vojaške opreme.
- ▷ Zahtevajte, da se parlamentu ali njegovemu pristojnemu odboru vselej, kadar je potrebno, predloži podrobno najnovejše poročilo o posedovanju in tehnični kakovosti pomembnejših konvencionalnih oborožitvenih sistemov (letala, oklepna vozila, topništvo, sistemi za vodenje in radarski sistemi, rakete in vojaške ladje) in orožij nižje kategorije (manjših od kalibra 100 mm), pa tudi o razlogih za nakup novih.
- ▷ Zagotovite, da bo parlamentu predložen dolgoročni koncept graditve obrambnih zmogljivosti.
- ▷ Zagotovite, da bo o vprašanih, ki zadevajo tajnost pri nabavnem poslu, lahko in tudi dejansko bo razpravljajal parlament ali njegov pristojni odbor po zakonsko predvidenem postopku, ki zagotavlja odgovornost in hkrati ohranja vojaško tajnost.

### Analiza učinka nabave

- ▷ Analizirajte skladnost načrta nabave z varnostno politiko.
- ▷ Zagotovite, da bo parlament preučil in ocenil finančno breme nabave orožja v primerjavi z drugimi javnimi potrebami in socialnimi prednostnimi nalogami z namenom, da se prepreči neravnovesje, ki vpliva na razvoj ter na gospodarsko in socialno trdnost države.
- ▷ Uporabite parlamentarni postopek za preprečevanje pretirano velikopoteznih nabavnih odločitev. Parlament bi moral poskrbeti za razumnost načrtov, da države ne bi dolgoročno vojaško preobremenili.

### Revizija nabave

- ▷ Spremljajte skladnost obrambne politike in načrtov ter obrambnega proračuna in dejanskih izdatkov za orožje in vojaško opremo.
- ▷ Izvajajte ponabavno revizijo rezultatov oborožitvenih sistemov, potem ko je bila pogodba izvršena (vsaj tri točke oz. faze v življenjski dobi orožja).

### Parlamentarni odbor za nabavo orožja

- ▷ Ustanovite odbor ali pododbor za nabavo orožja, če ga še ni, in tako poudarite pomembnost povezave med načrtovanjem politike, finančnim načrtovanjem in revizijo, obrambno industrijo ter raziskavami in razvojem.
- ▷ V tej zvezi zahtevajte in preučite informacije o pristojnostih, postopkih in rezultatih podobnih organov v drugih parlamentih.
- ▷ Zagotovite, da bo imel vaš parlamentarni organ dostop do strokovnih svetovalcev in da se bo nanje tudi obračal.

## Trgovanje z orožjem in transferji orožja

Parlament ima zelo pomembno vlogo pri nadzoru trgovine z orožjem, pa tudi pri nadzoru transferjev orožja. Predpisi in postopki za nabavo orožja morajo biti skladni s tistimi, ki jih predpisuje državna zakonodaja o nabavi, z zakoni o državnem proračunu in financah oz. z zakoni o pogodbah in reševanju sporov. Smernice politike trgovanja z orožjem in transferjev orožja ter njen pravni okvir bi morali temeljiti na načelih transparentnosti in odgovornosti.

### Okvir št. 75

#### Transfer orožja: opredelitev pojma

V splošnem velja, da transfer orožja zajema vse dejavnosti, v katerih državni in nedržavni akterji sodelujejo zaradi nabave ali prodaje orožja. Transfer orožja vključuje prodajo ali izmenjavo, nakup ali nabavo, pa tudi podaritev orožja.

## Nacionalna politika o trgovini z orožjem in transferju orožja

- ✓ Vlada bi morala določiti politiko in izdelati zakone o prodaji orožja ter jih predložiti parlamentu v odobritev. Politika bi morala opredeliti vodilna načela prodaje konvencionalnega orožja, pri čemer bi morala upoštevati zlasti naslednje:
- ✓ Uvoz in izvoz konvencionalnega orožja bi morala biti pod nadzorom ustreznega parlamentarnega odbora oz. odborov.
- ✓ Predpisi za trgovanje z orožjem bi morali biti skladni z Ustanovno listino ZN, mednarodnim pravom ali embargom ZN na orožje in bi morali hkrati upoštevati gospodarske, politične, etične in varnostne okoliščine v državi, ki orožje nabavlja.
- ✓ V postopku odločanja bi se moralo uporabiti načelo transparentnosti za zagotovitev poštenosti in strokovne odgovornosti.
- ✓ Mehanizme za preprečevanje neetične prodajne prakse bi bilo treba urediti z zakonom na podlagi priporočil ZN in drugih ustreznih priporočil ter najboljše prakse v drugih državah; dobavitelji in prejemniki bi morali oblikovati kodeks neoporečnosti.
- ✓ Parlament bi se moral prepričati, da sta narava in vrsta prodanega orožja vezani na resnične obrambne potrebe države prejemnice, kakršne je potrdil njen parlament.

- ✓ Parlament države, ki dobavlja orožje, bi se moral prepričati, da država prejemnica spoštuje človekove pravice in temeljne svoboščine in da je uvedla učinkovite postopke odgovornosti za odločitve v zvezi z nabavo orožja.
- ✓ Parlament bi se moral prepričati o verjetnosti, da prodaja orožja ne bo ogrozila miru, poslabšala regionalnih napetosti ali oboroženih spopadov, sprožila regionalne oboroževalne tekme ali povzročila regionalne nestabilnosti zaradi uvedbe destabilizirajočega oborožitvenega sistema ali količine orožja malega kalibra in lahkega strelnega orožja; če parlamentarni odbori za obrambo sprožijo regionalni dialog o grožnjah regionalni stabilnosti, postaneta pretirana nabava orožja in z njo povezana tajnost, ki vodi v korupcijo, predmet regionalnih razprav.
- ✓ Treba bi bilo uvesti mehanizme, ki bodo preprečili, da se ne bi orožje, prodano določeni državi, znova izvozilo ali prerazporedilo za namene, ki so v nasprotju s pogoji, navedenimi v uvoznih dokumentih.

Parlament mora oblikovati neodvisen revizijski postopek z zakonskimi pooblastili, ki bo zagotovil, da so državni postopki prodaje orožja predmet neodvisne preiskave in nadzora. Ta postopek se mora izvajati skladno z načeli in smernicami, ki jih opredeli parlament. Okvir št. 76 navaja nekatere mednarodne sporazume in kodekse ravnanja, ki zadevajo državno politiko o trgovanju z orožjem.

#### Okvir št. 76

### Regionalni dogovori o transferjih orožja

#### ▷ Evropski kodeks ravnanja

Svet Evropske unije je 8. junija 1998 sprejel resolucijo o Evropskem kodeksu ravnanja. Njen namen je bil preprečiti pretok orožja iz držav Evropske unije v nestabilne regije sveta, kjer lahko pride do velikih kršitev človekovih pravic. Države članice Evropske unije so ta sklep potrdile po približno osmih letih pritiska več nevladnih organizacij za sprejetje odgovorne politike o trgovini z orožjem. Kodeks vključuje seznam občutljivih krajev namembnosti in predpisuje sistem preverjanja in spremljanja določb o končni uporabi, pa tudi sistem medsebojnega informiranja in posvetov o odobritvi in zavrnitvi izvoznih dovoljenj.

Evropski kodeks ravnanja za države podpisnice ni pravno zavezujoč in nobenega mehanizma ni, ki bi jih klical na odgovornost, če ga ne spoštujejo. Tako je državam s strožjo izvozno zakonodajo prepuščeno, da same omejijo izvoz v države kršiteljice človekovih pravic in nato izvajajo pritisk po dvostranskem posvetovalnem mehanizmu.

Kodeks vsebuje osem meril, ki jih morajo države članice upoštevati pri izvozu orožja:

1. "Spoštovanje mednarodnih obveznosti držav članic EU, zlasti sankcij, ki jih je predpisal Varnostni svet ZN /.../.
2. Spoštovanje človekovih pravic v državi končne namembnosti /.../.
3. Notranje razmere v državi končne namembnosti kot posledica napetosti ali oboroženih spopadov /.../.

4. Države članice ne bodo izdale izvoznega dovoljenja, če obstaja jasno tveganje, da bo predvideni prejemnik uporabil nameravani izvoz za izvajanje nasilja proti drugi državi ali za nasilno uveljavljanje neke ozemeljske zahteve /.../.
5. Nacionalna varnost držav članic in ozemelj, katerih zunanji odnosi so predmet odgovornosti države članice, pa tudi prijateljskih držav in držav zaveznic /.../.
6. Vedenje države kupca do mednarodne skupnosti, zlasti kar zadeva njen odnos do terorizma, naravo njenih zavezništev in spoštovanje mednarodnega prava /.../.
7. Obstoj tveganja, da bo oprema v državi kupca prerazporejena ali znova izvožena pod nezaželenimi pogoji /.../.
8. Združljivost izvoza orožja s tehnično in gospodarsko zmogljivostjo države prejemnice /.../."

Vir: <http://europa.eu.int>

### ▷ Organizacija ameriških držav in transferji orožja

Za Severno in Južno Ameriko se je regionalna transparentnost trgovanja z orožjem izboljšala, ko je 19 članic Organizacije ameriških držav (OAS) podpisalo sporazum o transferjih konvencionalnega orožja. Medameriška konvencija o transparentnosti pri nabavi konvencionalnega orožja, ki je bila sprejeta na generalni skupščini v Gvatemali, od podpisnic zahteva, da letno razkrijejo podatke o večjem izvozu in uvozu orožja.

III. člen te konvencije se glasi: "Države podpisnice depozitarju letno poročajo o svojem uvozu in izvozu konvencionalnega orožja v predhodnem koledarskem letu, pri čemer za uvoz predložijo podatke o državi izvoznici ter količino in vrsto uvoženega konvencionalnega orožja; za izvoz predložijo podatke o državi uvoznici ter količino in vrsto izvoženega konvencionalnega orožja. Katera koli država podpisnica lahko svoje poročilo dopolni s poljubnimi dodatnimi informacijami, za katere meni, da so pomembne, npr. namembnost in model konvencionalnega orožja /.../." Poleg tega države druga drugo obveščajo o nabavi konvencionalnega orožja iz uvoza, državne proizvodnje, pa tudi o tem, da ni bilo nobene nabave (IV. člen).

Vir: <http://www.oas.org>, 2002

## Spoštovanje mednarodnih embargov na orožje

Sankcije so orodje, s katerim mednarodna skupnost sporoča, da ne odobrava vedenja neke države, če le-ta ogroža mednarodno pravo ali mednarodni mir in varnost. Pravno podlago zanje daje 41. člen Ustanovne listine ZN, ki Varnostnemu svetu ZN omogoča, da države članice pozove k neoboroženi akciji za ponovno vzpostavitev mednarodne varnosti in miru. V obdobju od leta 1945 do leta 1990 je Varnostni svet ZN uvedel sankcije samo proti dvema državama, od leta 1990 pa jih je uvedel skupno dvanajstkrat.

V tej zvezi lahko postane zahteva po “potrdilu o končni uporabi”, v katerem je navedeno, kam bo orožje nazadnje prišlo, uporabno orodje za parlament kot del postopka za izdajo dovoljenja za transfer orožja. Vendar pa je bilo pri potrdilih o končni uporabi že precej zlorab.

## **Register konvencionalnega orožja ZN**

6. decembra 1991 je Generalna skupščina ZN sprejela Resolucijo 46/36 L z naslovom Transparentnost oborožitve, ki je od generalnega sekretarja zahtevala, da na sedežu ZN v New Yorku oblikuje in vzdržuje splošni in nediskriminatorni register konvencionalne oborožitve, ki mora vsebovati podatke o mednarodnih transferjih orožja, pa tudi podatke, ki jih predložijo države članice o vojaških zalogah, nabavi iz državne proizvodnje in ustreznih politikah.

Register obsega sedem dogovorjenih kategorij pomembnejše konvencionalne oborožitve: bojne tanke, oklepna vozila, topniške sisteme velikega kalibra, bojna letala, jurišne helikopterje, vojaške ladje in rakete/lansirne postaje. Register se uporablja od leta 1992. Generalni sekretar Generalni skupščini ZN redno zagotavlja poročila s podatki in informacijami, ki jih pošilja 110 vlad, o uvozu in izvozu konvencionalnega orožja, zajetega v registru. Poročilo vsebuje tudi informacije, ki jih vlade predložijo o nabavi iz državne proizvodnje in o vojaških zalogah (gl. več na: <http://disarmament.un.org/cab/register.html>).

## **Potreba po “pametnih sankcijah”**

Generalni sekretar ZN je celovite gospodarske sankcije poimenoval “topo orodje”. Niso vedno učinkovite in pogosto prizadenejo sosednje države, pa tudi civilno prebivalstvo ciljnih držav. Zato nekateri menijo, da potrebujemo smiselne, bolj ozko usmerjene sankcije. Embargo na orožje je poleg finančnega embarga in embarga na potovanja primer “pametnih sankcij”. “Pametne sankcije” so usmerjene proti režimu in vladajoči eliti države ter prizanašajo navadnim ljudem ali opozicijskim silam v državi. Vendar pa se je izkazalo, da je take sankcije izredno težko izvajati in da niso v celoti uspešne. Treba jih je dopolniti in izboljšati (gl. Okvir št. 77).

**Okvir št. 77**

## **Kako narediti sankcije bolj pametne: kaj lahko stori parlament**

Parlamenti držav, ki izvažajo orožje, bi morali zagotoviti, da so izpolnjene naslednje zahteve:

- ▷ zakonodaja, vključno s potrebnimi smernicami in predpisi, ki kršitev embarga ZN na orožje opredeljujejo kot kaznivo dejanje;
- ▷ znotrajvladna koordinacija, ki imenuje vodilno ministrstvo za izvajanje embarga;
- ▷ izmenjava informacij in podatkov med ministrstvi in med vladami za prepoznavanje sumljivih pošiljk, krajev namembnosti, tranzitnih poti ali posrednikov;
- ▷ kontrolni sezname, ki opredeljujejo blago pod embargom;
- ▷ pooblastila za zaplembo pošiljk, za katere se zdi, da kršijo embargo, namesto da bi jih vrnili tja, od koder izvirajo;
- ▷ določbe za zamrznitev ali zaplembo sredstev iz prodaje ali nezakonitih dobav orožja;
- ▷ sledenje in preverjanje pošiljk orožja, za katere obstaja nevarnost preusmeritve.

*Vir: Spletna stran BICC: [www.bicc.de](http://www.bicc.de), 2002*

## **Zapuščina hladne vojne: presežki in transfer**

Hladna vojna je pripeljala do zmanjšanja velikosti armad po vsem svetu. To je pomenilo, da so milijoni kosov orožja postali nepotrebni in označeni kot presežek. Pomanjkanje doslednega pregleda nad tem, kaj se dogaja s presežnim orožjem po vsem svetu, je povzročilo transfer milijonov kosov orožja od vlad k vladam, pa tudi od vlad k nedržavnim skupinam na način, s katerim se je orožje izmaknilo vsakršnemu javnemu nadzoru. Jasno je, da je bil velik del tega presežka preusmerjen v kanale ukradenega orožja ali celo neposredno ukraden iz nezavarovanih orožarn.

Približno dve petini vsega pomembnejšega konvencionalnega orožja, ki je zamenjalo lastnika v 90. letih, je izviral iz presežnih zalog. Glavni razlog za ta pojav kot del mednarodne trgovine z orožjem v 90. letih je, da so velike orožarne v lastništvu nekdanjega sovjetskega bloka nenadoma ostale brez kakršne koli osrednje nadzorne oblasti. Zaradi krutih gospodarskih razmer in zelo velike razpoložljivosti presežnega orožja so presežki zalog postali vir trdne valute za zadovoljevanje nujnih finančnih potreb. Na drugi strani pa so veliko prodajnih poslov organizirale kriminalne združbe, ki so bile (čeprav ne nujno) povezane s tedanjim političnim vodstvom. Vsekakor nekdanji sovjetski blok pri prodaji svojih zalog orožja ni bil sam. Več razvitih držav in držav v razvoju je ravnalo enako.

Okvir št. 78

## Trgovanje s presežnim orožjem: negativna stranska posledica razoroževanja

“Kljub upadu trgovine z novim orožjem statistike kažejo rekorden obseg trgovine s presežnim orožjem iz druge roke. Transfer tega presežka je nastal zaradi kombinacije različnih dejavnikov. Pogodbe o razoroževanju, premirja in manjša uporaba so ustvarile zaloge kar 165.000 pomembnejših vrst orožja po vsem svetu, od katerih jih je bilo več kakor 18.000 izvoženih ali podarjenih med letoma 1990 in 1995. Leta 1994 je obseg trgovine s presežnim orožjem prvič v zgodovini presegel tistega z novim. Vedno bolj dosegljivo presežno orožje se prodaja po nižjih cenah ali pa se dobavlja brezplačno v okviru programov pomoči. Tako trgovanje je problematična posledica razoroževanja, sega do območja spopadov in podžiga regionalne oboroževalne tekme.”

*Vir: Herbert Wulf, 1998, Bonn International Centre for Conversion, [www.bicc.de](http://www.bicc.de)*

Jasno je, da so bile prejemnice orožja manj razvite države, ki so imele v splošnem šibkejše parlamentarne nadzorne strukture. V 90. letih je vsaj 90 držav uvozilo presežno težje orožje. Zlasti je pomembno, da pride orožje malega kalibra pod strožji nadzor, in zakonodaja bi morala vlado in vojsko obvezati, da parlamentu letno poročata o izgubah oz. krajah orožja malega kalibra in streliva. Treba je uvesti ukrepe za preureditev tovarn orožja malega kalibra v proizvodnjo nevojaških izdelkov.

Petletno gibljivo povprečje globalnih transferjev orožja je padalo v obdobju od leta 1997 do leta 2001. Glavna razlaga za to je upad dobav iz ZDA, ki so bile od leta 1998 kljub 65-odstotnemu upadu največja dobaviteljica orožja. Rusija je bila v tem obdobju druga največja dobaviteljica, leta 2001 pa je postala s 24-odstotnim povečanjem transferjev orožja od leta 2000 do leta 2001 največja dobaviteljica (SIPRI Yearbook, 2002).

Kitajska je bila daleč največja prejemnica orožja leta 2001 po 44-odstotnem povečanju v primerjavi z letom 2000. Uvoz v Indijo se je povečal za 50 %, s čimer je ta država postala tretja največja prejemnica v letu 2001. Preostale večje države prejemnice v obdobju od leta 1997 do leta 2001 so bile Savdska Arabija, Tajvan in Turčija (SIPRI Yearbook, 2002).

**Okvir št. 79**

### Ocena obsega trgovine z orožjem malega kalibra

“Medtem ko je obseg proizvodnje orožja malega kalibra trenutno manjši, kakor je bil zadnja leta hladne vojne, se vsako leto še vedno izdelata milijone tega orožja /.../. Ocenjuje se /.../, da je bila vrednost svetovne proizvodnje orožja, vključno s strelivom, v letu 2000 najmanj 4 milijarde ameriških dolarjev. Kar zadeva količino, je bila proizvodnja orožja malega kalibra leta 2000 ocenjena na 4,3 milijone kosov /.../, torej 30 % manj (v primerjavi z letnim povprečjem v času hladne vojne).

Medtem ko povpraševanje po orožju malega kalibra upada /.../, se zdi, da je ponudba na trgu vse večja /.../. Število podjetij se je v manj kot dveh desetletjih več kakor potrojilo: s 196 v 80. letih na približno današnjih 600.

/.../ Prisotnost vse večjega števila novih podjetij in držav, ki izdelujejo orožje malega kalibra – in so ga pripravljene prodati komur koli, kjer koli, za vsako ceno – pomeni, da avtoritarne vlade, nedržavni akterji, teroristi in zločinci zdaj lažje pridejo do orožja, ki je novejše, bolj izpopolnjeno in bolj smrtonosno kakor kdaj prej. Potreba po vladnem nadzoru nad proizvodnjo orožja malega kalibra je postala resna tema mednarodne varnosti.”

*Vir: Small Arms Survey, 2001, Oxford University Press*

**Okvir št. 80**

### Akcijski program ZN proti nedovoljeni trgovini z orožjem malega kalibra in z lahkim strelnim orožjem: glavne točke za člane parlamenta

“Za preprečevanje, zatiranje in boj proti nedovoljeni trgovini z orožjem malega kalibra in trgovini z lahkim strelnim orožjem (OMKLSO) so države udeleženke konference ZN o nedovoljeni trgovini z orožjem malega kalibra in trgovini z lahkim strelnim orožjem (julij 2001, New York) v vseh njenih vidikih sprejele širok obseg političnih ukrepov na državni, regionalni in globalni ravni. Med drugim so se zavezale, da bodo na **državni ravni**:

- ▷ uvedle, kjer jih še ni, ustrezne zakone, predpise in upravne postopke za izvajanje učinkovitega nadzora nad proizvodnjo OMKLSO na območjih svoje pristojnosti in nad izvozom, uvozom, tranzitom ali ponovnim transferjem takega orožja;
- ▷ identificirale skupine in posameznike, ki se ukvarjajo z nezakonito proizvodnjo, trgovino, ustvarjanjem zalog, transferji, posedovanjem in financiranjem nabave nedovoljenega OMKLSO, ter na podlagi ustrezne državne zakonodaje ukrepale proti njim;
- ▷ zagotovile, da bodo odobreni proizvajalci vsako OMKLSO opremili z ustrezno in zanesljivo oznako kot sestavnim delom proizvodnega procesa;
- ▷ poskrbele za vodenje obsežne in natančne evidence za čim daljše obdobje o proizvodnji, posedovanju in transferju OMKLSO v svoji pristojnosti; ➔



- ▷ zagotovile odgovornost za vse OMKLSO, ki ga ima in ga je izdelala država, ter učinkovite ukrepe za sledenje tega orožja;
- ▷ sprejele in izvajale ustrezne zakone, predpise in upravne postopke za zagotovitev učinkovitega nadzora nad izvozom in tranzitom OMKLSO, vključno z uporabo preverjenih potrdil o končnem uporabniku;
- ▷ naredile vse, da izvorno izvozno državo pred ponovnim transferjem tega orožja obvestijo skladno z dvostranskimi sporazumi, ne da bi oporekale pravici držav do ponovnega izvoza OMKLSO, ki so ga predhodno uvozile;
- ▷ oblikovale ustrezno državno zakonodajo ali upravne postopke, ki urejajo dejavnosti oseb, ki se ukvarjajo s posredništvom OMKLSO;
- ▷ sprejele ustrezne ukrepe proti vsem dejavnostim, ki kršijo embargo na orožje, uveden s strani Varnostnega sveta ZN;
- ▷ poskrbele za uničenje zaseženega, zaplenjenega ali zbranega OMKLSO;
- ▷ zagotovile, da bodo oborožene sile, policija in vsi drugi pooblaščen organi za posedovanje OMKLSO uvedli ustrezne in podrobne standarde ter postopke v zvezi z upravljanjem in varnostjo zalog tega orožja;
- ▷ razvile in uvedle, kadar je mogoče, učinkovite razoroževalne, demobilizacijske in reintegracijske programe;
- ▷ upoštevale posebne potrebe otrok, prizadetih zaradi oboroženega spopada /.../."

Vir: Oddelek ZN za razorožitev, spletna stran:  
<http://www.un.org/Depts/dda>, 2002

Razvoj dogodkov po hladni vojni je dodatno zaostрил vprašanje transparentnosti in odgovornosti postopkov nadzora nad izvozom orožja, ki je v mnogih državah postalo področje pomembne razprave o pristojnostih in dolžnostih parlamenta.

Okvir št. 81 navaja primere ukrepov, sprejetih v državah članicah Evropske unije. Višja zavest o pomembnosti transparentnosti in odgovornosti je tam pripeljala do bistvenega napredka v parlamentarnem nadzoru nad izvozom orožja, ki pa je v mnogih državah kljub temu še daleč od popolnosti.

#### Okvir št. 81

### Vloga parlamenta pri nadzoru nad izvozom orožja: transparentnost in odgovornost v državah Evropske unije

**Avstrija:** Avstrijska zakonodaja ne vsebuje predpisov o posredovanju informacij članom parlamenta.

**Belgija:** Po zakonu, sprejetem leta 1991, mora vlada parlamentu enkrat na leto poročati o transferjih orožja. Zakon ne predpisuje nadzora nad tem, kdo dobi dovoljenje za izvoz orožja in za koga. To je ključno, saj izvoz ne bi smel biti v nasprotju s Kodeksom ravnanja Evropske unije.

**Danska:** Ni predpisa za parlamentarno razpravo o izvozu orožja ali veljavnega instrumenta za demokratični nadzor nad njim. Vendar pa zaradi naraščajočega pritiska javnosti pravosodni minister namerava objaviti začetno poročilo o izvozu orožja, ki bo zajemalo nadzor nad izvozom, vrednost izvoza in namembno državo. ↻

**Finska:** Ministrstvo za obrambo je doslej objavilo dve letni poročili o izvozu obrambnega materiala skladno s Kodeksom ravnanja Evropske unije. Poročili sta dovolj celoviti za povečanje transparentnosti, kljub temu pa manjka redna parlamentarna razprava o transferjih orožja.

**Francija:** Francoski parlament postavlja vladi vedno več zahtev, naj v svojem letnem poročilu pojasni in predloži več podrobnosti, npr. o orožju malega kalibra, policijski in varnostni opremi, opremi z dvojno uporabo in vsem vojaškem sodelovanju. Poleg tega bi morale biti v parlamentu več razprav o poročilu.

**Nemčija:** Prvo poročilo o izvozu orožja je bilo objavljeno leta 2000. Pričakuje se, da bodo v preučevanje prihodnjega poročila vključeni naslednji parlamentarni odbori: odbor za obrambo, odbor za zunanje zadeve, odbor za trgovino in morda tudi odbor za človekove pravice. Vloga parlamenta bo omejena na retrospektivni pregled tega, kar je vlada izvozila.

**Grčija:** Ni mehanizmov poročanja, ki bi parlamentu in javnosti predložili informacije o odobritvah izvoza orožja. Edina uradna informacija je tista v registru ZN o konvencionalnem orožju.

**Irsko:** Irsko zakonodaja ne zavezuje vlade k objavi poročil o izvozu, ki zadeva orožje. Vendar pa je po uvedbi Kodeksa ravnanja Evropske unije ministrstvo za zunanje zadeve do leta 2002 izdelalo dve letni poročili. V parlamentu poslanci vse pogosteje ministrom postavljajo vprašanja glede izvoznih dovoljenj.

**Italija:** Vlada mora parlamentu poročati o odobritvah in dobavah v zvezi z uvozom, izvozom in tranzitom obrambne opreme. To je predpisano v zakonu iz leta 1990, ki zahteva tudi podrobno poročilo. Vendar pa parlament nima nobene uradne vloge pri pregledovanju poročil.

**Luksemburg:** Ni večje industrije orožja niti ne sistema odgovornosti.

**Nizozemska:** Prvo celovito poročilo o izvozu orožja je bilo objavljeno oktobra 1998. V nizozemskem sistemu izvoza obstaja element predhodnega parlamentarnega nadzora: vlada zaupno obvesti parlamentarni obrambni odbor o vseh prodajah presežnih zalog.

**Portugalska:** Pred poročilom, ki je bilo prvič objavljeno leta 1998, ni bilo nobenega predpisa za parlamentarni nadzor nad odločitvami o izdaji dovoljenj za izvoz orožja. Prav tako ni predpisana parlamentarna razprava. Člani parlamenta lahko postavljajo vprašanja o dovoljenjih za izvoz orožja v preteklosti.

**Španija:** Od leta 1998 je bilo objavljeno eno poročilo. Predhodnega nadzora nad izvozom orožja ni, sodeluje samo parlamentarni odbor za uradne tajnosti. Razprava v parlamentu se krepi.

**Švedska:** Prvo poročilo je bilo objavljeno leta 1984, ko je parlament ustanovil svetovadni odbor o izvozu vojaške opreme, ki je postal standard za druge evropske države. Parlament letno razpravlja o poročilu.

**Združeno kraljestvo:** Britanski sistem poročanja je najbolj pregleden. Odkar je bilo leta 1999 objavljeno prvo poročilo, je bil ustanovljen skupni odbor ministrstev za obrambo, za zunanje zadeve, za mednarodni razvoj ter za trgovino in industrijo. Ta skupni odbor poroča spodnjemu domu britanskega parlamenta in je pooblaščen za nadzor izvoza.

Vir: [www.saferworld.co.uk](http://www.saferworld.co.uk), 2002

## Strokovna usposobljenost parlamenta

Kakor je bilo že povedano, je strokovna usposobljenost parlamenta ključna za zagotovitev izvajanja primerne parlamentarne nadzora nad postopkom transferja orožja in trgovanja z njim. Pomanjkanje strokovnega znanja je med največjimi razlogi za to, da je odločanje zavito v tajnost. Ključno je usposabljanje članov parlamenta, zlasti tistih v pristojnih parlamentarnih odborih. Tudi usposabljanje parlamentarnega osebja na specializiranih področjih, kakršna so trgovina z orožjem, protidobave, operacijske raziskave, upravljanje z materiali, vrednotenje opreme in vodenje zalog, prispeva k oblikovanju okvirne skupine strokovnjakov, ki so pristojni za odgovore na vprašanja parlamentarnih odborov za obrambo. Poleg tega bi ustvarjanje informacijskih bank podatkov o različnih vidikih odločanja na varnostnem področju omogočilo parlamentarnim odborom za obrambo, da od izvršilne veje oblasti in vojske zahtevajo ustrezne informacije za spremljanje in preverjanje odločitev.

### Kaj lahko storite kot član parlamenta

#### Nadziranje trgovine z orožjem

- ▷ Prizadevajte si, da bo mednarodna trgovina z orožjem med prioriteta parlamentarnega dela.
- ▷ Zagovarjajte uvedbo priporočil, navedenih v Okviru št. 80 z naslovom Akcijski program ZN proti nedovoljeni trgovini z orožjem malega kalibra in z lahkim strelnim orožjem: glavne točke za člane parlamenta.
- ▷ Spodbujajte svojo državo k rednemu izpolnjevanju:
  - zahtev registra ZN o konvencionalnem orožju;
  - standardiziranih instrumentov ZN za poročanje o vojaških izdatkih;
  - ustreznih regionalnih pogodb, ki zadevajo konvencionalno orožje.

#### Državna politika o trgovini z orožjem

- ▷ Zagotovite sodobno nacionalno politiko o prodaji orožja in se prepričajte, ali je bila primerno predložena v odobritev parlamentu.
- ▷ Preverite, ali obstaja mehanizem, ki obvezuje vladu k poročanju parlamentu o vprašanih v zvezi s trgovino z orožjem. ➔

### **Embargo na orožje**

- ▷ Poskrbite, da bo parlament razpravljal o ustreznosti, konkretnih oblikah in učinku embarga na orožje.
- ▷ Zagovarjajte parlamentarno razpravo o “pametnih sankcijah”, pri čemer upoštevajte predvsem točke v Okviru št. 77.
- ▷ “Pritiskajte” na svojo vlado, da bo spoštovala embargo na orožje ter uvedla popravke in sankcije za njegove kršitve.

### **Presežki orožja**

- ▷ Prizadevajte si, da bodo parlament ali njegovi pristojni odbori, vključno z odborom za carinska vprašanja, posvetili posebno pozornost vprašanju presežkov orožja ter ukrepali v smislu preprečevanja in nadzora nad:
  - vsemi transferji presežnega orožja iz ali prek vaše države in
  - vsemi nabavami presežkov orožja.
- ▷ Prizadevajte si, da bo vaša država prispevala k popisu zalog presežkov orožja in njihovemu uničenju.
- ▷ Poleg tega pokušajte doseči, da bo vaša država uvedla ukrepe za identifikacijo podjetij, ki sodelujejo pri transferju teh presežkov, in za nadzor njihovih dejavnosti.

### **Lahko strelno orožje**

- ▷ Poskrbite, da bo parlament ali njegov ustrezeni odbor vsako leto prejel podrobne informacije o državni proizvodnji in prodaji lahkega strelnega orožja. Zahtevajte, da letno poročilo vsebuje podrobne informacije o dejavnostih vpletenih podjetij.
- ▷ Prepričajte se, da za prodajo lahkega strelnega orožja domače proizvodnje veljajo stroga merila, kakor so izpostavljena v tem poglavju.

## Interparlamentarna unija (IPU)

Interparlamentarna unija (*Interparliamentary Union*), ki je bila ustanovljena leta 1889, je mednarodna organizacija parlamentov suverenih držav. Njen novi status opazovalke pri Združenih narodih je zadnji korak v njenem prizadevanju vnesti v mednarodno areno parlamentarno razsežnost in doseči, da bi v mednarodnem pogajalskem procesu prisluhnili glasu izvoljenih predstavnikov ljudstva.

V januarju 2003 je bilo v IPU včlanjenih 144 državnih parlamentov. Organizacija je središčna točka parlamentarnega dialoga in akcije ter povezuje parlamente za:

- ▷ obravnavo vprašanj mednarodnega pomena in interesa,
- ▷ prispevek k obrambi in uveljavitvi človekovih pravic članov parlamenta,
- ▷ pomoč pri utrjevanju predstaviških institucij po vsem svetu.

Vprašanja miru in varnosti so bila vedno visoko na dnevnem redu IPU. Ob mnogih priložnostih je njeno celotno članstvo ukrepalo glede vprašanj varnosti, kakršna so razoroževanje, embargo in mednarodne sankcije, mednarodno kazensko sodišče in terorizem. Leta 1994 je IPU ustanovila poseben Odbor za pospeševanje spoštovanja mednarodnega humanitarnega prava. V sodelovanju z Mednarodnim odborom Rdečega križa je omenjeni odbor IPU leta 1999 izdal priročnik za člane parlamenta o spoštovanju mednarodnega humanitarnega prava.

IPU si je vedno prizadevala za popuščanje napetosti s političnimi pogajanja. Njene seje dajejo priložnost za dialog pri odstranjevanju napetosti in ustvarjanju zaupanja. Poleg tega ima organizacija parlamentarni odbor za pomoč pri iskanju zadovoljive rešitve na Srednjem vzhodu in skupino strokovnjakov za spodbujanje dialoga med predstavniki obstoječih političnih strank v obeh delih Cipra. IPU ima tudi poseben mehanizem za pospeševanje varnosti in sodelovanja v Sredozemlju.

### **Sedež IPU**

Interparlamentarna unija  
Chemin du Pommier 5  
Case Postale 330  
CH-1218 Grand Saconnex, Ženeva  
Švica  
Telefon: 41 22 919 41 50  
Telefaks: 41 22 919 41 60  
E-pošta: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
Spletna stran: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

### **Urad stalnega opazovalca IPU pri Združenih narodih**

Interparlamentarna unija  
220 East 42nd Street  
Suite 3102  
New York, N. Y. 10017  
ZDA  
Telefon: (212) 557 58 80  
Telefaks: (212) 557 39 54  
E-pošta: [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)

## Ženevski center za demokratični nadzor nad oboroženimi silami (DCAF)

Kljub napredku v zadnjem desetletju sta preobrazba in obvladovanje demokratičnih civilno-vojaških odnosov še vedno velik izziv za mnoge države. To velja zlasti za države na prehodu v demokracijo in družbe, ki so vpletene v vojno, ali za postkonfliktne družbe. Oborožene in paravojaške sile, pa tudi policija, mejna straža in druge strukture, povezane z varnostjo, so še naprej pomembni akterji v mnogih državah. Celo več kot to, vedejo se kot država v državi, močno obremenjujejo že tako pičle vire, ovirajo proces demokratizacije in povečujejo verjetnost notranjih ali mednarodnih spopadov. Zato na splošno velja, da je demokratičen in civilni nadzor nad takimi strukturami ključni instrument za preprečevanje konfliktov, spodbujanje miru in demokracije ter zagotavljanje trajnostnega družbeno-gospodarskega razvoja.

Krepitev demokratičnega in civilnega nadzora nad sestavo sil je postala pomembno politično vprašanje mednarodne skupnosti. Kot praktični prispevek k temu splošnemu in pozitivnemu trendu je švicarska vlada oktobra 2000 na skupno pobudo Zveznega ministrstva za obrambo, civilno zaščito in šport ter Zveznega ministrstva za zunanje zadeve ustanovila Ženevski center za demokratični nadzor nad oboroženimi silami (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*).

### Poslanstvo

Center spodbuja in podpira države in nevladne institucije v njihovem prizadevanju za krepitev demokratičnega in civilnega nadzora nad oboroženimi in varnostnimi silami ter pospešuje mednarodno sodelovanje na tem področju, pri čemer je njegova pozornost usmerjena v evropsko-atlantske regije.

Center za doseganje teh ciljev:

- **zbira informacije, izvaja raziskave in se ukvarja z dejavnostmi mreženja** za opredelitev problemov, učenja iz izkušenj in oblikovanje predlogov najboljše prakse glede demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami in glede civilno-vojaških odnosov;
- **zagotavlja svoje strokovno znanje in podporo** vsem zainteresiranim stranem, zlasti vladam, parlamentom, vojaškim oblastem, mednarodnim organizacijam, nevladnim organizacijam in akademskim krogom.

DCAF tesno sodeluje z državnimi oblastmi, mednarodnimi in nevladnimi organizacijami, akademskimi ustanovami in posameznimi strokovnjaki. Pri svojem operativnem in analitičnem delu se zanaša na podporo 42 vlad, ki imajo predstavnike v Svetu centra (Foundation Council), na svoj Mednarodni svetovalni odbor (International Advisory Board),

ki ga sestavlja približno 50 priznanih strokovnjakov, ter na svoj raziskovalni oddelek in na delovne skupine. DCAF je osnoval partnerstva ali sklenil sporazume o sodelovanju s številnimi raziskovalnimi ustanovami ter z več mednarodnimi organizacijami in medparlamentarnimi skupščinami.

## **Delovni program**

Za temeljito obravnavo konkretnih tematik demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami je DCAF oblikoval ali še oblikuje 12 namenskih **delovnih skupin**, ki obravnavajo naslednja vprašanja: reforma varnostnega sektorja; parlamentarni nadzor nad oboroženimi silami; pravna razsežnost demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami; doseganje transparentnosti pri oblikovanju obrambnega proračuna in nabave; civilni strokovnjaki v nacionalnovarnostni politiki; demokratični nadzor nad policijo in drugimi nevojaškimi nacionalnovarnostnimi strukturami; civilno-vojaški odnosi pri konverziji in zmanjševanju enot; vojska in družba; vzpostavitev civilne družbe; civilno-vojaški odnosi v pokonfliktnih razmerah; merila za uspeh ali neuspeh pri demokratičnem nadzoru nad oboroženimi silami; civilno-vojaški odnosi v Afriki. Načrtovanje, upravljanje in koordinacija delovnih skupin je osredotočeno v raziskovalnem oddelku centra.

DCAF ponuja svoje strokovno znanje na dvostranski in večstranski ravni, obravnava pa tudi interese širše javnosti. V državah jugovzhodne in vzhodne Evrope izvaja številne dvostranske projekte na področju reforme varnostnega sektorja in parlamentarnega nadzora nad oboroženimi silami. Na večstranski ravni DCAF uresničuje več projektov v okviru Pakta stabilnosti za jugovzhodno Evropo in Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi. Redno objavlja publikacije, organizira konference, delavnice in druge prireditve. Za komuniciranje s ciljnimi občinstvom in širšo javnostjo uporablja informacijsko tehnologijo in ima tudi lastno spletno stran (<http://www.dcaf.ch>).

## **Organizacija in proračun**

DCAF je mednarodna ustanova po švicarskem pravu. 42 vlad ima predstavnike v Svetu centra.\* Mednarodni svetovni odbor sestavljajo vodilni svetovni strokovnjaki za obrambo in varnost, ki svetujejo direktorju o vsesplošni strategiji centra. Osebe DCAF obsega približno 40 specialistov 23 narodnosti, ki so porazdeljeni v štiri oddelke: raziskovalni oddelek, programi za terensko delo, informacijski viri in uprava.

Švicarsko Zvezno ministrstvo za obrambo, civilno zaščito in šport financira večino proračuna DCAF, ki je leta 2002 znašal osem milijonov švicarskih frankov. Veliko prispeva tudi švicarsko Zvezno ministrstvo za zunanje zadeve. Nekaterе države članice DCAF podpirajo center z dodeljevanjem lastnih strokovnjakov ali s sodelovanjem pri njegovih konkretnih dejavnostih.

---

\* Albanija, Armenija, Avstrija, Azerbajdžan, Belorusija, Bosna in Hercegovina, Bolgarija, Slonokoščena obala, Hrvaška, Češka republika, Danska, Estonija, Finska, Francija, Gruzija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Moldavija, Nizozemska, Nigerija, Norveška, Poljska, Portugalska, Romunija, Ruska federacija, Srbija in Črna gora, Slovaška republika, Slovenija, Južna Afrika, Španija, Švedska, Švica, Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, Ukrajina, Združeno kraljestvo, ZDA in kanton Ženeva.

## **Informacije**

Za dodatne informacije se oglasite na:

Ženevski center za demokratični nadzor nad oboroženimi silami (DCAF)

Rue de Chantepoulet 11

P. O. Box 1360

CH-1211 Ženeva 1

Švica

Telefon: 41 22 741 77 00

Telefaks: 41 22 741 77 05

E-pošta: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)

Spletna stran: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)



## Tematski indeks

- A**
- Alternativna služba 167, 168
  - Alternativno služenje 6
- B**
- Baltski bataljon 54
  - Bataljon "TISA" 54
- C**
- Civilna družba 20, 23, 30, 36, 37, 136, 157
  - Civilni zračni nadzor 59
  - Civilno služenje vojaškega roka 163, 167
  - Civilno-vojaški odnosi 189
  - Človekove pravice 36, 49, 62, 63, 71, 90, 91, 103, 106, 107, 108, 115, 152, 155, 165, 166, 177, 184
- D**
- Demokracija 15, 34, 35, 36, 62, 104
  - Demokratske vrednote 6, 153
  - Demokratski nadzor 3, 20, 40, 62, 64, 67, 69, 120, 183, 188, 189, 190, 197
  - Demokratsko policijsko delovanje 61
  - Demokratsko upravljanje 62
  - Dezerter 157, 165
  - Družba: gl. civilna družba 20, 23, 30, 36, 37, 136, 157
  - Državljska vzgoja 154
  - Državljske pobude 62
  - Državne službe vojaškega tipa 5, 48, 53, 58
  - Državni revizijski urad 141, 143
- E**
- Embargo na orožje: gl. sankcije 179, 183, 186
  - Etični kodeks 155
  - Za transfer orožja (EU) 176, 179
  - Za uslužbence organov pregona 153, 155, 163
  - Evropski svet naborniških organizacij 150
- F**
- Finančna revizija 143
  - Finančni inšpektor 143
- G**
- Glavni revizor 20
  - Graditev miru 15, 45, 118, 119
- I**
- Informacijski kriminal 6, 115
  - Interoperabilnost 54
  - Interparlamentarna unija 3, 187
  - Interpelacija 87
  - Izravnavna 134
- K**
- Karabinjer 59
  - Kodeks ravnanja OVSE o politično-vojaških vidikih varnosti 155, 156
  - Kolektivna obramba 17
  - Kolektivna varnost 17
  - Komisija ZN za človekove pravice 165, 166
  - Korpus civilne zaščite 59
  - Korupcija 23, 54, 158
- L**
- Lahko strelno orožje 171, 186
  - Legitimnost 19, 30, 42, 110, 120, 156
- M**
- Medameriška konvencija o transparentnosti pri nabavi konvencionalnega orožja 178
  - Mednarodna konvencija o zatiranju financiranja terorizma 108

Mednarodni odbor Rdečega križa 123, 152

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah 166

Mednarodni predpisi 5, 118

Mednarodno kazensko sodišče 187

Mednarodno pravo 5, 103, 178

Mejna kontrola 59

Mejna straža 59, 188

Mirovna misija 121

MPRI (Military Professional Resources Incorporated) 71

Mučenje 155

## N

Nabava 39, 41, 76, 86, 136, 171, 172, 177, 186

Nabor 15, 30, 41, 56, 86, 150, 151, 157, 158, 160, 162, 163, 164, 165, 167, 168

Nabornik 158, 163, 164, 165

Naborništvo 86, 163, 168

Nacionalne obrambne sile Južne Afrike (SANDF) 55

Nacionalnovarnostne strukture 3, 5, 16, 20, 22, 75, 91, 105, 133, 136, 149, 152, 153, 158, 160, 161

Načela 1, 5, 22, 23, 32, 33, 36, 66, 72, 84, 100, 102, 132, 145, 154, 155, 172, 176

Najboljše prakse 176 188

Najemniška vojska 69

Namestitvev enot 118

Napotitev vojakov v tujino 76, 85

Nato 16, 17, 33, 40, 54, 63, 119, 131, 139, 143, 167, 177, 179

Nepokorščina 165

Nevladne organizacije 30, 36, 37, 119

Notranja varnost 111

## O

Oborožitev 112

Obramba 17, 22, 53, 55, 117, 123, 162

Obrambna reforma 9. 54. 56

Obrambni proračun 10, 37, 41, 77, 80, 133, 135, 137, 138, 139, 156

Obveščevalne službe (gl. tudi tajnost) 64, 65, 68, 86, 104, 105, 113

Obvezno služenje vojaškega roka 162. 163

Odbor za nadzor javnih financ 143

Odbor za obrambo 65, 86, 136, 184

Odbor za varnost 78, 86

Odbor ZN za človekove pravice 99

Odgovorno vladanje 23, 149

Odgovornost (gl. tudi nadzor) 6, 11, 18, 20, 30, 61, 62, 64, 72, 90, 113, 129, 131, 133, 134, 136, 137, 141, 158, 162, 163, 175, 183

Odločanje 29, 42, 75, 82, 172, 173, 185

Ohranjanje miru: (gl. mirovne misije) 118, 119, 120, 122, 123, 124

Oporečnik 167

Opozicija 81, 130

Organizacija ameriških držav 17, 178

Orožje 6, 46, 86, 108, 119, 171, 172, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186

Orožje malega kalibra 171, 181, 182

Orožje malega kalibra in lahko strelno orožje (OMKLSO) 171

Osebj 22, 38, 59, 71, 76, 78, 79, 82, 86, 89, 94, 119, 122, 125, 134, 136, 144, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 189

Ottawska konvencija o prepovedi uporabe, skladiščenja, proizvodnje in transferja protipehotnih min in o njihovem uničevanju 171

P

Pametne sankcije 179

Paravojaške enote / organizacije: *gl. državne službe vojaškega tipa* 53, 58

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 42, 151

Parlamentarni nadzor 3, 5, 17, 18, 19, 21, 37, 58, 64, 65, 75, 79, 86, 106, 132, 137, 172, 174, 184, 189

Parlamentarni odbori 56, 65, 83, 86, 87, 177, 184

Plačanec 70

Podaritev orožja 176

Pogodba o neširjenju jedrskega orožja 171

Policija 53, 55, 59, 61, 62, 63, 104, 113, 183, 188

Politična odgovornost 20

Politična volja 79

Poljsko-dansko-nemški korpus 54

Pomoč ob nesrečah 53, 55

Pomorska policija 59

Pomožne sile 59

Posebni skladi obveščevalnih služb 65

Povratniška nepokorščina 165

Pravila delovanja 76, 122, 123, 125

Pravilo sorazmernosti 62

Preiskava 41, 84, 85, 113

Preiskovalni odbor 81, 83, 84, 85

Pristojnost 3, 18, 20, 21, 22, 29, 37, 55, 64, 68, 75, 76, 82, 84, 87, 90, 93, 101, 102, 113, 119, 136, 141, 142, 155, 156, 157, 175, 182, 183

Prodaja orožja 176, 177

Proračun 5, 18, 20, 21, 23, 29, 30, 31, 37, 41, 54, 56, 64, 65, 68, 70, 72, 75, 76, 77, 78, 80, 86, 87, 89, 93, 95, 111, 121, 125, 107, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, , 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 175, 176, 189

Prvi nemško-nizozemski korpus 54

R

Radarski sistem 171, 175

Rakete 171, 175

Razoroževanje 187

Reforma 54, 56, 134, 189

Reforma varnostnega sektorja 189

Register konvencionalnega orožja ZN 179

Revizija 6, 130, 141, 142, 143, 145, 175

Revizijski urad 141, 142, 143, 144, 145

S

Sankcije 92, 106, 141, 158, 162, 168, 178, 179, 180, 186, 187

Sistemi za vodenje 171. 175

Smernice o računalniških datotekah z osebnimi podatki 116

Sodelovanje 16, 17, 28, 32, 36, 43, 53, 54, 64, 70, 76, 101, 107, 108, 111, 112, 116, 120, 121, 122, 123, 152, 174, 188, 189

Sodišče 21, 23, 141, 187

Spol 5, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 63, 96, 116, 152, 163

Spopad 3, 15, 17, 19, 33, 39, 44, 45, 45, 46, 49, 54, 55, 63, 70, 71, 72, 99, 114, 119, 120, 162, 164, 177, 181, 183, 188

Stanovska združenja 150, 151

Strokovno znanje 38, 75, 77, 78, 87, 134, 144, 188

Svet Evrope 115, 116

Svetovna banka 23

Svetovni splet 39

Svoboda zakonodaje o informacijah

T

Tajni agent 109

Tajnost (*gl. tudi obveščevalne službe*) 3, 6, 19, 64, 67, 78, 92, 129, 137, 172, 173, 175, 177, 184, 185

- Terorizem 6, 16, 17, 27, 28, 54, 64, 107, 108, 110 114, 187
- Topništvo 171, 175
- Transfer orožja 176, 179
- Transparentnost 6, 19, 23, 30, 36, 39, 61, 67, 67, 68, 72, 77, 93, 124, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 156, 171, 172, 175, 176, 178, 179, 183, 184, 189
- Trgovina z orožjem 185
- Tujci 111
- U**
- Ugovor vesti (gl. tudi ugovor vesti vojaški dolžnosti) 162, 163, 165, 166, 167
- Upravljanje 62, 90, 122, 134, 139, 141, 183, 189
- Ustava/ustavni okvir 75, 99, 100, 120, 150, 169
- V**
- Varnost 1, 3, 6, 15, 17, 22, 27, 30, 32, 38, 40, 49, 55, 61 64, 69, 73, 74, 78, 80, 84, 86, 100, 103, 104, 105, 107, 108, 112, 113, 115, 116, 117, 129, 134, 136, 137, 140, 142, 144, 145, 150, 155, 172, 178, 189
- Varnostna politika 4, 18, 21, 27, 28, 31, 44 76
- Varnostne službe 5, 20, 64
- Varnostni svet ZN 107, 115, 118, 119, 122, 177, 178
- Varuh človekovih pravic 6, 20, 41, 62, 90, 91, 92, 93, 101
- Večnacionalni inženirski bataljon 54
- Vlada 20, 30, 34, 36, 40, 41, 63, 77, 78, 79, 83, 84, 87, 90, 120, 121, 124, 129, 130, 133, 137, 143, 144, 153, 162, 172, 173, 174, 183, 184, 188
- Vojaška združenja: gl. stanovska združenja 150, 151
- Vojaški uslužbenec/uslužbenka 152, 155
- Vojaško sodstvo 156, 157
- Vojna 18, 46, 99, 180
- Vojno stanje 99, 155
- Vojska 55, 56, 58, 69, 92, 99, 149, 151, 159, 163, 189
- Vpoklic 157, 162, 163, 164, 165, 167
- Vsiljevanje miru 119
- Vzpostavitev miru 53
- Z**
- Zakonodaja 40, 43, 67, 68, 100, 102, 110, 138, 151, 176, 183, 184
- Zasebne varnostne službe 5
- Zaslišanje 85
- Zaupnost: gl. tajnost 66, 129, 172, 175
- Združeni narodi (ZN) 15
- Ž**
- Ženevske konvencije
- Ženevski center za demokratični nadzor nad oboroženimi silami (DCAF) 3, 188, 190

Vse pravice pridržane. Nobenega dela te publikacije ni dovoljeno izdati, shraniti v sistem za obnovo podatkov ali posredovati, v nobeni obliki ali na kakršen koli način, elektronsko, mehansko, s fotokopiranjem, snemanjem ali kako drugače, brez predhodnega dovoljenja Interparlamentarne unije (IPU) ali Ženevskega centra za demokratični nadzor nad oboroženimi silami (DCAF).

Ta publikacija se izda pod pogojem, da se brez predhodnega soglasja založnika ne posoja, prodaja, oddaja v najem ali razpečuje kako drugače, v nobeni drugi obliki vezave ali naslovnice kakor v tisti, v kateri je bila izdana, pri čemer poznejši založnik ne sme predpisati podobnega pogoja, vključno s tem pogojem.

---

**ISBN 92-9142-098-0 (IPU)**  
**ISBN 92-9222-022-5 (DCAF)**

---

Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem: načela, mehanizmi in praksa

Založila

Interparlamentarna unija

Ženevski center za demokratični nadzor nad oboroženimi silami  
s sodelovanjem Državnega zbora Republike Slovenije

Urednika

Philipp Fluri, Švica

Anders B. Johnsson, Švedska

Vodilni avtor

Hans Born, Nizozemska

Prevod

Služba za prevajanje, tolmačenje, redakcijo in terminologijo generalnega sekretariata Vlade  
Republike Slovenije

Oddelek za mednarodno dejavnost, protokol in prevajanje Državnega zbora Republike Slovenije  
VERIS, d. o. o.

Strokovni prevod in pregled

Gregor Zore, DCAF, Ženeva, Švica

Ljubica Jelušič, Klemen Grošelj, Jelena Juvan, Katedra za obramboslovje Fakultete za družbene  
vede Univerze v Ljubljani

Lektura slovenskega prevoda

Nataša Logar, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani

Priprava za tisk: Starling d.o.o., Vrhnika

Tisk: Tiskarna Povše, Ljubljana

Naklada: 1000 izvodov

Ljubljana, 2006

Izvirnik: Ženeva, 2003

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.53:351.78

BORN, Hans, 1964-

Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem : načela, mehanizmi in praksa / [urednik in vodilni avtor Hans Born ; sodelavci Aleksej Arbatov ... [et al.] ; prevod Služba za prevajanje, tolmačenje, redakcijo in terminologijo generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije, Oddelek za mednarodno dejavnost, protokol in prevajanje Državnega zbora Republike Slovenije Veris]. - Ženeva : Interparlamentarna unija, Ženevski center za demokratični nadzor nad oboroženimi silami ; Ljubljana : Državni zbor Republike Slovenije, 2006.

ISBN-10 92-9142-098-0 (IPU)

ISBN-13 978-92-9142-098-8 (IPU)

ISBN-10 92-9222-022-5 (DCAF)

ISBN-13 978-92-9222-022-8 (DCAF)

1. Gl. stv. nasl.

228729088