

Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora:

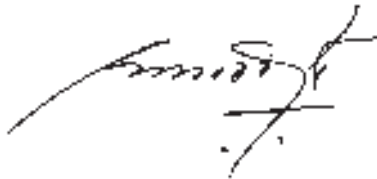
Načela, mehanizmi i praksa

Uvodna reč

Kako je bezbednost središnje pitanje blagostanja ljudi, ključno je da njihovi pogledi budu izraženi u državnoj bezbednosnoj politici. U tu politiku treba da budu ugrađene bezbednosne vrednosti i načela koje država nastoji da neguje i štiti.

Stoga postoji jasna potreba da izabrani predstavnici naroda u parlamentu blisko sarađuju s vladom i bezbednosnim sektorom. Pa ipak, iako rade ka istom cilju, uloge su im, kako i treba, sasvim različite. Parlament je odgovoran za postavljanje pravnih parametara, usvajanje budžeta i nadgledanje bezbednosnih aktivnosti. Odgovornost može potpuno da ispunjava samo ako ima potpune informacije, tehničku ekspertizu i moć i nameru da vladu drži odgovornom. To zauzvrat ište društveni milje protkan poverenjem i dijalogom.

U Čileu su odnosi između društva i oružanih snaga popravljani godinama. Međunarodna zajednica može sada u Čileu da vidi atmosferu uzajamnog poštovanja i saradnje, za koju se nadamo da će u budućnosti biti dalje učvršćivana. Uvereni smo da će ovaj priručnik pomoći da svi ključni akteri u bezbednosnoj areni uprave saradničke napore ka zajedničkom dobru svakog građanina.



Senator Serhio Paes Verdugo
Predsednik Saveta Interparlamentarne unije

Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora:

Načela, mehanizmi i praksa

Vis consilii experts mole ruit sua
(Sila bez rasuđivanja ruši se pod vlastitom težinom)
Horatije, *Ode*, 3, 4, 65

**Sledeće ličnosti učestvovala su u pravljenju
Priručnika IPU-DKOS o parlamentarnom nadzoru bezbednosnog sektora**

Glavni urednici

Filip Fluri (Švajcarska) and Anders B. Jonson (Švedska)

Urednik i glavni autor

Hans Born (Holandija)

Autori priloga

Aleksej Arbatov (Rusija), Žan Kristof Birkel (Francuska), Eva Busa (SAD), Pentti Vaananen (Finska), Tomaš Vaksler (Mađarska), Biljana Vankovska (Makedonija), Dona Vinslou (Kanada), Marie Vlahova (Češka), Herbert Vulf (Nemačka), Suzana Gavrilesku (Rumunija), Denize Garsija (Brazil), Vilhelm German (Nemačka), Oven Grin (Velika Britanija), David Darčičašvili (Gruzija), Isaua Elaigvu (Nigerija), Marina Kaparini (Kanada), Jona Andžej Karkoška (Poljska), Piter Dž. Keli (SAD), Sajmon Lan (Velika Britanija), Dorijan Maršič (Slovenija), Tom MekDonald (Velika Britanija), Đan Đakomo Miđone (Italija), Majkl F. Nun (USA), Aleksandr Pikajev (Rusija), Kristin Pinta (Francuska), Andreas Prifert (Germany), Kristopher Sabatini (SAD), Ravinder Pal Sing (Indija), Anders C. Sjastad (Norveška), Bauke Snup (Holandija), Svitlana Svetova (Ukrajina), Jan Trapans (Letonija), Matias Tuler (Argentina), Marlen Uršeler (Švajcarska), Kasper V. From (Holandija), Hans-Peter Furer (Švajcarska), Miroslav Hadžić (Srbija i Crna Gora), Karl Haltiner (Švajcarska), Hajner Hengi (Švajcarska), Dejvid Hobs (Velika Britanija), Rožijer Hojzenga (Holandija), Jan Hukema (Holandija), Umit Džizre (Turska), Liliane Šerban (Rumunija).

Uređivački odbor

Vilem fan Ekelen (Holandija), Andreas Gros (Švajcarska), Miroslav Filipović (Srbija i Crna Gora), Stepan Sulakšin (Rusija), Dimitro Tabačnik (Ukrajina), Ahmad Husni Hanadzla (Malezija), Adeseje Ogunleue (Nigerija) i Elisavet Papadimitriju (Grčka) – članovi Odbora IPU za politička pitanja, međunarodnu bezbednost i razoružanje – i Bet Mugo (Kenija) i Rikardo Vaskez (Argentina), članovi Odbora IPU za parlamentarna, pravna i pitanja ljudskih prava.

Jezički urednik izvornika

Oliver Vejts (Velika Britanija)

Izvorna verzija: Engleski jezik, Ženeva, 2003

Predgovor

O d pamтивека, nacionalnoj suverenosti i bezbednosti pridavan je suštinski značaj za opstanak države. Danas ta uloga, koju igraju oni čiji je posao da pruže bezbednost, doživljava značajne promene. Nove vrste oružanih sukoba i sve veće veze između država ubrzali su nove odgovore i novo razmišljanje o konceptu bezbednosti. Teroristički napadi 11. septembra 2001. godine i ono što im je sledilo samo su naglasili tu potrebu.

Zbog toga je efikasan parlamentarni nadzor postao sve značajniji u obezbeđivanju potpuno otvorenog i odgovornog razvoja i primene novih odgovora. Bez njega, postoji opasnost da bezbednosne službe pogrešno protumače svoju misiju i deluju poput države u državi, bilo teškim opterećivanjem oskudnih resursa, bilo prevelikim političkim i privrednim uticajem. One mogu da ometaju demokratizaciju i čak povećaju verovatnost sukoba. Dok su tranziciona, ratom razorena ili krizom pogođena društva pod posebnim rizikom, stabilne demokratije takođe ozbiljno treba da se bave civilno-vojnim odnosima, preobražavajući ih i upravljajući njima tako da održe korak s menjajućim bezbednosnim okolnostima.

Urođena priroda i dinamika bezbednosnog sektora pravi je izazov efikasnom parlamentarnom nadzoru. Raznovrsnost uključenih pitanja (često sasvim tehničkih), veličina i složeno ustrojstvo bezbednosnog osoblja i česti zakoni, pravila i praksa tajnosti, poslanicima veoma otežavaju efikasan rad, osim ako mogu da se oslone na nezavisna istraživanja i ekspertizu.

Zbog toga su se Interparlamentarna unija (IPU) i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DKOS) složili o praktičnoj potrebi za sažetim i pristupačnim vodičem koji bi pružio sveobuhvatan skup prakse i mehanizama koji mogu da oblikuju parlamentarni doprinos bezbednosnom nadzoru. Ovaj priručnik je vrhunac te ideje. Tekst je tokom izrade pomno pregledao i doterivao Uređivački odbor sastavljen od poslanika, a proveravali su ga i stručnjaci za različite oblasti.

Priručnik je pisan s pretpostavkom da nema jedinstvenog modela parlamentarnog nadzora u svim zemljama. U jednoj zemlji prihvaćena i efikasna pravila i praksa, u drugoj mogu da budu nezamisliva ili nebitna. Uostalom, nemaju svi parlamenti istu moć. Uzevši u obzir različite realnosti, neki predlozi iz priručnika možda će se neizbežno činiti isuviše idealističkim. Složena priroda bezbednosnih pitanja istovremeno onemogućava obradu svih aspekata u jednom tomu. Priručnik stoga treba gledati kao širok uvod u unapređivanje parlamentarnog nadzora bezbednosnog

sektora, koji će, nadamo se, ohrabriti čitaoca na dalje istraživanje. Na kraju, nadamo se da će ova knjiga doprineti da bezbednosna politika i praksa istinski ogledaju težnje naroda kojem treba da služe.



Anders B. Jonson

Generalni sekretar
Interparlamentarne unije



Ambasador Dr Teodor H. Vinkler

Direktor
Ženevskog centra za demokratsku
kontrolu oružanih snaga

Šta možete naći u ovom priručniku

Priručnik je podeljen na osam delova podeljenih na glave i može se čitati na dva načina. Celovito čitanje priručnika daće najobuhvatnije razumevanje bezbednosnih pitanja i uloge parlamentarnog nadzora. Moguće je, međutim, i selektivno čitanje delova i glava od naročitog znagaja za čitaoca. Toj su svrsi namenjeni indeks i različite reference.

U celom priručniku su okviri koji razjašnjavaju složena pitanja iz glavnog teksta, daju primere zakona ili propisa i naglašavaju praksu parlamentarnog nadzora bezbednosnog sektora u različitim zemljama. Na kraju većine glava je deo nazvan *Šta kao poslanik možete da učinite*, koji sadrži konkretne preporuke. Na te preporuke, međutim, kako je već rečeno, treba gledati iz nacionalnog konteksta.

Pva dva dela izlažu teorijski i analitički okvir za izučavanje parlamentarnog nadzora bezbednosnog sektora. Deo I se usredsređuje na razvijajući koncept bezbednosti i pruža globalni pregled uloge parlamenta i drugih državnih ustanova u bezbednosnim pitanjima. Glavna pitanja obrađena u Delu I su:

- Kakav je skoriji razvoj u bezbednosnom okruženju?
- Šta su to tzv. nove pretnje i odgovori?
- Zašto je parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora neophodan?
- Koja su glavna načela demokratske vladavine bezbednosnim sektorom?
- Koja je uloga skupštine prema vladi i sudstvu?

U Delu II opisani su svi stupnjevi ciklusa politike nacionalne bezbednosti i međunarodna pravila relevantna za politiku nacionalne bezbednosti. Poslednjim dvema glavama Dela II predstavljeni su uloga građanskog društva i medija i viđenje bezbednosnih pitanja iz perspektive pola. Glavna pitanja su:

- Koja je uloga parlamenta u odlučivanju o politici nacionalne bezbednosti?
- Kako međunarodno pravo ograničava ili osnažuje mogućnosti za politiku nacionalne bezbednosti?
- Kako se građansko društvo i mediji odnose prema bezbednosnom sektoru i kako parlament može da iskoristi njihove različite doprinose?
- Kako se o bezbednosnim pitanjima može komunicirati s javnošću?
- Koja je uloga žena u bezbednosnom sektoru?

U Delu III kazuje se ko je ko u bezbednosnom sektoru, što uključuje vojsku, policiju i obaveštajne službe, druge državne militarističke organizacije i privatna bezbednosna preduzeća.

- Koje su glavne uloge i posebnosti svake bezbednosne službe?
- Koji su mehanizmi unutrašnje i političke odgovornosti potrebni?
- Kako parlamenti primenjuju efikasan nadzor bezbednosnih službi?

U Delu IV izučavaju se sredstva i instrumenti koje parlamenti mogu da koriste za nadgledanje bezbednosnog sektora i, pored ostalog, daju odgovori na sledeća pitanja:

- Koja sredstva skupština mogu da koriste za nadzor bezbednosnog sektora?
- Kako se može unaprediti skupštinska stručnost o bezbednosnim pitanjima?
- Koja je uloga parlamentarne istrage i saslušanja o bezbednosnim pitanjima?
- Kako odbori za odbranu mogu efikasno da rade?
- Koja je uloga ombudsmana?
- Kako radi ustanova ombudsmana za odbranu?
- Zašto poslanici treba da posećuju objekte bezbednosnih službi?

Deo V bavi se okolnostima koje su poseban izazov bezbednosti, poput vanrednog stanja, pretnji unutrašnjoj bezbednosti, terorizma i kiber-kriminala. Takođe se objašnjavaju i posledice učestvovanja u međunarodnim mirovnim misijama koje se često šalju u oblasti u kojima bezbednosti nema ili je, u najboljem slučaju, krhka. U Delu V su, tako, obrađena i sledeća pitanja:

- Kako se može očuvati osetljiva ravnoteža između vanrednog stanja i očuvanja unutrašnje sigurnosti i poštovanja ljudskih prava?
- Koje su svrhe i ograničenja vanrednog stanja?
- Šta se promenilo od 11. septembra 2001. godine? Kako razlikovati terorizam od legitimnih demokratskih protesta? Koje su posledice za međunarodnu bezbednost država? Koja je uloga parlamenta u ovoj oblasti?
- Koji je značaj uključivanja parlamenta u odluke za slanje trupa izvan zemlje u međunarodne mirovne operacije?

U delovima VI, VII i VIII analizirana su tri skupa izvora povezana s bezbednosnim sektorom. Deo VI usredsređuje se na budžet za odbranu i njegovu kontrolu, kako parlamenta, tako i a posteriori od državnih revizorskih tela.

- Kako budžet može da bude ključni elemenat bezbednosti?
- Kako otvorenost i odgovornost mogu da budu primenjeni na izradu budžeta za bezbednost?
- Koji su uslovi za valjan nadzor budžeta za bezbednost?
- Kako može da bude ostvaren finansijski nadzor bezbednosnog sektora? Zašto je nezavisan finansijski nadzor važan i kako funkcioniše?

Deo VII bavi se ljudstvom bezbednosnog sektora i namenjen je pomoći parlamentima u regulisanju odabira i obuke pripadnika bezbednosnih službi, penzionisanja i penzijskih shema, regrutacije i alternativne službe.

- Kako demokratske vrednosti mogu da budu usađena u ljudstvo bezbednosnog sektora?
- Mogu li vojnici da stvaraju vojne sindikate?
- Šta je profesionalni etos sektora?
- Kako su regrutacija i alternativna služba regulisani u različitim zemljama?
- Postoje li kodeksi ponašanja pripadnika bezbednosnih službi? Ima li međunarodnih standarda na raspolaganju?
- Koji su aspekti upravljanja ljudstvom u ovom sektoru relevantni za poslanike?

Konačno, Deo VIII bavi se materijalnim izvorima u bezbednosnom sektoru, naročito nabavkom (šta od koga kupiti), trgovinom i prenosom naoružanja.

- Koje su pravne prepreke?
- O čemu je reč u opsežnom odlučivanju o nabavci?
- Koje okolnosti opravdavaju tajnost?
- Kako parlament može da proceni ta pitanja?

Sadržaj

Lista okvira	9
---------------------------	---

Deo I

Koncepti i činioci razvijajuće bezbednosti: izazov pred parlamentima

Glava 1 – <i>Menjanje bezbednosti u menjajućem svetu</i>	15
Glava 2 – <i>Značaj parlamentarnog nadzora</i>	18
Glava 3 – <i>Uloga i odgovornost parlamenta i drugih državnih ustanova</i>	20

Deo II

Nadziranje politike nacionalne bezbednosti

Glava 4 – <i>Stvaranje politike nacionalne bezbednosti</i>	27
Glava 5 – <i>Politika nacionalne bezbednosti i međunarodna pravila</i>	32
Glava 6 – <i>Uloga građanskog društva i medija</i>	36
Glava 7 – <i>Politika bezbednosti iz perspektive pola</i>	44

Deo III

Glavni operativni delovi bezbednosnog sektora

Glava 8 – <i>Vojska</i>	53
Glava 9 – <i>Ostale državne militarizovane organizacije</i>	58
Glava 10 – <i>Policijske strukture</i>	61
Glava 11 – <i>Tajne i obaveštajne službe</i>	64
Glava 12 – <i>Privatna bezbednosna i vojna preduzeća</i>	69

Deo IV

Nacionalna bezbednost pod parlamentarnim nadzorom: uslovi i mehanizmi

Glava 13 – <i>Uslovi efikasnog parlamentarnog nadzora</i>	75
Glava 14 – <i>Skupštinski mehanizmi primenjeni na bezbednosni sektor</i>	80

Glava 15	– Skupštinski odbori za odbranu ili bezbednost	86
Glava 16	– Ombudsman	90
Glava 17	– Poseta objektima bezbednosnih službi	94

Deo V

Nadzor nad službama bezbednosti na delu: posebne okolnosti i operacije

Glava 18	– Izuzetna stanja	99
Glava 19	– Očuvanje unutrašnje bezbednosti	103
Glava 20	– Terorizam	107
Glava 21	– Bezbednost i informacione tehnologije: nova sredstva i izazovi	115
Glava 22	– Međunarodne mirovne misije	118

Deo VI

Finansijski resursi: postizanje efikasne budžetske kontrole nad bezbednošću

Glava 23	– Bezbednost i moć novčanika	129
Glava 24	– Nadgledanje budžetskih izdataka za bezbednost	141

Deo VII

Ljudi u bezbednosnom sektoru: obezbeđivanje profesionalizma i demokratskog nadzora

Glava 25	– Unapređivanje demokratskih vrednosti unutar bezbednosnog sektora	149
Glava 26	– Upravljanje ljudstvom u bezbednosnom sektoru	159
Glava 27	– Vojna obaveza i prigovor savesti	162

Deo VIII

Materijalni resursi: ostvarivanje efikasnog nadzora prometa i nabavke naoružanja

Glava 28	– Nabavka naoružanja i vojne opreme	171
Glava 29	– Trgovina i promet naoružanja	176

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga	187
---	-----

Interparlamentarna unija	188
---------------------------------------	-----

Tematski indeks	191
------------------------------	-----

Lista okvira

Okvir 1	Ostale bezbednosne pretnje danas, same ili kombinovane... . . .	16
Okvir 2	Različite vrste bezbednosnih aranžmana	17
Okvir 3	Moguće uloge glavnih grana države u odnosu na bezbednosni sektor	21
Okvir 4	Dobra vladavina kao važna vrednost demokratskog nadzora bezbednosnog sektora	23
Okvir 5	Preispitivanje politike nacionalne bezbednosti	27
Okvir 6	Neposredna demokratija i ratifikovanje međunarodnih ugovora i drugih krupnih dogovora: slučaj Švajcarske	34
Okvir 7	Građansko društvo u Latinskoj Americi: praktična ilustracija uloge i važnosti organizacija građanskog društva	38
Okvir 8	Nove vrste ratova: teška vremena za slobodu štampe	39
Okvir 9	Sloboda štampe posle 11. septembra 2001.	40
Okvir 10	Skupštine na Internetu	41
Okvir 11	Parlamenti i mediji	42
Okvir 12	Pol u mirovnim procesima	45
Okvir 13	Mirovne operacije i procesi iz perspektive pola	45
Okvir 14	Brojnost ženskog vojnog osoblja: primeri NATO zemalja	47
Okvir 15	Učešće žena u bezbednosnoj politici kao deo procesa postizanja jednakosti polova	48
Okvir 16	Nove dimenzije i izazovi nastali uključivanjem žena u bezbednosni sektor	48
Okvir 17	Zemlje bez vojske	53
Okvir 18	Reforma odbrane: šta je svrha?	54
Okvir 19	Upotreba vojske u civilnoj primeni zakona u Južnoj Africi	56
Okvir 20	Primeri ostalih državnih militarizovanih jedinica u nekim zemljama	59
Okvir 21	Ključne osobine policije u demokratskoj državi	61
Okvir 22	Opasna izopačenja i okolnosti	62
Okvir 23	Policija u Eritreji: slučaj u razvoju	63
Okvir 24	Parlament i posebni fondovi dodeljeni obaveštajnim službama: primer Argentine	65
Okvir 25	Neki postupci skupštinskih odbora koji se bave poverljivim dokumentima	66
Okvir 26	Privatna bezbednosna i vojna preduzeća i neke moguće opasnosti po demokratiju	70
Okvir 27	Instrumenti i sredstva koje skupština može da koristi za omogućavanje demokratskog nadzora bezbednosnog sektora . .	76

Okvir 28	Aktivne strategije za parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora	77
Okvir 29	Mehanizmi i postupci za poboljšanje parlamentarne ekspertize u bezbednosnim pitanjima: nekoliko predloga	78
Okvir 30	Uobičajene osobine skupštinske mašinerije i procedura za nadziranje izvršne vlasti	81
Okvir 31	Predlozi za efikasno ispitivanje	82
Okvir 32	Ključne odlike anketnih odbora	84
Okvir 33	Anketni odbor za istragu upotrebe kanadskih snaga u Somaliji: ilustracija javnog uticaja parlamentarnih izveštaja o bezbednosnim pitanjima	85
Okvir 34	Moguće ključne funkcije skupštinskog odbora za pitanja odbrane i bezbednosti	87
Okvir 35	Zajedničke sednice Odbora za inostrane poslove i Odbora za odbranu Stortinga (norveška skupština)	88
Okvir 36	Ombudsman	90
Okvir 37	Ombudsmani za odbranu u nekim zemljama	91
Okvir 38	Nemački parlamentarni komesar za oružane snage	92
Okvir 39	Slučaj Argentine	94
Okvir 40	Opcioni protokol Konvencije protiv torture povećava mogućnosti za obilazak objekata bezbednosnih službi	95
Okvir 41	Vanredna stanja: svrhe i načela	100
Okvir 42	Istovremeno očuvanje i bezbednosti i demokratije	104
Okvir 43	Iskrivljenje sa ozbiljnim posledicama	105
Okvir 44	Odgovor Saveta bezbednosti UN na 11. septembar	108
Okvir 45	Borba protiv terorizma	109
Okvir 46	Konvencija o zaštiti pojedinaca pri automatskoj obradi ličnih podataka	116
Okvir 47	Uspostavljanje, održavanje, nametanje i izgrađivanje mira: neke korisne definicije UN	118
Okvir 48	Proces raspoređivanja mirovnih operacija UN korak po korak	122
Okvir 49	Pravila upotrebe sile u mirovnim misijama	123
Okvir 50	Obuka mirovnih snaga UN	124
Okvir 51	Budžet: ključno sredstvo demokratske vladavine	129
Okvir 52	Zašto skupština treba aktivno da učestvuje u izradi budžeta?	130
Okvir 53	Odbrambeni troškovi kao postotak BNP delova sveta i odabranih zemalja	131
Okvir 54	Sistem planiranja, programiranja i izrade budžeta (SPPB)	133
Okvir 55	Osnovni delovi odbrambenog budžeta: španski budžet za odbranu 2002. godine	135
Okvir 56	Ključne prepreke vidljivoj izradi budžeta za bezbednost	136

Okvir 57	Tri nivoa poverljivosti budžeta za bezbednost	137
Okvir 58	Glavni problemi koji sprečavaju delotvornu budžetsku kontrolu bezbednosnog sektora	138
Okvir 59	Postupci kreiranja budžeta za odbranu u nekim zemljama Balkana	139
Okvir 60	Glavni revizor	141
Okvir 61	Uloga Nacionalne revizorske službe Velike Britanije u parlamentarnom nadzoru bezbednosnog sektora	143
Okvir 62	Gruzinska parlamentarna i budžetska kontrola	144
Okvir 63	Preporuke Saveta Evrope o pravu na udruživanje profesionalnih pripadnika oružanih snaga	151
Okvir 64	Vođstvo i građansko obrazovanje u nemačkim oružanim snagama: načela „Innere Führung“	154
Okvir 65	Kodeks ponašanja pripadnika službi unutrašnjih poslova	155
Okvir 66	OEBS-ov Kodeks ponašanja o političko-vojnim aspektima bezbednosti (1994): ključne osobine	156
Okvir 67	Upravljanje ljudstvom: žižne tačke za poslanike	159
Okvir 68	Vojna služba širom sveta	163
Okvir 69	Maltretiranje regruta	164
Okvir 70	Rezolucija Komisije za ljudska prava UN 1998/77: prigovor savesti na vojnu službu	166
Okvir 71	Alternativna služba: slučaj Švajcarske	167
Okvir 72	Zašto poslanici treba da se staraju o nabavci naoružanja	172
Okvir 73	Slaba ili nejasna politika nabavke naoružanja ili strogo poverljivi procesi nabavke mogu voditi...	173
Okvir 74	Holandska politika odbrambenih nabavki: dimenzija skupštinskog nadzora	174
Okvir 75	Promet naoružanja: određenje	176
Okvir 76	Regionalni aranžmani o prometu naoružanja	177
Okvir 77	Pravljenje sankcija na naoružanje “pametnijim”: šta skupština može da učini	180
Okvir 78	Trgovina viškovima naoružanja: negativni saputnik razoružanja	181
Okvir 79	Procena svota u trgovini malim oružjem	182
Okvir 80	Program akcije UN protiv zabranjene trgovine malim i lakim naoružanjem: žižne tačke za poslanike	182
Okvir 81	Uloga skupštine u kontroli izvoza naoružanja: vidljivost i odgovornost u zemljama EU	184

Deo I

**Koncepti i činioci
razvijajuće bezbednosti:
Izazov pred parlamentima**

Menjanje bezbednosti u menjajućem svetu

Tokom protekle decenije stanje svetske bezbednosti dramatično je promenjeno. Stare pretnje su izbledele, ali su novi obeshrabrujući izazovi zauzeli njihovo mesto. To je podstaklo novo promišljanje o idejama bezbednosti, sukoba i mira.

Mir i bezbednost u demokratskim državama

Nisu svi sukobi pretnja miru i bezbednosti. U svakom društvu ima konkurentih i često suprotstavljenih gledišta o raznim pitanjima. U demokratskoj državi, sloboda izražavanja daje ljudima pravo da ta stanovišta predaju i povere izabranim predstavnicima. Oni zauzvrat imaju zadatak da u javnoj debati raspravljaju i razmatraju važna pitanja. Ta procedura omogućava demokratskim državama da razvodne sukob i traže održive kompromise koji imaju podršku čitavog društva. Ne iznenađuje da često u odsustvu dobro funkcionišućih demokratskih ustanova napetosti izmaknu kontroli i pretvore se u nasilne sukobe. Imajući u vidu ugrađeni mehanizam demokratije za kanalisanje sukoba, mir i bezbednost se danas smatraju njenim sastavnim delovima.

Ta ugrađenost se ističe jer se danas bezbednost ne smatra ciljem po sebi, već u osnovi treba da služi dobrobiti ljudi. Demokratija, ukorenjena u efikasnom parlamentu, ima najveću verovatnoću da ovoj ideji da praktično značenje:

„Suverenost zajednice, oblasti, nacije, države, ima smisla samo ako ishodi iz jedine istinske suverenosti, a to je suverenost ljudskog bića“.

- Vaclav Havel

Nacionalna bezbednost, usredsređena na zaštitu države, „postaje“ ljudska bezbednost, koja na prvo mesto stavlja pojedinca i zajednicu. U stvarnosti, to države navodi da u odgovore na pretnje uključi i:

- ✓ **Preventivno delovanje:** inicijative za sprečavanje sukoba, poput rešavanja sukoba i izgradnje mira u kojima je čovek u centru pažnje;
- ✓ **Intervenciju:** u ekstremnim slučajevima, kad drugi napori propadnu, intervenisanje u unutrašnjim sukobima radi zaštite stanovništva u opasnosti;
- ✓ **Reaktivno delovanje:** pružanje pomoći, što je neophodno tokom ili posle građanskog rata radi podrške civilima koji u ratu pate. To uključuje izgradnju logora za raseljene, pružanje azila izbeglima ili obezbeđivanje humanitarne pomoći.

Od vojne do sveobuhvatne bezbednosti

Pomeranje pažnje ka „ljudskoj bezbednosti“ ide pod ruku sa širenjem koncepta bezbednosti izvan čisto vojne oblasti. Sve je šira saglasnost da pitanju bezbednosti treba sveobuhvatno pristupiti uključivanjem i nevojnih činilaca u razmatranje (videti Okvir1).

Okvir 1

Ostale bezbednosne pretnje danas, same ili kombinovane...

- ▷ **Političke pretnje** poput unutrašnje političke nestabilnosti, propalih država, terorizma i kršenja ljudskih prava;
- ▷ **Ekonomске pretnje** poput siromaštva, rastućeg jaza između bogatih i siromašnih zemalja, međunarodne finansijske recesije, uticaja nekog privredno moćnog ili nestabilnog suseda i piraterije;
- ▷ **Ekološke ili čovekom izazvane pretnje** poput nuklearne katastrofe, planetarnih ekoloških promena, degradacije zemljišta ili vode, manjka hrane i drugih resursa;
- ▷ **Društvene pretnje** poput sukoba manjine i većine, prenaseljenosti, organizovanog kriminala, transnacionalnog šverca droge, šverca, nekontrolisanog masovnog useljavanja i zaraza.

Prednost šireg bezbednosnog delokruga je u opštijem razumevanju bezbednosnih pretnji i potrebnih odgovora. Mana je što bezbednosne službe (sve organizacije koje radi zaštite države i građana imaju zakonito ovlašćenje da upotrebe silu, da naredе upotrebu sile ili da prete upotrebom sile) mogu da postanu suviše moćne ako su aktivne u nevojnim delovima društva. Staviše, bezbednosni sektor možda nema neophodnu stručnost za odgovor na ove nove izazove.

Od pojedinačne državne bezbednosti do bezbednosne saradnje među državama

Veoma je stara ideja da nacionalna bezbednost ne može da bude postignuta samo nacionalnom „samopomoći“, nego da je bezbednosna saradnja nužna. U 19. stoleću preovladao je pristup „ravnoteže sila“. U 20. veku cvetale su organizacije za kolektivnu bezbednost, poput Lige naroda i sledejućih joj Ujedinjenih nacija, ali i organizacije za kolektivnu odbranu, poput NATO.

Od konca Hladnog rata uočljivo je narastanje unutrašnjih sukoba. Terorizam je zavladao novinskim naslovima. Globalizacija je povećala međuzavisnost država – i u oblasti bezbednosti. Pretnje bezbednosti u jednoj zemlji mogu lako da se preliju i destabilizuju regionalni ili čak svetski mir. Ta nova realnost, zajedno sa širenjem bezbednosnog delokruga, dodatno je podstakla međunarodnu bezbednosnu saradnju.

Okvir 2

Različite vrste bezbednosnih aranžmana

▷ Kolektivna odbrana

Kolektivna odbrana određena je kao ugovor kojim se dve ili više država obavezuju na uzajamnu pomoć u slučaju spoljašnjeg napada. Najistaknutiji primeri te vrste bezbednosnih aranžmana su NATO i Organizacija američkih država.

▷ Kolektivna bezbednost

U ovom sistemu, zajednica se slaže u odricanju od upotrebe sile i u pomaganju bilo kojem članu zajednice u slučaju da drugi pribegne sili. To je sistem za nasilan odgovor međunarodne zajednice na kršenje međunarodnog mira. Za razliku od kolektivne odbrane, kolektivna bezbednost je uperena protiv napada unutar zajednice. UN su tipičan primer sistema kolektivne bezbednosti. Prema članovima 41 i 42 Povelje UN, međunarodna zajednica treba da izvrši pritisak na prekršioca mira, bilo nevojnom prisilom ili upotrebom vojne sile.

Izvor: Bruno Simma: The Charter of the United Nations, 1995.

▷ Kooperativna bezbednost

Kooperativna bezbednost povezuje kolektivnu bezbednost s opštim pristupom bezbednosti. Može da bude određena kao „širok pristup bezbednosti, koji je multidimenzionalnog opsega; naglašava uveravanje pre nego odvracanje; uključujuća je pre nego isključujuća; nije ograničavajuća po pitanju članstva; favorizuje multilateralizam nad bilateralizmom; ne favorizuje vojna rešenja nad nevojnim; podrazumeva da su države prvenstveni činioci bezbednosnog sistema, ali prihvata da nedržavni činioci mogu imati važnu ulogu; ne zahteva stvaranje formalnih bezbednosnih ustanova, ali ih i ne odbija; i nadasve ističe vrednost stvaralačke navike dijaloga na multilateralnom osnovu“.

Izvor: Gareth Evans: Cooperating for Peace, 1993.

Aranžman kolektivne odbrane“ jedan je od najdalekosežnijih oblika saradnje. Uz to, manje kohezivna bezbednosna saradnja postoji kroz mreže bilateralnih ili multilateralnih dogovora bez formalne vojne organizacije ili vojne organizacije koja odlučuje preglasavanjem.

Odluka o pridruživanju organizaciji za bezbednosnu saradnju, naročito organizaciji za kolektivnu odbranu, snažno utiče na bezbednosno stanje neke zemlje. Takva saradnja u načelu jača nacionalnu bezbednost jer osigurava kolektivnu „pesnicu“ protiv pretnji. Članstvo, međutim, ima cenu: zemlja će biti obavezna da se prilagodi ciljevima i zahtevima saveza, time ograničavajući mogućnosti za određivanje politike nacionalne bezbednosti. Kako se proces odlučivanja delimično seli iz unutrašnje u međunarodnu arenu, članstvo će pogoditi i parlamentarni nadzor.

Značaj parlamentarnog nadzora

Rašireno je uverenje da je bezbednosna politika „prirodni“ zadatak izvršne vlasti, jer ona poseduje nužno znanje i može brzo da deluje. Parlament se često smatra manje pogodnom ustanovom za bezbednosna pitanja, posebno imajući u vidu dugotrajne procedure i manjak punog pristupa neophodnoj ekspertizi i podacima. Kao i u bilo kojoj oblasti politike, međutim, parlamentu se poverava kontrola i nadzor izvršne vlasti. Barem su četiri razloga zbog kojih je takav nadzor ključan:

Ugaoni kamen demokratije za sprečavanje autokratske vlasti

Nekadašnji predsednik francuske vlade Žorž Klemanso (Georges Clémenceau) jednom je izjavio – „*Rat je isuviše ozbiljna stvar da bi se poverila vojsci*“. Pored humorističke strane, ta izjava podseća da u demokratiji predstavnici naroda poseduju vrhovnu vlast i da nijedan sektor države ne treba da bude izvan kontrole. Država bez parlamentarne kontrole bezbednosnog sektora, naročito vojske, u najboljem slučaju treba da bude smatrana nadovršenom demokratijom ili demokratijom u nastajanju.

Prema američkom politikologu Robertu A. Dalu (Dahl), „*najtemeljniji i najtrajniji problem u politici jeste izbegavanje autokratske vlasti*“. Kako se bezbednosni sektor bavi jednim od ključnih zadataka države, sistem međusobne provere i ravnoteže vlasti nužan je da uspostavi ravnotežu zakonodavne i izvršne vlasti. Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora je tako suštinski činilac podele vlasti na nivou države i u stvarnosti postavlja granice vladi ili predsedniku.

Nema oporezivanja bez predstavljanja

Do današnjeg dana, jedan od najvažnijih parlamentarnih mehanizama za kontrolu izvršne vlasti je budžet. Od ranih vremena prvih skupština u zapadnoj Evropi, parlamenti su zahtevali reč u političkim pitanjima, tvrdeći: „*Nema oporezivanja bez predstavljanja*“. Kako organizacije bezbednosnog sektora koriste znatan deo državnog budžeta, od suštinskog je značaja da parlament i efektivno i efikasno nadzire upotrebu oskudnih državnih resursa.

Stvaranje pravnih parametara za bezbednosna pitanja

U praksi, izvršna vlast radi nacрте bezbednosnih zakona. Poslanici ipak igraju važnu ulogu u pregledanju tih nacрта. Po potrebi mogu da predlože amandmane kako bi osigurali da predloženi zakoni izraze novo mišljenje o bezbednosti. Štaviše, na parlamentu je da obezbedi da zakoni ne ostanu mrtvo slovo nego da u potpunosti budu primenjeni.

Most prema javnosti

Izvršna vlast ne mora nužno da bude sasvim svesna bezbednosnih pitanja od prvenstvenog značaja za građane. Poslanici su u redovnom kontaktu sa stanovništvom i dobro postavljeni da ustanove njegovo mnjenje. Njemu sledejući, oni u parlamentu mogu da predoče narodne brige i postaraju se da se one nađu u bezbednosnim zakonima i bezbednosnoj politici.

Izazovi parlamentarnom nadzoru bezbednosnog sektora

Najmanje tri aspekta bezbednosnog sektora ozbiljan su izazov parlamentarnom nadzoru:

- ✓ Zakoni o tajnosti mogu da ometu napore za pospešivanje otvorenosti u bezbednosnom sektoru. U nastajućim demokratijama, naročito u zemljama pogođenim sukobima, zakoni o tajnosti mogu da ograniče ili ugroze parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora; to se dešava i zbog odsustva zakona o slobodi informisanja.
- ✓ Bezbednosni sektor je veoma složeno polje, u kome parlamenti treba da nadgledaju pitanja poput nabavke naoružanja, kontrole oružja i spremnosti /pripremljenosti vojnih jedinica. Nemaju svi poslanici dovoljno znanja i stručnosti da se tim pitanjima efikasno bave. Niti imaju vremena i mogućnosti da ih razviju, jer su im mandati vremenski ograničeni, pa može manjkati pristup stručnim izvorima unutar zemlje i u inostranstvu;
- ✓ Naglasak na međunarodnoj bezbednosnoj saradnji može da ugrozi otvorenost i demokratsku legitimnost bezbednosne politike neke zemlje ako takva saradnja vodi izostavljanju parlamenta iz procesa. Zato je od ključnog značaja da parlament bude sposoban da obezbedi uticaj, da učestvuje i prati rasprave i odluke u međunarodnoj areni.

Uloga i odgovornost parlamenta i drugih državnih ustanova

Podela odgovornosti

Parlament i vlada imaju različite uloge u bezbednosnim pitanjima, ali dele odgovornost za dobro funkcionisanje bezbednosnog sektora. Ideja podele odgovornosti takođe se primenjuje i na odnos političkih i vojnih vođa. Te dve strane ne treba da se smatraju protivnicima s različitim ciljevima. Upravo suprotno, potrebni su jedni drugima radi postizanja efikasne, sveobuhvatne i narodu okrenute bezbednosne politike. Demokratski nadzor stoga mora da uključi dijalog političkih vođa i visokih vojnih zvaničnika zasnovan na poverenju, otvorenim linijama komuniciranja i međusobnom uključivanju. Takve redovne razmene imaju važnu dodatnu prednost jer sprečavaju otuđivanje političara i vojnih vođa i tako pomažu konsolidovanju stabilnosti.

Podela uloga

Tri grane vlasti, izvršna zakonodavna i sudska, imaju glavne uloge u politici nacionalne bezbednosti. Pokušaj da se one opišu učinjen je u Okviru 3 koji naglašava posebne uloge svakog od tri glavna aktera izvršne grane vlasti – poglavara države, vlade i generalštaba. Tabela treba da pruži pregled mogućih uloga, jer se politički sistemi razlikuju od zemlje do zemlje.

Pored parlamenta, sudstva i izvršne vlasti, građansko društvo daje važan neformalni doprinos formulisanju i primeni bezbednosne politike, dok mediji doprinose obaveštavanjem javnosti o namerama i postupcima državnih aktera (videti Glavu 6).

Konačno, dva institucionalna aktera igraju ključnu ulogu u nadgledanju primene politike nacionalne bezbednosti i odgovarajućeg joj budžeta – ombudsman (videti Glavu 16) i glavni revizor (videti Glavu 24).

Politička odgovornost

Bezbednosne službe treba da budu odgovorne svakoj grani vlasti:

- ✓ **Izvršna vlast** sprovodi neposrednu kontrolu s centralnog, regionalnog ili mesnog nivoa vlasti, određuje budžet, opšte smernice i prioritete delatnosti bezbednosnih službi.

- ✓ **Zakonodavna vlast** sprovodi parlamentarni nadzor usvajanjem zakona koji određuju i uređuju bezbednosne službe i njihova ovlašćenja i usvajanjem odgovarajućih budžetskih stavki. Takva kontrola može da uključi i uspostavljanje parlamentarnog ombudsmana ili komisije koja može da pokrene istrage po žalbama javnosti.
- ✓ **Sudska vlast** nadgleda bezbednosni sektor i goni nepočinstva pripadnika bezbednosnih službi kroz građanske i krivične procese kad god je potrebno.

Okvir 3

Moguće uloge grana vlasti u odnosu na bezbednosni sektor

	Parlament	Sudstvo		Izvršna vlast	
			Poglavlar države	Vlada	Načelnik generalštaba
Vrhovna komanda	U nekim zemljama parlament ravnja o vrhovnom komandantu i/ili ga postavlja	Ustavni sud procenjuje ustavnost predsednika ili vlade kao vrhovnog komandanta	U nekim zemljama poglavlar države ima samo ceremonijalnu ulogu, u drugim je prava vlast; na primer vrhovna komanda u ratu	Vlada je vrhovni komandant u ratu	U nekim zemljama položaj vrhovnog vojnog komandanta postoji samo u ratu, u drugima je stalan
Bezbednosna politika	Raspravlja i odobrava bezbednosni koncept, donosi zakone	-	Potpisuje zakone o bezbednosnoj politici	Predlaže i primenjuje bezbednosnu politiku	Savetuje vladu, planira, pomaže i primenjuje bezbednosnu politiku
Budžet	Odobrava budžet	-	-	Predlaže budžet	Savetuje vladu
Odbrambeni zakoni	Usvaja zakone	Ustavni sud tumači ustavnost zakona	Potpisuje zakone	Predlaže zakone i usvaja uredbe	Savetuje vladu; primenjuje zakone
Ljudstvo	U nekim zemljama, parlament ima moć da odobrava glavna postavljenja	Sudi o zakonitosti njihovog ponašanja	Postavlja glavne komandante; odobrava planove ljudstva	Postavlja glavne komandante	Savetuje o planovima ljudstva; primenjuje planove ljudstva; postavlja niže komandante



Nabavka	Pregleda i/ili odobrava velike projekte nabavke naoružanja	Sudi o kršenjima zakona o korupciji i prevari	-	Predlaže nabavku naoružanja	Inicira i primenjuje proces nabavke naoružanja
Slanje trupa u inostranstvo / Prijem stranih trupa	<i>a priori</i> odobravanje, <i>a posteriori</i> odobravanje ili neodobravanje	Sudi o zakonitosti njihovog ponašanja	-	Pregovara o međunarodnom učešću, odlučuje o pravilima angažovanja	Operativna komanda
Međunarodni ugovori, pristupanje savezima	Ratifikovanje		Zaključivanje međunarodnih ugovora	Odgovornost za međunarodne pregovore	Savetovanje vlade

Kako je već istaknuto, uloge tri grane vlasti mogu da se razlikuju od zemlje do zemlje. Od suštinskog je značaja, međutim, da sistem podele vlasti stalno deluje, što omogućava mehanizme provere i ravnoteže protiv političke zloupotrebe bezbednosnog sektora. Imajući na umu da u mnogim zemljama vlada nastoji da igra nadmoćnu ulogu u bezbednosnim stvarima, ključno je da parlament ima moć i resurse efikasnog nadzora. To je sve važnije kako bi novi bezbednosni izazovi (videti Glavu 1) mogli da podstiču javne ustanove da redefinišu svoju ulogu.

Načela demokratskog i parlamentarnog nadzora

Nema međunarodno prihvaćenih standarda u oblasti demokratskog i parlamentarnog nadzora, jer se bezbednost i odbrana smatraju delovima nacionalne suverenosti. Ima nekih regionalnih standarda, poput Kodeksa ponašanja OEBS (za više podataka videti Okvir 66). Ima i određenih načela koja uređuju demokratske civilno-vojne odnose:

- ✓ Država je jedini činilac u društvu koji ima legitiman monopol sile; bezbednosne službe su odgovorne legitimnim demokratskim vlastima;
- ✓ Parlament je suveren i izvršnu vlast drži odgovornom za razvoj, primenu i menjanje bezbednosne i odbrambene politike;
- ✓ Parlament ima jedinstvenu ustavnu ulogu u odobravanju i nadgledanju odbrambenih i bezbednosnih troškova;
- ✓ Parlament igra ključnu ulogu u proglašenju i ukidanju vanrednog ili ratnog stanja (videti Glavu 18).

- ✓ Načela dobre vladavine (videti Okvir 4) i vladavina prava važe za sve organe vlasti, tako i za bezbednosni sektor;
- ✓ Pripadnici bezbednosnog sektora su pojedinačno odgovorni pred sudovima za kršenja domaćih i međunarodnih zakona (u vezi s građanskim ili krivičnim prestupima);
- ✓ Organizacije bezbednosnog sektora su politički neutralne.

Okvir 4

Dobra vladavina kao važna vrednost demokratskog nadzora bezbednosnog sektora

„Dobru vladavinu krasi predvidivo, otvoreno i prosveteno tvorenje politike, birokratija prožeta profesionalnim etosom koja deluje na unapređivanju javnog dobra, vladavina prava, otvoreni procesi i snažno građansko društvo koje učestvuje u javnim poslovima. Rđavu vladavinu (s druge strane) odlikuje arbitrarno tvorenje politike, neodgovorna birokratija, nesprovodivi ili nepravedni pravni sistemi, zloupotreba izvršne vlasti, građansko društvo neangažovano u javnom životu i rasprostranjena korupcija“.

Izvor: World Bank. 1994. Governance: The World Bank's Experience Vašington, 1994.

Deo II

Nadziranje politike nacionalne bezbednosti

Stvaranje politike nacionalne bezbednosti

Sastojci

Politika nacionalne bezbednosti predstavlja vladin pristup bezbednosti i očekivanja dostizanja takve bezbednosti. Politika nacionalne bezbednosti uključuje krupne odluke o bezbednosnom sektoru koje utiču na spoljnu i unutrašnju bezbednost države i društva. Ta politika se zasniva na nekom pristupu bezbednosti, postavlja parametre za vojnu doktrinu i razvija se u okviru međunarodnih i regionalnih pravila u kojima država učestvuje. Ona tako nije utemeljena samo na shvatanju potreba i prioriteta nacionalne bezbednosti, nego na nju utiču i razni spoljni činioci, pritisci i obaveze. U svim slučajevima, ona treba da odgovara vrednostima i načelima ugrađenim u nacionalni ustav ili povelju.

Okvir 5

Preispitivanje politike nacionalne bezbednosti

Pri raspravi i odobravanju dokumenata politike nacionalne bezbednosti ili pri raspravama koje se tiču njihove primene u specifičnim okolnostima, predstavnici naroda treba da obrate pažnju na sledeća pitanja:

- ✓ Od kojih vrsta pretnji i rizika društvo treba da bude branjeno? Koje i čije vrednosti treba da budu zaštićene? I potom, kakva vrsta bezbednosti je potrebna?
- ✓ Da li politika nacionalne bezbednosti uključuje i ispitivanje novih rizika za bezbednost, poput organizovanog kriminala i terorizma?
- ✓ Koliko bezbednosti je dovoljno?
- ✓ Kako se najbolje može postići nacionalna bezbednost? Pridruživanjem nekom savezu? Održavanjem neutralnosti?
- ✓ Koje vrste operacija bi najverovatnije mogle da preduzimaju nacionalne snage bezbednosti? Samo odbrambene operacije, ili će biti uključene u mirovne operacije?
- ✓ Koja sredstva treba da budu na raspolaganju i koji sektori treba da budu uključeni za dostizanje željenog nivoa bezbednosti? Koliko dugo i pod kojim uslovima?



- ✓ Koliko često treba raditi reviziju politike bezbednosti?
- ✓ Kako držati ravnotežu između bezbednosnih obzira i ljudskih prava i demokratskih načela?
- ✓ Koje će biti finansijske i ekonomske posledice i koliko će građani biti spremni da izdvoje za porez?
- ✓ Kakav će uticaj bezbednosna politika i njena primena imati na spoljne odnose i regionalnu stabilnost?
- ✓ Koji je trenutni status i koja je buduća nacionalna strategija o pitanju oružja za masovno uništenje?

Po pravilu, u primenu politike nacionalne bezbednosti uključene su mnoge državne službe, kao i mnogi dokumenti za razvoj političkih mera. Stoga je važno da zemlja razvije sveobuhvatnu strategiju nacionalne bezbednosti, koja će uključiti sve bitne aktere i aspekte bezbednosti. Takav pristup vladi pruža mogućnost da se svim bezbednosnim aspektima bavi na celovit i sveobuhvatan način. Takozvani novi rizici, poput terorizma i međunarodnog organizovanog kriminala, naročito iziskuju usaglašen napor, jer borba protiv tih novih pretnji zahteva uključjenje različitih ustanova: vojske, ministarstva finansija, policije, graničara i obaveštajnih službi.

Važnost učešća parlamenta

Uzevši sve navedeno u obzir, i imajući na umu misiju skupštine da predstavlja narodni interes i brigu, mnogi su razlozi za njeno učešće u razvoju politike nacionalne bezbednosti i za odobravanje te politike u skupštini na otvoren način:

- ✓ Politika nacionalne bezbednosti utiče na ljudske živote, vrednosti i dobrobit i ne treba da bude ostavljena sudu same izvršne vlasti ili vojske;
- ✓ Politika nacionalne bezbednosti ima krupne posledice po budućnost vojske i njenih pripadnika;
- ✓ Politika nacionalne bezbednosti ima krupne finansijske posledice i tiče se novca građana prikupljenog porezom;
- ✓ Pored finansijskih troškova, mere bezbednosti mogu da ograniče građanske slobode i imaju krupne posledice po demokratiju.

Uloga parlamenta u fazama stvaranja politike nacionalne bezbednosti

Što se skupštine tiče, rasprava o politici nacionalne bezbednosti ne treba da bude izolovan događaj nego proces koji se razvija kroz sve četiri faze: razvoj, odlučivanje, primena i procenjivanje. Iako ne bi trebalo da bude mešanja u oblast odgovornosti

izvršne vlasti u izradi i primeni ove politike, proces bi trebalo da bude što je moguće više otvoren i participativan, omogućujući dostizanje prave ravnoteže između svih koji imaju bilo kakav uticaj na njega, uključujući bezbednosni sektor i vojno-industrijski kompleks.

U svim fazama, poslanici bi trebalo da su sposobni da koriste mehanizme koji su im na raspolaganju da bi izvršnu vlast učinili svesnom bezbednosnih briga i očekivanja javnosti: usmena i pisana poslanička pitanja, interpelacije, istrage, saslušanja pred odborima, „bele knjige“, predstavke ministrima i ministarstvima. (Videti i Glavu 14 o parlamentarnim mehanizmima primenjenim na bezbednosni sektor)

Razvoj

U svim parlamentarnim sistemima parlament igra ograničenu ulogu u fazi razvoja nove politike nacionalne bezbednosti. Taj zadatak prvenstveno pripada nadležnim vladinim ministarstvima i službama. Parlament ipak može da igra ključnu ulogu u potvrđivanju da postojeća politika bude u skladu s narodnim potrebama i težnjama i u zahtevanju njene revizije ako je potrebno.

U idealnom slučaju, uloga skupštine tako ne bi bila ograničena samo na prijem dokumenta koje ona može samo da usvoji ili odbaci. Trebalo bi da njeni nadležni odbori budu konsultovani na početku procesa, da bi imali uticaj – izražavajući raznovrsnost političkih vizija u skupštini – na pripremu političkih dokumenata i zakona. To ne samo što bi joj omogućilo da na početku procesa prenese narodne brige, nego bi obezbedilo i pozitivniju skupštinsku atmosferu i raspravu kad joj politički dokumenti budu predstavljeni na usvajanje. Najveći interesi nacije treba da prevaziđu odnose moći između vlasti i opozicije u skupštini i ne bi trebalo da naude demokratskom čitanju dokumenata nacionalne bezbednosti. U tom duhu, parlament treba da bude sposoban da predloži promene za predstavljene mu dokumente.

Odlučivanje

Parlament može i treba da igra važnu ulogu u fazi odlučivanja. Naročito zbog toga što neki dokument bezbednosne politike prispećem u skupštinu postaje njena „imovina“ i neposredna odgovornost. Skupština zato treba da ima dovoljno vremena da ga temeljno prouči i treba da odbaci svako požurivanje.

Parlament može da odluči da odobri novu politiku i zakone koje predlaže vlada ili da ih odbije i predloži izmene. Još jednom, parlament bi u toj fazi odlučivanja trebalo da bude aktivan i da ima neki uticaj, predlažući promene ako nije zadovoljan dokumentom. Glavna pitanja koja tokom skupštinskih rasprava i odlučivanja mogu da budu postavljena već su pomenuta u ovoj Glavi.

U ovoj fazi, najvažniji uticaj parlamenta uglavnom se ispoljava u njegovom ovlašćenju da preispituje budžetske stavke. (Za više podataka pogledati Deo VI o finansijskim resursima.) Taj uticaj znatno se pojačava kad skupština može da ispoljuje da njen nadležni odbor održava posebnu raspravu i glasa o svakoj stavki u vezi s odbranom, kao i o celom budžetu bezbednosne politike. Odbrambeni

planovi moraju da budu definisani na vreme za proučavanje i treba da imaju jasnu vezu s budžetskim zahtevima.

Skupština može da igra ključnu ulogu u stvaranju ili podizanju javne podrške i osiguravanju legitimnosti konačno usvojene politike. Otvorenost u vođenju skupštinskih rasprava o bezbednosti zato je ključna, a krajnje je važno da javnost i mediji imaju uvid u skupštinske rasprave i saslušanja.

Primena

Odgovornost skupštine za nacionalnu bezbednost ne završava se usvajanjem političkog dokumenta, čak ni budžeta; njene nadzorne i revizorske funkcije treba rigorozno primenjivati. Tokom faze primene, skupština pomno treba da prati delovanje vlade svim sredstvima koja su joj na raspolaganju (videti Glavu 14) i uz pomoć drugih posmatračkih ustanova (na primer nacionalne revizorske službe; videti Glavu 24). Ona može da sprovodi uticaj naročito odlučivanjem o odgovarajućim budžetskim stavkama. Skupština takođe treba da nadgleda i proverava profesionalnu i tehničku kompetentnost revizorskih službi za obavljanje revizije sprovođenja i pridržavanja politike nacionalne bezbednosti.

Skupština može da interveniše u vremenima krupnih promena ili kriza, zahtevajući da vlada od nje traži odobrenje za delovanje. Primeri su slanje trupa u inostranstvo (videti Glavu 22) ili objavljivanje vanrednog stanja (videti Glavu 18). Pored toga, skupština može da interveniše ako vlada čini ozbiljne greške. U takvim slučajevima, skupština obično postavlja pitanja; u krajnjim slučajevima, ona može da pokrene posebnu istragu.

Procena i naučene lekcije

U demokratskom okruženju, vlada je odgovorna za procenu relevantnosti sopstvene politike i predstavljanje skupštini procene nalaza, kvalitativnih i kvantitativnih. Što se skupštine tiče, takva procena neizbežno uključuje reviziju troškova i sprovođenja primene odgovarajućih budžetskih stavki. Čak i ako je to odložena procena, ona uvek može da bude uzeta u obzir pri potvrđivanju politike ili razvoju nove. Gde god je građansko društvo dinamično, udruženja građana takođe izvode vlastite procene. Primeri su procene mirovnih misija, velikih i skupih sistema naoružanja, kao i personalnih sistema ministarstva odbrane (naročito regrutacije). Skupštine takođe mogu da angažuju konsultante da sprovedu posebne revizije sprovođenja politike nacionalne bezbednosti.

Šta kao poslanik možete da učinite

Bezbednosna politika

- ▷ Postarajte se da bude uspostavljena logična veza između politike nacionalne bezbednosti, operativnih doktrina, planova odbrane i budžetskih zahteva.
- ▷ Ako je umereno – naročito posle poređenja s politikom korišćenom u drugim zemljama s uporedivim okolnostima – postavite poslanička pitanja o relevantnosti i/ili mogućem inoviranju u svetlu skorašnjeg razvoja u toj oblasti: pogledajte Deo I o razvoju bezbednosne politike i činilaca.
- ▷ Skupština treba da donese zakone o procesu razvoja, odlučivanja, primene i procene politike nacionalne bezbednosti, definisanjem uloge skupštine u sve četiri faze tog ciklusa.

Relevantna pitanja

- ▷ Postarajte se da, u procesu definisanja ili redefinisavanja politike nacionalne bezbednosti, većina pitanja navedenih u Okviru 5 „Preispitivanje politike nacionalne bezbednosti“ bude postavljena.

Politika nacionalne bezbednosti i međunarodna pravila

Međunarodna načela

Međunarodni ugovori ograničavaju i ponekad poboljšavaju mogućnosti definisanja politike nacionalne bezbednosti. Većina zemalja na svetu članice su Ujedinjenih nacija i time vezane za Povelju UN, članove 2.3 i 2.4, koji vele:

„Sve članice će mimim sredstvima rešavati međunarodne sporove, tako da međunarodni mir, bezbednost i pravda ne budu ugroženi“.

„Sve članice će se u međunarodnim odnosima uzdržavati od upotrebe sile ili pretnje silom protiv teritorijalne celovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države, ili na bilo koji način nespojiv sa svrhom Ujedinjenih nacija“.

Pored toga, mnoga međunarodna običajna načela tvore referentni okvir. Deklaracija 2625 (XXV) Generalne skupštine o načelima međunarodnog prava koja se tiču prijateljskih odnosa i saradnju između država (1970) priznata je kao autentično tumačenje Povelje UN i time je obavezujuća za sve države članice UN. U toj deklaraciji proglašeno je sledećih osam nedeljivih načela jednake vrednosti:

- Načelo I:** Uzdržavanje od pretnje ili upotrebe sile.
- Načelo II:** Mirno rešavanje međunarodnih sporova.
- Načelo III:** Nepovredivost granica i teritorijalnog integriteta država.
- Načelo IV:** Pravo naroda na samoodređenje i miran život na sopstvenim teritorijama unutar međunarodno priznatih i garantovanih granica.
- Načelo V:** Suverena jednakost država i neintervenisanje u unutrašnje poslove.
- Načelo VI:** Poštovanje ljudskih prava.
- Načelo VII:** Međudržavna saradnja.
- Načelo VIII:** Ispunjavanje, u dobroj veri, obaveza preuzetih u skladu s međunarodnim pravom.

Multilateralni ugovori o bezbednosti i odbrani

Širok je raspon multilateralnih ugovora iz oblasti bezbednosti. Glavne kategorije takvih ugovora su (nabrajanje ugovora nije iscrpljeno, ono samo daje primere ugovora za svaku kategoriju):

Ugovor koji reguliše svetsku bezbednost: Povelja Ujedinjenih nacija.

Međunarodni ugovori o međunarodnom humanitarnom pravu, koji regulišu međunarodne i nemeđunarodne oružane sukobe: Četiri ženevske konvencije (1949), uključujući dva dodatna protokola (1977).

Međunarodni ugovori o različitim vrstama naoružanja i njihovoj upotrebi: Ugovor o antibalističkim raketama, Ugovor o smanjenju strateškog naoružanja, Konvencija o protivpešadijskim minama, Tlatelolco ugovor itd.

Međunarodni ugovori kojima se ustanovljavaju regionalne organizacije koje se delimično odnose na bezbednosna pitanja: Povelja Organizacije Američkih Država, Ugovor o Evropskoj uniji, Zaključni akt KEBS-a – KEBS/OEBS, Konstitutivni akt Afričke unije.

Regionalni dogovori o vojnoj saradnji i uzajamnoj odbrambenoj pomoći: Ugovor o NATO, Dogovor o partnerstvu za mir, Ugovor o ZEU, Međuamerički ugovor o uzajamnoj pomoći.

Države ratifikuju bezbednosne ugovore zbog definisanja načela međunarodnog ponašanja imajući u vidu jačanje međunarodne i regionalne bezbednosti i poboljšanje njihove bilateralne ili multilateralne saradnje. Izvršna vlast, kroz ministarstvo inostranih poslova, obično vodi pregovarački proces.

Bilateralni dogovori ili ugovori o prijateljstvu, saradnji i uzajamnoj vojnoj pomoći

Pri pravljenju obrisa bezbednosne politike neke države, bilateralni ugovori takođe igraju ključnu ulogu. Uključenjem samo dve strane, o odredbama takvih ugovora može se pregovarati s ciljem što većeg prilagođavanja posebnim vrednostima, okolnostima i potrebama uključenih zemalja. Primer su ugovori o smanjenju strateškog naoružanja (START) između bivšeg SSSR i SAD.

Ovakvi ugovori bivali su korišćeni ne samo za izražavanje prijateljstva i neagresivnosti (na primer bilateralni Ugovor o prijateljstvu, saradnji i uzajamnoj pomoći potpisan između Rusije i Jermenije avgusta 1997. godine), već takođe pomažu rešavanje praktičnih slučajeva vojne saradnje, što u nekim slučajevima uključuje dozvolu za raspoređivanje trupa i naoružanja na stranoj teritoriji. Tokom devedesetih godina 20. stoleća, Rusija je potpisala nekoliko bilateralnih ugovora o vojnoj saradnji s drugim bivšim republikama SSSR.

Ovi ugovori mogu da sadrže i konkretnu vojnu pomoć u slučaju potrebe. S tim u vezi, Povelja o demokratskom partnerstvu iz 1994. godine može da se shvati kao nastavak Američko-kazahstanskog dogovora iz 1992. koji je otvorio put razvijanju bilateralnih vojnih odnosa.

Sve u svemu, bilateralni ugovori mogu da budu shvaćeni kao sredstvo izražavanja inostrane bezbednosne politike, poboljšanja prijateljskih odnosa s drugim zemljama i rešavanja konkretnih problema. Skupštine su u boljem položaju kad odlučuju o odobravanju takvih ugovora i imaju više mogućnosti predlaganja promena u tekstu – o kojima izvršna vlast docnije pregovara – nego u slučaju tradicionalnih multilateralnih bezbednosnih ugovora.

Važnost parlamentarnog i javnog učešća

U zemljama u kojima učešće javnosti i skupštine u procesu ratifikovanja međunarodnih ugovora nije uobičajeno, treba ga ohrabrivati, jer ono pomaže pojačavanju narodne podrške. Stvar je načela da u demokratiji izvršna vlast ne može da zaključuje tajne ugovore ili bilateralne dogovore bez znanja i pristanka skupštine. Međunarodni dogovori koji se tiču suverenosti, teritorije i međunarodnog statusa neke zemlje, zasigurno treba da budu predmet skupštinske rasprave i odobrenja.

U nekim zemljama, poput Švajcarske, važni ugovori su predmet referendumu. Na taj način se garantuje učešće građanskog društva u krupnim promenama spoljne politike. U Švajcarskoj referendum (videti Okvir 6) predstoji ratifikovanju.

Okvir 6

Neposredna demokratija i ratifikovanje međunarodnih ugovora i drugih krupnih dogovora: slučaj Švajcarske

U Švajcarskoj Savezna skupština, Savezni savet (vlada) i građanstvo učestvuju u procesu ratifikovanja međunarodnih ugovora. Za zemlju važni dogovori nisu samo predmet skupštinske nego i javne rasprave. Društvo može mišljenje o pregovaranim dogovorima da izrazi na referendumu. Pored toga, društvo referendumom može da poveri mandat Saveznom savetu da započne ili prekine pregovore o budućim dogovorima. Referendum je obavezan ako vlada želi da pristupi „organizaciji kolektivne bezbednosti ili nadsavetnoj zajednici“ (član 140.b Saveznog ustava).

Šta kao poslanik možete da učinite

Pregovori o ugovorima

- ▷ Postarajte se da skupština (ili njeni odgovarajući odbori):
 - bude u toku pregovaračkog procesa, što uključuje poslanike različitih političkih sklonosti u članstvu pregovaračkog tima;
 - prima savete o bitnim pitanjima iz građanskog društva, naročito od relevantnih istraživačkih i lobističkih organizacija;
 - može zvanično i blagovremeno vladi da predstavi svoje poglede, da bi osigurala da narodne brige i stremljenja budu uzeti u razmatranje.

Analiza uticaja

- ▷ Postarajte se da skupštini bude predstavljena detaljna analiza mogućeg uticaja (srednjeročnog i dugoročnog; političkog, ekonomskog ili kakvog drugog) ugovora i da skupština može o njoj da raspravlja.

Ratifikovanje

- ▷ Postarajte se da skupština na vreme bude pitana da ratifikuje ugovor;
- ▷ Postarajte se da obezbedite međusobnu doslednost ugovora koje treba ratifikovati i domaćih zakona – prilagođavanjem domaćih odredbi ili, ako je nužno i moguće, unošenjem rezerve ili interpretativne klauzule vezane za međunarodni ugovor.

Revizija rezervi i interpretativnih klauzula

- ▷ Postarajte se da se valjanosti rezervi i interpretativnih klauzula podvrgava reviziji u sklopu povremenih revizija politike nacionalne bezbednosti.

Uloga građanskog društva i medija

Bezbednosni sektor postaje sve veći i složeniji. To je poslanicima sve veća smetnja zbog manjka resursa i stručnog osoblja, koji su nezamenjivi kao pomoć efikasnom nadzoru bezbednosnog sektora. Kao ishod tog povećanja i usložnjavanja, pojavila su se mnogobrojna tela da dopune tu ulogu, iako skupština zadržava vrhovnu odgovornost da vladu drži odgovornom. I građansko društvo i mediji mogu da doprinesu parlamentarnoj kontroli bezbednosnog sektora, unutar okvira koji oblikuje parlament.

Građansko društvo

Izraz građansko društvo odnosi se na autonomne organizacije koje leže između državnih ustanova i privatnog života pojedinaca i zajednica. Ono obuhvata veliki spektar dobrovoljnih udruženja i društvenih pokreta, odnosno širok opseg organizacija i grupa koje predstavljaju različite društvene interese i vrste delatnosti. U narednom pasusu videće se zbog čega građansko društvo treba da igra ulogu u obezbeđivanju odgovornosti bezbednosnog sektora, šta ta uloga uključuje i kako građansko društvo doprinosi parlamentarnom nadzoru.

Građansko društvo i demokratija

Građansko društvo je važno za proces demokratizacije, a istovremeno je i izraz tog procesa. Ono igra snažnu i sve veću ulogu u funkcionisanju vaspostavljenih demokratija. Ono delatno podseća političke vođe na to da se mnoštvo suprotstavljenih zahteva i interesa uzima u obzir pri odlučivanju o javnoj potrošnji i državnoj politici. Zbog toga je dinamično građansko društvo osnovni uslov demokratije. Ono ima potencijal da bude protivteža moći države, da se odupre autoritarnosti i da, zbog svoje pluralističke prirode, obezbedi da država ne bude tek sredstvo nekih interesa ili grupa.

Građansko društvo i bezbednosni sektor

Grupe unutar građanskog društva, poput akademskih ustanova, ekspertskih grupa, udruženja građana za ljudska prava i udruženja građana koje se usredsređuju na političke mere, mogu delatno da teže da utiču na odluke i političke mere u vezi s bezbednosnim sektorom.

Vlade mogu da podstiču učešće udruženja građana u javnoj raspravi o nacionalnoj bezbednosti, oružanim snagama, policiji i obaveštajnim službama. Zauzvrat, takva rasprava dalje poboljšava otvorenost rada vlade.

Specifična uloga i doprinos udruženja građana i istraživačkih instituta u odnosu na bezbednosni sektor

Udruženja građana* u načelu su privatne neprofitne organizacije koje nastoje da predstave društvene težnje i interese o specifičnim pitanjima. Što se tiče istraživačkih instituta, oni mogu da budu udruženja građana nezavisna od vlade ili, nasuprot tome, da imaju veze s vladom, na primer kroz državno finansiranje.

Udruženja građana i istraživački instituti mogu da jačaju demokratski i parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora na više načina:

- ✓ Objavlivanjem nezavisnih analiza i podataka o bezbednosnom sektoru i vojnim i odbranim pitanjima u skupštini, medijima i javnosti;
- ✓ Posmatranjem i pospešivanjem poštovanja vladavine prava i ljudskih prava unutar bezbednosnog sektora;
- ✓ Isticanjem bezbednosnih pitanja važnih čitavom društvu kao političkih pitanja;
- ✓ Doprinosom izgradnji stručnosti i mogućnosti skupštine organizovanjem kurseva i seminara;
- ✓ Pružanjem alternativnih stručnih gledišta o vladinoj bezbednosnoj politici, budžetima za odbranu, opcijama nabavke i resursa, podsticanju javne rasprave i formulisanju mogućih političkih mera;
- ✓ Davanjem povratnih informacija o odlukama iz politike nacionalne bezbednosti i načinu njihove primene;
- ✓ Obrazovanjem javnosti i omogućavanjem alternativnih rasprava u javnom domenu.

Intervencije građanskog društva u Latinskoj Americi savršeno pokazuju širok opseg uloge koje udruženja građana i istraživački centri mogu da igraju u nadzoru bezbednosnog sektora (videti Okvir 7).

* Izraz *non-governmental organizations (NGO)* iz engleskog izvornika ovde prevodimo tradicionalnim izrazom *udruženja građana*, a ne pomodnim, rogovatnim i netačnim izrazom *nevladine organizacije*. Engleska reč *government* iz tog izraza kod nas se često prevodi u njenom britanskom značenju – vlada (kao vrhovno kolektivno telo izvršne vlasti), dok je ona ovde u njenom američkom značenju. Posebnost američkog političkog sistema razlog je što reč *government* u SAD ima znatno šire značenje. Ono obuhvata sve tri grane vlasti, ali je šire od izraza *vlast*, jer obuhvata i sve članove zakonodavne vlasti, bez obzira da li pripadaju kongresnoj većini ili manjini. (Politički sistem SAD ne zna za opoziciju u njenom evropskom značenju, pa stoga koristimo izraz manjina.) Moglo bi se reći da američko značenje izraza *government* obuhvata čitav politički establišment. Ako bismo se pri prevođenju izraza *non-governmental organizations* doslovno držali engleske konstrukcije, najtačnije bi bilo prevesti ga kao *nedržavne organizacije*. (prim. prev.)

Okvir 7

Građansko društvo u Latinskoj Americi:

Praktična ilustracija uloge i važnosti organizacija građanskog društva

Poznih osamdesetih i devedesetih godina proteklog stoleća, u vreme kad su novoizabrane civilne vlasti nastojale da restrukturiraju oružane snage, u građanskim društvima Latinske Amerike stvorene su mnoge grupe za poboljšanje dijaloga između civila i vojnika. Ti su dijalozi pomogli slamanju izolovanosti oružanih snaga i otvorili proces profesionalne razmene između građanskog društva, izabranih zvaničnika i visokih vojnih komandi. Od tada su te grupe preuzele veću ulogu, često služeći kao važni izvori civilne stručnosti i tehničke pomoći o pitanjima bezbednosti i odbrane i preuzimajući veću odgovornost za pomno nadziranje vojne politike i budžeta.

Primeri

Jedan primer je argentinska grupa *SER en 2000*. Osnovana posle pokušaja vojnog puča 1990. godine, izvorno je započela delovanje kao prostor promovisanja dijaloga između predstavnika građanskog društva, političkih stranaka i vojske. Ti su dijalozi stvorili važan osnov sa kojeg je *SER en 2000* omogućila civilni upliv na kreiranje ključnih delova zakona kojima je stvoren okvir potonje odbrambene politike.

U Dominikanskoj Republici su, na sličan način, civilni stručnjaci za bezbednost i odbranu iz FLASCO radili s vojskom u izradi zakonskog predloga o reformi policije, a docnije su savetovali izvršnu vlast i Kongres dok su ga ovi razmatrali.

Mnoge latinoameričke grupe tesno saraduju s kongresnim odborima za odbranu i bezbednost radi poboljšanja ljudskih i tehničkih mogućnosti zakonodavnih vlasti za nadgledanje vojnih funkcija.

Peruanski *Institut za politička i strateška istraživanja* * članove Kongresa i njihovo osoblje obučava izradi vojnog budžeta i upravljanju vojskom.

U Gvatemali je FLASCO pomogao Kongresu u analizi i razmatranju nekoliko zakona koji su se bavili vojskom, uključujući reformu obaveštajne i vojne službe.

Manjak civilne ekspertize

Civilna ekspertiza u polju odbrane i bezbednosti još nedostaje u Latinskoj Americi. Taj manjak civilne ekspertize omeo je efikasnost izvršnih i zakonodavnih ustanova namenjenih nadzoru vojske. U kratkom roku, međutim, organizacije građanskog društva mogu da doprinesu popunjavanju jaza, pomažući državnim ustanovama i obučavajući sve veći građanski kadar.

Mreža

SER en 2000 je nedavno formirala regionalnu mrežu ekspertskih grupa i udruženja građana za bezbednost i odbranu. Mreža RESDAL (www.ser2000.org.ar) je napravila arhiv materijala i zakona o bezbednosti i odbrani i civilima nudi programe istraživanja i posete ovoj organizaciji.

Izvor: Kris Sabatini (Chris Sabatini), *Nacionalna zadužbina za demokratiju* **, Vašington, 2002.

* Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE)

** National Endowment for Democracy

Mediji

Nezavisni mediji u načelu pomažu javnosti i njenim političkim predstavnicima u poslu odlučivanja uz valjana obaveštenja. Oni doprinose nadzoru delovanja tri grane vlasti i mogu da utiču na sadržaj i valjanost pitanja u javnoj raspravi, koja zauzvrat utiču na vlasti, poslovne krugove, akademsku zajednicu i građansko društvo. Slobodni mediji su tako ključni sastojak demokratije. U Okviru 8 govori se o ogromnom problemu na koji nailaze novinari koji nastoje da kritikuju svoje vlade. Jamčenje bezbednosti novinara je *sine qua non* slobode štampe.

Okvir 8

Novе vrste ratova: teška vremena za slobodu štampe

„Bezmalob trećina svetskog stanovništva živi u zemljama gde sloboda štampe naprosto nije dozvoljena. (...) Takođe moramo razlikovati one koji nisu namerno ubijeni u ratnim zonama od onih koji su ubijeni zbog istraživanja i članaka o osetljivim pitanjima i zbog raskrinkavanja samovoljnog ponašanja, pronevera, nepravdi, kriminala i reketiranja. Nove vrste ratova, ne između regularnih vojski, nego između etničkih, ideoloških, verskih ili čisto kriminalnih interesa, povećavaju opasnost izveštavanja. Nekada borci, čak i iz regularnih vojski, namerno ciljaju nezgodne svedoke njihovih nedela“.

Izvor: Godišnji izveštaj 2002, Reporteri bez granica

U zemljama u kojima javna glasila nisu nezavisna od ustanova vlasti, lako je moguće da budu zloupotrebljena za propagandne ciljeve upravljača. U takvim slučajevima glasila sigurno ne mogu da doprinesu otvorenosti i demokratskom nadzoru bezbednosnog sektora.

Pojavom Interneta, mogućnost pristupa javnosti zvaničnim podacima postaje ogromna. Tokom protekle decenije na delu je bilo opšte kretanje ka većoj otvorenosti, javnoj odgovornosti i pristupu zvaničnim podacima. To kretanje treba podržati, jer ono doprinosi obaveštenijem građanstvu, valjanijoj javnoj raspravi o važnim pitanjima političkih mera i naposljetku boljoj vladavini. Internet ima i nezgodnu stranu da ekstremističke grupe mogu da ga koriste za širenje, na primer, rasizma i antisemitizma. U nekim skorašnjim sukobima druga javna glasila, poput radio stanica, davala su reč ekstremističkim grupama i pomagala stvaranju klime mržnje između različitih grupa u društvu.

Sakupljanje i objavljivanje podataka o bezbednosnim stvarima

Iz ugla demokratske i dobre vladavine, javna glasila imaju pravo da sakupljaju i objavljuju podatke o bezbednosnim pitanjima od javnog interesa i imaju odgovornost da daju vesti koje ispunjavaju merila istinitosti, tačnosti i pravičnosti.

Javna glasila tako mogu da pomognu vladi i skupštini da odluke i mere objasne građanima, koji imaju pravo da budu obavešteni i da kompetentno učestvuju u političkom procesu. Mediji mogu da doprinesu pravu javnosti da zna, na primer objavljivanjem podataka o nosiocima javnih službi u bezbednosnom sektoru, usvojenim političkim merama, raspoređivanju trupa u inostranstvu, vojnoj doktrini,

nabavkama i ugovorima i drugim dogovorima na kojima su nabavke zasnovane, uključenim činiocima, bezbednosnim pretnjama i relevantnim arhivima. Oni, međutim, mogu da budu podvrgnuti cenzuri ili autocenzuri u slučaju poverljivih podataka.

Zakoni o medijima i bezbednosnim stvarima

Sve zemlje imaju zakone koji se bave pitanjem slobode štampe. Ovo načelo je pohranjeno u členu 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima:

„Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja: to pravo sadži slobodu mišljenja bez tuđeg mešanja i slobodu traženja, primanja i saopštavanja informacija i ideja kroz bilo koje medije i bez obzira na granice.“

Iako nema međunarodno dogovoreni smernica kako takva sloboda može da bude dostignuta i zaštićena, može se primetiti da je navedeni međunarodni standard iskazan u neograničenom obliku, bez ikakvog odnošenja prema mogućim opštim ograničenjima iz bezbednosnih razloga.

Okvir 9

Sloboda štampe posle 11. septembra 2001.

Međunarodni dan slobode štampe slavi se svake godine 3. maja. Žiža Međunarodnog dana 2002. godine bila je mogući uticaj na slobodu štampe mera koje bi neke zemlje mogle da preduzmu radi osnaženja nacionalne i međunarodne bezbednosti posle terorističkih udara 11. septembra 2001.

„Postoji nesumnjiva napetost između ispoljavanja osnovnih sloboda i potrebe za većom bezbednošću u suočavanju s terorizmom, ali svrha protiterorističkog pohoda mora da bude bezbednost naših sloboda“, rekao je generalni direktor UNESKO Koicuro Macuura.

Izvor: „World ov parlaments“, br. 6, Maj 2002, IPU.

Komuniciranje skupštine s javnošću o bezbednosnim pitanjima

Demokratski nadzor, kao načelo dobre vladavine, može da bude delotvoran samo ako je javnost svesna krupnih pitanja otvorenih za raspravu na parlamentarnom nivou.

Delotvornost javne komunikacije o bezbednosnim pitanjima zavisi od valjanosti i tačnosti podataka koje javnosti pružaju i vlada i skupština. Skupština bi trebalo da bude naročito zainteresovana da javnost ima neophodan nivo i valjanost podataka da bi bila sposobna da razume trenutno stanje i ishod skupštinskog odlučivanja.

Omogućavanje javnosti pristupa dokumentaciji

Jedan od delotvornih načina da skupština, u saradnji s vladom ili sama, obezbedi pristup javnim podacima jeste da javnosti pruži obilje dokumenata, štampanih i/ili na Internetu, o bezbednosno bitnim stvarima.

Okvir 10

Skupštine na Internetu

Prema podacima iz maja 2002. godine, 180 zemalja ima 244 skupštinska doma (64 skupštine su dvodromne). IPU zna za 165 skupštinskih predstavljanja na Internetu u 182 zemlje (posebni domovi nekih dvodromnih skupština imaju vlastita predstavljanja na Internetu). „Smernice za sadržaj i strukturu predstavljanja skupština na Internetu“, koje je u maju 2000. godine usvojio Savet IPU, mogu se naći na www.ipu.org

Primeri podataka o pitanjima bezbednosnog sektora koji bi mogli da budu objavljeni (najbolje u verzijama razumljivim širem građanstvu):

- ✓ Dokumenti od strateškog značaja, poput politike nacionalne bezbednosti;
- ✓ Budžet za odbranu (bez tajnih fondova);
- ✓ Saopštenja o svim krupnim skupštinskim raspravama, odlukama, interpelacijama, zakonima i ostalom što se odnosi na bezbednosni sektor;
- ✓ Stenogrami svih skupštinskih (odborskih) sastanaka i rasprava o bezbednosnim pitanjima (osim sastanaka održanih iza zatvorenih vrata); oni treba da sadrže izveštaje o opsegu i pravilima takvih zatvorenih saslušanja;
- ✓ Publikacije o skupštinskim istragama o bezbednosnim pitanjima;
- ✓ Godišnji skupštinski izveštaji o radu svih bezbednosnih službi;
- ✓ Izveštaji ombudsmana ili generalnog revizora o bezbednosnom sektoru; ombudsmanu ne sme da bude dopušteno da iznese izveštaje o nekim posebnim istragama već od njega treba da bude traženo da ih preda određenim odborima; vlada treba da iznese svaku akciju koju preduzme povodom izveštaja skupštini ombudsmana ili revizora;
- ✓ Podaci o multilateralnim i bilateralnim dogovorima;
- ✓ Podaci o tome kako su pojedini poslanici ili poslaničke grupe glasali o bezbednosnim pitanjima (poput budžeta, stupanja u međunarodne saveze, regrutnih pitanja, nabavki...);
- ✓ Zakoni o slobodi informacija.

Omogućavanje učešća javnosti u radu skupštine

Jednosmerno obaveštavanje (od skupštine ili vlade ka javnosti) nije dovoljno. Skupština treba javnosti da pruži mogućnost komuniciranja s njom o bezbednosnim pitanjima. Dvosmerna komunikacija ili dijalog je važna jer:

- ✓ Osigurava građansko učešće i stalni građanski nadzor;
- ✓ Povećava poverenje javnosti u funkcionisanje skupštine;
- ✓ Nudi proveru potencijalnih zloupotreba (preko skupštinskog ombudsmana, na primer);
- ✓ Obezbeđuje podršku i legitimaciju javnosti zakonima i vladinim merama, pa time i demokratsku stabilnost.

Dvosmerna komunikacija može da bude pospešena skupštinskim informisanjem, saslušanjima i praćenjem javnih glasila, televizijskih rasprava i informativnih biltena koje članovima odbora šalju skupštinske službe itd.

Okvir 11

Parlamenti i mediji

„11. Skupština poziva parlamente država da hitno razmotre mere radi:

- i. Osiguravanja veće otvorenosti skupštinskog rada, uključujući sastanke odbora, i razmatranje ovog pitanja ne samo kao pitanja informativne politike nego i kao važnog političkog prioriteta s neposrednim uticajem na funkcionisanje demokratije;
- ii. Poboljšanja upotrebe klasičnih metoda komunikacije i novih informacionih tehnologija, naročito:
 - a. obezbeđivanjem najboljih mogućih uslova rada za medije i posebno za skupštinske izveštače;
 - b. obezbeđivanjem brzog objavljivanja podataka o raspravama, između ostalog brzim objavljivanjem stenograma;
 - c. stvaranjem Internet servisa za neposrednu elektronsku komunikaciju s javnošću i novinarima;
 - d. omogućavanjem punog pristupa skupštinskim dokumentima, tako da se pospeši javna rasprava pre glasanja o nekom zakonu;
- iii. Korišćenja saveta komunikologa;
- iv. Uproščavanja pravnih tekstova da bi bili pristupačniji čitaocima nespecijalizovanim za tu oblast;
- v. Preduzimanja koraka neophodnih da budu u žiži političke rasprave, identifikujući, na primer, oblasti u kojima procedure mogu da budu uprošćene radi ubrzavanja donošenja odluka;
- vi. Pospešivanja sastavljanja informacionih paketa (u skupštinskim informativnim službama) koji predstavljaju zakone i opisuju njihove osobenosti za najpućenije novinarske i stručne krugove;
- vii. Organizovanja seminara o radu skupštine za novinare, radi upoznavanja novinara sa zakonodavnim procedurama i skupštinskim postupcima i odnosima između skupština i međunarodnih ustanova. Posebnu pažnju treba posvetiti novinarima lokalnih i regionalnih novina i časopisa.
- viii. Stvaranja Internet servisa, koji bi građanima omogućio da interaktivno komuniciraju s poslanicima i skupštinskim informativnim službama;
- ix. Pospešivanja stvaranja nezavisnih televizijskih kanala za skupštinske delatnosti, kao u nekoliko evropskih država, Sjedinjenim Američkim Državama i Kanadi.
- x. Pomaganja, fiskalnim ili drugim sredstvima, glasila koja nastoje da obezbede valjane nezavisne vesti i kojima pretili istrebljenje od tržišnih snaga“.

Izvor: Rezolucija 1142 (1997) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope

Učešće javnosti važno je za dugoročnu demokratsku stabilnost sistema. Stepeni učešća razlikuju se od zemlje do zemlje. Neke skupštine dozvoljavaju javnosti prisustvovanje sastancima skupštinskih odbora. To može da bude od velikog značaja nedržavnim organizacijama i pojedincima zainteresovanim za zakonodavni postupak. Čak i ako takvo učešće posetiocima sastanaka skupštinskih odbora ne daje pravo da intervišu već samo njihovo prisustvo je vredno.

Šta kao poslanik možete da učinite

Uticaj vaninstitucionalnih činilaca na bezbednosnu politiku

- ▷ Postarajte se da na snazi budu mehanizmi koji skupštini omogućuju da ima koristi od uticaja predstavnika građanskog društva u njenom radu na bezbednosnim pitanjima;
- ▷ Radi toga, ako je na mestu, promovišite usvajanje zakona koji omogućuju kompetentnim ustanovama, organizacijama i glasilima da doprinesu radu skupštinskih odbora zaduženih za bezbednosna pitanja.

Javna svest

- ▷ Postarajte se da skupština ima politiku aktivnih odnosa s javnošću o pitanju odluka koje se tiču bezbednosti i o pitanju procesa odlučivanja u tom polju.

Spona bezbednosti i slobode štampe

- ▷ Postarajte se da se načelo slobode štampe, o bezbednosnim pitanjima, bude poštovano i u zakonima i u praksi i da nikakva nametnuta ograničenja ne krše međunarodna načela ljudskih prava.
- ▷ Postarajte se da na snazi budu odgovarajući zakoni o slobodi informisanja.

Politika bezbednosti iz perspektive pola

Jednakost polova je relativno skorašnje pitanje javnosti. Ono se danas smatra važnim merilom i u bezbednosnim stvarima, ne samo jer ogromnu većinu pogođenih bilo kojim oružanim sukobom, uključujući izbeglice i interno raseljene osobe, čine žene i deca, nego i zbog toga što žene – koje čine više od polovine svetskog stanovništva – imaju jednaka prava kao i muškarci i mogu znatno da doprinesu rešavanju bezbednosnih pitanja. Učešće ženskih talenata i uvida vodiće antropocentričnijim odgovorima na bezbednosne izazove, odgovorima usklađenim s pristupom ljudske bezbednosti, pa stoga održivijim. Stoga, kad se cilja na jednakost polova u politici bezbednosti, od suštinskog je značaja da mu se pristupi iz dva ugla. Prvo, politika bezbednosti mora da bude usredsređena na pitanja polova. Treba predstaviti moguća rešenja i uvesti strukture koje obezbeđuju poštovanje ženskih prava i interesa. Drugo, od suštinskog je značaja promovisanje učešća žena na svim nivoima odlučivanja i u svim poljima povezanim s politikom bezbednosti.

Žene i rešavanje sukoba

Rešavanje sukoba, čuvanje mira i izgradnja mira ne tiču se samo onih koji neposredno učestvuju u ratu ili oružanim sukobima, a to su uglavnom muškarci. Ipak je prisustvo žena za pregovaračkim stolovima uvek bilo i ostalo marginalno, čak i kad tokom rata ili oružanog sukoba one moraju da prevaziđu svoju tradicionalnu polnu ulogu i prihvate se odgovornosti koje su obično bile muške. Danas se, međutim, sve više priznaje da žene doprinose važnim veštinama, gledištima i uvidima. U praksi, neposredno žensko učešće u odlučivanju, rešavanju sukoba i delatnostima podrške miru zahtevaju pomak od tradicionalnog gledanja na uloge muškaraca i žena u društvu i konfliktnim stanjima.

Okvir 12

Pol u mirovnim procesima

„Mirovni proces koji ignoriše potrebe i uloge žena neprirodan je i stoga sam po sebi nestabilan“. ... „Tokom postkonfliktnih tranzicija, osnaživanje žena je ključno za ponovno pokretanje društvenog i privrednog razvoja. I žene i muškarci su i žrtve i učesnici ratova i oružanih sukoba, ali obično na različite načine i u različitim poljima. Tokom ratova, žene učestvuju u novim delatnostima i imaju nove uloge, često preuzimajući više odgovornosti. Uprkos tim promenama, žene su često marginalizovane u postkonfliktnoj izgradnji mira. Kako u društvima koja se izvlače iz sukoba, tako i pri formulisanju i primeni mirovne strategije u međunarodnim mirovnim operacijama“.

Gendering Human Security: From Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building, Norwegian Institute of International Affairs, 2001.

U Okviru 13 dati su izvodi iz rezolucije 1325 Saveta bezbednosti UN (2000) koji naglašavaju vrednost pomaka od stanovišta da su žene tek žrtve sukoba (što uključuje nasilje i silovanje kao oruđe ratovanja) ka stanovištu o ženama kao činiocima ravnopravnim s muškarcima u rešavanju sukoba, mirotvorstvu i čuvanju mira. Takav pomak podrazumeva gledanje na delatnosti i uloge i žena i muškaraca pre, tokom i posle rata ili oružanog sukoba. To znači da jednakost polova i druga pitanja polova imaju mesto u ranoj fazi određivanja političkih mera, na domaćem i međunarodnom nivou, i u odgovarajućim zakonima.

Okvir 13

Mirovne operacije i procesi iz perspektive pola

Savet bezbednosti (...)

„7. *Apeluje* na države članice da povećaju voljnu, finansijsku, tehničku i logističku podršku obuci u kojoj se vodi računa o polovima, uključujući onu koju sprovode relevantni fondovi i programi, između ostalih Fond Ujedinjenih nacija za žene, Fond Ujedinjenih nacija za decu i Kancelarija visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice i druga relevantna tela;

8. *Poziva* sve uključene činioce da, pri pregovaranju i primeni mirovnih ugovora, usvoje poštovanje problematike pola, uključujući između ostalog:
- (a) Posebne potrebe žena i devojaka tokom repatrijacije i preseljavanja i u rehabilitaciji, reintegraciji i postkonfliktnoj rekonstrukciji;
 - (b) Mere koje podržavaju lokalne ženske inicijative i autohtone procese za rešavanje sukoba i koje uključuju žene uopšte u primenu mehanizama mirovnih dogovora;
 - (c) Mere koje obezbeđuju zaštitu i poštovanje ljudskih prava žena i devojaka, posebno u odnosu na ustav, izborni sistem, policiju i pravosude (...).

15. *Izražava* volju da obezbedi da misije Saveta bezbednosti u obzir uzmu razmatranja polova i ženskih prava, i konsultovanjem lokalnih i međunarodnih ženskih grupa (...).

Izvodi iz rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (2000) usvojene 31. oktobra 2000. godine

U skladu s rezolucijom 1325, generalni sekretar UN podneo je 16. oktobra 2002. izveštaj „Žene, mir i bezbednost“. Izveštaj se bavi uticajem oružanog sukoba na žene i devojke, međunarodnim pravnim okvirom, učešćem žena u mirovnim procesima, operacijama čuvanja mira, humanitarnim operacijama, obnovi i rehabilitaciji, kao i u razoružanju, demobilizaciji i ponovnom uključanju. Neki od tih uslova ugrađeni su u preporuke na kraju ove glave.

Žene i skupštinski odbori za odbranu

Svetska istraživanja IPU o ženama u politici u proteklih 25 godina pokazala su da su žene i dalje u velikoj meri nedovoljno zastupljene ili ih uopšte nema u skupštinskim odborima za odbranu. Bespotrebno je naglašavati da one retko zauzimaju položaj predsednika, potpredsednika ili izveštioaca u takvim odborima. Istraživanje IPU iz 1997. godine (*Muškarci i žene u politici: Demokratija još u stvaranju*) pokazalo je da među 97 skupština koje su pružile podatke o ženama u skupštinskim odborima samo tri odsto imalo predsednicu odbora za odbranu. Žene drže samo 18,6 odsto predsedavajućih mesta svih skupštinskih odbora. Dva ključna činioca daju objašnjenje tog stanja. Prvo, još je veoma malo poslanica u svetu (14,3 odsto u maju 2002. godine). Drugo, stanovište da su pitanja rata, mira i bezbednosti manje ženska nego muška stvar još je duboko ukorenjeno u mentalitet ljudi širom sveta. To stanovište je problematično jer ratovi sasvim sigurno pogađaju čitavo stanovništvo neke države, a žene su u velikoj meri veće žrtve od muškaraca.

Žene pod oružjem

U administrativnim, logističkim i potpornim službama, učešće žena često je i tradicionalno u većini zemalja. Prisustvo žena na pozadinskim pozicijama relativno je važno ne samo u miru nego i u kontekstu rata ili oružanog sukoba (ponekad je tada i važnije no u miru). Suprotno tome, na trupnom i operativnom nivou takvo učešće je skorija pojava. Na međunarodnom i uporednom nivou, malo je podataka o ženama u vojsci. U Okviru 14 dat je primer učešća žena u vojskama država članica NATO.

Okvir 14

**Brojnost ženskog vojnog osoblja:
primeri NATO zemalja**

Zemlja	Broj	Učešće u ukupnim snagama
Belgija	3.202	7,6%
Velika Britanija	16.623	8,1%
Grčka	6.155	3,8%
Danska	863	5,0%
Italija	438	0,1%
Kanada	6.558	11,4%
Luksemburg	47	0,6%
Mađarska	3.017	9,6%
Nemačka	5.263	2,8%
Norveška	1.152	3,2%
Poljska	277	0,1%
Portugalija	2.875	6,6%
SAD	198.452	14,0%
Turska	917	0,1%
Francuska	27.516	8,5%
Holandija	4.170	8,0%
Češka	1.991	3,7%
Španija	6.462	5,8%

Izvor: „NATO rivju“, Leto 2001.

Uopšteno se može reći da učešće žena u regrutskim i/ili profesionalnim vojnim jedinicama može da bude pospešeno odlukama političkog vođstva ili kao ishod razvoja unutar samog bezbednosnog sektora. Čini se da je to povezano s dve pojave koje mogu da se dogode nezavisno jedna od druge:

- ✓ Uočavanje potrebe za mobilisanjem čitavog stanovništva za zaštitu i promovisanje nacionalne bezbednosti;
- ✓ Modernizacija oružanih snaga koje su, kao i bilo koja grana delatnosti, izložene društvenom razvoju i tako postaju sve osetljivije na koncept jednakosti polova.

Okvir 15

Učešće žena u bezbednosnoj politici kao deo procesa postizanja jednakosti polova

Bezbednosna politika raznih vlada može se procenjivati sa stanovišta procesa postizanja jednakosti polova. Na Četvrtoj svetskoj konferenciji UN o ženama održanoj u Pekingu, UN su ustanovile proces postizanja jednakosti polova (eng. *gender mainstreaming*) kao globalnu strategiju promovisanja jednakosti polova. UN (ECOSOC) određuje proces postizanja jednakosti polova kao: „... proces procenjivanja posledica bilo koje planirane delatnosti, uključujući zakone, političke mere i programe, u svim oblastima i na svim nivoima, po žene i muškarce. To je strategija davanja ženskim i muškim brigama i iskustvima celovite dimenzije izrade, primene, posmatranja i procene političkih mera i programa u svim političkim, privrednim i društvenim sferama, tako da se žene i muškarci podjednako koriste da se nejednakost ne bi ponavljala i prenosila. Konačni cilj je postizanje jednakosti polova“.

Izvor: Dogovoreni zaključci UN ECOSOC 1997/2

Sve veće učešće žena u oružanim snagama može zauzvrat da doprinese pomaku od tradicionalne odbrane ka ljudskoj bezbednosti: sve veći naglasak stavlja se na istraživanja, informacione tehnologije (i u bankarstvu) i obaveštajni rad pored, a ponekad i umesto, metoda i operacija koje iziskuju fizičku silu i obuku. Taj pravac pruža nove mogućnosti ženama, naročito u zemljama u kojima muškarci i žene imaju jednake mogućnosti školovanja i obuke.

Okvir 16

Nove dimenzije i izazovi nastali uključivanjem žena u bezbednosni sektor

Sve veće učešće žena u bezbednosnom sektoru, naročito u vojsci i policiji, postavlja pitanje da li obuka (naročito fizička) i disciplina treba da budu iste za muškarce i žene.

Ono takođe zahteva regulisanje dimenzije polnosti koja je dosad bila strogo isključena iz vojske, ostalih državnih militarizovanih organizacija ili policije: posebne potrebe i interesi venčanih i nevenčanih parova u istoj ili različitim jedinicama moraju da budu uzeti u obzir, kao i stvari majčinstva i očinstva.

To dalje zahteva ponovno promišljanje pitanja odevanja i njegove estetske, pa čak i seksualne privlačnosti: da li muškarci i žene treba da nose istovetne uniforme? Da li one treba da imaju muški kroj u svim okolnostima?

Te oblasti pozivaju na novo promišljanje. Nacionalni zakoni, kao i pravila vojske, drugih državnih militarizovanih organizacija i policije, treba da budu razvijeni i prilagođeni ovoj savremenoj stvarnosti.

Žene u mirovnim operacijama i ministarstvima odbrane

Kao što može da se vidi iz podataka koje je NATO predstavio u svojoj Reviji za leto 2001. godine, broj žena u operacijama čuvanja mira od kraja Drugog svetskog rata ostaje marginalan. Samo nekoliko zemalja – Kanada, Mađarska, Portugalija, Francuska i Holandija – imale su iznad pet odsto žena u osoblju misija čuvanja mira. Iskustvo UN ipak pokazuje da je njihovo prisustvo dobro prihvaćeno u stanovništvu i da ima pozitivan uticaj na ishod operacije: na primer, više pažnje će biti posvećeno pitanjima pola i nasilja.

Imenovanje žene na mesto ministra ili čak zamenika ministra odbrane još je veoma retko. Svetsko istraživanje IPU pokazalo je da su u martu 2000. godine žene držale samo 1,3 odsto ministarskih portfelja u odbrambenim i bezbednosnim oblastima i 3,9 odsto pomoćničkih, zameničkih i drugih visokih položaja u vladama, uključujući skupštinske sekretare u tim oblastima (videti mapu sveta koju su zajedno izdale IPU i UN, naslovljenu *Žene u politici: 2000.*).

Šta kao poslanik možete da učinite

Podaci

- ▷ Zahtevajte statističke podatke o učešću žena u svim vidovima, rodovima i službama vojske, ostalim državnim militarizovanim organizacijama, policiji i obaveštajnim službama, kao i u njihovim centrima za obuku i nastavu. Pored toga, zahtevajte podatke o učešću žena na visokim i odlučujućim položajima i o učešću žena u delegacijama vaše zemlje u Ujedinjenim nacijama, NATO i ostalim međunarodnim telima u kojima se raspravljaju bezbednosna pitanja.

Pol i rešavanje sukoba i obnova*)

- ▷ Postarajte se da pregovarački timovi budu, u najvećoj mogućoj meri, polno uravnoteženi;
- ▷ Postarajte se da se mirovni ugovori sistematično i jasno bave posledicama oružanih sukoba na žene, njihovim doprinosom mirovnom procesu i njihovim potrebama i prioritetima u postkonfliktnom okruženju;
- ▷ Postarajte se da znanje, iskustvo i sposobnost koje su žene stekle tokom sukoba budu upotrebljeni u obnovi.



Pol i mirovne misije*)

- ▷ Zalažite se za učešće žena u mirovnim misijama i obnovi posle sukoba;
- ▷ Postarajte se – možda zakonima – da učesnici mirovnih misija i ostalo međunarodno osoblje bude osposobljeno da prepoznaje kulturne i polne osobenosti;
- ▷ Posmatrajte kažnjavanje učesnika mirovnih misija i ostalog međunarodnog osoblja koje krši ljudska prava žena.

Vlada

- ▷ Postarajte se da nivo odgovornosti žena i muškaraca u ministarstvu odbrane tokom, na primer, proteklih 10 godina bude uravnotežen. Proverite da li su mogućnosti žena da dosegnu visoke i odlučujuće položaje u zakonu i praksi jednake mogućnostima koje imaju muškarci.

Skupština

- ▷ Proverite sastav – nekadašnji i/ili sadašnji – skupštinskih odbora za odbranu i bezbednost i nivo odgovornosti koje žene u njima imaju.
- ▷ Proverite da li se u radu odbora obraća pažnja na pitanja polova i da li se insistira na uravnoteženosti polova i osetljivosti na pitanja polova ako za to ima potrebe.

*) Preporuke izvedene iz Izveštaja generalnog sekretara UN o ženama, miru i bezbednosti, 16. oktobar 2002.

Deo III

Glavni operativni delovi bezbednosnog sektora

Vojska

Vojska je postojala u čitavoj istoriji i često je smatrana štitom i mačem države. Okvir 17 pokazuje da sredinom 2002. godine samo nekoliko zemalja nije imalo vojsku.

Okvir 17

Zemlje bez vojske

Neke zemlje nemaju oružane snage. To su neke države u južnim morima: Nauru, Maldivska ostrva, Kiribati, Samoa, Solomonova ostrva, Tuvalu, Palau i Vanuatu; i u Karibima: Sveti Vinsent i Grenadini, Sveti Kits i Nevis, Sveta Lucija, Dominika i Grenada. Ostale zemlje bez oružanih snaga su Kostarika, Island, Mauricijus, Panama, Istočni Timor, Somalija (koja je u procesu formiranja vojske), Andora, San Marino i Haiti. Većina tih zemalja ima paravojne jedinice (na primer nacionalnu gardu ili graničare).

Funkcije vojske

Bezbednosni razvoj od okončanja Hladnog rata snažno je uticao na vojske širom planete. Vojske su dobile nove zadatke, dok je od njih zahtevano da stare ključne zadatke ispunjavaju na drukčiji način. Danas je prilično uobičajeno da su vojske širom sveta imaju sledećih pet funkcija:

- ✓ Zaštita nezavisnosti, suverenosti i teritorijalne celovitosti zemlje, ili šire, njenih građana;
- ✓ Međunarodne misije čuvanja ili nametanja mira;
- ✓ Pomoć u nesrećama;
- ✓ Unutrašnji bezbednosni zadaci (pomoć civilnim organima za primenu zakona da održe red ako je u izuzetnim slučajevima narušen);
- ✓ Učešće u izgradnji nacije (društvena funkcija).

Stepen do kojeg vojska obavlja te funkcije različit je od zemlje do zemlje, zavisno od pravnog okvira i poimanja bezbednosne situacije.

Zaštita suverenosti i društva

Uprkos novim bezbednosnim razvojima i pretnjama, tradicionalni posao još je najznačajniji zadatak većine vojski, a to je odbrana svoje ili savezničkih zemalja od stranih vojnih napada. Taj zadatak ne uključuje samo zaštitu državne teritorije i političke suverenosti, nego i zaštitu društva u celini.

Od kraja Hladnog rata, političke vođe i vojske postale su sve svesnije da nacionalnoj bezbednosti ne prete samo strane vojske, nego i nove nevojne pretnje poput terorizma, građanskih ratova, organizovanog kriminala, kiber- napada i korupcije (videti Okvir 1). Gotovo sve oružane snage trenutno su u procesu reforme. U Okviru 18 opisana su tri glavna reformska procesa.

Okvir 18

Reforma odbrane: šta je svrha?

Od 1990. godine, većina vojski drastično je reformisana. Reforme su sprovedene iz različitih razloga u različitim zemljama. Prosto rečeno, mogu se razlikovati tri cilja reformi.

▷ Demokratizacija

U mnogim postkomunističkim, postdiktatorskim i postkonfliktnim zemljama, cilj reforme odbrane bio je demokratizacija:

- Dovođenje vojske u odgovornost pred demokratski izabranim političkim vođstvom, jer u suprotnom vojska postaje pretnja demokratiji
- Uravnoteživanje resursa potrebnih vojsci s potrebama drugih sektora društva

▷ Prilagođavanje novom bezbednosnom okruženju

- Prilagođavanje veličine i budžeta vojske novim bezbednosnim pretnjama
- Spremanje vojske za nove misije, na primer čuvanje mira

▷ Internacionalizacija

Vremenom, vojske sve manje deluju samo unutar domaćeg miljea, a sve više u sadejstvu s jedinicama drugih zemalja. Ta međunarodna saradnja može da bude *ad hoc*, poput mirovnih misija UN, ili dugoročna i institucionalna (na primer NATO), ili bilateralna ili multilateralna.

- Stavljanje vojske (delimično) pod međunarodne komandne i organizacione strukture
- Povećavanje mogućnosti vojske da deluje sa stranim vojskama u smislu sadejstvanja sistema opreme, obuke, jezika, obaveštavanja, komande i kontrole (interoperabilnost)

Primeri stalnih međunarodnih jedinica:

- 1. nemačko-holandski korpus
- Baltički bataljon (Litvanija, Estonija, Letonija)
- Poljsko-dansko-nemački korpus
- Multinacionalni inženjerijski bataljon Slovačke, Mađarske, Rumunije i Ukrajine (Bataljon „TISA“)

Doprinos međunarodnom miru

Vojske se uključuju u mirovne misije najmanje iz dva razloga. Prvo, radi sprečavanja sukoba i izbegavanja mogućih efekata preliivanja, poput destabilizacije regiona, privrednih lomova i stvaranja nekontrolisanih reka izbeglica. Drugo, kao sredstvo potpore bezbednosti ljudi i zaštite civilnog stanovništva u oblastima sukoba. Bezbednost ljudi, naročito uživanje ljudskih prava, postala je prilično bitan politički cilj međunarodne zajednice, od kako su skorašnji sukobi postali izuzetno nasilni i od kako pogađaju civilno stanovništvo. Sporedni efekat učešća u mirovnim misijama često je mogućnost obuke vojnih jedinica i sticanja iskustva u realnim situacijama.

Pomoć u nesrećama

Svaka zemlja može da bude ili je bila pogođena prirodnim ili čovekom izazvanim nesrećama poput zemljotresa, poplava, velikih požara ili avionskih nesreća. U takvim hitnim situacijama, civilne vlasti vojsku pozivaju da pomogne i obezbedi pomoć u nesreći. Vojska izvodi zadatke poput očuvanja reda i zakona, obezbeđivanja hrane, medicinskih i drugih resursa i održavanja veza i transporta. Sporedni efekat korišćenja vojske u operacijama pružanja pomoći jeste to da ona na pozitivan način postaje vidljiva u javnosti i da joj raste podrška u narodu.

Pomoć civilnim organima za primenu zakona

Ovu funkciju izvode neke vojske da pomognu civilnim organima za primenu zakona. Ovakva upotreba vojske, međutim, veoma je kontroverzna. Društva mogu da budu ugrožena pretnjama isuviše velikim da bi se civilne vlasti i policija same suočile s njima, pa zato vojna podrška može da ustreba. Primeri takvih pretnji su teroristički napadi, organizovani kriminal ili trgovina narkoticima. Među opasnostima od upotrebe vojske za civilno održavanje reda su i ove:

- ✓ Moguće ugrožavanje civilne kontrole i nadzora vojske;
- ✓ To nužno vodi politizaciji vojske;
- ✓ Vojska samo privremeno može da povrati red i zakon, ali ne može da ukloni političke, društvene ili privredne korene sukoba ili nemira;
- ✓ Oružane snage su obučene za borbu i zato nisu posebno obučene za policijske zadatke ili bavljenje domaćim civilima;
- ✓ Postoji rizik funkcionalnog rivalstva između policije i oružanih snaga.

Okvir 19

Upotreba vojske u civilnoj primeni zakona u Južnoj Africi

Južnoafričke nacionalne odbrambene snage* bile bi upotrebljene samo u najizuzetnijim situacijama, poput kompletnog raspada javnog reda, izvan moći južnoafričkih policijskih struktura, ili stanja nacionalne odbrane... Unutrašnja upotreba vojske biće predmet parlamentarne kontrole i ustavnih odredbi o temeljnim pravima, i biće propisana zakonima.

Izvor: Defence in a Democracy. Bela knjiga nacionalne odbrane Južnoafričke republike, maj 1996.

Društvene funkcije

Vojska, naročito ona u koju se vojnici regrutuju na osnovu opšte vojne obaveze, doprinosi gradnji nacije jer mladi ljudi (uglavnom muškarci) iz svih krajeva zemlje, različitog društvenog položaja i etničkog porekla rade zajedno. To se naročito odnosi na useljenička ili multikulturalna društva, u kojima vojska ima funkciju „lonca za topljenje“ (melting pot). Sledeća društvena funkcija vojske sastoji se u pružanju mogućnosti za obrazovanje. Ljudi ograničenih izgleda za zaposlenje, ili bez njih, mogu da se okoriste stupanjem u vojnu službu. Još jedna društvena funkcija vojske, naročito u zemljama u razvoju, jeste pomoć ili podrška civilnoj upravi u udaljenim krajevima, angažovanjem veterana za obrazovanje, preventativnu zdravstvenu zaštitu ili sprečavanje ekološke degradacije.

Ove društvene funkcije su primeri kako vojska može da doprinese društvu. Svedoci smo, međutim, da se u nekim zemljama vojska na negativan način upliće u društvo, privredu i politiku. Na primer, u nekim zemljama vojska interveniše u politiku i ugrožava vlast. U nekim drugim zemljama, vojska je, na žalost, umešana u komercijalne poslove koji joj obezbeđuju dodatni vanbudžetski prihod, koji niti je nadgledan, niti demokratski kontrolisan.

* The South African National Defence Force (SANDF)

Šta kao poslanik možete da učinite

Funkcije vojske

- ▷ Osigurajte da funkcionisanje vojske:
 - Bude dobro definisano zakonima i vojnim pravilima i propisima;
 - Bude usklađeno s konceptom i politikom nacionalne bezbednosti;
 - Odgovara istinskim bezbednosnim potrebama društva.
 - Nevojne funkcije ne odvajaju vojsku od njene spremnosti za obavljanje prvenstvene funkcije – zaštite nacionalne suverenosti i doprinosa međunarodnoj vladavini prava.

Reforma odbrane

- ▷ Postarajte se da odgovarajući skupštinski odbori dobijaju detaljne izveštaje o zamišljenim ili preduzetim reformama, s odgovarajućom analizom uticaja, i da na dnevni red mogu da postavljaju pitanja u vezi s tim, na primer organizovanjem saslušanja.

Upotreba vojske u civilnom zavođenju reda

- ▷ U načelu nije poželjno da se vojska uključuje u civilnu primenu zakona, ali kad nema drugog rešenja, skupština treba da:
- ▷ Osigura da učešće vojske u civilnom sprovođenju zakona bude jasno definisano, ograničeno i propisano zakonima o:
 - Okolnostima u kojima joj se može pribeći;
 - Prirodi i granicama upotrebe;
 - Trajanju upotrebe;
 - Vrsti jedinica koje treba upotrebljavati u svakom pojedinačnom slučaju;
 - Ustanovi (ili ustanovama) ovlašćenim da odluče o upotrebi vojske i prekidu te upotrebe;
 - Kompetentnoj jurisdikciji u slučaju bilo kakvog narušavanja zakona ili ljudskih prava u takvoj situaciji itd.
- ▷ Zakonom propiše da ovlašćene ustanove moraju da izdaju odobrenja i naloge pre pretresa kuća, hapšenja ili otvaranja vatre.
- ▷ Obezbedi postojanje parlamentarnih ili kakvih drugih mehanizama za proveru i uravnoteženje uticaja takvog učešća na ljudska prava i osnovne slobode.

Ostale državne militarizovane organizacije

Reči „ostale državne militarizovane organizacije“ (u daljem tekstu *ODMO*) mogu da imaju različita značenja u različitim okolnostima i zemljama. *ODMO* u svakom slučaju treba razlikovati od privatnih militarizovanih organizacija. Prema Međunarodnom institutu za strateške studije iz Londona, koncept *ODMO* (ponekad nazvanim i *paravojnim organizacijama*) obuhvata „žandarmeriju“, carinu i graničare, ako su te snage obučene u vojnoj taktici, opremljene poput vojske i deluju pod vojnom komandom u slučaju rata.

Bezmalobesve zemlje pored vojske imaju i *ODMO*. Te organizacije su blisko povezane s vojskom, koja im u nekim slučajevima obezbeđuje opremu, pristup vojnim bazama, obuku i pomoć.

Poznato je da su *ODMO* u mnogim situacijama primenjivale neprilicne vojne tehnike u civilnim policijskim aktivnostima i/ili da su bile odgovorne za teška kršenja ljudskih prava. Pošto njihova upotreba može da zamagli razliku između civilne policije i vojnih snaga, važno je da im uloga i položaj budu jasno određeni. Valjalo bi da ne budu uključene u obavljanje unutrašnjih bezbednosnih zadataka. Skupština o tome treba da usvoji odgovarajuće zakone i da nadgleda vladine akcije. Poglavar države ili predsednik vlade treba da dozvoli parlamentarni nadzor *ODMO*, ne samo zbog toga što po zakonu svaka sila koju država finansira mora da bude nadgledana od parlamenta, nego i zbog izazova i mogućih pretnji u slučaju njihove široke i neproveravane upotrebe.

Okvir 20

Primeri ostalih državnih militarizovanih jedinica u nekim zemljama

Zemlja	Ukupni aktivni sastav oružanih snaga	Sastav ostalih državnih militarizovanih snaga	Vrste ostalih državnih militarizovanih jedinica
Burkina Faso	10.000	4.450	Žandarmerija, preduzeća za obezbeđenje
Indonezija	297.000	195.000	Sadrži policiju, pomorsku policiju i mesne vojne pomoćne snage
Italija	250.600	252.500	Naročito Karabinjeri i Garda javne bezbednosti Ministarstva unutrašnjih dela
Južna Koreja	683.000	3.500.000	Korpus civilne odbrane i Pomorska policija
Maroko	198.500	42.000	Žandarmerija, Pomoćne snage itd.
Rusija	1.004.100	423.000	Graničari, trupe Ministarstva unutrašnjih dela, Snage za zaštitu Ruske Federacije, Savezna služba bezbednosti, Savezna komunikaciona i informaciona agencija, Železničke trupe itd.
SAD	1.365.800	53.000	Civilna vazдушna patrola
Turska	609.700	220.200	Žandarmerija, Obalska straža
Finska	31.700	3.400	Granična straža
Francuska	294.430	94.950	Žandarmerija
Čile	87.000	29.500	Karabinerosi

Izvor: IISS, *The Military Balance 2000-2001*, London

Funkcije ODMO

Najčešće funkcije ODMO, iz njihovog širokog opsega:

- ✓ Kontrola granice, uključujući praćenje nelegalnog prometa dobara i ljudi;
- ✓ Kontrola nemira;
- ✓ Održavanje zakona i reda u vanrednim situacijama i čuvanje poglavara države i vitalnih instalacija poput nuklearnih elektrana.

Šta kao poslanik možete da učinite

Pogledati odgovarajuće odeljke prethodnih i narednih glava, koje su, s nužnim izmenama, potpuno primenjive.

Policijske strukture

Policija u demokratskim državama

Policija u svim vremenima mora da deluje unutar okvira vladavine prava. Vezana je istim pravom koje treba da sprovodi i kojeg treba da se pridržava. Štaviše, uloga policije jeste i treba da bude različita od uloga ostalih ključnih ustanova u krivično-pravnom sistemu, poput tužilaštva, sudstva ili kazneno-popravnog sistema. Iz ugla dobre vladavine, sve države treba da osiguraju javnu bezbednost uz poštovanje pojedinačnih sloboda i ljudskih prava. Građani demokratske države imaju pravo da očekuju pravično, nepristrasno i predvidljivo postupanje u policijskim rukama. Ponašanje policije prema javnosti može se smatrati jednim od glavnih pokazatelja valjanosti demokratije u nekoj zemlji.

Okvir 21

Ključne osobine policije u demokratskoj državi

- ▷ Policijske službe moraju da poštuju vladavinu prava i deluju u skladu s etičkim kodeksom poziva;
- ▷ Demokratska policija nastoji da obezbedi efikasnu javnu bezbednost uz poštovanje ljudskih prava;
- ▷ Odgovornost policije zahteva otvorenost i postojanje mehanizama nadzora i unutrašnje i spoljašnje kontrole;
- ▷ Obavljanje policijskih poslova u demokratskoj državi je proces odozdo, koji odgovara na potrebe i brige pojedinačnih građana i zajednica i teži poverenju, saglasnosti i podršci javnosti. Zato se oslanja samo na otvorenost i dijalog. Stoga je policija u mnogim zemljama decentralizovana, da bi na odgovarajući i brz način izašla u susret lokalnim potrebama.

Potreba za posebnim obezbeđenjem

Policijske organizacije sredstva su izvršne grane vlasti i praktično uživaju monopol legitimne prinude unutar društva, radi ispunjenja svojih funkcija. Zbog tog svojstva, međutim, one mogu da budu korišćene kao sredstvo državne zloupotrebe, nasilja, gušenja ljudskih prava i korupcije. Stoga je policijskim službama u demokratiji nužno i posebno obezbeđenje radi osiguravanja da služe potrebama društva čijoj su zaštiti namenjene, a ne za potrebe političara, birokrata ili samih policijskih ustanova. Policijske strukture treba da su obdarene diskrecijom i da uživaju operativnu nezavisnost, ali moraju da budu nepristrasne u pridržavanju zakona i da deluju

profesionalno. Policajci treba da su svesni eksplicitnog ili implicitnog profesionalnog etičkog kodeksa i da ga se pridržavaju. Deo te profesionalne policijske etike treba da bude poštovanje svačijeg prava na život, posvećenost upotrebljavanju sile samo kad je neophodno obezbediti legitimni cilj, kao i neupotrebljavanju sile jače od apsolutno nužne i zakonom dopuštene. Policijska upotreba sile uvek mora da bude u skladu s pravilom proporcionalnosti. Pored spoljnih – političkih i sudskih – struktura odgovornosti (videti Glavu 3), moraju da postoje i unutrašnje ili birokratske strukture odgovornosti. Mehanizmi unutrašnje provere navodnih policijskih zloupotreba i javnih pritužbi uvek treba da postoji unutar profesionalnog policijskog sistema.

Okvir 22

Opasna izopačenja i okolnosti

„Nedemokratsko vladanje bezbednosnim snagama takode može da poremeti bezbednosne prioritete. U mnogim zemljama su predrasude prema vojsci navodile vlasti da militarizuju policijske snage (dodatno zamagljujući njihovo razlikovanje od vojske) ili da ih prenisko plate, podrivajući im sposobnost da narodu garantuju bezbednost. U siromašnim zemljama naročito, pripadnici policije i drugih bezbednosnih snaga imaju plate koje im jedva omogućavaju preživljavanje, rđavu ili nikakvu obuku, korumpiranu komandu i visoku stopu nepismenosti... Izabranim vodama u tek ispiljenim demokratijama ostanak na vlasti često zavisi od bezbednosnih snaga, uključujući vojne jedinice, jer su te snage najmoćnije u društvu. Iz istog razloga, vode mogu delatno da se opiru većoj odgovornosti i otvorenosti vojske, jer im od te moći zavisi ostvarenje ciljeva“.

Human Development Report, 2002.

Inicijative odozdo

Demokratski nadzor nad policijom može da bude ojačan i neformalnim mehanizmima odozdo, poput organizacija za ljudska prava s osnovnog nivoa lokalnih zajednica, koje mogu da pomognu u stvaranju poverenja u policiju. Civilna tela za nadzor, poput ombudsmana za javne pritužbe na policiju, obezbeđuju spoljašnju odgovornost policije zajednicama koje služe. U nekim slučajevima stvaranje oblasnih saveta bezbednosti koji okupljaju grupe iz građanskog društva i lokalne vođe imali su blagotvorne efekte za poboljšanje lokalnih policijskih službi. Treba da postoje zakoni za zaštitu osoba koje raskrinkavaju zataškavanja i građanskih grupa za nadzor od policijskog, obaveštajnog i vojnog maltretiranja.

Okvir 23

Policija u Eritreji: slučaj u razvoju

Odnos između policijske organizacije i njenog okruženja uvek je ponešto višestran. To je najbolje opisano razmatranjem kako se organizacija bavi s dva glavna aspekta policijske delatnosti: upotrebom sile radi pridržavanja zakona i pružanjem usluga širokoj javnosti. U takozvanim zemljama u razvoju, poput Eritreje, to dvojba je još vidljivija. Zemlja je prošla tridesetogodišnju oslobodilačku borbu protiv Etiopije, koja izgleda još nije završena, jer su borbe nastavljene 1998. i 1999. godine. Policija od oko 5.000 pripadnika je početkom devedesetih popunjavana boricima bivše oslobodilačke vojske. Razlog je bio jednostavan – vlada je morala da zbrine veterane. Neki od vodećih ljudi imali su policijsko iskustvo, stečeno službom u Etiopiji, čiji je deo bila Eritreja.

Uz razne vrste tehničke pomoći u metodima kriminalističke istrage, izgradnji policijske akademije, vaspostavljanju školskih programa, što je sve podržala holandska vlada, očigledna je bila nužnost nekih kulturnih promena, makar kod donatora i delova vodeće elite unutar zemlje. Ljudi koji su služili kao vojnici imaju drukčiji pogled na upotrebu sile od, na primer, tipičnog engleskog bobija. Projekat kulturnog preobražaja unutar policijskih snaga Eritreje, uz pomoć holandske vlade, ciljao je na ostvarivanje demokratske policijske službe, koju odlikuje održavanje zakona i reda minimumom sile.

Izvor: Kasper V. From (Casper W. Vroom), Matriški univerzitet, Holandija, uključen u projekat kulturnog preobražaja policijskih snaga Eritreje, 2002.

Šta kao poslanik možete da učinite

Demokratski okvir

- ▷ Postarajte se da policija deluje u okvirima vladavine prava.
- ▷ Postarajte se da policija deluje u skladu s etičkim kodeksom, tako da svi građani od nje mogu da očekuju pošteno, nepristrasno i predvidivo postupanje. U vezi s tim, obezbedite da se vaša država pridržava Kodeksa ponašanja službenika unutrašnjih poslova UN (1979): videti Okvir 65.

Obuka

- ▷ Postarajte se da profesionalno obrazovanje i obuka policije budu u cilju održavanja zakona i javnog reda uz minimalnu silu i u tu svrhu uključite više demokratskih i etičkih vrednosti i osetljivosti za ljudska prava i polove: videti takode Glavu 7.

Videti i prepurke u delovima VI, VII i VIII o finansijskim, ljudskim i materijalnim resursima.

Tajne i obaveštajne službe

Obaveštajne službe (ponekad nazivane i „službama bezbednosti“) ključna su komponenta bilo koje države koja pruža nezavisne analize podataka bitnih za bezbednost države i društva i zaštitu njihovih životnih interesa. Iako one zavise od izvršne grane vlasti, skupština igra ključnu ulogu u nadgledanju njihovih delatnosti.

Nove pretnje i rizici za unutrašnju bezbednost, koji ishode iz međunarodnog terorizma, trgovine drogom, šverca, organizovanog kriminala i nelegalnih migracija, jesu mameći pozivi za snaženje obaveštajnih mogućnosti. Naročito posle događaja od 11. septembra 2001. godine, dobri obaveštajni podaci smatraju se od suštinske važnosti. U mesecima posle tih terorističkih udara, vlade nekoliko zemalja dodelile su šira ovlašćenja obaveštajnim službama, poput praćenja komunikacije preko Interneta, telefona i telefaksa (videti Glavu 20 o terorizmu).

Nove tehnologije šire mogućnosti za nadziranje, otkrivanje i zatvaranje mogućih osumnjičenih i sve veća saradnja razvija se između obaveštajnih službi, kako unutrašnjih, tako i spoljašnjih. U velikoj je meri na skupštini da uravnoteži narastajuću moć obaveštajnih službi s građanskim slobodama i ljudskim pravima.

Priroda obaveštajnih službi

Priroda obaveštajnih službi jeste sakupljanje i analiza podataka. Takve akcije ištu visok nivo tajnosti. S druge strane, postoji opasnost da podaci budu zloupotrebjeni u domaćem političkom kontekstu. Obaveštajne službe mogu da postanu pretnja društvu i političkom sistemu radi čije zaštite postoje. Zato postoji velika potreba za jasnim demokratskim i parlamentarnim nadzorom obaveštajnih službi, i pored kontrole izvršne vlasti. Samo sistem provera i ravnoteža vlasti može da spreči izvršnu ili zakonodavnu vlast od zloupotrebe obaveštajnih službi u vlastite političke svrhe.

U demokratiji, obaveštajne službe treba da teže efikasnosti, političkoj neutralnosti (nestranačju), privrženosti profesionalnoj etici, delovanju unutar zakonitih ovlašćenja i u skladu s ustavnim i pravnim normama i demokratskom praksom države.

Demokratski nadzor obaveštajnih struktura treba da počne jasnim i eksplicitnim pravnim okvirom, koji obaveštajne organizacije utemeljuje u zakonima odobrenim od parlamenta. Zakoni dalje treba da preciziraju granice ovlašćenja i moći tih službi, njihove metode delovanja i sredstva kojim će one biti držane odgovornim.

Okvir 24

Parlament i posebni fondovi dodeljeni obaveštajnim službama: primer Argentine

Zakon br. 25.520 o Nacionalnoj obaveštajnoj službi (27. novembar 2001.), član 37: „Dvodomni odbor Nacionalnog kongresa ovlašćen je da nadzire i kontroliše ‚budžetske raspodele‘ dodeljene različitim delovima Nacionalne obaveštajne službe. U tom cilju, Dvodomni odbor Nacionalnog kongresa može izvršiti bilo koji čin u okviru svoje nadležnosti, a naročito:

1. Da učestvuje i interveniše u raspravi o zakonu o nacionalnom budžetu koji izvršna vlast šalje Kongresu. U tom cilju izvršna vlast šalje svu potrebnu dokumentaciju, posebno a) aneks sa rezervisanim, poverljivim, tajnim ili budžetima s ograničenim pristupom izvršenim po nadležnosti; b) aneks koji sadrži svrhu, program i cilj troškova.
2. Da traži pomoć od svih obaveštajnih organa uključenih u ovaj zakon, koji su obavezni da daju sve podatke, sveobuhvatnu analizu i izveštaje u vezi s njihovim funkcijama. U slučajevima nužde, podaci i dokumenti o kojima se govori u članu 39 ovog zakona takode mogu da budu uključeni.
3. Da nadgleda da se budžetska sredstva troše u svrhu određenu zakonom o budžetu.
4. Da daje godišnji izveštaj Nacionalnom kongresu i predsedniku koji sadrži: a) analizu i procenu upotrebe budžetskih sredstava datih obaveštajnim organima; b) opis nadzornih i kontrolnih delatnosti Dvodomnog odbora, kao i svih preporuka koje bi želeo da pruži“.

Izvor: Zakon br. 25.520 o Nacionalnoj obaveštajnoj službi, 27. novembar 2001.

Većina država primenjuje neki stepen formalnog nadzora, naročito u obliku skupštinskih odbora za nadzor. Delokrug postojećih skupštinskih odbora, poput odbora za odbranu ili oružane snage, ponekad se širi na obaveštajna pitanja. U drugim zemljama, parlament je uspostavio odbore ili pododbore posebno usredsređene na nadzor obaveštajnih i tajnih službi.

Skupštinskim odborima za nadzor mora biti zajamčen pristup podacima, uloga u postavljanju načelnika obaveštajne službe (ili službi) i budžetski nadzor (videti Okvir 24 o posebnim fondovima).

Pored odgovarajućeg skupštinskog odbora, ili i bez njega, neke države su formalno osnovale odbore za nadzor obaveštajnih službi i pored toga što nad njima postoji nadzor izvršne vlasti. Nadzorna tela kabinetskog i izvršnog nivoa uobičajeno sadrže upravnu ili administrativnu funkciju i manje su nezavisna od struktura čiju delatnost nadziru od skupštinskih odbora koji uključuju predstavnike čitavog političkog spektra.

Okvir 25

Neki postupci skupštinskih odbora koji se bave poverljivim dokumentima

- ▷ Odbor se, ako je nužno, sastaje iza zatvorenih vrata;
- ▷ Odbor izveštava skupštinski plenum, čemu sledi javna rasprava (o pitanjima koja ne spadaju sferu tajnosti);
- ▷ Odbor je ovlašćen da zahteva bilo koji podatak, osim ako ne otkriva podatke o operacijama koje su u toku ili imena zaposlenih u obaveštajnim službama;
- ▷ Odbor može da otkrije bilo koji podatak kad je određeno (kvalifikovanom ili normalnom većinom) da bi javnom interesu služilo takvo otkriće;
- ▷ Odbor se ne ograničava na tražene podatke. Po sopstvenoj inicijativi, ministar (ili ministri) odgovoran za bezbednosne službe treba odboru da pruži podatke, kad god takvi podaci mogu da pomognu celovitom razumevanju.

Parametri za obaveštajne službe u demokratijama

Na posebne oblike nadzora obaveštajnih ili tajnih službi utiču pravna baština, politički sistem i istorijski činioci. Na primer, neke zemlje pod uticajem britanske pravne tradicije (*common law*) naginju naglašavanju sudskog aspekta nadzora. Nasuprot tome, kontinentalne evropske zemlje, kao i one koje su u nekom periodu moderne istorije iskusile represivnu policijsku silu, uglavnom naginju skupštinskom nadzoru. Sjedinjene Američke Države imaju nadzorne mehanizme u saveznim izvršnim, zakonodavnim i sudskim vlastima. Neke demokratske zemlje uvele su ustanovu ombudsmana, ovlašćenog da istražuje navode o kršenju ljudskih prava od obaveštajnih službi i da o ishodu istrage obavesti javnost. (O ombudsmanu, videti Glavu 16)

Opseg

Nadzor obaveštajnih službi često je ograničenog opsega. Nadzor može biti ograničen na vrstu delatnosti (domaća/kontraobaveštajna ili obaveštajna) ili na posebnu oblast (operativni metodi, tajne akcije).

Otvorena ili poverljiva skupštinska rasprava

Nadzor obaveštajne delatnosti u demokratskim društvima uglavnom ostaje manje otvoren i slabije razvijen od nadzora u drugim oblastima državne delatnosti. Na primer, rad skupštinskih odbora za nadzor obaveštajnih službi obično nije potpuno otvoren za javnu raspravu, a njihovi članovi polažu posebnu zakletvu koja ih obavezuje na poštovanje poverljive prirode podataka koji su im dati na uvid. Bez obzira koji oblik nadzora usvoje, demokratska društva teže održavanju ravnoteže između obezbeđivanja odgovarajućeg pravnog ponašanja i ogovornosti takvih organizacija

kroz redovni nadzor, ali istovremeno i očuvanja njihove tajnosti i efikasnosti u čuvanju nacionalne bezbednosti.

Podela zadataka

Strukturalno sredstvo kontrolisanja obaveštajnog rada jeste izbegavanje monopolisanja obaveštajne funkcije u rukama jedne organizacije ili službe. Množenje različitih obaveštajnih organizacija, koje mogu da odgovaraju različitim strukturama poput oružanih snaga i policije, ili upotrebi u zemlji i inostranstvu, može da bude manje efikasno i da neguje birokratsku konkurenciju, ali se u načelu smatra podložnijom demokratskoj kontroli. Zato mnoge države imaju odvojene službe za unutrašnji i vojni obaveštajni rad. Ova razlika je povoljna s demokratskog stanovišta, ali fragmentira sakupljanje i analizu obaveštajnih podataka, što se pokazalo veoma problematičnim, naročito posle terorističkih napada na Sjedinjene Američke Države.

Obuka obaveštajnog ljudstva

Obuka i profesionalno formiranje obaveštajnih stručnjaka ključni je aspekt nadzora. Za obuku obaveštajnog ljudstva naročito su bitni usađivanje profesionalizma, posvećenosti demokratskim normama i načelima ljudskih prava, kao i osećaja građanske odgovornosti. Demokratske države nastoje da obučavaju i upošljavaju civile za obaveštajne funkcije, ne ostavljajući to u domenu vojske.

Skidanje tajnosti s poverljivih materijala

Još jedan strukturalni činilac kontrole i odgovornosti je mogućnost da podaci o obaveštajnim delatnostima postanu dostupni javnosti posle nekog vremena. To može da bude promovisano zakonima o slobodi informacija i pravilima o skidanju tajnosti s poverljivih materijala posle određenog vremenskog perioda. Ova mogućnost odložene otvorenosti i neizbežnog javnog nadzora može da pomogne demokratsku kontrolu (videti Glavu 21).

Šta kao poslanik možete da učinite

Mehanizmi parlamentarnog nadzora

- ▷ Neka u skupštini postoji odbor ili pododbor s posebnim mandatom za nadgledanje svih obaveštajnih službi (poređenja radi pogledajte Glavu 15 o skupštinskim odborima).
- ▷ Mandat tog tela mora da bude jasno određen i što je manje moguće ograničen, a njegovi članovi moraju da imaju pristup svim neophodnim podacima i ekspertizi.
- ▷ Neka skupštinski odbori povremeno preduzimaju akcije i izveštavaju o svojim nalazima, zaključcima i preporukama.



Demokratski i pravni okvir

- ▷ Neka zakoni o obaveštajnim službama regulišu status, opseg, delatnost, saradnju, izdavanje zadataka, izveštavanje o radu i nadzor obaveštajnih službi. Pored toga, neka upotreba specifičnih metoda prikupljanja i čuvanja podataka koji sadrže lične detalje budu regulisani zakonima, kao i status zaposlenih u obaveštajnim službama.
- ▷ Posmatrajte da li su obaveštajne službe politički neutralne i da li deluju u skladu s profesionalnom etikom koja sadrži posvećenost demokratskim normama i osećaj građanske odgovornosti.
- ▷ Neka skupštinski odbor za nadzor obaveštajnog rada preduzima delatnosti koje će omogućiti da ljudstvo obaveštajnih službi stiče obrazovanje iz demokratskih načela i zakona o ljudskim pravima.
- ▷ Skupština treba da donosi zakone koji svim trima granama vlasti daju upotpunjujuću ulogu:
 - Izvršna vlast ima konačnu odgovornost za davanje zadataka i prioriteta obaveštajnim službama;
 - Zakonodavna donosi relevantne zakone, nadgleda budžet, ulogu vlade i funkcionisanje obaveštajnih službi; skupština NE TREBA da se meša u obaveštajnu delatnost na terenu;
 - Sudska vlast izdaje naloge ako obaveštajne službe žele ulazak na privatnu imovinu i/ili komunikacije i nadgleda zakonitost rada obaveštajnih službi.

Otvorenost i odgovornost

- ▷ Neka skupštinski odbor za nadzor obaveštajnog rada bude konsultovan ili obavešten o opštoj obaveštajnoj politici koju razvija izvršna vlast.
- ▷ Neka skupštinski odbor za nadzor obaveštajnog rada nastoji da obaveštajne službe dejstvuju na zakonit, odgovarajući i odgovoran način, uz očuvanje neophodne poverljivosti i efikasnosti; to, između ostalog, uključuje i pravne odredbe o prisluškivanju.
- ▷ Neka odbor bude detaljno obavešten o delatnosti obaveštajnih službi i neka ima ulogu u postavljanju načelnika obaveštajnih i tajnih službi.

Pitanja vezana za poverljivost

- ▷ Neka zakoni o slobodi informisanja budu važno sredstvo odgovornosti i nadzora – neposrednog i posrednog – nad obaveštajnim službama.
- ▷ Neka posebni finansijski revizori budu angažovani u slučaju tajnih fondova radi održanja ravnoteže između zahteva tajnosti i odgovornosti.
- ▷ Neka kriterijumi i odlaganja objavljivanja nekad poverljivih materijala budu regulisani zakonom radi obezbeđivanja, ili povećanja mogućnosti, odložene otvorenosti. Naslovi izveštaja kojima se može pristupiti pomoću zakona o slobodi informisanja moraju povremeno da budu objavljivani.

Videti i Glavu 20 o terorizmu i Deo VI o finansijskim resursima!

Privatna bezbednosna i vojna preduzeća

Država ima monopol legitimne upotrebe sile i jedino ona obezbeđuje bezbednost i odgovorna je za unutrašnju bezbednost i odbranu od spoljnih pretnji. U novije vreme međutim, talas unutrašnjih sukoba osvetlio je novi fenomen poznat kao privatizacija bezbednosnih funkcija. Neki nedržavni bezbednosni činioci (nanovo) su se pojavili i postavili kao izazov pred tradicionalnim oblikom demokratske kontrole bezbednosnog sektora.

Devedesete godine 20. veka odlikuje množenje privatnih bezbednosnih i vojnih delatnosti. Većina njih može da bude podeljena u tri glavne grupe: plaćenici, privatna vojna preduzeća i privatna preduzeća za obezbeđenje. Važno je da delatnost tih činilaca bude kontrolisana državnim mehanizmima.

Funkcije privatnih preduzeća za obezbeđenje i privatnih vojnih preduzeća i opasnosti od njih

Najčešće su postkonfliktne, ili tzv. propale, države u iskušenju da prizovu privatna vojna obezbeđenja i privatna preduzeća za obezbeđenje. One to obično čine da nadomeste nedostatak odgovarajuće vojne obuke i snage i stoga što nisu u stanju da svim građanima i/ili grupama pruže bezbednost, zato što nisu voljne da se pridržavaju državnog monopola na nasilje koji podrazumeva primenu istinskog demokratskog nadzora nad sopstvenim bezbednosnim sektorom ili zato što su suočene s unutrašnjim sukobom.

U takvim okolnostima, upotreba privatnih vojnih preduzeća i privatnih preduzeća za obezbeđenje može da izgleda kao da ima pozitivne kratkoročne efekte, posebno u poboljšavanju mogućnosti sticanja profesionalnih veština i obuke, a ponekad čak i u pogledu povećanja samouverenosti. Negativni uticaj na proces demokratizacije može, međutim, da bude velik i višestruk, kako je pokazano u Okviru 26.

Javne i demokratski izabrane ustanove, pre svih skupštine država „primalaca“, istu odgovarajuće i efikasne mehanizme nadzora i demokratske kontrole, ne samo nad državnim bezbednosnim strukturama, nego i nad unajmljenom vojnima i bezbednosnom strukturom.

Okvir 26

Privatna bezbednosna i vojna preduzeća i neke moguće opasnosti po demokratiju

- ▷ Privatni bezbednosni činioци mogu da stvore neki stepen stabilnosti u vojnoj/bezbednosnoj sferi, ali dugoročno neke vlade mogu smatrati oslanjanje na vojnu snagu glavnim načinom rešavanja (unutrašnjih) problema;
- ▷ Upošljavanje stranih stručnjaka otvara mnoga pitanja, poput njihove konkretne vojne/bezbednosne misije i budžetskih aspekata: iz ugla demokratske i dobre vladavine, takva pitanja uvek treba postaviti u javnoj i parlamentarnoj raspravi;
- ▷ U mnogim slučajevima ovi privatni činioци deluju kao trgovci oružjem pod maskom drugih vidljivijih (i legitimnijih) misija.

Plaćenici

Plaćenici su deo relativno starog fenomena. Nedavni sukobi pokazali su da se plaćenici još mogu naći u mnogim delovima sveta.

Definicija plaćenika data je u prvom članu *Međunarodne konvencije protiv regrutovanja, upotrebe, finansiranja i obuke plaćenika*, koju je u Rezoluciji 44/34 usvojila Generalna skupština UN 4. decembra 1989. godine. Konvencija je stupila na snagu 20. oktobra 2001. godine, ali dosad je taj dokument ratifikovalo samo nekoliko zemalja. Konvencija proširuje definiciju sadržanu u članu 47 *Prvog dodatnog protokola Ženevskih konvencija* iz 1949. godine (posebno u odnosu na osobe koje su posebno regrutovane za učestvovanje u orkestriranim činovima nasilja s ciljem zbacivanja neke vlade, ili podrivanja, na bilo koji drugi način, ustavnog poretka neke države ili njenog teritorijalne celovitosti):

„Član 1 – *Za sve sadašnje Konvencije,*

1. *Plaćenik je bilo koja osoba koja: (a) je posebno regrutovana kod kuće ili u inostranstvu za borbu u oružanom sukobu; (b) učestvuje u neprijateljstvima prevashodno motivisana željom za ličnim dobitkom i kojoj je, u stvari, od sukobljene strane ili u njeno ime obećana materijalna nadoknada znatno veća od one obećane ili plaćene borbama sličnog čina ili položaja u oružanim snagama te strane; (c) nije državljanin sukobljene strane niti stanovnik teritorije koju kontroliše sukobljena strana; (d) nije pripadnik oružanih snaga sukobljene strane; i (e) nije poslata od države koja nije sukobljena strana na zvaničnu dužnost kao pripadnik njenih oružanih snaga.*
2. *Plaćenik je takođe i bilo koja osoba koja, u bilo kakvoj drugačijoj situaciji: (a) je posebno regrutovana kod kuće ili u inostranstvu za učestvovanje u*

orkestriranom činu nasilja usmerenom na: (i) zbacivanje neke vlade ili kakvo drukčije podriivanje ustavnog poretka neke države; ili (ii) podriivanje teritorijalne celovitosti neke države; (b) u tome učestvuje prevashodno motivisana željom za znatnim ličnim dobitkom i vođena obećanjem ili plaćanjem materijalne nadoknade; (c) nije državljanin niti stanovnik države protiv koje je čin uperen; (d) nije od neke države poslat na zvaničnu dužnost; i (e) nije pripadnik oružanih snaga države na čijoj teritoriji je čin preduzet.“

Prema Međunarodnoj konvenciji, ozbiljan prekršaj čini bilo koja osoba koja regrutuje, koristi, finansira ili obučava plaćenike, ili nastoji da poćini takva dela, ili je saućesnik u takvim delima ili pokućajima. Postoje, međutim, slućajevi kad vlade unajme strane vojne stručnjake za posebne zadatke (piloti mlaznjaka, protivteroristićke operacije, itd.).

Specijalni izvećtilac o plaćenicima Komisije za ljudska prava UN u izvećštaju preporućuje da „Generalna skupćtina treba neprestano da ponavlja poziv svim državam koje još nisu ćlanice Konvencije da je ratifikuju ili da joj pristupe. Treba istovremeno pozvati države ćlanice da s Konvencijom usklade nacionalne zakone“ (paragraf 70).

Privatna vojna preduzeća

Privatna vojna preduzeća su neka vrsta modernih i preduzetnih „plaćenika“. Kao takva, ona rade za profit, odnosno prućajui vojne usluge i obuku ili, preciznije, obavljajui borbene i/ili neborbene uloge. S pravne taćke gledića, međutim, ona se ne uklapaju u usku definiciju plaćenićkih snaga, jer se uglavnom sastoje od penzionisanog vojnog osoblja, koje nije više aktivno u bezbednosnim snagama. Privatna vojna preduzeća nude mnoge usluge – od borbene i operativne podrćke, savetovanja i obuke, do nabavke naorućanja, sakupljanja obavećtajnih podataka, izbavljanja talaca itd. Bez obzira na vrstu usluga koju prućaju, zajednićko im je da rade po zahtevu vlasti, naroćito u situacijama sukoba ili obnove posle sukoba.

Primer takvog vojnog preduzeća je *MPRI*^{*} iz SAD. To je preduzeće za profesionalne usluge angaćovano u sklapanju ugovora iz oblasti odbrane, usredsrećeno na podrćku i pomoć u odbrambenim pitanjima, poput ekspertize u primeni zakona, i na razvoj liderstva. Osnovali su je bivći visoki oficiri 1988. godine i još je prvenstveno vodi bivće vojno osoblje.

Privatna preduzeća za obezbećenje

Privatna preduzeća za obezbećenje prućaju usluge namenjene zaćtiti posla i imovine, time doprinoseći sprećavanju kriminala. Takvih privatnih preduzeća za obezbećenje ima svuda, ali novija iskustva pokazuju da je porasla njihova upotreba, naroćito u oblastima sukoba, u kojima poslovni svet oseća potrebu za više zaćtite no što država

^{*} *Military Personnel Resource Incorporated (Zdrućeni vojni personalni resursi)*

može da mu pruži. Veruje se da su takva preduzeća zaokupljenija zaštitom imovine i ljudstva nego vojnom stranom sukoba. U praksi, međutim, preduzeća za obezbeđenje veoma često kombinuju vojnu stručnost i stručnost u obezbeđivanju, jer se obe čine jednako važnim i nužnim u oblastima sukoba. Time se zamagljuje granice između privatnih vojnih preduzeća i privatnih preduzeća za obezbeđenje.

Zbog povećanog značaja i raširenosti privatnih bezbednosnih činilaca, postaje sve važnije da demokratske ustanove, naročito skupština, obezbede minimalni standard nadzora i kontrole nad tim novim činiocima u bezbednosnom sektoru, kako osnovna demokratska načela ne bi bila ugrožena.

Šta kao poslanik možete da učinite

Zakonodavstvo

- ▷ Proverite da li je vaša država potpisnica Međunarodne konvencije protiv regrutovanja, upotrebe, finansiranja i obuke plaćenika (1989) i da li je usvojila odgovarajuće zakone.
- ▷ Proverite postoji li pravni okvir za privatna bezbednosna i vojna preduzeća.

Poštovanje normi i embarga

- ▷ Pošto privatna bezbednosna i vojna preduzeća deluju u oblastima sukoba u inostranstvu, pospešite skupštinu da proveri jesu li delatnosti privatnih bezbednosnih i vojnih preduzeća iz vaše zemlje u skladu sa strategijom nacionalne bezbednosti, kao i sa spoljnom politikom i odgovarajućim međunarodnim propisima, normama i rezolucijama.
- ▷ Zakonom se postarajte da privatnim bezbednosnim i vojnim preduzećima NE sme biti dozvoljeno da deluju u oblastima ili zemljama pod embargom na naoružanje.

Otvorenost

- ▷ Utvrdite da nijednom stranom privatnom bezbednosnom i vojnom preduzeću ne bude dozvoljeno da na državnoj teritoriji deluje bez skupštinskog odobrenja, čak i kad deluje po vladinom zahtevu ili saglasnosti.
- ▷ Utvrdite da skupština nagleda vladin budžet za privatna bezbednosna i vojna preduzeća i njihove delatnosti.

Odgovornost

- ▷ Neka skupština vladu drži odgovornom za sva dela privatnih bezbednosnih i vojnih preduzeća, u pravu i u praksi, kod kuće i u inostranstvu.

Deo IV

**Nacionalna bezbednost pod
parlamentarim nadzorom:
Uslovi i mehanizmi**

Uslovi efikasnog parlamentarnog nadzora

Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora zavisi od moći parlamenta nad vladom i bezbednosnim službama. U ovom kontekstu, moć znači mogućnost uticanja na vladine opcije i ponašanje prema kolektivnoj volji naroda izraženoj u parlamentu. To takođe sadrži mogućnost nadzora primene politike, zakona, odluka i budžeta odobrenih od parlamenta. Ova moć ne ishodi samo iz ustava i zakona, nego i iz pravila parlamentarnih procedura i običajne prakse.

Među uslovima za efikasan parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora su:

- ✓ Jasno određena ustavna i pravna moć
- ✓ Običajna praksa
- ✓ Resursi i stručnost
- ✓ Politička volja

Ustavna i pravna moć

Ustav daje najvažniji pravni osnov za parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora. Iako se ustavi razlikuju od zemlje do zemlje, prema njihovom političkim, kulturnim, privrednim i društvenim prilikama, većina ustava predviđa:

- ✓ Izvršna vlast (npr. predsednik države, predsednik vlade ili ministar odbrane) odgovorna je za bezbednosne službe;
- ✓ Izvršna vlast odgovorna je zakonodavnoj.

Pošto ustavne odredbe imaju najviši pravni status, važno je u ustav uneti moć parlamenta prema bezbednosnom sektoru. Ustavi ne mogu lako da budu menjani; bilo kakva ustavna reforma obično ište kvalifikovanu većinu u parlamentu. Zato je ustav efikasan način zaštite moći parlamenta u tom osetljivom polju. Takva moć može dalje da bude osnažena posebnim zakonima i pravilima parlamentarne procedure. Uz to, vremenom se razvijaju društvene norme i praksa u pogledu odgovornosti i parlamentarnog nadzora.

Okvir 27 daje pregled širokog opsega ovlašćenja koja parlamenti mogu da koriste za nadziranje bezbednosnog sektora. Većina tih ovlašćenja biće raspravljena u narednim glavama knjige.

Okvir 27

Instrumenti i sredstva koje skupština može da koristi za omogućavanje demokratskog nadzora bezbednosnog sektora

1. Opšta ovlašćenja

- a. Da inicira zakone
- b. Da dopunjuje ili nanovo piše zakone
- c. Da ispituje članove izvršne vlasti
- d. Da poziva članove izvršne vlasti da svedoče na skupštinskim sednicama
- e. Da poziva vojno osoblje i civile zaposlene u vojsci da svedoče na skupštinskim sednicama
- f. Da dobija dokumenta od izvršne vlasti
- h. Da sprovodi skupštinske istrage
- i. Da održava saslušanja

2. Kontrola budžeta

- a. Pristup svim budžetskim dokumentima
- b. Pravo na reviziju i dopunu budžeta za odbranbeni i bezbednost
- c. kontrola budžeta sprovodi se na nivou programa, projekata i stavki
- d. Pravo na odobravanje i odbijanje svih dopunskih odbrambenih i bezbednosnih budžetskih predloga

3. Mirovne misije i raspoređivanje snaga u inostranstvu: pravo parlamenta da odobri ili ne:

- a. Učestvovanje u odlučivanju pre slanja trupa u inostranstvo
- b. Mandat misije; obezbeđivanje mandata UN
- c. Budžet misije
- d. Rizike za uključeno vojno osoblje
- e. Pravila angažovanja
- f. Lanac komande i kontrole
- g. Trajanje misije
- h. Pravo na posećivanje trupa u misiji

4. Nabavka

- a. Obaveza izvršne vlasti da potpuno obavestava parlament o odlukama vezanim za nabavke
- b. Pravo da se ugovori odobre ili odbiju
- c. Nadgledanje sledećih faza nabavke:
 - i. Preciziranje potreba za novom opremom
 - ii. Upoređivanje i odabir proizvođača
 - iii. Procena ponuda za kompenzaciju i poravnanje

5. Opšta odbrambena i bezbednosna politika: pravo da se odobri ili ne

- a. Koncept bezbednosne politike
- b. Koncept upravljanja krizama
- c. struktura snaga
- d. Vojna strategija/doktrina

6. Odbrambeno i bezbednosno ljudstvo

- a. Pravo da odobri ili odbije kadrovski plan
- b. Pravo da utvrdi gornju granicu broja ljudi
- c. Pravo da odobri ili odbije najviša vojna postavljenja (poput načelnika generalštaba), ili pravo da bude konsultovan o njima

Običajna praksa

Ne može svo ponašanje i uzajamno delovanje da bude regulisano zakonom. Stoga je jednako važno razviti i održavati navike i praksu parlamentarnog nadzora podržane društvenim normama, poput uzajamnog poštovanja i poverenja. Na primer, potpuno i blagovremeno obaveštavanje i uključivanje poslanika u novi razvoj u oblasti bezbednosti nije samo pitanje otvorenosti i pravne odgovornosti nego i dijaloga među ljudima.

Resursi i stručnost

U načelu, na mogućnost parlamenta da nadgleda bezbednosni sektor utiču faktori vremena i nivo stručnosti i dostupnih podataka.

Činilac vremena

Ključno je da parlament dobija blagovremene podatke o vladinim namerama i odlukama o bezbednosnim pitanjima i bezbednosnom sektoru. Parlament neće imati jaku ulogu u oblikovanju rešenja ako ga vlada obaveštava tek po konačnoj odluci. U takvim situacijama, parlament će biti suočen sa svršenim činom i neće imati izbora nego da odobri ili odbije vladinu odluku.

U vremenima nacionalnih kriza ili vanrednih okolnosti, vlada je obično primorana da deluje veoma brzo i skupštinu obaveštava samo *post facto*. To je, međutim, ne opravdava da deluje van okvira koji je odobrila skupština.

Što se tiče redovnih i dugoročnih političkih pitanja, parlament treba da ima dovoljno vremena da analizira i raspravi suštinska pitanja poput budžeta za odbranu, odlučivanja o nabavci naoružanja ili razmatranja odbrambene politike.

Jedan način zaobilaznja vremenskog pritiska s kojim se poslanici redovno suočavaju u radu jeste razvijanje aktivne strategije. Okvir 28 predstavlja neke elemente takve aktivne strategije za nadgledanje bezbednosnog sektora.

Okvir 28

Aktivne strategije za parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora

Radom poslanika često dominiraju novosti dana. Njihov politički raspored rada u velikoj meri nameće vlada. Efikasan način prevazilaženja vremenskih ograničenja, međutim, može da bude razvijanje aktivne strategije parlamentarnog nadzora. U odnosu na bezbednosni sektor, takva strategija mogla bi da sadrži sledeće.

Postavljanje rasporeda rada: Poslanici neprestano treba da nastoje da narodne namere i potrebe prevode u pitanja na političkom rasporedu rada.



Najnoviji razvoj: Parlament treba da bude obavešten o najnovijem domaćem i međunarodnom razvoju o bezbednosnim i vojnim pitanjima. To se ne mora da obezbeđuje samo preko vladinih kanala, nego i pomoću nedržavnih organizacija poput univerziteta, instituta, stručnih grupa itd.

Naučene lekcije: Parlament treba da izvuče pouke iz proteklih operacija koje su izveli učesnici bezbednosnog sektora, čestim i strukturalnim revizijama.

Neprestani nadzor: Parlament treba da zahteva da vlada uzme u obzir najnovije namere, razvoj i naučene lekcije kad obavlja reviziju bezbednosne politike.

Obaveštenja, ekspertiza i parlamentarno osoblje

Efikasan parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora zahteva ekspertizu i resurse unutar parlamenta ili na njegovom raspolaganju. Unutarparlamentarna ekspertiza, međutim, retko dostiže ekspertizu vlade i snaga bezbednosti. U većini slučajeva parlamenti imaju samo veoma malo, ako imaju ikakvo, istraživačko osoblje, dok vlada može da se osloni na osoblje ministarstva odbrane i drugih ministarstava koja se bave bezbednosnim sektorom. Neki parlamenti, poput argentinskog Kongresa, imaju stalnu vojnu kancelariju za vezu, koju poslanici i skupštinsko osoblje mogu da konsultuju i koja može da pruži savete, naročito odborima za odbrambena i bezbednosna pitanja. Uz to, poslanici su izabrani s ograničenim mandatom, dok civilno i vojno osoblje uglavnom celu karijeru provede u ministarstvu odbrane. Osnovi problem je, međutim, što se poslanici uglavnom oslanjaju na podatke koji potiču iz vlade i vojske, a to su ustanove koje bi trebalo da nadziru. To stvara manjkav položaj poslanika prema vladi i vojsci. Takvom stanju dodatno škodi zatvorena priroda bezbednosnog sektora zbog njegovog tipično vojničkog rada, kulture, obrazovanja i pravila tajnosti.

U Okviru 29 predstavljeni su neki predlozi za povećanje znanja poslanika o bezbednosnom sektoru.

Okvir 29

Mehanizmi i postupci za poboljšanje parlamentarne ekspertize u bezbednosnim pitanjima: nekoliko predloga

- ▷ Uspostavite – ako još ne postoji kao zasebno telo – skupštinski odbor za bezbednost ili odbranu usredsređen na ekspertizu i znanje poslanika o bezbednosnim pitanjima: parlament bi mogao da razmotri podelu odbora na pododbore za nabavke, kadrovska pitanja, budžet ili mirovne misije.
- ▷ Pohađajte domaće i međunarodne seminare, idite na studijska putovanja, posećujte bezbednosne službe (videti Glavu 11 o tajnim i obaveštajnim službama) i pohađajte instruktaže za poslanike. To bi moglo uključivati i informacione sastanke za poslanike koji putuju u zemlje u kojima su vaše trupe raspoređene u mirovnim misijama;



- ▷ Razmenjajte iskustva i praksu s poslanicima iz različitih zemalja, na primer tokom sastanaka međunarodnih parlamentarnih skupština;
- ▷ Održavajte dobro obučeno i brojem dovoljno profesionalno parlamentarno osoblje;
- ▷ Obezbedite pristup specijalizovanim i najnovijim stvarima snabdevenim bibliotekama i dokumentacionim i istraživačkim centrima, uključujući elektronske baze podataka;
- ▷ Obezbedite savete spoljnih stručnjaka iz nedržavnih organizacija (na primer univerziteta, instituta, stručnih grupa) ili penzionisanih vojnih oficira (videti Glavu 6 o građanskom društvu);
- ▷ Neka međunarodni i regionalni ugovori iz bezbednosnog polja, zajedno sa statusom ratifikovanja i relevantnim dokumentima iz tela za nadzor nad izvršenjem tih ugovora (ako takvih tela ima), budu dostupni poslanicima na njihovom jeziku;
- ▷ Izaberite godišnje dve ili tri teme vezane za bezbednosni sektor, koje će temeljno biti ispitane (na primer u pododborima);
- ▷ Uspostavite grupu poslanika svih stranaka (iz oba doma ako je vaša skupština dvodomna) zainteresovanih za bezbednosna i odbrambena pitanja: takva grupa može da bude neformalna stručna grupa za ta pitanja.

Politička volja

Čak i ako je pravni osnov za skupštinski nadzor besprekoran, a skupština ima dovoljno resursa i stručnosti da ga se prihvati, efikasan parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora ne može se uzeti zdravo za gotovo. Poslednji činilac, politička volja poslanika da koriste raspoloživa sredstva i mehanizme, ključni je uslov efiasnog parlamentarnog nadziranja bezbednosnog sektora. Manjak političke volje za nadgledanje bezbednosnih službi mogu da izazovu različiti činioci među kojima su i ovi:

- ✓ Stranačka disciplina: kako je u interesu poslanika vladajuće stranke da održavaju izvršnu vlast, oni mogu da naginju uzdržavanju od javne kritike izvršne vlasti.
- ✓ Zainteresovanost ili nezainteresovanost izbornog tela: u mnogim zemljama javnost je generalno nezainteresovana za bezbednosna pitanja. Zato mnogi poslanici misle da se ne isplati, u smislu ponovnog izbora, isuviše baviti bezbednosnim pitanjima.
- ✓ Bezbednosni obziri koji primoravaju poslanike, na primer članove odbora za obaveštajne službe, da ne otkrivaju svoje nalaze.

Kao ishod takve situacije, parlamentarna sredstva mogu se primeniti na pasivan način u slučaju nadgledanja politike i delovanja izvršne vlasti, izuzev kad neka situacija krajnosti, poput skandala ili vanrednih okolnosti, prinudi na drukčije postupanje. Pored svega, ustavna je dužnost i važan zadatak svakog poslanika da kritički posmatra namere i delovanje izvršne vlasti.

Skupštinski mehanizmi primenjeni na bezbednosni sektor

Svi pravni sistemi parlamentima daju mnoštvo načina da dobijaju podatke za kontrolisanje politike, nadgledanje uprave, zaštitu pojedinca ili isterivanje na čistinu i eliminisanje zloupotreba i nepravdi. Pored ovih ustavnih ili zakonskih sredstava i mehanizama, poslanici mogu da koriste ili razvijaju dobru praksu i neformalne metode koji ih dopunjuju.

Tri zajedničke pravne mogućnosti skupština da od vlade dobijaju podatke su:

- ✓ Skupštinske rasprave
- ✓ Skupštinska pitanja i interpelacije
- ✓ Skupštinske istrage

Skupštinske rasprave o bezbednosti

- ✓ Skupštinske rasprave o bezbednosnim pitanjima daju ključnu mogućnost za razmenu mišljenja i sakupljanje suštinskih podataka o činjenicama i vladinim namerama. Uopšteno govoreći, skupštinske rasprave o bezbednosnoj politici i bezbednosnim pitanjima mogu da se jave u pet situacija:
- ✓ Posle predavljanja vladinog predloga godišnjeg budžeta za odbranu;
- ✓ Posle zvaničnih ili nezvaničnih saopštenja relevantnih ministara, poput ministra odbrane ili ministra inostranih poslova;
- ✓ U vezi s pretresanjem nacionalne odbrane, predavljanja bele knjige o odbrani ili bilo kojih drugih bitnih dokumenata o nacionalnoj odbrani;
- ✓ U vezi s vladinim programima, koji se uglavnom objavljuju posle izbora;
- ✓ Povodom bilo kojeg posebnog pitanja koje nameće skupštinsku raspravu, poput skandala, krupne bezbednosne brige ili katastrofe.

Okvir 30

Uobičajene osobine skupštinske mašinerije i procedura za nadziranje izvršne vlasti

▷ Opšta rasprava

„U nekim zemljama ustavne odredbe zahtevaju da izvršna vlast skupštini daje periodične odgovore o svojoj službi. (...) U većini zemalja pitanja opšte politike nisu automatski podložna periodičnom ispitivanju. Ona najčešće iskrnu u debati ako ih neki član specifično postavi (...).“

▷ Interpelacija

„(...) Interpelacija je procedura namenjena dobijanju podataka i sprovođenju kontrole u klasičnom parlamentarnom sistemu. Interpelaciju upućuje poslanik, bilo ministru da objasni nešto što je učinilo njegovo ministarstvo, bilo predsedniku vlade po pitanju opšte politike. Interpelacija ima dve suštinske osobine: prva je podsticanje rasprave, a druga to što nosi političku sankciju, jer rasprava kulminira glasanjem o predlogu koje izražava zadovoljstvo ili nezadovoljstvo doma vladinim objašnjenjem. Interpelacija je najefikasnija procedura, jer ministre poziva na odgovornost. Ona nije samo sredstvo dobijanja podataka, nego neposredni oblik kontrole (...).“

▷ Predlog za odlaganje

„U britanskom sistemu, postupak interpelacije je nepoznat, iako joj ‚predlog za odlaganje‘ nije nesličan. Predlog za odlaganje pokrenut neposredno pred početak pauze u skupštinskom radu daje mogućnost postavljanja serije pitanja vladi, ali se ne glasa (...).“

▷ Pitanja

„Svrha procedure pitanja jeste izmamljivanje konkretnih podataka od državne uprave, zahtevanje njene intervencije i, gde je nužno, razotkrivanje zloupotreba i traženje njihovog ispravljanja. Koristi se i za dobijanje detaljnih činjenica koje poslanicima pomažu da razumeju složenu problematiku zakona stavljenih pred parlament (...). [P]rocedure opoziciji daju sredstvo otkrivanja vladinih slabih tačaka, a zbog javnog značaja koji dobijaju imaju koristan efekat po administraciju. (...) Popularnost ove procedure može biti pripisana činjenici da je u korišćenju prava da postavi pitanja, poslanika potpuno slobodan činilac (...).“

▷ Anketni odbori: Videti Okvir 32.

Izvor: Michel Ameller, Parliaments, Interparlamentarna unija, 1966.

Skupštinska pitanja i interpelacije o bezbednosti

Pitanja – pisana ili usmena – tvore deo skupštinske istražne funkcije i jedna su od najčešće korišćenih parlamentarnih procedura za nadgledanje delovanja vlade.

S obzirom na njihovu suštinsku funkciju, poslanička pitanja mogu bitno da doprinesu efikasnom nadzoru bezbednosnog sektora. Generalno, poslanička pitanja iz oblasti bezbednosti:

- ✓ Poslanicama omogućuju da dobiju blagovremene, tačne i ažurne podatke o vladinoj odbrambenoj i bezbednosnoj politici i uopšte o bezbednosnim stvarima;
- ✓ Pomažu parlamentu da kontroliše primenu bezbednosnih zakona;
- ✓ Pomažu usredsređivanju pažnje javnosti na odbrambene i bezbednosne stvari, naročito kad se usmena pitanja i odgovori prenose preko radija ili televizije i/ili na neki drugi način, poput službenih glasnika (jasno, informativna funkcija poslaničkih pitanja ne ograničava se na parlament; pitanja se takođe postavljaju radi informisanja šire javnosti, koja uključuje medije, udruženja građana i čitavo građansko društvo);
- ✓ Mogu da budu korisna za uticanje na vladin politički raspored rada o bezbednosnim pitanjima ili za preorijentisanje tog rasporeda;
- ✓ Omogućuju i opozicionim poslanicama da postave pitanja o bezbednosnim stvarima koje ih zanimaju ili na koja do tog trenutka nisu dobili zadovoljavajuće odgovore.

Poslanička pitanja o bezbednosnom sektoru uglavnom su veoma osetljiva. Ministri zaduženi za odgovaranje na poslanička pitanja često pokazuje malo volje za to. Takva nesklonost često ishodi iz poverljive naravi delatnosti bezbednosnog sektora. Često su dokumenti o nacionalnoj bezbednosti tajni, pa stoga nisu na raspolaganju ni poslanicama ni javnosti.

Okvir 31

Predlozi za efikasno ispitivanje

- ▷ **Temeljna priprema:** nemoguće je improvizovati u pitanjima, naročito tehničkim, vezanim za bezbednost. Neformalni kontakti s vojnim osobljem (ili lično vojno ili paravojno iskustvo) takođe može da bude od velike pomoći.
- ▷ **Nedvosmislen jezik:** manjak jasnosti u formulisanju pitanja, koji može da proizvede neki oblik nerazumevanja, može da ishoduje neodgovarajući ili nedovoljan ministarski odgovor.
- ▷ **Vreme:** trenutak u kome se pitanje postavlja ključan je za efikasnost i uticaj tog pitanja, uključujući efikasnost i uticaj na javnost.

Moć izvršne vlasti da proglašava tajnost dokumenata, međutim, ograničena je zakonom. Štaviše, postupak stavljanja oznake tajnosti na dokumenta treba da bude otvoren, tako da bude poznato ko je odgovoran za odlučivanje koji će dokumenti biti tajni, dužinu perioda tajnosti i uslove za stavljanje i skidanje tajnosti.

Što se tiče institucionalnog konteksta, čini se da sledeći činoci doprinose efikasnosti skupštinskih pitanja:

- ✓ Mogućnost poslanika da postave dopunska pitanja kad god nisu zadovoljni odgovorom ili potrebuju dalja pojašnjenja;
- ✓ Mogućnost poslanika da pokrenu raspravu o stvarima pomenutim tokom vremena za poslanička pitanja;
- ✓ Volja poslanika da se posluže proceduralnom mogućnošću da postavljaju pitanja;
- ✓ Mogućnost da građanstvo prisustvuje vremenu za poslanička pitanja, ili da ih prate na radiju ili televiziji;
- ✓ Publicitet koji okružuje rasprave koje slede i, u svakom slučaju, objavljivanje pitanja i odgovora u dokumentima dostupnim javnosti.

Posebne parlamentarne istrage o bezbednosti

Pored uloge u zakonodavnom procesu, skupštinski odbori učestvuju i u efektivnom nadziranju politike koju sprovodi vlada. Delovanje vlade može da bude posmatrano preko informativnih zadataka koje joj zadaju pojedinačni skupštinski odbori (ili više odbora zajedno) i koji obično ishoduju objavljivanjem informativnih izveštaja. Anketni odbori (tj. *ad hoc* istražni odbori) treba da imaju moć, istovetnu sudskoj, da pozivaju svedoke.

Glavne prednosti i odlike anketnih odbora

U odnosu na bezbednosna i odbrambena pitanja, anketni odbori imaju specifičnu važnost i mnoge prednosti. Naročito:

- ✓ Samo njihovo osnivanje može, naročito u javnosti, da bude viđeno kao pozitivan politički signal;
- ✓ Mogu da budu odgovarajuće sredstvo detaljnog nadzora politički osetljivih pitanja u vezi s bezbednosnim sektorom;
- ✓ Mogu da omoguće preciznu procenu vladine politike o posebnim bezbednosnim pitanjima i predlože, tamo gde je primenjivo, sredstva ispravljanja ili preorijentisanja za koja je izvesno da bi skupština i vlada mogli da ih prihvate.

Okvir 32

Ključne odlike anketnih odbora

„(...) Anketni odbori su u širokoj upotrebi za ispitivanje specifičnih pitanja. Za tu svrhu parlament naloži jednom broju poslanika da sakuplja podatke potrebne za sprovođenje prave kontrole i da sačine izveštaj o kojem će skupština, ako nade za shodno, održati raspravu i doneti odluku.

Pravo sprovođenja istrage jeste prirodna posledica načela da parlament mora da bude potpuno obavešten o pitanjima po kojima izvršna vlast deluje (...).

U nekim zemljama, anketnim odborima je teško da obave efektivnu istragu. Oni često nemaju moć da primoraju nekoga da prisustvuje, izuzev običnim sudskim putem. To povlači intervenciju vlade, usporava rad odbora i prigušuje ishod istrage. (...) Najbolji način činjenja parlamentarne istrage efikasnom jeste svedočenje pod zakletvom. (...)

Svedočenja državnih službenika pred anketnim odborima poseban su problem jer su oni podložni ministru. Koliko daleko im vlada može naložiti da ne odgovaraju na pitanja poslanika? (...) U [nekim zemljama] pristanak [da se svedoči] ministarstva kojeg se svedočenje tiče uvek je nužno; ali ono ne može da bude uskraćeno izuzev ako bi davanje zahtevanih podataka bilo „na uštrb javne javne bezbednosti ili podložno ugrožavanju ili otežavanju obavljanja javne službe (...). Treba primetiti da, kakav god sistem bio, anketni odbor nije ništa više od istražnog tela i tela koje utvrđuje činjenice, čija je jedina uloga izveštavanje skupštine koja ga je uspostavila. Uvek je na skupštini da izvuče neophodne zaključke iz istrage i njome dobijenih podataka (...).“

Izvor: Michel Ameller, Parliaments, Interparlamentarna unija, 1966.

Još jedna važna odlika anketnih odbora jeste njihov sastav. Razmera uključenih opozicionih poslanika prema poslanicima skupštinske većine od ključnog je značaja za ishod istrage.

Istražna moć suštinski se razlikuje od jednog do drugog parlamenta i od jednog do drugog odbora. Nadležnost koju bi svi anketni odbori za bezbednosna pitanja trebalo da imaju uključuje moć:

- ✓ Biranja predmeta i opsega parlamentarne istrage;
- ✓ Posećivanja vojnih baza i objekata bezbednosnih službi (videti Glavu 17);
- ✓ Sakupljanja svih relevantnih podataka, uključujući poverljive i tajne dokumente, od poglavara države, vlade ili generalštaba;
- ✓ Uzimanja, pod zakletvom, dokaza od poglavara države, vlade ili vojske, kao i od pripadnika građanskog društva;
- ✓ Organizovanja javnih ili zatvorenih saslušanja.

Kanadska istraga o upotrebi kanadskih vojnika u Somaliji pruža dobar primer (videti Okvir 33).

Okvir 33

Anketni odbor za istragu upotrebe kanadskih snaga u Somaliji: ilustracija javnog uticaja parlamentarnih izveštaja o bezbednosnim pitanjima

Tokom upotrebe kanadskih trupa u Somaliji 1993. godine, zbili su se događaji koji su šokirali većinu Kanađana – pucanje na Somalce koji su upali u kanadski logor u Belet Huenu, ubistvo batinama pritvorenog tinejdžera od vojnika 2. odreda Kanadskog vazdušno-desantnog puka (KVDP)^{*}, verovatni pokušaj samoubistva jednog kanadskog vojnika i, posle misije, navodni slučajevi zadržavanja ili menjanja ključnih podataka. Video trake o odurnom šikaniranju u kojem su učestvovali pripadnici KVDP takode su izašle na svetlost dana. Vojnu istragu događaja vlada je smatrala nedovoljnom po kanadskim standardima javne odgovornosti, pa je kanadski parlament, na osnovu Zakona o istrazi^{**}, započeo otvorenu javnu istragu.

Opseg i ovlašćenje – Zakon o istrazi daje ovlašćenja za pozivanje i saslušanje svedoka, angažovanje stručnih savetnika i procenjivanje dokaza. Ovlašćenje za podvrgavanje svedočenju bio je prvenstveni mehanizam za razjašnjavanje u Somaliji i u Štabu nacionalne odbrane. U istrazi je 116 svedoka pružilo dokaze na otvorenim sednicama, koju je televizija prenosila širom Kanade. Opseg nije bio ograničen samo na događaje u Somaliji, nego i na kontekst, što je uključivalo elemente poput lanca komandovanja, discipline, operacija Kanadskih snaga i delovanja i odluka Ministarstva za nacionalnu odbranu. Drugi deo zasedanja posvećen toj temi zahtevao je da članovi Odbora razmotre specifična pitanja povezana s fazama pre, tokom i posle upotrebe snaga u somaljskoj operaciji.

Ne i suđenje – Namena istrage nije bila da bude suđenje, iako saslušavanje jeste sadržalo ispitivanje institucionalnih uzroka i odgovora na incidente koji su prethodno ishodovali optužbom i suđenjem nekim pojedincima. Prvenstvena žiža istrage bila je na institucionalnim i sistemskim stvarima povezanim s organizacijom i upravom Kanadskih snaga i Ministarstva za nacionalnu odbranu, pre no na pojedincima zaposlenim u tim ustanovama. Ova usredsređenost je, međutim, neizbežno zahtevala ispitivanje delatnosti pojedinaca u lancu komandovanja i načina na koji su oni ispoljavali vođstvo.

Ishodi – Ishod dvogodišnjeg rada bio je opširan izveštaj koji je pokrivao mnoštvo stvari, uključujući: strukturu i organizaciju Kanadskih snaga i Ministarstva za nacionalnu odbranu u vreme somalske misije; važnost lanca komandovanja u kanadskoj vojsci; raspravu o vojnoj kulturi i etici; civilno-vojne odnose u Kanadi itd. Izveštaj je okončan serijom krupnih preporuka za promene u širokom opsegu delatnosti i mera vlade i Kanadskih snaga. Mnoge od tih preporuka su u procesu primene.

Izvor: Prof. dr Dona Vinslou (Donna Winslow), tehnički savetnik kanadske parlamentarne istrage, 1996.

* Canadian Airborne Regiment (CAR)
* Inquiries Act

Skupštinski odbori za odbranu ili bezbednost

S obzirom na složenost bezbednosnog sektora, dobro razvijena struktura odbora ključna je ako zakonodavna vlast želi da obavlja pravi uticaj na izvršnu. Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora ne uključuje samo jedan odbor, nego nekoliko njih koje u različitim skupštinama možemo naći pod različitim imenima (i koji nekad mogu da imaju kombinovane mandate).

Najčešće su to ovi odbori – koji ponekad mogu da održavaju zajedničke sednice:

- ✓ **Odbor za odbranu** (ponekad nazivan i odborom za oružane snage ili odborom za nacionalnu odbranu i bezbednost ili odborom za bezbednost i inostrane poslove) koji se u načelu bavi svim pitanjima vezanim za bezbednosni sektor, na primer misija, organizacija, ljudstvo, delatnost i finansiranje vojske, regrutacija i nabavke;
- ✓ **Odbor za inostrane poslove**, koji se bavi, na primer, odlučivanjem o učešću u mirovnim misijama, ili o prihvatanju njihovog prisustva na državnoj teritoriji, o međunarodnoj bezbednosti, međunarodnim i regionalnim organizacijama, ugovorima i dogovorima;
- ✓ **Odbor za budžet ili finansije**, koji ima konačnu reč o pitanju budžeta svih organizacija bezbednosnog sektora; moguće i odbor za javne račune, koji pregleda revizorske izveštaje čitavog državnog budžeta, uključujući budžet za odbranu;
- ✓ **Odbor (ili pododbor) za obaveštajne službe i poslove**, koji se često sastaje iza zatvorenih vrata;
- ✓ **Odbor za privredu (ili za industriju i trgovinu)**, koji je od suštinskog značaja u pitanjima nabavke i trgovine naoružanjem (kompenzacija i poravnanje);
- ✓ **Odbor za nauku i tehnologiju** (za vojna istraživanja i razvoj);
- ✓ **Odbor za unutrašnje poslove**, koji se bavi policijom, pograničnom službom i, često, drugim paravojnim organizacijama.

Moć i sredstva

Moć skupštinskih odbora da sakupljaju i primaju dokaze iz spoljnih izvora dosta je različita. Neki skupštinski odbori, poput *ad hoc* odbora britanskog Donjeg doma, nisu ovlašćeni da sami sakupljaju dokaze, dok neki drugi odbori, poput onih u Kongresu SAD, imaju gotovo neograničenu moć sakupljanja dokaza iz spoljnih izvora (pod zakletvom).

Neki skupštinski odbori imaju ulogu u zakonodavnom procesu – prihvataju ili čak sastavljaju predloge zakona ili predlažu amandmane postojećim – dok su neki drugi

odbori ovlašćeni samo da nadziru delovanje izvršne vlasti i budžetske potrošnje, bez zakonodavne uloge.

Nivo sredstava i stručnosti na raspolaganju odboru biće ključan u omogućavanju da odbor mandat efikasno obavlja: broj, sposobnost i stabilnost osoblja koje opslužuje odbor; mogućnost istraživanja i priroda istraživanja (specijalizovana ili opšta; posebna istraživačka jedinica ili deo šire skupštinske istraživačke jedinice); pristup podacima i relevantnoj dokumentaciji za podršku (mogućnost njenog dobijanja i reprodukovanja); mogućnost sazivanja stručnjaka; mogućnost održanja saslušanja i sprovođenja istraga. (Za više podataka pogledati Glavu 14 o parlamentarnim mehanizmima i sredstvima).

Okvir 34

Moguće ključne funkcije skupštinskog odbora za pitanja odbrane i bezbednosti

Bezbednosna politika

- ▷ Ispitivanje i izveštavanje o svakoj krupnoj inicijativi iz oblasti bezbednosne politike koju objavi ministarstvo odbrane;
- ▷ Povremeno ispitivanje ministra odbrane o njegovom izvršavanju zadataka iz oblasti bezbednosne politike;
- ▷ Nadziranje usklađenosti ministarstva odbrane sa zakonima o slobodi podataka i kvaliteta pružanja podataka, kojim god sredstvima, skupštini od tog ministarstva;
- ▷ Razmatranje peticija i pritužbi vojnog osoblja i civila u vezi s bezbednosnim sektorom.

Zakoni

- ▷ Razmatranje i izveštavanje o bilo kojem predlogu zakona koji vlada predlaže i o kojem skupština raspravlja;
- ▷ Razmatranje međunarodnih ili regionalnih ugovora i aranžmana koji potpadaju pod odgovornost ministarstva odbrane;
- ▷ Ako je primenjivo, iniciranje novih zakona zahtevanjem da ministar predloži nove zakone ili izradom nacrtu zakona unutar samog odbora.

Troškovi

- ▷ Razmatranje i izveštavanje o glavnim procenama i godišnjim troškovima ministarstva odbrane;
- ▷ Razmatranje svake dodatne procene koju predstavi ministarstvo odbrane i izveštavanje skupštine kad god to zahteva dalje razmatranje;
- ▷ Ako je neophodno, zahtevanje sprovođenja finansijske istrage.

Uprava

- ▷ Razmatranje i, ako je primenjivo, prikupljanje dokaza i izveštavanje o svim krupnim postavljenjima koje sprovodi relevantni izvršni organ (glavni vojni komandanti, visoki službenici);
- ▷ Razmatranje unutrašnje organizacije odbrambenog sektora, ako treba i preko spoljnih tela povezanih sa skupštinom (na primer ombudsman) i privlačenje pažnje skupštine na moguće loše funkcionisanje.

Izvor: Zasnovano na Izveštaju Komisije za parlamentarni nadzor Hansard društva, Velika Britanija, 2001.

U Okviru 35, kao primer je predstavljen rad norveškog Stortinga.

Okvir 35

Zajedničke sednice Odbora za inostrane poslove i Odbora za odbranu Stortinga (norveška skupština)

„Zadatak Proširenog odbora za spoljne poslove jeste rasprava važnih pitanja spoljne politike, trgovinske politike i politike nacionalne bezbednosti s Vladom. Te rasprave treba da se održavaju pre donošenja važnih odluka. Prošireni odbor u posebnim slučajevima može da iznese predloge pred Storting.

Prošireni odbor se sastoji od članova Odbora za spoljne poslove, predsednika i potpredsednika Stortinga (ako već nisu članovi), zajedno s predsednikom Odbora za odbranu i do 11 članova imenovanih od Odbora za izbore. Pri imenovanju, srazmerno predstavljanje stranaka se takode mora uzeti u obzir.

Prema istom načelu, Odbor za izbore imenuje poslanike koji će biti pozvani u slučaju bilo kakvog odsustva.

Odbor se sastaje kad njegov predsednik nade potrebnim ili na zahtev premijera, ministra inostranih poslova ili trećine članova.

Rad Proširenog odbora tajan je izuzev ako drukčije nije rečeno. Isto važi i za zajedničke sastanke ovog i drugih odbora. Predsednik može da odluči da čak i pozivi na sastanke Odbora budu tajni.

Stvar na dnevnom redu Proširenog odbora za spoljne poslove iznosi se pred Storting na zahtev najmanje šest članova, na sastanku na kojem se ta stvar raspravlja. Odbor će razmatrati ima li uslova za stortingško razmatranje i u tom slučaju obaveštava Predsedništvo. Storting će bez prisustva javnosti odlučiti da li će sastanak biti javan ili ne. Razmatranje pred Stortingom započeće izjavom člana Vlade. Rasprava o tom pitanju, prema odluci Stortinga, biće održana neposredno po izjavi ili tokom narednog zasedanja. Predloge za razmatranje ne mogu da podnose odbori“.

*Izvor: Odeljak 13 Pravila procedure norveškog Stortinga
(Storting: www.stortinget.no/g)*

Šta kao poslanik možete da učinite

Oblasti koje pokriva odbor koji se u vašoj skupštini ili njenom domu bavi odbrambenim pitanjima

- ▷ Razmotrite mandate odbora i pododbora, tako da:
 - Budu dobro definisani;
 - Odborima omogućuju da dubinski sagledaju sva pitanja;
 - Budu u skladu s bezbednosnom politikom i politikom drugih ministarskih funkcija koje mogu da imaju bezbednosne implikacije, poput inostranih poslova, vazdušne i pomorske bezbednosti, industrije, energetike itd.

Efikasan skupštinski odbor

- ▷ Postarajte se da odgovarajući odbori i pododbori u vašoj skupštini ili veću imaju na raspolaganju – i prema zakonu i u praksi – mehanizme opisane u Okviru 34.
- ▷ Razmotrite osnivanje pododbora za posebna pitanja odbrane, poput budžeta, nabavke, ljudstva i mirovnih misija.
- ▷ Predložite zakone o informativnoj politici bezbednosnog sektora i posebnom procesu nadgledanja vojne potrošnje, i
- ▷ Postarajte se da odbori imaju odgovarajući nivo resursa, uključujući pristup savetima stručnjaka.
- ▷ Izučite najbolju inostranu praksu skupštinskog nadzora bezbednosnog sektora.

Ombudsman

Među nezavisnim institucionalnim činiocima posmatranja bezbednosnog sektora ombudsman zauzima posebno mesto. Ima zemalja u kojima ombudsman ima opštu nadležnost i bavi se svim problemima stvorenim rđavim radom uprave. Neke zemlje imaju drukčije telo koje igra sličnu ulogu, poput komesara Odbora za javne žalbe (u Nigeriji). U drugim zemljama, međutim, uvedeni su specijalizovani ombudsmeni zaružane snage.

Okvir 36

Ombudsman

„(...) Ombudsman se bavi pritužbama javnosti na odluke, dela ili omaške javne uprave. Nosioc ove službe izabran je u skupštini ili imenovan od šefa države ili vlade, uz ili posle konsultovanja skupštine. Uloga ombudsmana je da štiti narod od kršenja prava, zloupotrebe vlasti, greški, nemara, nepoštenih odluka i rđave uprave i da delovanje vlasti učini otvorenijim, a vladu i njene službenike odgovornijim pred javnošću. Ustanova ombudsmana može da bude ugrađena u ustav zemlje i podržana zakonima ili može da bude stvorena zakonskim aktom (...).

U zaštiti narodnih prava, ombudsman ima razne moći:

- 1) da istražuje da li se vladina uprava sprovodi suprotno zakonu ili nepravedno;
- 2) ako objektivna istraga otkrije neodgovarajuće sprovođenje uprave, da daje predloge za uklanjanje neodgovarajućeg sprovođenja uprave; i
- 3) da o svom radu na posebnim slučajevima izveštava vladu i, ukoliko vlada ne prihvati preporuke, skupštinu. Većina ombudsmana takode sačinjava godišnji izveštaj o svom radu i podnosi ga zakonodavnoj vlasti i široj javnosti.

Ombudsman obično nema moć da odlukama obavezuje vladu. On pre daje preporuke za promenu (...). Načelno, ombudsman za javni sektor ima opštu jurisdikciju nad širokim opsegom organizacija vlasti. U nekim zemljama taj opseg može da sadrži sudstvo, policiju i vojsku, dok je u drugim jedno ili više od pomenutih specifično isključeno [iz jurisdikcije ombudsmana].“

Izvor: Informativna brošura Medunarodnog ombudsman instituta na www.law.ualberta.ca/centres/oi/

Videti i: Služba visokog komesara za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Fact Sheet N° 19, Nacionalne ustanove za promovisanje i zaštitu ljudskih prava

Ombudsman za odbranu

Kao posebna ustanova, ombudsman za odbranu se u nekoliko pravnih sistema javlja pod različitim imenima, poput ombudsmana za odbranu u Finskoj, Norveškoj, Portugaliji i Nemačkoj, vojnog komesara za žalbe vojnika u Izraelu, ombudsmana Ministarstva nacionalne odbrane i Kanadskih snaga u Kanadi i ombudsmana Australijskih odbrambenih snaga u Australiji.

Okvir 37

Ombudsmani za odbranu u nekim zemljama

Zemlja	Nadležnost	Funkcije	Izveštavanje i položaj prema političkoj vlasti
Australija	- Ombudsman za odbrambene snage - Imenovan ministarskom odlukom	Bilo koje loše vladanje članova Australijskih odbrambenih snaga.	- Podnosi godišnje izveštaje ministru, radi predstavljanja parlamentu.
Kanada	- Ombudsman za odbranu - Imenovan ministarskom odlukom	Zaštita ljudskih prava zaposlenih u Minisarstvu za nacionalnu odbranu (MNO) i pripadnika Kanadskih snaga (KS).	- Izveštava MNO i KF o posebnim slučajevima. Godišnje izveštava ministra o svojim delatnostima. - Neutralno i objektivno mesto. Nezavisno od uprave ministra odbrane.
Norveška	- Ombudsman za odbranu - U okviru Stortinga	Obezbeđivanje dobrobiti pojedinačnog vojnika; glavna uloga u rešavanju sukoba i održavanju atmosfere poverenja i otvorenosti između različitih sektora odbrambenih struktura.	Daje preporuke, procene i kritike s kojima se državni organi dobrovoljno uskladuju.

Ombudsman predstavlja dodatni mehanizam za posmatranje vojske, u ime građana i/ili skupštine. Glavni zadatak vojnog ombudsmana je istraživanje navodnih arbitrarnih odluka ili prekršaja počinjenih u ime odgovornih ministara bezbednosnih službi, naročito vojske.

Institucionalna ugrađenost vojnog ombudsmana u politički sistem različita je od zemlje do zemlje. Ombudsmani za odbranu mogu da budu izabrani u skupštini, kojoj i odgovaraju (Nemačka, Švedska) ili imenovani od ministra odbrane (Izrael, Kanada). Službe nekih ombudsmana imaju sedište u skupštinskim prostorijama (kao u slučaju nemačkog parlamentarnog komesara za oružane snage, videti Okvir 38), ali one mogu institucionalno da budu smeštene i izvan skupštine (Švedska).

Pripadnici vojske i ostali građani koje je vojska maltretirala mogu da zahtevaju da ombudsman započne istragu. Pored toga, poslanici od njega mogu da traže ombudsmana da istraži navodne pritužbe i zloupotrebe. Često se slučajevi koje ispituju ombudsmani tiču izuzeća i odlaganja obavezne vojne službe, prekomande tokom vojne službe, ishrane, demobilizacije, odsustva, disciplinskih i krivičnih prestupa. Ako ombudsman ustanovi da je pritužba bila opravdana, može da sačini preporuke, uključujući zahtevanje da ustanova koja je u pitanju izmeni ili ponovo razmotri odluku.

Ombudsman i tajnost

Imajući na umu prirodu bezbednosnog sektora, neki podaci ne mogu da budu dostupni javnosti zbog razloga nacionalne bezbednosti. Mnoge zemlje su donele posebne zakonske odredbe kako bi ombudsman trebalo da deluje o pitanjima nacionalne bezbednosti. Načelno govoreći, čak i tamo gde se primenjuju pravila vrhunske tajnosti, ombudsmanu je dozvoljeno da sprovodi sve neophodne istrage i da ima pristup vojnim bazama i svim dokumentima bitnim za bilo koji slučaj. Ombudsman, međutim, ne može da otkrije nalaze istrage širom javnosti.

Okvir 38

Nemački parlamentarni komesar za oružane snage

Uvodeći ponovo oružane snage pedesetih godina 20. veka, Nemačka je posebnu važnost dala njihovoj parlamentarnoj kontroli. Da bi osigurala da vrednosti pohranjene u Ustavu, koje pojedinačno ljudsko biće smatraju svojim središtem, budu primenjena na oružane snage, član 45b bio je dodat nemačkom Osnovnom zakonu. Tu se ustanovljava:

„... parlamentarni komesar biće postavljen da čuva osnovna prava pripadnika oružanih snaga i da pomaže Bundestagu u sprovođenju parlamentarne kontrole“. Svi detalji bitni za primenu ovog člana dati su u „Zakonu o parlamentarnom komesaru za oružane snage“.

Parlamentarni komesar je pomoćni organ skupštine (Bundestaga) i tako član zakonodavne vlasti. On može da istražuje posebna pitanja po zahtevu Bundestaga ili njegovog odbora za odbranu ili može da deluje po sopstvenom nahođenju kad mu okolnosti privuku pažnju.

U skladu s načelom podele vlasti, komesar kontroliše ministra odbrane. On može da zahteva podatke i pristup dosijeima ministra i svih njemu podređenih službi i službenika. On može, bilo kada, da poseti bilo koju jedinicu, štab, službu i organ oružanih snaga i njihove ustanove, čak i bez najave. On može da započne istrage, naročito po prispeću pritužbe pripadnika oružanih snaga, kojeg god čina i položaja bili. Svak pripadnik oružanih snaga vlastan je da pošalje svoj slučaj neposredno komesaru, bez prolaska kroz zvanične kanale i bez rizika da zbog žalbe bude podvrgnut disciplinskim ili diskriminirajućim merama.

Izvor: www.bundestag.de

Ombudsman: izvor povećanog poverenja u vojsku

Istorija vojnih ombudsmana, na primer u slučaju švedskog vojnog ombudsmana (uspostavljenog 1915. godine), pokazuje da je ova ustanova postala moćno oruđe poboljšanja javnog poverenja u odbrambeni sektor. Pored toga, ombudsman pruža suštinsku zaštitu pojedinačnih vojnika protiv zloupotrebljavajućeg postupanja unutar vojske. U načelu se može istaći da je glavno dostignuće ustanove ombudsmana u odnosu na bezbednosni sektor doprinos povećanom poverenju u vojni sektor, povećanjem otvorenosti u čitavom upravnom procesu, bez narušavanja vojne hijerarhije ili umanjenja vojne spremnosti.

Šta kao poslanik možete da učinite

Ustanova ombudsmana

- ▷ Ako takva ustanova još ne postoji u vašoj zemlji, razmotrite preduzimanje akcije radi promovisanja njenog uvođenja.
- ▷ S tim u vezi, imajte na umu smernice i referentne dokumente i naučene lekcije koje se mogu naći na Internet sajtu *Ombudsman internešnel* (www.ombudsmaninternational.com)

Ombudsman za odbrambeni ili bezbednosni sektor

- ▷ Ako takva ustanova još ne postoji u vašoj zemlji, razmotrite preduzimanje akcije radi promovisanja njenog uvođenja.
- ▷ Dobavite podatke ili lekcije naučene iz iskustva mnogih zemalja koje imaju ombudsmana za odbranu.
- ▷ Ako je vaša zemlja nekad imala ombudsmana za odbranu, zahtevajte pregled njegovih preporuka, funkcija, opštih procedura – uključujući izveštavanje skupštine, uticaj, resurse i budžet – u poređenju s odgovarajućim ustanovama u drugim zemljama s uporedivim bezbednosnim situacijama.

Poseta objektima bezbednosnih službi

Značaj

Temeljno upoznavanje bezbednosnog sektora važno je za sve poslanike. Teorijsko znanje treba da bude podržano praktičnim i terenskim iskustvom radi boljeg razumevanja potreba bezbednosnih službi. Iz te perspektive, skupštinske posete bezbednosnim službama mogu se smatrati načinom razvijanja dijaloga i izgradnje poverenja i razumevanja između političkih i vojnih vođa. Te posete poboljšavaju svest poslanika o svakodnevnim vojničkim problemima, a vojsci pokazuju da je političko vođstvo zainteresovano i posvećeno vojničkoj misiji i dobrobiti.

Okvir 39

Slučaj Argentine

Političari posećuju vojne baze i jedinice radi razmene mišljenja s vojnim osobljem. Te posete se odvijaju sa znanjem vojnih vlasti i pomažu smanjenju nepoverenja i predrasuda između ove dve ustanove. Bolje razumevanje vojnih problema posledica je kontakata između poslanika i pripadnika oružanih snaga. Pravila i odabir trenutka su različiti u slučaju bezbednosnog sektora i posete pomažu političarima da to razumeju.

Izvor: Pablo Carlos Martinez, The Restructuring of the Armed Forces and the Role of the Parliament: the Argentine Experience, www.pdgs.org

U centrima za pritvor i zatvorima, zatočeni su potpuno u rukama i pod kontrolom bezbednosnog osoblja. To specifično stanje čini ih naročito ranjivim pred svim vrstama zloupotreba ljudskih prava. Na žalost, rašireni su slučajevi mučenja i maltretiranja u zatvorima i centrima za pritvor. Stoga te ustanove treba da budu pod posebnim sredstvima nadzora i kontrole. Veoma korisno sredstvo jeste da ta mesta posećuju poslanici i stručnjaci, radi razotkrivanja slučajeva maltretiranja i radi sprečavanja daljih zloupotreba.

Okvir 40 opisuje mehanizam poseta centrima za pritvor iz dodatnog protokola Konvencije protiv torture UN.

Okvir 40

Opcioni Protokol Konvencije protiv torture povećava mogućnosti za posete objektima bezbednosnih službi

Decembra 2002. godine, Generalna skupština Ujedinjenih nacija odobrila je Opcioni protokol Konvencije Ujedinjenih nacija protiv torture i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kazni. Protokol obavezuje države da centre za pritvor otvore posetama nezavisnih domaćih i međunarodnih stručnjaka kojima se poverava izrada preporuka za smanjenje rizika ili maltretiranja.

Za više podataka pogledajte www.unhchr.ch

Uslovi za uspešne posete

Nepotrebno je reći da posete poslanika bezbednosnim službama, poput trupa ili vojnih baza, treba da budu usaglašene s odgovarajućim ministarstvom (na primer s ministarstvom odbrane). Neočekivane ili neusaglašene posete mogu da imaju teške kontraproduktivne posledice, jer mogu da se tumače kao nedostatak poverenja u vojsku i zaobilaženje hijerarhije i mogu da naruše normalno funkcionisanje vojske. U posetama takođe treba da učestvuju poslanici različitih političkih stranaka, suštinski pripremljeni za taj posao.

Mogućnosti takvih poseta ograničava to što skupštinski odbor može da vidi samo ono što zapovednici bezbednosnih službi žele da bude viđeno. Takve posete ne otkrivaju pravu prirodu problema, ali vojsci daju mogućnost da okrenu situaciju ka svojim gledištima, naročito u slučaju budžetskih zahteva. To u izvesnoj meri može da bude prevaziđeno dogovorom o tri vrste poseta: posete koje preporučuje vojska, unapred najavljene posete koje preporučuje skupština i posete koje preporučuje skupština najavljene u kratkom roku (na primer dan pre posete).

Šta kao poslanik možete da učinite

Zakoni o posetama objektima bezbednosnih službi

- ▷ Postarajte se da skupštinske posete objektima bezbednosnih službi (uključujući trupe raspoređene u inostranstvu) budu određene zakonom.
- ▷ U nedostatku zakona koji omogućava posete skupštinskih delegacija bezbednosnim službama, proverite da li su poslanici ipak uključeni u te posete, ustanovljavajući po kom osnovi i po kojim procedurama, koja su merila za izbor poslanika u delegacije i s kojim uticajem.



- ▷ Postarajte se da pravila regulišu:
 - koji se objekti bezbednosnih službi mogu posećivati;
 - pod koji okolnostima i uslovima se takve posete mogu odigrati, na primer mogu li da budu ugovarane za bilo koje vreme;
 - stvarnu praksu i učestalost poslaničkih poseta vojnim jedinicama ili bazama;
- ▷ Postarajte se da detaljni pisani izveštaji o takvim posetama budu predstavljeni skupštini ili odgovarajućem odboru i da budu podložni raspravi;
- ▷ Procenite uticaj već obavljenih poseta.
- ▷ Proverite da li je vaša država ratifikovala Konvenciju UN protiv torture i njen dodatni protokol.

Članovi parlamentarnih delegacija u poseti

- ▷ Postarajte se da skupštinske delegacije ne budu partijske, nego po prilično reprezentativnoj razmeri sastavljene od članova parlamentarne većine i opozicije.
- ▷ Postarajte se da u delegacijama, koliko je to moguće, bude ravnoteža polova.

Priprema posete

- ▷ Radi izbegavanja kontraproduktivnih efekata, postarajte se da poseta bude uskladena s ministarstvom odbrane.

Izveštavanje parlamenta

- ▷ Postarajte se da detaljni izveštaji budu predstavljeni i raspravljani u skupštini i odgovarajućim skupštinskim odborima.
- ▷ Postarajte se da kompetentni bezbednosni organi imaju pristup izveštaju dovoljno rano da bi mogla da budu predstavljena zapažanja.

Uticaj i javnost

- ▷ Postarajte se da se deluje prema nalazima i preporukama delegacije i odgovarajućim skupštinskim odlukama i da se raspravlja i odlučuje o njihovom mogućem objavljivanju.

Deo V

**Nadzor nad službama
bezbednosti na delu:
Posebne okolnosti i operacije**

Izuzetna stanja

Postoje izuzetne okolnosti, poput rata, unutrašnjeg sukoba ili drugih vrsta vanrednih stanja, u kojima država mora primeniti posebna ovlašćenja i postupke za rešavanje kriza. Takve reakcije moraju se primenjivati bez ugrožavanja demokratskog ustrojstva vladavine.

Rat i neke vrste vanrednog stanja zahtevaju vojnu reakciju ili čak proglašenje ratnog stanja. U tim slučajevima, vojska i čitav bezbednosni sektor moraju da poštuju niz međunarodnih načela i garancija, poput pravila međunarodnog humanitarnog prava, a takođe moraju ostati pod demokratskom kontrolom. Ljudska prava moraju biti poštovana u najvećoj mogućoj meri. Ona koja se smatraju neotuđivim nikada ne smeju da budu ograničavana, što je jasno istakao Odbor Ujedinjenih nacija za ljudska prava u Opštem komentaru br. 29 na Član 4 Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima iz avgusta 2001. godine.

Ratno stanje

Član 2.4. Povelje Ujedinjenih nacija naglašava:

„Članice Organizacije će se, u međunarodnim odnosima, suzdržavati od pribegavanja pretnji ili upotrebi sile (...)“

Ovim je upotreba sile protiv druge države strogo ograničena. Jedna od uloga skupštine jeste nadgledanje da li izvršna vlast poštuje međunarodna ograničenja o upotrebi rata i pretnje ratom i da tokom sukoba ne prekoračuje ovlašćenja. Neutralne zemlje, poput Švajcarske, izričito se odriču upotrebe rata kao sredstva za rešavanje sporova u spoljnim odnosima. Takođe, postoji barem jedna država, Japan, čiji ustav (1946) izričito zabranjuje držanje vojske. Neke druge zemlje, poput Mađarske, odricanje rata predstavljaju kao sredstvo za rešavanje sporova između država.

Za vreme rata, zavisno od ustavnih odredbi, skupštine mogu da budu uključene u proces odlučivanja najmanje na tri načina (po obrnutom redu važnosti):

(1) Ustavom se može propisati da sama skupština objavljuje rat i zaključuje mir. U današnjoj praksi, taj zahtev je više hipotetički, jer ratovi često izbijaju bez upozorenja i događaji mogu da preduhitre skupštinu.

(2) Ustavom se može zahtevati da izvršna vlast dobije izričito odobrenje skupštine pre no što započne ikakav čin rata ili uspostavljanje mira. Takva odredba omogućiće skupštini da razmotri pitanje pre započinjanja konkretnog čina rata i, šire, bilo kakve vojne intervencije u inostranstvu.

(3) Ustavom se može propisati da skupština bude obaveštena o odluci izvršne vlasti da započne čin rata, a da ne mora da dobije prethodni pristanak. U stvari, najveći broj ustava zahteva da skupština bude obaveštena.

Vanredno stanje

Vanredno stanje ili stanje državne krize može da nastane u raznim situacijama. Ustavne i zakonske odredbe predviđaju veliki broj situacija u kojima može da bude proglašeno vanredno stanje, od oružanog delovanja koje ugrožava ustavni ili javni poredak, do prirodne katastrofe, epidemije, ili državne finansijske ili privredne krize.

Vanredno stanje sme da bude proglašeno samo u izuzetnim okolnostima i treba da bude u skladu s određenim ključnim načelima, tako da ne ugrozi demokratska načela (videti Okvir 41). Određenje tih izuzetnih okolnosti zavisi od ustavnog i zakonskog poretka svake države. Ustav i zakoni treba da spreče proglašavanje vanrednog stanja zbog stranačkih političkih motiva. Osim toga, ustav i odgovarajući zakoni treba da smatraju vojne udare ustavno ništavim.

Okvir 41

Vanredno stanje: svrhe i načela

„Svi zakonski sistemi sadrže specijalne mere za suočavanje s vanrednim situacijama. Svako ograničavanje ili ukidanje prava, neophodno za rešavanje krize, mora da bude privremeno i samo u svrhu ponovnog uspostavljanja redovnog stanja i očuvanja najosnovnijih prava. (...)“

Međunarodna načela

„Međunarodna načela koja se odnose na vanredna stanja mogu se sažeti na:

Načelo zakonitosti, koje se tiče usaglašenosti koja bi trebalo da postoji između proglašenja vanrednog stanja i usvojenih vanrednih mera s jedne strane i domaćih zakona s druge. Tim načelom se dalje nastoji usklađenost domaćih zakona s međunarodnim pravom.

Načelo proglašenja, koje se odnosi na potrebu javnog proglašenja vanrednog stanja.

Načelo komunikacije, koje se odnosi na obavezu blagovremenog obaveštenja ostalih država potpisnica relevantnih međudržavnih ugovora, preko njihovih poverenika, kao i preko posebnog izvestioca Ujedinjenih nacija, o stanju ljudskih prava tokom vanrednog stanja.

Načelo privremenosti, koje se odnosi na izuzetnost prirode proglašenja vanrednog stanja i obaveznost ograničenja trajanja vanrednog stanja.



Načelo vanredne opasnosti, kojim se zahteva da kriza predstavlja realnu, tekuću ili bar blisku opasnost za zajednicu.

Načelo srazmernosti, koje se odnosi na potrebu da ozbiljnost krize bude srazmerna merama preduzetim protiv nje.

Načelo nedodirljivosti, koje se odnosi na osnovna prava koja ne smeju biti suspendovana ni tokom vanrednog stanja.

Naročito je važno da skupština, koja je zaštitnik ljudskih prava, ne bude prva žrtva proglašenja vanrednog stanja, bilo kao rezultat direktnog raspuštanja ili obustave rada, ili drastičnog smanjenja njene zakonodavne moći i moći nadziranja izvršne vlasti. Takode je od suštinskog značaja da skupština može da ima ulogu u proglašenju kako početka, tako i okončanja vanrednog stanja (...).

Pravna priroda vanrednog stanja

„(...) Pravna priroda [vanrednog stanja] je takva da akti koji je čine (objava, ratifikacija itd.) i mere koje se usvoje dok je ono na snazi (obustava ili ograničenje određenih prava itd.) moraju biti u okviru načela vladavine prava i stoga biti predmet nadzora. (...)“

Funkcionisanje skupštine

„Priznato je da je načelo nezavisnosti i ravnoteže različitih grana vlasti jedne države (...) neodvojiv deo vladavine zakona. Zato većina zakonskih sistema u svetu predviđa da skupština aktivno učestvuje i u objavljivanju vanrednog stanja i u njegovoj ratifikaciji, pošto ga je objavila izvršna vlast. Cilj je sprečavanje izvršne vlasti da bude jedina ovlašćena za donošenje mere ove težine“. (...)“

Nivo pravnih odredbi vezanih za vanredno stanje

„Iskustvo pokazuje da je veoma poželjno da odredbe koje važe tokom vanrednog stanja imaju rang ustavnih mera. Mnogim pravnim akti to se jasno predviđa, iako se u nekim drugim to navodi posredno, izlažući da *„nijedna vlast ne sme da preuzme zakonodavne funkcije na osnovu postojećeg vanrednog stanja“*. (...)“

Izvodi iz izveštaja Posebnog izvestioca UN o ljudskim pravima i izuzetim stanjima, L. Despoja (Despoy) na Simpozijumu IPU o skupštini kao zaštitniku ljudskih prava, Budimpešta, 1993.

Dugotrajna i *de facto* izuzetna stanja

Dugotrajna izuzetna stanja, koja skupština periodično obnavlja, tokom godina ili čak decenija, takođe mogu voditi stanju u kome je ugroženo načelo vrhovne civilne vlasti nad organizacijama bezbednosnog sektora i u kojima te organizacije sebe čak mogu steći osećaj nedodirljivosti koji ugrožava demokratiju. To skupštinu stavlja u veoma slab i ranjiv položaj. Faktička i nekontrolisana izuzetna stanja, koja postoje u više zemalja, jasna su pretnja skupštinskom nadzoru bezbednosnog sektora, koji *de facto* uživa veliku slobodu u svim delatnostima.

Šta kao poslanik možete da učinite

Zakoni o izuzetnim stanjima

- ▷ Proverite da li su različita izuzetna stanja dobro definisana ustavom i zakonima.
- ▷ Izuzetno stanje bi trebalo automatski da bude prekinuto posle perioda od tri ili šest meseci, osim u slučaju kada se izričito obnavlja skupštinskom raspravom i glasanjem o obnovi.
- ▷ Vršite pritisak da međunarodna načela zakonitosti, objave, komunikacije, privremenosti, vanredne pretnje, srazmernosti i nedodirljivosti budu, na zadovoljavajući način, ugrađena u nacionalne zakone o izuzetnim stanjima.
- ▷ Postarajte se da se humanitarno pravo, ustavna jamstva i primenjivi zakoni o ljudskim pravima poštuju tokom izuzetnog stanja.
- ▷ Postarajte se da nadležnosti izvršne i zakonodavne vlasti o objavi i prekidu vanrednog stanja budu jasno i temeljno definisane ustavom ili zakonima.

Skupština u toku izuzetnog stanja

- ▷ Postarajte se da uvođenje pojedinih izuzetnih stanja ne može da u potpunosti obustavi moć skupštine u nadziranju postupaka izvršne vlasti koji se tiču bezbednosti i poštovanja neotuđivih ljudskih prava.

Očuvanje unutrašnje bezbednosti

Unutrašnja (ili javna) bezbednost i javni red ključna su javna dobra. Odnose se na širu javnost, bez ikakvog mogućeg oblika diskriminacije, uključujući imigrante i strance na državnoj teritoriji. Ne smeju da budu prilagođavani da služe mogućim ciljevima nekog političkog vođe ili političke snage ili interesima samog bezbednosnog sektora, čija je jedina uloga da budu sredstvo njihovog očuvanja.

Opšte utemeljenje i odlike takvih zakona

Svi pravni sistemi imaju neku vrstu zakonske regulative koja se tiče situacija koje ne zahtevaju proglašenje izuzetnog stanja, ali ipak predstavljaju stvarnu pretnju ili bi mogle da ugroze unutrašnju bezbednost i javni red.

U različitoj meri, ovakvi zakoni daju posebna ovlašćenja izvršnoj vlasti i dozvoljavaju privremena ograničenja ili čak ukidanja nekih prava radi očuvanja nekih drugih, temeljnijih prava, koja bi mogla da budu ugrožena u određenim situacijama koje bi trebalo jasno odrediti zakonom.

Najograničavanja, ili čak najukidanja, prava uključuju pravo na slobodu informisanja, pravo na javne demonstracije, pravo na slobodu i pravo na azil; međunarodno pravo jasno zabranjuje uskraćivanje neotuđivih prava kao što su pravo na život i na nepodvrgavanje mučenju ili bilo kom obliku telesnog kažnjavanja i ponižavajućeg i neljudskog postupanja. Najčešće su na udaru doseljenici, novinari, politički aktivisti, branioци ljudskih prava, azilanti i izbeglice, kao i verske i etničke manjine.

Nerazdvojni rizici

U rizike koji su nerazdvojni od zakona o očuvanju unutrašnje bezbednosti i javnog reda spadaju:

- ✓ Labava definicija prirode pretnji, koja dozvoljava tumačenje koje u nekim okolnostima odgovara potrebama izvršne vlasti;
- ✓ Davanje izvršnoj vlasti – a time i određenim organizacijama bezbednosnog sektora – prekomernih i trajnih ovlašćenja, bez odgovarajuće provere i ravnoteže i bez odgovarajućih administrativnih i sudskih sankcija;
- ✓ Ponekad se zaštita unutrašnje bezbednosti i javnog reda zloupotrebljava za odbranu isključivih interesa jednog ili više delova stanovništva, političkog vođstva ili bezbednosnog sektora i kao sredstvo za ograničavanje prava i kontrolisanje delatnosti čitavog društva;

- ✓ Militarizacija policije – čuvara unutrašnjeg zakona i reda, zamagljuje razlikovanje od vojske – čuvara spoljne bezbednosti. Ovo je naročito opasno kad su policijske snage nedovoljno finansirane, pa stoga podložne zloupotrebljavaju bezbednosne okonosti i pribegnu nekažnjivoj korupciji. Još jedna opasnost od militarizacije policijskih snaga je da oni na vlasti mogu upotrebljavati policiju (a ponekad i obaveštajne službe i paravojne snage) kao instrument kontrolisanja i gušenja opozicije, a ne za očuvanje unutrašnje bezbednosti i javnog reda. Pored toga, česta upotreba vojske u kontrolisanju javnog reda može voditi njenoj politizaciji.
- ✓ Ometanje rada zakonodavne i sudske vlasti, posebno kad nisu u položaju da se suprotstave izvršnoj vlasti.

Mere preduzete zbog potreba bezbednosti i javnog reda stoga mogu voditi tome da pripadnika snaga bezbednosti krše ljudska prava i da, u određenim okolnostima i okruženju, mogu čak iskoristiti nekažnjivost za takve postupke. Sledeća prava se često krše u takvim okolnostima: pravo na život, pravo na nepodvrgavanje mučenju, neljudskom i ponižavajućem postupanju, sloboda od arbitrarnog hapšenja, pravo na pravedno suđenje pred nezavisnim, na zakonu vaspostavljenim sudom, sloboda mišljenja, izražavanja i okupljanja.

Okvir 42

Istovremeno očuvanje bezbednosti i demokratije

Tokom istorije, a u mnogim zemljama u razvoju i sada, autoritarne vlasti opirale su se demokratiji ili otežavale kretanje ka njoj – tvrdeći da je demokratija nespojiva s javnim redom i ličnom bezbednošću. Činjenice međutim pokazuju da važi upravo suprotno – demokratska civilna kontrola državnih snaga bezbednosti ne samo da nije suprotna ličnoj bezbednosti, već je i ključna za nju važnosti. Bez te kontrole, tobožnji jamci lične bezbednosti mogu joj biti najveća pretnja. (...)

Izvor: Izveštaj UN o ljudskom razvoju, 2002. (str. 87)

Neke države donele su posebne zakone o zaštiti demokratije. U Argentini je, na primer, 1984. godine Zakon br. 23.077 o odbrani demokratije izmenio krivični zakon i uveo posebna krivična dela podrivanja demokratskog sistema, kao što je, recimo, nezakonito udruživanje u cilju ugrožavanja demokratije ili poštovanja ustava.

Pritvaranje osoba na osnovu ugrožavanja unutrašnje bezbednosti i javnog reda

Sve zakonske odredbe o zaštiti unutrašnje bezbednosti i javnog reda predviđaju pritvaranje osoba za koje se sumnja da ih ugrožavaju. U tom pogledu postoje najmanje dve vrste zakonskih odredbi:

- ✓ Zakonske odredbe kojima je predviđeno pritvaranje osoba koje predstavljaju stvarnu pretnju nacionalnoj bezbednosti: takva pritvaranja, obično po nalogu suda, u posebnim slučajevima može da naloži sama izvršna vlast;
- ✓ Zakonske odredbe kojima je predviđeno pritvaranje bilo koje osobe koja bi po mišljenju izvršne vlasti mogla biti pretnja nacionalnoj bezbednosti, odnosno zakonske odredbe koje izvršnoj vlasti daju posebna ovlašćenja da kontroliše ili sprečava situacije koje bi – prema njenoj proceni – mogle ugroziti nacionalnu bezbednost.

Većina zemalja Britanskog komonvelta ima neki vid zakonskih odredbi koje pripadaju drugoj vrsti. U skladu s njima, izvršnoj vlasti je obično dozvoljeno da primeni niz širokih ovlašćenja kojima privremeno oduzima pojedina ustavna jemstva, bez obaveze da pre toga traži saglasnost ili učešće zakonodavne ili sudske vlasti. Jedno od ključnih pitanja je mogućnost izvršne vlasti da naredi pritvaranje osoba koje bi mogle da predstavljaju pretnju nacionalnoj bezbednosti. Te osobe se na kraći ili duži vremenski period, koji može biti obnavljan određen broj puta ili na neodređeno vreme, stavljaju na raspolaganje izvršnoj vlasti. Neki, ali ne i svi, takvi zakoni propisuju postojanje revizionog tela, koje može da bude savetodavno ili da, naprotiv, ima moć da naredi izvršnim vlastima da oslobodi pritvorenika. Sastav tog tela u različitoj meri može biti povezan s izvršnom vlašću.

U mnogim zemljama takve zakonske mere – uglavnom nasleđene iz kolonijalnih vremena – predmet su širokih razmatranja, čak i protivljenja zbog izuzetnih ovlašćenja koja se poveravaju izvršnoj vlasti i organizacijama iz bezbednosnog sektora, naročito policiji, i zbog negativnog uticaja koji to često ima na uživanje građanskih i političkih prava.

Okvir 43

Iskrivljenje s ozbiljnim posledicama

Dok se vlade oslanjaju na bezbednost kao osnov vlasti, snage bezbednosti često su glavni uzrok nesigurnosti gradana i susednih država. (...) Kada se trupe ministarstva unutrašnjih poslova, paravojna policija i obaveštajne službe uključe u unutrašnje političke borbe, često su ugroženi pokušaji unapređenja demokratske civilne kontrole.

Izvor: Izveštaj UN o ljudskom razvoju, 2002. (str. 87 i 92)

Šta kao poslanik možete da učinite

Zakoni za očuvanje unutrašnje bezbednosti i javnog reda

- ▷ Imajte u vidu da su bezbednost i javni red u službi naroda i da se ne smeju upotrebljavati kao argument i sredstvo pritiska na narod ili ispunjenja stranačkih političkih ciljeva. Postarajte se da se izbegne represivna upotreba i suvišna militarizacija policije;
- ▷ Učinite da izvršna vlast bude odgovorna pred zakonodavnom i jasno zakonski ograničite njena ovlašćenja;
- ▷ Postarajte se da bezbednosni sektor bude podložan administrativnim i pravosudnim sankcijama, u slučajevima prekomerne upotrebe moći ili sile;
- ▷ Razmotrite upotrebljivost i prikladnost zakona o zaštiti demokratije.

Skupštinski nadzor

- ▷ Postarajte se da skupština redovno raspravlja o temama unutrašnje sigurnosti i javnog reda i razmatra važnost postojećih zakona u toj oblasti.
- ▷ Postarajte se da nadležni skupštinski odbor (ili odbori) koristi sva dostupna sredstva i izvore za dobijanje odgovarajućih informacija i obavlja najefikasniji mogući nadzor unutrašnje bezbednosti i javnog reda. Ako je neophodno, preduzmite korake u pravcu povećanja sredstava i izvora, poput stručne pomoći, dostupnih pomenutom odboru (odborima).
- ▷ Kad god je moguće i kad god je potrebno, podstičite javna saslušanja na tu temu.
- ▷ Upostavite dijalog – institucionalni ili privatni – s udruženjima građana koja se bave pitanjem unutrašnje bezbednosti i javnog reda i načinom na koji postupci u toj oblasti utiču na uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Terorizam

„Terorizam je jedna od opasnosti od kojih država mora da zaštiti građane. Države nemaju samo pravo, već i obavezu da to učine. Ali, države takođe moraju najpornije da paze da se antiterorističke mere ne izopače u mere koje služe prikrivanju ili opravdavanju kršenja ljudskih prava“.

„Na unutrašnjem planu, preti opasnost da u težnji za bezbednošću žrtvujemo ključne slobode i tako oslabimo zajedničku bezbednost, umesto da je ojačamo – iznutra nagrizajući brod demokratske vlasti“.

Kofi Anan (Annan), generalni sekretar Ujedinjenih nacija,
21. novembar 2001. godine

Terorizam je jedna od najvećih pretnji državnoj, ali i regionalnoj i međunarodnoj bezbednosti. Odgovori na terorizam su složeni, posebno zato što je terorizam često povezan s organizovanim kriminalom. Oni se kreću od policijskog dejstva i kontrole granica do obaveštajnih dejstava, od mera u oblasti finansija do mera u oblasti krivičnog prava i infomacione tehnologije.

Od 11. septembra 2001. godine, mnoge su države osetile da je važno i nužno pojačati zakonske mere u pomenutim oblastima. Takođe je pojačana međudržavna saradnja, posebno u pogledu razmene obaveštajnih podataka i informacionih tehnologija. Ovo naravno nosi niz rizika po ljudska prava i građanske slobode.

Kada je reč o međunarodnoj saradnji u sprečavanju terorizma, u rezoluciji 1373 Ujedinjenih nacija donetoj 28. septembra 2001. godine (videti Okvir 44) posebno je naglašeno pitanje kontrole finansijskih sredstava. Rezolucija 1373 takođe ističe važnost kontrole granica i kontrole ličnih i putnih dokumenata, radi sprečavanja unutrašnjeg i prekograničnog kretanja terorista ili terorističkih grupa. Rezolucija takođe sadrži niz preporuka o načinima suzbijanja regrutovanja članova terorističkih grupa i snabdevanja terorista oružjem i osetljivim materijalima, kao i o načinima podsticanja preventivnog delovanja, uključujući međudržavnu saradnju. Ona poziva na to da se osobe uključene u finansiranje, planiranje, pripremanje i izvršenje terorističkih činova izvedu pred lice pravde i da, pored svih drugih mera protiv njih, teroristički činovi budu ustanovljeni kao ozbiljan zločin u domaćem zakonodavstvu, s odgovarajućim kaznama. Rezolucija poziva na razmenu podataka u skladu s međunarodnim i domaćim pravom i na saradnju u administrativnim i sudskim pitanjima povezanim s izvršenjem terorističkih akata. Rezolucijom je takođe ustanovljen Odbor Saveta bezbednosti, u kome su svi članovi Saveta, za nadgledanje njenog sprovođenja, uz pomoć odgovarajućih stručnjaka.

Okvir 44

Odgovor Saveta bezbednosti UN na 11. septembar

Savet bezbednosti (...)

3. Poziva sve države da:

- (a) Pronađu način da pojačaju i ubrzaju razmenu operativnih podataka, naročito povezanih s delovanjem i pokretima terorista ili njihovih mreža, krivotvorenim putnim ispravama, trgovinom naoružanjem, eksplozivom i osetljivim materijalima, upotrebom komunikacionih tehnologija od terorističkih grupa i pretnjama od oružja za masovno uništenje u rukama terorističkih grupa;
- (b) Razmenjuju podatke u skladu s međunarodnim i domaćim pravom i saraduju u administrativnim i pravosudnim stvarima radi sprečavanja terorističkih akata;
- (c) Sarađuju, naročito pomoću bilateralnih i multilateralnih aranžmana i sporazuma, u sprečavanju i potiskivanju terorističkih napada i delovanju protiv počinitelaca takvih dela;
- (d) Pristupe, što je pre moguće, svim odgovarajućim međunarodnim konvencijama i protokolima povezanim s terorizmom, uključujući Međunarodnu konvenciju o suzbijanju finansiranja terorizma od 9. decembra 1999. godine;
- (e) Pospeše saradnju i punu primenu međunarodnih konvencija i protokola povezanih s terorizmom i rezolucije Saveta bezbednosti 1269 (1999) i 1368 (2001);
- (f) Preduzmu odgovarajuće mere, u skladu s relevantnim odredbama domaćeg i međunarodnog prava, uključujući međunarodne standarde o ljudskim pravima, pre dodeljivanja izbegličkog statusa, radi osiguranja da osoba koja traži azil nije planirala, pomagala ili učestvovala u izvršenju terorističkih dela;
- (g) Osiguraju, u skladu s međunarodnim pravom, da izbeglički status ne zloupotrebljavaju počinioci, organizatori ili pomagači terorističkih dela i da se tvrdnje o političkoj motivaciji ne priznaju kao osnov odbijanja zahteva za izručenje osumnjičenih za terorizam (...).

Izvor: Savet bezbednosti UN, rezolucija 1373, 28. septembar 2001. godine
(<http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>)

Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma, koju je Generalna skupština Ujedinjenih nacija donela 9. decembra 1999. godine, zahteva da sve države potpisnice predaju osobe osumnjičene za finansiranje terorističkih aktivnosti i da preduzmu mere za ispitivanje sumnjivih finansijskih transakcija. Zaključno s 2. aprilom 2002. godine, 132 države potpisale su Konvenciju, a 26 država ju je ratifikovalo, čime su postale zemlje potpisnice. Konvencija je stupila na snagu 2002. godine.

Uticaj 11. septembra

Za poslanike je važno da nadgledaju vladino donošenje uravnoteženog pristupa terorističkim napadima, pristupa koji štiti i bezbednost i ljudska prava. Sa stanovišta

poslanika, pitanja povezana s terorizmom su zakoni, novi sveobuhvatan pristup bezbednosti i protivterorističkim merama i pronalaženje ravnoteže između bezbednosti i sloboda.

Pravno određenje terorizma

Trenutno ne postoji međunarodno priznata definicija terorizma. Dok međunarodna zajednica ne postigne dogovor o zajedničkoj definiciji, terorizam će i dalje biti definisan onim što nije. Prema međunarodnom pravu, borba za nacionalno osobođenje i nezavisnost od strane okupacije legitimno je pravo i takav cilj sam ne čini terorističko delo. Osim toga, međunarodna zajednica, uključujući IPU, više puta je naglašavala činjenicu da se terorizam ne može pripisati bilo kojoj veri, narodnosti ili civilizaciji, niti se u njihovo ime mogu opravdati. Još jedan način definisanja terorizma jeste opisivanje vrsta napada svojstvenih terorističkim delima koje međunarodna zajednica redovno osuđuje: nasumični nasilni napadi, naročito oni koji pogađaju nevine civile, ili bilo koji oblik nasilja koji izvode unutrašnje grupe ili tajni agenti.

Terorističke napade odlikuje neselektivno nasilje nad civilima, nepoštovanje humanitarnih vrednosti i krajnja žudnja za publicitetom. Uobičajeni metodi su otmine, automobili-bombe, samoubilački napadi, atentati i masovna ubistva. Održiv teroristički pohod zahteva finansijsku podršku, stalno snabdevanje oružjem i municijom, često i podršku neke međunarodne organizacione mreže. Često druge države teroristima pružaju pomoć i skrovište. U Okviru 45 navedeno je nekoliko tačaka ključnih za uravnotežen pristup terorizmu i istaknuta je potreba očuvanja legitimnog prava na protest i potreba za antiterorističkim merama. Tačka 37 napominje potrebu da antiterorističke mere ne budu usmerene samo na borbu protiv terorizma, već i na društveni, politički i privredni razvoj država koje su kolevke novih generacija terorista.

Okvir 45

Borba protiv terorizma

34. (...) Konferencija podseća da je borba za nacionalno oslobođenje i nezavisnost od strane okupacije legitimno pravo definisano međunarodnim rezolucijama i da taj cilj sam po sebi ne može biti teroristički akt. Konferencija takode ističe da ni jedna borba ne može da opravda neselektivne napade, naročito na nevine civile ili bilo koji oblik organizovanog državnog terorizma.

37. Konferencija želi da istakne životnu potrebu da protivterorističke bezbednosne mere budu podržane strukturalnim merama čiji je cilj dalji privredni i društveni napredak i jačanje predstavničke demokratije.

Izvor: Završni dokument Treće konferencije IPU o bezbednosti i saradnji u Sredozemlju, Valeta, Malta, novembar 1995.

Različiti protivteroristički zakoni, poput austrijskog (predlog Člana 278b Krivičnog zakona), nemačkog (Član 129a Krivičnog zakona) i kanadskog (Zakon C-36), sadrže sledeće aspekte:

- Ograničeni spisak terorističkih aktivnosti, odnosno dela, propusta ili pretnji koje su krivično delo, poput ubistva, uzimanja talaca, otmica letilice, podmetanja bombi ili finansiranja terorističkih aktivnosti; spisak prestupa se uglavnom odnosi na nedela koja su već nezakonita prema postojećim zakonima (antiteroristički zakoni Nemačke, Austrije i Kanade);
- Predvođenje ili pomaganje (finansijsko ili na drugi način) terorističke organizacije takođe je nezakonito (Nemačka, Kanada i Austrija);
- Razlog terorističkog delovanja, koji može biti politički, ideološki ili verski (Kanada);
- Namera terorističkog delovanja – zastrašivanje ili pretnja širom javnosti ili primoravanje šire javnosti ili vlasti da deluju na određeni način ili da se uzdrže od određenih postupaka (Kanada);
- Neposredni cilj terorističkog delovanja – ubiti ili povrediti ljude nasilnim sredstvima, ugroziti nečiji život, naneti štetu ili poremetiti rad ključnih javnih ili privatnih službi ili sistema (Kanada);
- Izuzimanje delovanja preduzetih radi uspostavljanja ili obnove demokratije i vladavine prava, kao i zaštite humanitarnog prava (Austrija). Takva zakonska odredba sprečava kriminalizaciju legitimnog protesta i borbe.

Ovim aspektima protivterorističkih zakona zajednički imenilac je povezanost terorizma s nasiljem i nanošenjem štete pojedincima ili ustanovama. Pored toga, zakoni sadrže ograničeni spisak stvari koje tvore teroristički čin. Ne samo da je izvršenje tih terorističkih činova protivzakonito, već se i povezanost s terorističkom grupom (u svojstvu člana, pristalice ili vođe) takođe smatra terorističkim aktom.

Kad je reč o skupštinskom nadzoru, od suštinskog značaja je obezbediti da se u antiterorističkim zakonima koristi odgovarajuće tumačenje terorizma. S jedne strane, pristup ne sme da bude suviše uzak, pošto bi mogao da isključi moguća dela terorističkih organizacija. S druge strane, definicija terorizma ne treba da bude toliko široka da postoji opasnost da će kriminalizovati zakonit i legitiman demokratski protest. Prvo pitanje glasi: u kojoj je meri nasilje u demokratskom društvu opravdano? U različitim državama, zakonodavci imaju različite odgovore na to pitanje, pošto je svako društvo tokom vremena obrazovalo sopstvene stavove o legitimnosti nasilja. Pri razmatranju tog pitanja treba imati u vidu legitimnost ciljeva nasilja. Ako je nasilje opravdano, ono mora da bude srazmerno ozbiljnosti pretnje i njenih ciljeva.

Drugo, protivterorističke mere bi trebalo da budu srazmerne samoj terorističkoj pretnji. Treba uzeti u obzir da je svrha protivterorističkih zakona da pomognu policiji i drugim službama bezbednosti u preduzimanju delotvorne akcije protiv osoba uključenih u terorističke delatnosti. Namera im nije, niti bi trebalo da bude, da se ograniče izvorne slobode govora i udruživanja; takođe, ne treba da vode ograničavanju zakonite političke opozicije ili promene.

Tri pristupa u borbi protiv terorizma

Službe bezbednosti na tri načina mogu reagovati radi odbrane društva i njegovih državnih ustanova od terorističkih napada:

- ✓ **Antiterorističke mere:** umanjuju ranjivost ljudi, javnog života, zgrada i infrastrukture.
- ✓ **Kontraterorističke mere:** sprečavaju napade tako što otkrivaju i zaustavljaju teroriste.
- ✓ **Upravljanje krizom:** rešavanje i stabilizovanje stanja (nesreća, vanredno stanje) posle terorističkog napada.

Analiza pokazuje da je većina antiterorističkih aktivnosti povezana s (1) državnim zakonima, usklađivanjem delovanja, raspodelom sredstava, (2) unutrašnjom bezbednošću, (3) strancima, (4) kontrolom putovanja i granica (5) finansijama, (6) međunarodnom saradnjom i (7) atomskim, biološkim i hemijskim (ABH) pretnjama. Ovaj neiscrpan spisak trebalo bi smatrati katalogom mogućih protivterorističkih mera.

Državni zakoni, usklađivanje delovanja i budžet

- Donošenje posebnih protivterorističkih zakona ili promene postojećih zakona;
- Izdvajanje dodatnih novčanih sredstava za mere i organizacije (za policiju, kontrolu granice, nacionalnog avioprevoznika, zdravstvene vlasti, poštu, vojsku);
- Povećanje razmene podataka među domaćim službama bezbednosti;
- Dugoročni kadrovski i koordinacioni centri, odgovorni za usaglašavanje različitih političkih mera službi bezbednosti (policije, vojske, obaveštajnih službi, granične kontrole) na lokalnom i saveznom/državnom nivou;
- Davanje obaveštajcima i policajcima pristupa ličnim podacima pojedinaca pohranjenim u carinskim i poreskim službama.

Unutrašnja bezbednost

- Prislušivanje Interneta, telefona i telefaksa (bez obaveštavanja nadležnih nadzornih institucija, na primer suda);
- Zahtevanje da telekomunikaciona preduzeća zadrže podatke svojih klijenata o protoku (na primer, do jedne godine), što bi organima unutrašnjih poslova omogućilo uvid u telekomunikacione podatke;
- Pribavljanje elektronskih podataka o pojedincima od banaka, Internet servisa i kreditnih biroa bez obaveštavanja osumnjičenih;
- Uvođenje delotvornijih računarskih pretraživanja udruživanjem nekoliko baza podataka s civilnim podacima;
- Omogućavanje uvida civilnim vlastima u lične dosjee u policijskom sistemu za obradu podataka;
- Pritvaranje na duže vreme radi pribavljanja više podataka;
- Uspostavljanje državnih sistema praćenja, na primer uvođenje lične karte.

Stranci (useljenci, osobe koje traže azil i strani državljani)

- Davanje pristupa službama bezbednosti u baze podataka o strancima;
- Ciljanje na pojedince koji pripadaju posebnim narodnostima (rasno profilisanje);
- Onemogućavanje sudskog razmatranja žalbe na odbijanje zahteva za azilom, ukoliko se sumnja da je osoba koja traži azil umešana u terorističke delatnosti;
- Omogućavanje odbijanja zahteva za azil, ako nadležne vlasti (ministar) potvrde da je osoba pretnja nacionalnoj bezbednosti;
- Čuvanje (do 10 godina) otisaka prstiju uzetih u slučajevima useljenja i traženja azila;
- Pritvaranje osoba koje su teroristička pretnja, ali ne mogu biti proterane;
- Pojačana kontrola identiteta prilikom izdavanja viza; pojačana provera političke pozadine osoba koje traže vizu ili azil.

Kontrola putovanja i granica

- Snažnije kontrolisanje granice;
- Naoružavanje posada civilnih aviona;
- Ugrađivanje neprobojnih vrata na pilotske kabine;
- Uvođenje potpunog skeniranja celokupnog prtljaga na aerodromima;
- Dodavanje biometrijskih osobnosti u lične karte i pasoše;
- Uvođenje češćih i temeljnijih provera na rizičnim ulaznim tačkama (luke, tuneli i aerodromi);
- Profilisanje na mestima ulaska.

Finansije

- Nadgledanje finansijskih transakcija;
- Pojačan nadzor banaka i kreditnih ustanova radi sprečavanja pranja novca i prevare; zamrzavanje bankovnih računa osoba koje su navodno povezane s terorističkim aktivnostima;
- Zahtevanje od banaka da podatke o svim računima i papirima od vrednosti predaju centralnoj bazi podataka (razmena podataka o bankovnim računima), uključujući uvođenje odredbe da je neprijavlivanje transakcije za koju se zna ili sumnja da je povezana s terorističkim ciljevima krivično delo;
- Stvaranje novih ili poboljšavanje delotvornosti postojećih finansijskih obaveštajnih jedinica (u sklopu ministarstva finansija).

Međunarodna saradnja

- Jačanje međunarode saradnje, na primer Evropska poternica ili hitno izručenje;
- Ugradnja načela međunarodnih sporazuma o antiterorističkim pitanjima u domaće zakone;
- Razmeštanje trupa u okviru Međunarodnih snaga za bezbednosnu pomoć* u Avganistanu;
- Potpisivanje i ratifikovanje konvencija UN o terorizmu;
- Međunarodna razmena podataka između srodnih bezbednosnih službi;
- Posvećivanje korenima terorizma, odnosno pružanje razvojne pomoći državama koje su utočište ili kolevka terorizma.

* International Security Assistance Force (ISAF)

Atomske, biološke i hemijske pretnje

- Uspostavljanje novih ili unapređivanje postojećih centara za nuklearno, biološko, hemijsko i radiološko ratovanje; usklađivanje postojećih napora na tom polju, proizvodnja/skladištenje različitih vakcina (na primer vakcine protiv velikih boginja);
- Pojačana pripravnost zdravstvenih vlasti; obezbeđivanje odgovarajućih zaliha lekova;
- Poboljšanje zaštite nuklearnih postrojenja (na primer ugradnja radara radi otkrivanja niskoletućih malih aviona).

Prava ravnoteža između ljudskih prava i bezbednosti

Ovakve mere, uvedene u mnogim državama, nisu privremene i verovatno će dugo ostati na snazi. Zbog toga protivterorističke mere nisu vanredne mere, već elementi normalnog društvenog života. To je naročito važno kada mere utiču na građanska prava, poput prava govora, udruživanja i privatnosti. S obzirom na trajni karakter protivterorističkih mera, vanredno stanje ili izuzetne okolnosti nisu podesne, jer ove mere imaju dugoročne ciljeve.

Protivterorističke mere zamagljuje tradicionalnu podelu rada između službi unutrašnjih poslova i obaveštajnih službi. Službe unutrašnjih poslova, poput policije, i obaveštajne službe imaju različite svrhe. Obaveštajne službe sakupljaju relevantne podatke o mogućim pretnjama, dok je uloga policije da održava red i zakon. Nije uobičajeno da služba bezbednosti zaustavlja ili hapsi osumnjičene, kao što policija ne obavlja „preventivne obaveštajne radnje“ pre no što dobije uverljive dokaze da je izvršeno kirivično delo. Sa stanovišta demokratske vladavine, obaveštajne službe ne bi trebalo da se bave „špijuniranjem“ sopstvenih građana. Ova podela rada postaje sve teža, jer potreba borbe protiv terorizma u različitim zemljama sve manje ograničava upotrebu (stranih) obaveštajnih metoda u podršci domaćim kriminalnim istragama.

Treći problem je to što se službama bezbednosti sve više dozvoljava stavljanje građana pod prismotru bez obaveštavanja nadzornih ustanova, kao što je sud. To bi moglo da bude opasno narušavanje građanskih prava. Građanima, ombudsmanima i udruženjima građana sve je teže da vladu i njene službe drže odgovornim za njihovo delovanje, pošto one nisu obavezno obaveštene o prismotrama.

Četvrto, useljenici, osobe koje traže azil i stranci verovatna su meta protivterorističkih mera. Preti opasnost da te mere pojačaju napetost između etničkih grupa u društvu i da naruše pravnu normu o jednakosti pred zakonom.

Iako su sve navedene mere možda neophodne za efikasnu borbu protiv terorizma, skupština treba da pazi da se s njima ne pretera i da se ne naruši način života koji bi ona prvenstveno trebalo da štiti. Drugim rečima, apsolutna bezbednost nije samo nerealna, već i nepoželjna. To samo može voditi apsolutnoj vlasti, koja je suprotna samom konceptu demokratije. Zbog toga svi pravni sistemi postavljaju ograničenja posebnim ovlašćenjima dodeljenim izvršnoj vlasti. U svetlu trenutne borbe protiv

terorizma, napetost između slobode i bezbednosti skupštini može biti ozbiljan izazov. Ipak, apsolutno je neophodno da uravnoteženje slobode i bezbednosti ne bude isključiva odgovornost izvršne vlasti i da skupština, kao predstavnik i jemac prava građana, tu sprovodi strog nadzor.

Šta kao poslanik možete da učinite

Borba protiv terorizma

- ▷ U pristupu terorizmu ne usresređujte se samo na zaštitu i bezbednost, već i na izvorne uzroke, poput unutrašnjih sukoba itd. Zapamtite da su rešavanje regionalnih sukoba mirnim putem i pospešivanje dijaloga i razumevanja između kultura presudni za sprečavanje terorizma.
- ▷ Koren mnogih regionalnih sukoba može se naći u sukobima većine i manjine po liniji etničkih ili verskih razlika. U takvim slučajevima oružane snage mogu da budu upotrebljene ili zloupotrebene. Poslanici iz manjinskih zajednica trebalo bi da budu članovi odbora za odbranu, obaveštajni rad i pravosuđe. Skupštine bi trebalo da obrazuju posebne odbore i tribunale za zaštitu manjina.
- ▷ Postarajte se da vaša država bude potpisnica relevantnih međunarodnih konvencija i protokola o terorizmu, uključujući *Međunarodnu konvenciju o zabrani finansiranja terorizma* potpisanu 9. decembra 1999. godine. Shodno situaciji, preduzmite mere da obezbedite ratifikovanje i pridržavanje tih instrumenata i usvajanje odgovarajućih zakona i političkih mera.
- ▷ Pažljivo nadzirite delatnosti usmerene ka usvajanju Konvencije o suzbijanju nuklearnog terorizma i sveobuhvatne konvencije o eliminisanju terorizma u Generalnoj skupštini UN.
- ▷ Radite na usvajanju zakonskih mera koje omogućavaju nadoknadu žrtvama terorističkih dela, kao izraz nacionalne solidarnosti.
- ▷ Obezbedite da protivteroristički zakon održi valjanu ravnotežu između zahteva bezbednosti i uživanja građanskih i političkih sloboda; mogući uticaj tog zakona u svim bliskim oblastima; moguća cena njegovog sprovođenja.
- ▷ Pogledajte i predloge koje sadrže odgovarajući okviri u Glavi 18 o izuzetnim stanjima i u Glavi 19 o održavanju unutrašnje bezbednosti i javnog reda.

Bezbednost i informacione tehnologije: nova sredstva i izazovi

Uvođenje niza novih informacionih tehnologija doprinelo je zaštiti bezbednosti, istovremeno postavljajući nove pretnje. Rezolucija 1373 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (2001) (videti Okvir 44), o kojoj je bilo reči u prethodnom poglavlju, jasan je dokaz da je međunarodna zajednica svesna dvostruke primene informacionih tehnologija u vezi s međunarodnim terorizmom i opasnosti koju ona predstavlja za bezbednost i međunarodni mir.

U proteklih nekoliko decenija različite međunarodne organizacije razmatrale su načine sprečavanja upotrebe informacionih tehnologija u kriminalne svrhe i dela koja su pretnja međunarodnoj bezbednosti, kao i smernice koje bi sprečile države da koriste takve tehnologije na načine koji bi predstavljali pretnju ljudskim pravima i slobodama.

Naredni tekst mogao bi da bude od koristi poslanicima u razvijanju zakona koji se odnose na te izazove.

Kiberkriminal

Definicija krivičnog dela na Internetu još se razvija, ali pojam se uobičajeno koristi za širok spektar krivičnih dela i zloupotreba povezanih s informacionim tehnologijama, gde se najčešće prijavljuju slučajevi neovlašćenog upada u računarski sistem i računarski virusi. Iako je proteklih godina vidno pojačano zanimanje za tu oblast, problem računarskog kriminala nije nov i slučajevi koji tu spadaju javljaju se od prvih dana računarstva. Sada je razlika u tome što je povećan opseg mogućnosti za moguće napadača – uglavnom zbog popularnosti Interneta. Mnoge koristi od Interneta razlog su njegove velike rasprostranjenosti. Povećana upotreba, međutim, istovremeno je podstakla interesovanje za prateće probleme i čini se da su ovakva krivična dela postala svakodnevica.

Savet Evrope je 23. novembra 2001. godine usvojio Konvenciju o kiberkriminalu, koja je sada u procesu ratifikovanja i koja će na snagu stupiti kada je bude ratifikovalo pet zemalja, uključujući bar tri članice Saveta Evrope (prema podacima iz maja 2002. godine, Konvenciju je već potpisalo 29 članica Savete Evrope i četiri države koje nisu članice). Konvencija se zasniva na svesti o potrebi da postoji jedinstvena krivična politika čiji je cilj zaštita društva, između ostalog, donošenjem odgovarajućih zakona i unapređivanjem međunarodne saradnje.

Bezbednost informacionih sistema

Nagli porast upotrebe informacionih sistema na najrazličitijim poljima i u najrazličitije svrhe, takođe je zabrinuo međunarodne organizacije zbog opasnosti koje prete. To je vremenom navelo Savet Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) da u novembru 1992. godine objavi detaljne smernice za obezbeđivanje informacionih sistema, čiji je cilj:

- ✓ „Da povećaju svest o opasnostima za informacione sisteme i o postojećim zaštitnim merama;
- ✓ Da stvore opšti okvir koji bi pomogao nadležnima, i u javnom i u privatnom sektoru, da razvijaju i primenjuju usklađene mere, praksu i procedure bezbednosti informacionih sistema;
- ✓ Da promovišu saradnju javnog i privatnog sektora u razvoju i primeni takvih mera, prakse i procedura;
- ✓ Da razvijaju poverenje u informacione sisteme i način na koji se oni obezbeđuju i upotrebljavaju (...);
- ✓ Da promovišu međunarodnu saradnju u obezbeđivanju informacionih sistema.“

Pri usvajanju smernica, Savet OECD istakao je da „Smernice ne utiču na suverena prava državnih vlasti povezana s nacionalnom bezbednošću i javnim redom, koja će uvek biti podvrgnuta zahtevima nacionalnih zakona“.

Računarske baze ličnih podataka

U decembru 1990. godine, Generalna skupština UN usvojila je *Smernice o računarskim ličnim dosijeima*. Nekoliko godina ranije, u septembru 1980. godine, OECD je usvojila preporuke za smernice o čuvanju privatnosti i međudržavnoj razmeni ličnih podataka. Takođe, Savet Evrope je 1980. godine usvojio *Konvenciju o zaštiti pojedinca pri automatskoj obradi ličnih podataka* (videti Okvir 46).

Okvir 46

Konvencija o zaštiti pojedinca pri automatskoj obradi ličnih podataka

„Ova Konvencija je prvi obavezujući međunarodni instrument za zaštitu pojedinca od zloupotreba koje mogu uslediti pri sakupljanju i obradi ličnih podataka i čiji je istovremeno cilj regulisanje prekograničnog protoka ličnih podataka. Osim toga što pruža garancije u odnosu na sakupljanje i obradu ličnih podataka, ona, u nedostatku odgovarajuće zakonske zaštite, stavlja van zakona obradu ‚osetljivih‘ ličnih podataka o rasi, politici, zdravlju, veri, seksualnom životu, krivičnom dosijeju



itd. Konvencija takođe sadrži pravo pojedinca da zna kakvi se podaci o njemu čuvaju i da ih ispravi, ukoliko je to neophodno. Ograničenje prava navedenih u Konvenciji moguće je samo ako su u pitanju viši interesi (na primer državna bezbednosti, odbrana itd.). Konvencija takođe nameće određena ograničenja o prekograničnom protoku ličnih podataka u države u kojima zakonske odredbe ne pružaju odgovarajuću zaštitu“.

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

Šta kao poslanik možete da učinite

Zakoni o informacionim tehnologijama

- ▷ Postarajte se da budu doneseni odgovarajući zakoni koji se odnose na informacione tehnologije i kiberkriminal i da ti zakoni, s obzirom na brz napredak ove tehnologije, budu redovno preispitivani i ažurirani.
- ▷ Postarajte se da vaša država bude potpisnica odgovarajućih međunarodnih i regionalnih konvencija i da u skladu s njima donosi domaće zakone i mere.
- ▷ Obezbedite da se domaći zakoni i mere o upotrebi informacionih tehnologija i kiberkriminalu razrađuju i primenjuju, posebno obraćajući pažnju na važnost očuvanja ljudskih prava i temeljnih sloboda.
- ▷ Ako je prigodno, delujte na popravljanju nezadovoljavajućeg stanja – uključujući poslaničko pitanje vladi, zahtev za saslušanje ili lični poslanički predlog zakona.

Skupštinska sredstva i resursi

- ▷ Postarajte se da skupštinski odbor ili pododbor budu zaduženi da stalno prate razvoj i pitanja u vezi s informacionim tehnologijama i njihovom primenom.
- ▷ Ako je neophodno, delujte na osnivanju takvog odbora ili pododbora ili na uključivanju ovog pitanja u nadležnost nekog postojećeg odbora.
- ▷ Postarajte se da nadležno skupštinsko telo ima najbolje moguće resurse i stručnjake za izvršenje svog zadatka.
- ▷ Ako je prikladno, razmislite osnivanje neformalne skupštinske grupe koja bi pratila razvoj i podsticala raspravu i delovanje u toj oblasti. Takva grupa trebalo bi da bude nadstranačka i, gde je to primenjivo, dvodomna.

Međunarodne mirovne misije

U trenutnom međunarodnom kontekstu, povećani naponi ulažu se u rešavanje sukoba u skladu s odredbama Poglavlja VI (mirno rešavanje sporova) i Poglavlja VII (postupci povezani s pretnjama miru, prekidima mira i delima agresije) Povelje Ujedinjenih nacija. Na osnovu tih odredbi, UN su usvojile niz koncepata i operacija (definicija je data u Okviru 47), kao i procedura za organizovanje i izvođenje takvih misija (videti Okvir 48 o procesu mirovnih operacija UN, korak po korak, i Okvir 50 o obuci pripadnika mirovnih snaga UN). U zavisnosti od događaja koji utiču na međunarodnu bezbednost, države mogu da budu pozvane da učestvuju u takvim misijama.

Dopinos mirovnim misijama u inostranstvu

Operacije čuvanje, nametanja mira ili stvaranja mira zavise od učešća država članica na osnovu ovlašćenja Saveta bezbednosti. Države sve više angažuju snage van svojih granica u operacijama čiji je cilj obnavljanje mira i bezbednosti u destabilizovanim regionima. Važno je pomenuti da svako slanje trupa mora da bude u skladu s međunarodnim pravilima i načelima, od kojih su najvažnija data u Glavi 5, – „Politika nacionalne bezbednosti i međunarodna pravila“.

Sa stanovišta dobre vladavine, pogodno je i preporučljivo da, u okviru sistema provere i ravnoteže između skupštine i vlade, skupština treba da ima mogućnost učestvovanja u odlučivanju o slanju oružanih snaga u inostranstvo.

Okvir 47

Uspostavljanje, održavanje, nametanje i izgrađivanje mira: neke korisne definicije UN

Uspostavljanje mira

Uspostavljanje mira odnosi se na upotrebu diplomatskih mera u ubeđivanju strana u sukobu da prestanu s neprijateljstvima i pregovaraju o mirnom rešavanju spora. Kao i kod preventivnog delovanja, Ujedinjene nacije mogu da učestvuju jedino ako sukobljene strane pristanu na to. Uspostavljanje mira time isključuje upotrebu sile protiv jedne strane radi prekidanja neprijateljstva.

Održavanje mira

Od 1948. godine Ujedinjene nacije izvele su 54 operacije održavanja mira. Od njih je 41 sprovedena u proteklih 12 godina. Trenutno je u toku 15 takvih operacija Ujedinjenih nacija.



Održavanje mira se u početku razvilo kao sredstvo razrešavanja međudržavnih sukoba i uključivalo je raspoređivanje vojnog osoblja iz različitih zemalja pod komandom UN radi kontrolisanja i rešavanja oružanog sukoba. Sada se održavanje mira sve više koristi u unutardržavnim sukobima i građanskim ratovima. Ciljevi učesnika misije UN za održavanja mira – vojnog osoblja, civilne policije i različitih civilnih zvaničnika – kreću se od mirnog razdvajanja sukobljenih strana do pomoći da ostvare mirnu saradnju.

To uključuje pomoć u primeni mirovnih sporazuma, nadgledanje prekida vatre, stvaranje tampon zona i, sve više, obrazovanje političkih institucija, saradnju s vladama, raznim organizacijama i lokalnim grupama građana u pružanju hitne pomoći, demobilizaciji bivših boraca i njihovoj reintergraciji u društvo, čišćenju mina, organizovanju i održavanje izbora i pomaganju održivog razvoja. Države članice dobrovoljno obezbeđuju trupe i opremu – UN nemaju vojsku ili civilnu policiju. Posmatrači izbora, kontrolori ljudskih prava i drugi civili često saraduju s uniformisanim osobljem. Najjače „oružje“ mirovnih snaga jeste nepristrasnost koju sprovode tokom mandata. Održavanje mira je međutim opasan posao – više od 1.650 vojnih i civilnih članova misija UN poginulo je na dužnosti od 1948. godine.

Nametanje mira: da li je nametanje isto što i održavanje?

U slučaju akcije nametanja mira, Savet bezbednosti daje državama članicama ovlašćenje da preduzmu sve neophodne mere za postizanje navedenog cilja. Nije neophodno dobiti pristanak sukobljenih strana. Nametanje je korišćeno samo u nekoliko slučajeva – u Prvom zalivskom ratu, Somaliji, Ruandi, Haitiju, Bosni i Hercegovini, Albaniji i Istočnom Timoru. Operacije nametanja nisu pod kontrolom UN. Njima upravlja jedna država ili grupa država, poput Australije u Istočnom Timoru (1999), NATO u Bosni i Hercegovini (od 1995) i na Kosovu i Metohiji (1999), gde NATO predvodi oružane snage, a Ujedinjene nacije prelaznu administrativnu misiju.

Odredbe Povelje UN o održavanju međunarodnog mira i bezbednosti osnova su i održavanja i nametanja mira.

Izgradnja mira

Izgradnja mira odnosi se na delatnosti čiji je cilj pomaganje zemljama da neguju mir posle sukoba. Takve operacije imaju veoma dug mandat zbog potrebe učvršćivanja i obnove države.

Humanitarne misije

Cilj ovih misija je pružanje humanitarne pomoći u slučaju građanskog rata, gladi i prirodnih katastrofa – poplava, suša, oluja i zemljotresa. Mnogi učesnici – vlade, nedržavne organizacije, agencije Ujedinjenih nacija – teže da istovremeno odgovore na taj skup nesreća, gde je ponekad potrebna logistička pomoć oružanih snaga, kao jedini način sprovođenja ili osiguravanja programa pomoći.

Izvor: www.un.org

Može se reći da je u interesu i vlasti i naroda da skupština bude u najvećoj mogućnoj meri uključena u proces slanja trupa u inostranstvo, pošto skupštinska rasprava i glasanje osnažuju demokratsku legitimost misije i prikupljaju podršku naroda.

Učešće skupštine u procesu odlučivanja o slanju trupa u inostranstvo

Iako je slanje oružanih snaga sve važnije u kontekstu suočavanja s novim pretnjama i mogućnostima rešavanja međunarodnih kriza, uloga skupštine u nekim zemljama je ograničena, ponekad i nepostojeća, kad je u pitanju odobravanje učešća u mirovnim misijama. To može i treba da bude promenjeno, makar delimično, radi obezbeđenja demokratskog nadzora nad pitanjima bezbednosti.

Mogućno je izdvojiti tri različite situacije i u svakoj od njih uloga skupštine i njeno neposredno učešće moglo bi da bude popravljeno sa stanovišta dobre vladavine.

Apriorno i aposteriorno odobrenje skupštine (snažna uloga)

Ako je potrebno odobrenje *a priori*, oružane snage mogu da budu poslate u inostranstvo jedino u skladu s odlukom skupštine. Treba napraviti malu razliku između situacije gde skupština ima moć raspravljavanja i glasanja (Sjedinjene Američke Države) i slučajeva gde je obavezno usvajanje posebnog zakona koji određuje obrazloženje i mandate takve misije (Švedska). U oba slučaja insistira se na demokratskoj legitimnosti humanitarnih intervencija i mirovnih misija.

Izbor trenutka je od suštinskog značaja u stvarima odbrane, a pošto skupštinska procedura uglavnom nije brza, načelo prethodnog odobravanja nije uvek lako primenjivo. Iz tog razloga je u većini slučajeva skupština tek *a posteriori* uključena u slanje trupa u inostranstvo. Na primer, u SAD, prema Rezoluciji o ratnim ovlašćenjima, Kongres se naknadno slaže sa svim inostranim angažovanjem trupa koje traje duže od 92 dana. To se uglavnom odnosi na primere kad su snage raspoređene pre nego što je skupština bila u prilici da to odobri. S druge strane, u Holandiji 100. član ustava poziva na ranu saradnju skupštine i vlade kada je u pitanju slanje trupa u inostranstvo, tako što se skupštini dostavljaju svi podaci o raspoređivanju oružanih snaga pri nametanju ili unapređivanju međunarodnog prava i reda. To se odnosi i na humanitarnu pomoć u slučajevima oružanih sukoba.

Skupštine sa ograničenom – debatnom – ulogom u slanju trupa u inostranstvo (ograničena uloga)

Ustav ili zakoni ograničavaju ulogu skupštine. Dozvoljeno joj je da održi raspravu o slanju snaga bezbednosti u inostranstvo u konkretnim slučajevima, ali ne može da izmeni odluku izvršne vlasti. Štaviše, u skupštini ne bi trebalo da se glasa o tom pitanju. U ovom slučaju vlada je samo naknadno obaveštava. Iako skupština ne može

da glasa o tome, rasprava pojačava demokratsku legitimnost slanja trupa u inostranstvo.

U slučajevima kad su ovlašćenja skupštine veoma ograničena, može se dogoditi da ona ne bude formalno povezana s postupkom slanja trupa u inostranstvo. Ipak, običajna praksa može da propiše da skupština i vlada raspravljaju o slanju trupa u inostranstvo, a u nekim zemljama čak i glasaju o tome.

Skupština isključena iz procesa odlučivanja (bez uloge)

Ovo je slučaj kad skupština ne može čak ni da održi raspravu o slanju snaga bezbednosti u inostranstvo i kada njeno *a posteriori* odobrenje nije potrebno. Slanje trupa u inostranstvo uglavnom se posmatra kao odluka spoljne politike i u potpunosti pripada izvršnoj vlasti. Činjenica da skupština ne učestvuje u odlučivanju znatno ograničava mogućnost nadgledanja mirovnih misija.

Ostala sredstva na raspolaganju skupštini

Čak i kada je skupština isključena iz procesa odlučivanja ili ima samo ograničenu ulogu, može posredno da vrši pritisak na vlast najmanje na četiri načina:

- ✓ Skupština može da primora vladu da pred njom objasni svoju odgovornost za odluku da pošalje trupe u inostranstvo. Ako skupština međutim nije u potpunosti obavještena o međunarodnim sporazumima izvršne vlasti, ne može delotvorno da ospori vladine odluke.
- ✓ Skupština može da ospori odluku izvršne vlasti kad joj bude podnesen predlog za promenu budžeta. U slučaju neplanirane ili neočekivane mirovne misije, ona mora da odobri dodatna sredstva koja nisu uključena u postojeći budžet. Tako skupština ima priliku da izrazi mišljenje pomoću novčanika (na primer u Francuskoj).
- ✓ Učešće skupštine nije važno samo tokom raspravljanja i glasanja o slanju trupa u inostranstvo. Tokom mirovne misije, poslanici mogu vladi postaviti pitanje o tome. Poslanici takođe mogu da posete trupe u inostranstvu (videti Glavu 17).
- ✓ Iz ugla naknadne odgovornosti, pošto je misija postignuta, skupština može da sprovede istragu ili da od vlade traži procenu mirovne misije.

Okvir 48

Proces raspoređivanja mirovnih operacija UN korak po korak

Ujedinjene nacije nemaju vojsku. Svaka mirovna operacija mora da bude isplanirana tako da zadovolji zahteve svake nove situacije i svaki put kad Savet bezbednosti zatraži pokretanje nove operacije njene komponente se moraju iznova sastaviti.

Petnaestočlani Savet bezbednosti odobrava mirovne operacije i određuje im mandat. Takve odluke ištu podršku barem devet članova i mogu da budu obustavljene vetom bilo koje od pet stalnih članica Saveta (Velika Britanija, Kina, Rusija, SAD i Francuska). Generalni sekretar predlaže pokretanje i izvođenje operacije i izveštava o njenom napretku; Odeljenje za mirovne operacije (DPKO) odgovorno je za dnevno izvršno upravljanje i logističku podršku mirovnim operacijama UN širom sveta.

Generalni sekretar bira komandanta snaga i traži da zemlje članice prilože trupe, civilnu policiju ili drugo osoblje. Zalihe, opremu, prevoz i logističku podršku obezbeđuju države članice ili privatni dobavljač. Podrška civilnog osoblja podrazumeva osoblje koje je dodeljeno unutar sistema UN, pozajmljeno od država članica ili regrutovano, međunarodno ili lokalno, za izvršavanje određenih poslova.

Vreme koje je potrebno da se misija razmesti razlikuje se od slučaja do slučaja i zavisi prvenstveno od volje država članica da daju trupe za određenu operaciju. Blagovremena raspoloživost finansijskih resursa i strateška pokretljivost takode mogu da utiču na vreme potrebno za razmeštanje. Na primer, 1973. godine delovi snaga za brzo reagovanje UN (UNEF II) razmešteni su na Biskom istoku u roku od 24 časa. S druge strane, kad je reč o nekim misijama sa izuzetno složenim mandatom ili teškom logistikom ili u kojima su mirovne snage suočene sa ozbiljnim rizicima, sakupljanje i razmeštanje potrebnih delova može da traje mesecima.

Izvor: www.un.org

Okvir 49

Pravila upotrebe sile u mirovnim misijama

Kada skupština odobri slanje snaga u inostranstvo, ona može odrediti i nivo sile koju trupe smeju da upotrebe i pod kojim uslovima, odnosno pravila upotrebe sile (PUS). Pod PUS podrazumevamo unapred postavljena ograničenja neselektivne upotrebe smrtonosne sile za određenu operaciju. O njima se mora odlučiti na pojedinačnom osnovu i njima se mora nastojati, što je više moguće, da se ograniči upotreba sile, uz istovremeno davanje vojnicima dovoljne širine da se brane. Osnovna pretpostavka samoodbrane mora da bude uključena. PUS su činilac podrške vojnicima kao i operativni ili taktički parametri. Ona moraju da budu pažljivo skrojena tako da se slažu s operativnim i političkim interesima, kao i međunarodnom pravilima, poput rezolucija Saveta bezbednosti UN.

PUS moraju da sadrže merila koja jasno opisuju primenjivanje postepene upotrebe sile da bi bila obezbeđena ravnoteža između potrebe da se sukob stiša, pojača ili na drugi način reši. Definisane PUS u smislu postepenih nivoa odgovaranja dozvoljava taktičkim delovima da upotrebe silu potrebnu u suočavanju s različitim nivoima nasilja i da se pri tome minimizira kolateralna šteta. U ovom smislu PUS mogu da utvrde sledeće nivoe upotrebe sile (od najmanje do najveće):

- Jedino u samoodbrani trupa
- Samoodbrana trupa i odbrana života civila
- Samoodbrana trupa, odbrana života civila i određenih ciljeva (poput bolnice, mosta itd.)
- Upotreba svih neophodnih mera za ispunjenje ciljeva operacije.

PUS bi istovremeno trebalo da sadrži napomene o vrsti naoružanja dozvoljenog u određenoj mirovnoj operaciji – od nenaoružanih snaga, do upotrebe teškog naoružanja, uključujući brodove, avione i raketnu tehnologiju.

Obučavanje vojnika za mir

Učestvovanje u mirovnim operacijama je zahtevan zadatak za sve vojne snage i iziskuje dodatnu obuku i podučavanje kao dodatak standardnim pripremama trupa.

Ovo se odnosi na operativni nivo gde trupama može ustrebat, na primer, znanje o uklanjanju mina, sposobnost interakcije sa civilima, uključujući praktične veštine posredovanja (kao i poznavanje lokalnog jezika u nekim slučajevima), poznavanje lokalnih običaja i tradicija, jasno razumevanje ljudskih i humanitarnih prava i sveobuhvatno znanje pravila upotrebe sile u određenoj misiji. U pogledu poslednje tačke, vredi naglasiti da je upotreba sile u mirovnim misijama veoma ograničena i da u nekim slučajevima vojne snage uopšte ne nose oružje.

Potreba za posebnom obukom je takođe bitna na nivou planiranja, gde su oružane snage uključene u mirovne misije veoma često raspoređene daleko od kuće, na

mestima koja nikad ranije nisu uzimana u obzir. U takvim okolnostima, prevoz i snabdevanje trupa postaje naročito težak izazov i u nekim slučajevima prevazilazi materijalne mogućnosti nekih država.

Dodatna obuka i pripreme neophodne su i na komandnom i logističkom nivou. Pošto nacionalne snage mnogih zemalja mogu da deluju na istom prostoru pod zajedničkom kontrolom, menja se tradicionalni lanac komandovanja koji vodi do ministarstva odbrane. Koordinacija između oružanih snaga različitih zemalja i organizacija poput Međunarodnog komiteta Crvenog krsta postaje ključna.

U slučajevima mirovnih misija kojim upravlja UN, komanda nad trupama je ograničena, ne samo rezolucijama Saveta bezbednosti, već i pravilima upotrebe sile, operativnim pravilima UN i kodeksom ponašanja UN, kao i svim administrativnim brigama vezanim za multinacionalne snage UN.

Antfile 50

Obuka mirovnih snaga UN

Jedinica za obuku, koju formira Sekretarijat Odeljenja za mirovne operacije, pruža smernice, stručnu pomoć i informacije o mirovnoj obuci državama članicama. Jedinica formira programe i materijale za obuku radi širenja kumulativnog znanja i standarda operativnih procedura stečenih tokom godina iskustva u mirovnih operacijama. Jedinica saraduje sa osobljem vojnih škola, nacionalnih i regionalnih ustanova za obuku u mnogim zemljama i sa mirovnim operacijama. Timovi UN za podršku obuci i kursevi obuke instruktora formirani su kao pomoć državama članicama koje razvijaju ili sprovode programe obuke za mirovne snage. Pravila službe i drugi priručnici izradeni su da bi pomogli postizanju jednoobraznih osnovnih standarda

Izvor: www.un.org

Merila za slanje trupa u humanitarne misije u inostranstvo

Skupština i vlada bi trebalo da razviju merila za slanje trupa u inostranstvo. Upotreba jasnog skupa merila povećava otvorenost u procesu odlučivanja koja pojačava javnu podršku mirovnim operacijama. Dve vrste merila su od važnosti (videti uputstvo „Šta možete da učinite kao poslanik“ na kraju ove glave). Prvi skup merila odnosi se na politički kontekst i vrste operacija, a drugi se usredsređuje na samu misiju, njen mandat, komandovanje, trajanje i vrste snaga bezbednosti.

Šta kao poslanik možete da učinite

Opšta merila koja se odnose na kontekst i vrstu mirovnih misija

- ▷ Postarajte se da skupština i njen nadležni odbor (odbori) proveri:
 - međunarodne državne obaveze;
 - prikladnost slanja/primanja trupa u sklopu mirovnih misija;
 - obrazloženje i povod za sve pojedinačne intervencije (npr. ogromna kršenja ljudskih prava u određenoj zemlji);
 - postavljanje osnovnih uslova za regionalne i međunarodne mirovne misije;
 - osnovna pravila o upotrebi sile koju primenjuju vojnici u regionalnim ili međunarodnim mirovnim misijama;
 - srazmernu upotrebu vojne sile;
 - odredbe za efektivno političko odlučivanje;
 - ograničenja vlasti države;
 - javnu podršku ili neprijateljstvo prema samim načelima nacionalnog učešća u mirovnim misijama;
 - procedure procene i bilo koja načela koja se odnose na moguća kasnija pitanja;
 - potrebu da skupština bude u potpunosti obavestena na kraju misije kako bi sagledala celokupnu mirovnu misiju.

Posebna merila za određenu mirovnu misiju

- ▷ Postarajte se da skupština i njen nadležni odbor (odbori) proveri:
 - definiciju opsega i mandate mirovne misije;
 - vrstu uključenih vojnih jedinica;
 - vojnu izvodljivost misije;
 - održivost i raspoloživost vojnih jedinica i sredstava;
 - moguće rizike po vojno osoblje;
 - očekivano trajanje operacije i kriterijum za njeno odlaganje u slučaju potrebe;
 - budžetske posledice;
 - reakciju javnosti.

Upotreba skupštinskih procedura u pogledu mirovnih misija

- ▷ Postarajte se da skupština, ako je neophodno, može da:
 - sprovede javna saslušanja o pitanju mirovnih misija;
 - sprovede istragu o sprovođenju mirovne misije;
 - traži objašnjenje od bilo kojeg člana mirovne misije osumnjičenog za kršenje ljudskih prava.
- ▷ Ne oklevajte da se oslonite na poslanička pitanja i skupštinska saslušanja povezana s trenutnim mirovnim misijama.

Deo VI

**Finansijski resursi:
Postizanje efikasne budžetske kontrole
nad bezbednošću**

Bezbednost i moć novčanika

Skupština i budžetski proces povezan s bezbednošću

Svuda u svetu skupštine, prema zakonu, imaju ključnu ulogu u donošenju i nadzoru budžetskih odredbi koje se odnose na bezbednost, iako se nivo političkih podsticaja i mogućnosti sprovođenja te uloge može razlikovati od zemlje do zemlje. U praksi se ipak isuviše često događa da su skupštine slabo opremljene za bilo kakav odlučan uticaj, a njihov upliv sprečavaju i tajnost i neprozirnost određenih bezbednosnih izdvajanja i potrošnje. Dugo ustanovljavana kultura nadmoći izvršne vlasti u oblasti bezbednosti često sprečava delovanje skupštine, što bezmalo sve inicijative u ciklusu izrade budžeta za odbranu ostavlja u rukama izvršne vlasti i oružanih snaga.

Poslanici ipak ne treba da potcene moć državnog budžeta kao instrumenta nadzora i reforme bezbednosnog sektora u skladu s potrebama društva. „Moć novčanika“ može i mora da bude poluga koja će omogućiti najbolju upotrebu izdvajanja na javno odgovoran način.

Okvir 51

Budžet: ključno sredstvo demokratske vladavine

- ▷ „Državni budžet nije samo tehnički instrument koji sadrži prihode i [predlaže] rashode. To je najvažnija politička izjava izvršne vlasti u toku godine. U njemu se ogledaju temeljne vrednosti državne politike. Budžet je okvir vladinih pogleda na društveno i privredno stanje nacije. To je proglaš fiscalnih, finansijskih i privrednih ciljeva vlade i izražava njene društvene i privredne prioritete. (...) Budžet dalje pruža dragocenu ocenu budućih namera vlade i njenog najuspešnijeg delovanja“.
- ▷ „Budžet je najvažniji dokument u obezbeđivanju otvorenosti, odgovornosti, obuhvatnosti i dobre vladavine. Dajući detaljan opis predloženih troškova, skupštini i široj javnosti omogućuje da „znaju gde ide novac“ i time povećaju otvorenost. Pored toga, budžet mora da bude odobren u skupštini pre no što vlada može da troši novac ili povećava prihode, čime su ministri odgovorni skupštini i njenim odborima“.
- ▷ „Otvorenost i odgovornost bi trebalo da budu ustavni zahtevi, naročito u pogledu procesa donošenja državnog budžeta. Uz javnost čitavog budžetskog procesa, odgovornost je samo srce demokratije“.

Izvodi iz Generalnog izveštaja sa seminara IPU „Skupština i budžetski proces, uključujući perspektivu pola“, Najrobi, maj 2000. god.

Skupština može da bude pažljiva prema bezbednosnim pitanjima i bezbednosnom sektoru kroz četiri glavne faze uobičajenog budžetskog ciklusa:

Priprema budžeta: u ovoj fazi izvršna vlast predlaže raspodelu novca u različite svrhe, ali skupština i poslanici mogu doprineti procesu različitim formalnim i neformalnim mehanizmima.

Odobranje budžeta: u ovoj fazi skupština bi trebalo da bude u mogućnosti da prouči i odredi javne interese i pogodnost raspodele novčanih sredstava i, u nekim kontekstima, bezbednosne odredbe može da dopuni posebnim smernicama.

Izvršenje ili potrošnja: u ovoj fazi skupština preispituje i nadgleda vladine rashode i može da teži povećanju vidljivosti i odgovornosti. (Videti odgovarajući odeljak dalje). U slučaju vanbudžetskih zahteva, skupština nadzire i ispituje te zahteve kako bi bilo sprečeno prekoračenje potrošnje.

Revizija ili preispitivanje: u ovoj fazi skupština ispituje da li je bilo zloupotrebe sredstava koje je vlada raspoređivala. Pored toga, skupština povremeno procenjuje čitav budžet i obavlja reviziju procesa da bi obezbedila odgovornost, efikasnost i tačnost.

Okvir 52

Zašto skupština treba aktivno da učestvuje u izradi budžeta?

- ▷ Opozicija može da upotrebi raspravu o budžetu da bi razvila alternativne predloge.
- ▷ Glasanjem za budžet, većina pokazuje poverenje u delovanje izvršne vlasti, podvlačenjem tačaka koje opravdavaju poverenje i jedinstvo između sprovođenja politike i manifesta na osnovu kojeg je većina izabrana.
- ▷ Kontrola budžeta je jedan od najvažnijih načina da se utiče na vladinu politiku.
- ▷ Završnim budžetskim računom oslobađa izvršnu vlast, i time zatvara budžetski ciklus.

Izvodi iz Generalnog izveštaja sa seminara IPU „Skupština i budžetski proces, uključujući perspektivu pola“, Bamako, Mali, novembar 2001.

Izdvajanja za odbranu

U tabeli koja sledi dat je pregled izdvajanja za odbranu u različitim delovima sveta. Po završetku Hladnog rata može se primetiti smanjenje izdataka za odbranu, što pokazuje da mnoge zemlje unovčavaju takozvanu „dividendu mira“. Ipak, neke države u Aziji i Africi povećale su odbrambene troškove izdvajanja u tom periodu.

Okvir 53

Odbrambeni troškovi kao postotak BNP delova sveta i odabranih zemalja

	1985	2000	2001
NATO	4,0	2,2	2,2
SAD	6,5	3,0	3,2
Britanija	5,2	2,4	2,5
Francuska	4,0	2,6	2,6
Nemačka	3,2	1,6	1,5
Evropa bez NATO	4,3	2,8	2,3
SSSR/Rusija	16,1	5,0	4,3
Bliski istok i Severna Afrika	11,9	6,7	7,2
Srednja i južna Azija	4,3	5,2	3,8
Istočna Azija i Australija	6,4	3,5	3,3
Japan	1,0	1,0	1,0
Karibi i Latinska Amerika	3,2	1,7	1,7
Podсахarska Afrika ^{3,1}	3,8	3,4	
Eritreja	—	30,0	20,9
Svet u celini	6,7	3,6	3,5

Izvor: Vojni bilans 2002-2003, Institut za međunarodne strateške studije, London.

Delotvorna izrada budžeta za bezbednost

Odgovornost i vidljivost suštinski su uslovi delotvorne izrade budžeta. Najbolji način postizanja odgovornosti jeste otvorena i javna izrada budžeta. Prava odgovornost i vidljivost mogu da se razviju iz načela delotvorne izrade budžeta:

Prethodno odobrenje – Skupština bi trebalo da ovlasti vladu da troši budžetska sredstva.

Jedinstvo – Svi rashodi i prihodi trebalo bi da budu predstavljeni skupštini u jedinstvenom sveobuhvatnom budžetskom dokumentu.

Periodičnost – Očekuje se da vlada poštuje redovan vremenski okvir godišnjeg predstavljanja budžeta skupštini. Periodičnost uključuje i potrebu određivanja vremenskog okvira u toku kojeg će novčana izdvajanja biti potrošena.

Određenost – Broj i opis svake budžetske stavke treba da ishoduju jasnim pregledom troškova vlade. Stoga opis budžetskih stavki ne bi trebalo da bude neodređen i sredstva koja se odnose na budžetske stavke ne bi trebalo da budu prevelika.

Legalnost – Svi izdaci i aktivnosti treba da budu zakoniti.

Pristupačna struktura – Očekuje se da vlada upozna skupštinu s planom procenjenih izdataka koji je jasan i razumljiv širokoj i raznovrsnoj publici koja je najčešće prisutna.

Sveobuhvatnost – Državni budžet koji se odnosi na različite vidove bezbednosnog sektora mora da bude sveobuhvatan i potpun. Ni jedan izdatak ne bi trebalo da je neobjašnjen, uključujući budžet svih bezbednosnih službi – vojske, ostalih državnih militarizovanih organizacija, policije i obaveštajnih službi, kao i privatnih vojnih preduzeća koje vlada angažuje.

Javnost – Svaki građanin (pojedinačno ili organizovano) treba imati mogućnost da proceni ili izrazi mišljenje o budžetu. To zahteva da svi budžetski dokumenti imaju pristupačnu strukturu i da su dostupni na uvid u čitavoj zemlji (na primer slanjem kopija u lokalne biblioteke).

Konsistentnost – Trebalo bi uspostaviti jasne veze između političkih mera, planova, budžetskih stavki i ishoda.

Sredstva i ciljevi – Objasnjeno budžeta trebalo bi da prenese jasno razumevanje ciljeva budžeta u smislu (a) unosa sredstava; (b) ciljeva rada ili mogućnosti koje treba dostići; i (c) merljivih ishoda planova. Elastičan budžet bi trebalo da omogućiti promene bilo kojeg od tih parametara.

Ta načela mogu se smatrati merilima valjanosti prave moderne izrade budžeta. U slučajevima kad poslanicima manjkaju odgovarajući podaci o bezbednosnom sektoru, oni nisu u mogućnosti da istaknu društveno-ekonomska i razvojna pitanja u ciklusu pripreme budžeta za odbranu.

Uslovi ispravne izrade o budžeta za bezbednost

Postoje različiti elementi ispravne izrade budžeta koji pojačavaju skupštinski nadzor budžeta bezbednosnog sektora. Čini se da se među njima ističu jasan ustavni i zakonski okvir, dobijanje prave vrednosti za utrošeni novac, budžetska disciplina, određivanje vremena i odnosi s građanskim društvom.

Jasan ustavni i zakonski okvir

Pravo poslanika da nadziru bezbednosni sektor mora da bude jasno istaknuto u ustavu i dopunskim zakonima. Pored toga, skupština mora da donese zakone o dobijanju podataka od vlade i moć traženja podataka od vlade mora da bude primenjena u skladu s tim zakonima. Skupštinski nadzor bezbednosnog sektora kroz budžet mora da bude ukorenjen u političkim navikama skupštine. To zahteva veliki trud.

Dobijanje prave vrednosti za utrošeni novac

U procesu izrade budžeta trebalo bi primeniti dva osnovna pravila vrednosti novca:

- ✓ Efektivnost: ostvarenje političkih ciljeva („Učiniti pravu stvar“)
- ✓ Efikasnost: ostvarenje političkih ciljeva najmanjom upotrebom sredstava („Učiniti pravu stvar ekonomično“)

Okvir 54

Sistem planiranja, programiranja i izrade budžeta (SPPB)

„(...) Sistem planiranja, programiranja i izrade budžeta (SPPB^{*}) prvo je korišćen u SAD [početkom šezdesetih godina 20. stoleća] za razvoj odbrambenog budžeta [i sada se koristi u mnogim drugim državama] (...). Tipičan ciklus SPPB sastoji se iz polazne faze planiranja u kojoj se analizira bezbednosno okruženje, kao i državni interesi i pretnje, radi određivanja ciljeva, sastava i strukture oružanih snaga. Programi se razvijaju uzimajući u obzir te imperativne. Program, neka vrsta plana poslovanja, određuje konkretne ciljeve koje treba ispuniti. To je ključna karika u ciklusu jer povezuje određene ciljeve i finansijska sredstva. Na taj način SPPB se udaljuje od prakse izdvajanja sredstava za navedene potrebe i umesto toga teži da planira i programira, u skladu s datim i predviđenim budžetskim ograničenjima. Zbog toga je važno da se programi razvijaju na osnovu prioriteta, gde će prvo biti ispunjene najneposrednije potrebe oružanih snaga. Procena rizika od neispunjenja postavljenih ciljeva može se koristiti u određivanju prioriteta. Ciklus se zatvara fazom merenja u kojoj ministarstvo i društvo uopšte određuju u kojoj su meri ispunjeni zadaci na kraju godine. Time se može postići delotvorno raspoređivanje sredstava...“.

Izvor: Kate Starkey and Andri van Meny: Defence Budget Transparency on the Internet, Information & Security, Vol. 5, 2000. C4 in Defence of Reengineering.

Da bi se procenilo da li budžet za bezbednost daje vrednost za novac u skladu sa savremenom teorijom budžeta, izdaci bi trebalo da budu vezani za programe i ciljeve (videti Okvir 54), odnosno izdaci treba da su vezani za određene političke oblasti i ciljeve (na primer mirovne misije, obrazovanje). Takođe sve izdatke treba grupisati u funkcionalne skupove. Skupština bi dalje trebalo da, uz pomoć revizora, proceni nivo vrednosti koja se dobija za novac (videti sledeće poglavlje). Ovo znači da vlada skupštini dostavlja budžetske izdatke, umesto budžetskih prihoda. Sistematični budžetski sistemi, poput SPPB, mogući su jedino ako bezbednosne službe učine svoje planove javnim, u skladu sa zahtevima poverljivosti.

Budžetska disciplina

Budžetska disciplina je od suštinskog značaja da bi se osiguralo da se vlada pridržava pravila zakonskog okvira i budžeta usvojenog u skupštini. Skupština može da razmatra sledeće elemente budžetske discipline:

- ✓ Odnos između budžeta za odbranu (proračun izdataka) i promena nivoa cena;
- ✓ Upotreba normi za nadgledanje i određivanje granica za premalu i preveliku potrošnju;
- ✓ Upotreba mera tokom primene budžeta radi izbegavanja premale i prevelike potrošnje;

* Planning, programming, and budgeting system

- ✓ U slučajevima premale i prevelike potrošnje budžeta za odbranu, treba obavestiti ministra finansija i vladu;
- ✓ Pravila za nadoknada prevelike potrošnje budžeta za odbranu: nadoknada prevelikih odbrambenih troškova unutar budžeta za odbranu ili nadoknada iz drugih delova budžeta.

Određivane vremena i periodičnost

Da bi bila postignuta najveća delotvornost ispravne izrade budžeta za bezbednosni sektor, neophodno je ostaviti dovoljno vremena za proučavanje budžetskih predloga pre glasanja. Period od najmanje 45 dana do tri meseca unapred, optimalno je vreme koje omogućuje skupštini da temeljno prouči složen budžet za odbranu.

Pružanje preciznih, sveobuhvatnih i blagovremenih informacija o politici budžeta za odbranu takođe je korisno iz nekoliko razloga:

- ✓ Ti podaci su pretpostavka javnog obaveštavanja i rasprave,
- ✓ To pomaže da budu utvrđene slabosti, potreba za reformom i ustupcima između bezbednosti i drugih vladinih izdataka;
- ✓ Javno i otvoreno upravljanje budžetom bezbednosnog sektora poboljšava javnu i skupštinsku odgovornost i povećava poverenje javnosti u vladu.

Odnosi s građanskim društvom

Skupština može da traži stručnjake za budžet i finansijsko planiranje iz građanskog društva u procesu finansijske revizije i nadzora. To naročito može pomoći kad je reč o izradi budžeta za odbranu, koja nije uvek jasna ili jednostavna za praćenje. Javnost procesa izrade budžeta treba da bude zasnovana, između ostalog, na zakonima o slobodi informisanja.

Obuka i stručnost

Konačno, mnogim je skupštinama potrebno da unaprede mogućnosti poslanika i skupštinskih službi obukom i istraživačkim mogućnostima stručnih saradnika. U tom smeru, kao deo napora na unapređenju demokratske vladavine i delotvornog skupštinskog rada, IPU održava regionalne i podregionalne seminare namenjene poslanicima i skupštinskom osoblju (videti www.ipu.org) i započeo je pripreme za objavljivanje priručnika u ovoj ediciji.

Okvir 55

Osnovni delovi odbrambenog budžeta: španski budžet za odbranu 2002. godine

- Roba i usluge
 - Hrana
 - Održavanje infrastrukture
 - Gorivo
 - Snabdevanje: struja, voda, telefon itd.
 - Odeća
 - Plate
 - Obuka
 - Prevoz
 - Zdravstvena zaštita
 - Ostali operativni troškovi
- Ostali finansijski izdaci
- Tekući prenosi
 - Međunarodne organizacije
 - Autonomna tela
 - Ostali prenosi
- Realne investicije
 - Modernizacija oružanih snaga
 - Održavanje naoružanja i opreme
 - Istraživanje i razvoj
 - Druge investicije
- Kapitalni prenosi
- Finansijska sredstva

Izvor: Španski budžet za odbranu 2002. godine, Ministarstvo odbrane Španije

Vidljivost i odgovornost u izradi budžeta za bezbednost

Javnost nasuprot tajnosti

Javnost odlučivanja osnovni je način obezbeđivanja da ishod odlučivanja bude u skladu s javnim namerama i političkim ciljevima. Javnost izrade budžeta za odbranu omogućava skupštini da delotvorno ispuni nadzornu ulogu. Vidljivost povećava poverenje društva u bezbednosni sektor. Njen manjak u izradi budžeta za odbranu često je povezan sa zastarelim modelima izrade budžeta ili rđavo definisanim bezbednosnim ciljevima. To se odnosi i na nedostatak multidisciplinarnu stručnosti u državnim revizorskim organizacijama, slabe ustavne odredbe za pružanje podataka za javno ispitivanje odluka i birokratski stav koji daje prednost poverljivosti u odnosu na odgovornost. Organi koji proveravaju zakone i zakonodavci treba da utvrde i rešavaju ove šire sistemske slabosti (videti sledeću glavu).

Okvir 56

Ključne prepreke vidljivoj izradi budžeta za bezbednost

„Manjak vidljivosti i odgovornosti naročito je problematičan u izradi budžeta, gde nekoliko pojedinaca u izvršnoj grani odlučuje o bezbednosnoj politici i resursima. Ključni zvaničnici u ministarstvu finansija i drugim delovima izvršne vlasti često su isključeni iz procesa odlučivanja ili se ispostavi da su njihove odluke zaobiđene. Skupštinska tela, kojima ustav čak može dati nadzorna ovlašćenja, i mediji i građansko društvo rutinski se drže u mraku.“ (...)

„Sve izdatke različitih snaga bezbednosti – njihovog osoblja, operacija i opreme – treba uključiti u budžete koji treba da pokažu kako se ovi izdaci pokrivaju. Većina budžeta za bezbednost ipak ne ispunjava ni jedan od tih uslova. Izdvajanja unutar budžeta su neprozirna, a ukupni izdaci, koji mogu sadržati sredstva niza ogranaka, ostaju nejasni. U zemljama sa širokim vanbudžetskim aktivnostima, samim vladama često nedostaju precizni podaci. Zbog toga se ne može upotrebiti glavno merilo odgovornosti – upoređivanje planova i izvršenja. Predstavnici ministarstva odbrane i drugih delova izvršne grane moraju imati tehničko znanje o odbrani kako bi donosili odgovarajuće odluke o politici odbrane, izradi budžeta i nabavci. Rešavanje vanbudžetskog problema često je čisto političke prirode i iziskuje dugoročne temeljne promene civilno-vojnih odnosa“.

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

Troškovi odbrane i bezbednosti koji se mogu i ne mogu kontrolisati

Ako je na skupštini da nadzire bezbednosni sektor i da bude sposobna da proceni treba li sredstva trošiti na bezbednosne službe ili na druge delove vlasti, ona mora da ima pristup relevantnim budžetskim dokumentima kako bi bilo osigurano finansijsko poštenje. Davanje samo ukupne sume skupštini narušilo bi načelo određenosti, jedno od načela ispravne izrade budžeta (videti gore). Skupština ne može da ispuni ustavnu dužnost provere i nadzora budžeta za odbranu ako joj nisu dostavljeni pojedinačni podaci.

Skupština treba da ima pristup svim dokumentima budžeta za odbranu. U nekim zemljama (na primer Danska i Luksemburg) skupštini se čak dostavljaju podaci o pojedinačnim stavkama, koje su najdetaljniji nivo budžeta. S druge strane, u drugim državama (na primer Francuska, Grčka, Poljska) jedino skupštinski odbori za odbranu dobijaju podatke o detaljima budžeta za odbranu. Sa stanovišta dobre vladavine, trebalo bi jamčiti ili odboru (ako je potrebna tajnost) ili skupštini pristup svim budžetskim dokumentima. Isti postupak treba primeniti na druge bezbednosne službe, naročito na obaveštajne.

Poverljivost budžeta bezbednosnih službi treba da bude u skladu sa zakonom, naročito sa zakonom o slobodi informisanja (videti Okvir 57).

Pri raspravi i glasanju o budžetu za bezbednost, sloboda skupštine da ga menja ograničena je obaveznim izdacima (na primer ugovor o nabavci potpisan prethodnih godina) i programima zasluge (na primer penzije i zdravstveno osiguranje za vojno osoblje). Ti izdaci se mogu menjati samo na duge staze.

Okvir 57

Tri nivoa poverljivosti budžeta za bezbednost

Poslanici moraju da obezbede ravnotežu između potrebe za poverljivošću podataka u posebnim prilikama, izdvajanja za budžet za odbranu i odgovornosti. Jedan od načina je podela budžetskih predloga na sledeće nivoe poverljivosti:

- ▷ Opšti budžet za odbranu koji se podnosi skupštini;
- ▷ Poverljivi kapitalni i operativni izdaci koje može da pregleda pododbor za budžet odbrane i vojne troškove;
- ▷ Izdaci vezani za više nivoe vojne poverljivosti koje može da razmatra reprezentativna grupa članova odbora za kontrolu. Toj grupi treba dati pristup poverljivim dokumentima u skladu s postojećim procedurama propisanim zakonom o tajnama.

Izvor: Ravinder Pal Singh, Arms Procurement Decision Making Processes, vol. 1, OUP, Oksford, 1998.

Vidljivost protiv zloupotrebe javnih sredstava i korupcije

Skupština igra ključnu ulogu u utvrđivanju da vlada ne zloupotrebljava javna sredstva. Pokazano je da su takve zloupotrebe naročito moguće kada je u pitanju budžet dodeljen bezbednosnom sektoru zbog njegove specifične prirode – složenih tehničkih pitanja i zahteva strateške sigurnosti.

Vidljivost i odgovornost u izradi budžeta za odbranu su *sine qua non* delotvorne skupštinske kontrole bezbednosnog sektora. Vidljivost je preduslov odgovornosti, što je samo po sebi ključno za dobru vladavinu. Otud su ova dva koncepta ključna za čitav budžetski ciklus.

„Kako opšti manjak odgovornosti i javnosti budžeta za odbranu može [...] pothranjivati brige o veličini, mogućnostima i namerama oružanih snaga neke zemlje, povećana vidljivost skreneće pažnju na vojne izdatke i smanjiti potencijal neizvesnosti i nesporazuma koji može voditi sukobima“.

Paul George: „Defence Expenditures in the 1990's: Budget and Fiscal Policy Issues for Developing Countries“, 2002.

Opštepriznato je da preterani vojni trošak skreće dragocene resurse koji bi mogli da budu korišćeni za smanjenje siromaštva i društveni razvoj. Narodnim predstavnicima treba obezbediti podatke zašto se i kako izvršavaju planovi organizacije bezbednosti društva, pošto se to radi pomoću poreza koji daju građani. Zloupotreba je naročito

Štetna u državama u razvoju. Vlada je, u skladu s težnjom ka dobroj vladavini, takođe obavezna da u obzir uzme mišljenje javnosti pri razmatranju bezbednosnog sektora. Skupština treba da obezbedi da budžet za odbranu uravnotežuje razvoj i potrebe bezbednosti. Mnogi problemi mogu da ometaju delotvornu skupštinsku kontrolu budžeta bezbednosnog sektora, kao što je naglašeno u narednom okviru.

Okvir 58

Glavni problemi koji sprečavaju delotvornu budžetsku kontrolu bezbednosnog sektora

- ▷ **Odsustvo ustavnog okvira** – Teškoće mogu narasti zbog nedostatka jasnog ustavnog okvira koji ovlašćuje poslanike da nadziru delatnosti bezbednosnog sektora.
- ▷ **Manjak podataka** – Blisko povezan s nedostatkom ustavnog okvira jeste nedostatak zakona o slobodi informisanja koje pomaže otkrivanju osetljivih podataka. Stoga nesavršenost i dvosmislenosti zakonskog okvira mogu da spreče napore skupštine u nadziranju. Posledica je da su javnost i skupština uskraćene za odgovornosti na koje polažu pravo u zdravom demokratskom sistemu.
- ▷ **Vanbudžetske delatnosti i izvori prihoda bezbednosnog sektora** – Prava priroda i koristi vanbudžetskih izvora prihoda bezbednosnog sektora za posebne delatnosti (naročito komercijalne prirode, poput profita vojnih preduzeća ili pružanja usluga) nisu uvek poznati skupštini ili čak zvaničnicima ministarstva. Te delatnosti bi trebalo razjasniti skupštini, kao i sve druge načine finansiranja bezbednosnog sektora.
- ▷ **Skrievanje izdataka odbrane** – Izdaci bezbednosnog sektora na penzije, infrastrukturu, prevoz itd. često se prenose u budžete drugih ministarstava i sektora, poput socijalne zaštite, železnice itd. Ovakva praksa lažno prikazuje budžet za odbranu i ometa javnost i skupštinu da valjano ocenjuje prave izdatke za odbranu.
- ▷ **Slabi mediji** – Mnoge zemlje imaju slabe medije (u smislu manjka stručnosti i resursa) koji ne prate dovoljno rad bezbednosnog sektora i skupštine. To širu javnost lišava tekućih i najnovijih podataka o delatnostima njenih predstavnika i delova bezbednosnog sektora.
- ▷ **Premalo vremena za odgovarajuću pomnu kontrolu** – Kao što je već istaknuto, premalo vremena za proučavanje budžeta za odbranu ometa delotvoran skupštinski nadzor.
- ▷ **Nedostatak infrastrukture** – Mnogim skupštinama nedostaje infrastruktura, stručnost i osoblje za obavljanje svih potrebnih zahteva i obezbeđivanje da izvršna vlast odgovara ljudima kojima služi.

Budžetska kontrola u zemljama u procesu demokratizacije

Talas demokratizacije koji je zapljusnuo Evropu tokom devedesetih godina 20. stoleća pokazao je da se razvoj ideje i prakse skupštinskog nadzora naročito odnosi na zemlje u demokratizaciji. Atrfile 59 omogućava bolji uvid u budžetsku praksu zemalja jugoistočne Evrope koje su ugrađivale svoje političke sisteme u otvoreniji i odgovorniji okvir.

Okvir 59

Postupci kreiranja budžeta za odbranu u nekim zemljama Balkana

Albanija: Kancelarija za upravljanje budžetom osnovana je u oktobru 2000. godine. Objavljen je Dokument o politici odbrane koji daje pregled potreba odbrane do 2008. godine. Ministarstvo odbrane odgovorno je za proces izrade budžeta.

Bugarska: Narodno sobranje proteklih 10 godina raspravlja o budžetu za bezbednost. Opšta je ocena da je Sobranje postepeno popravlja mogućnost nadzora ka potpunom skupštinskom nadzoru bezbednosnog sektora.

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija: Ministarstvo odbrane sprema predlog i potom ga upućuje Ministarstvu finansija. U toj fazi se uspostavlja dijalog s drugim ministarstvima kako bi predlog bio usklađen s mogućnostima zemlje, a onda se budžet šalje vladi, koja ga posle mogućih ispravki prosledjuje skupštini. Ministar odbrane predstavlja predlog budžeta Odboru za unutrašnje poslove i odbranu. Posle glasanja, budžet se piše u obliku predsedničkog dekreta. Budžet za odbranu predstavlja 2,12 odsto BNP.

Rumunija: Ministarstvo odbrane primenjuje Sistem planiranja, programiranja, izrade budžeta i procene (SPPBE) od januara 2000. godine. Cilj je između ostalog poboljšanje otvorenosti svih aktivnosti bezbednosnog sektora. U proces izrade budžeta uključeno je nekoliko skupštinskih odbora: za odbranu, javni red, državnu bezbednost, budžet, finansije i banke. Relevantna odeljenja unutar Ministarstva odbrane su za odnose s skupštinom, zakonodavstvo, usklađivanje i odnose s javnošću. Glavni dokument o planiranju odbrane objavljuje se na Internetu.

Hrvatska: Vlada predlaže budžet, koji se dostavlja skupštini i objavljuje u službenom biltenu. Proces izrade budžeta traje od jula do novembra i prolazi kroz ministarstva finansija i odbrane. Skupština odlučuje jedino o ukupnoj sumi budžeta za odbranu, ali nema ovlašćenja kad je reč o njegovoj strukturi.

Šta kao poslanik možete da učinite

Bezbednosni sektor u budžetskom ciklusu

- ▷ Postarajte se da skupština obraća pažnju na bezbednosni sektor u četiri glavne faze budžetskog ciklusa: priprema budžeta, odobravanje, izvršenje i revizija izdataka.
- ▷ Obezbedite nadzor od zakonom uspostavljenih revizorskih ustanova.
- ▷ Skupštinska revizija i druge nadzorne institucije trebalo bi da povezuju političke ciljeve s budžetskim zahtevima i ishodima (revizija izvršenja).

Delotvorna parlamentarna delatnost u obezbeđivanju otvorene izrade budžeta za bezbednost

- ▷ Tražite da budžet bude pripremljen uz poštovanje načela delotvorne izrade budžeta prikazane u ovom poglavlju.
- ▷ Pokušajte da dobijete pomoć nezavisnih stručnjaka koji mogu da budu od pomoći skupštini ili Vama u proceni da li su predložena izdvajanja za bezbednost od važnosti i primerena i da li su javno predstavljena.
- ▷ Obezbedite da bezbednosne službe koriste savremene metode finansijskog planiranja i izrade budžeta, koje skupštini omogućuju da valjano proceni odbrambene troškove i razume odnose između ciljeva, finansijskih ulaza i izlaznih rezultata.
- ▷ Proverite situaciju u svojoj skupštini po tačkama datim u Okviru 58 i pokrenite sve inicijative moguće u Vašem političkom kontekstu radi lečenja ili obuzdavanja određenih slabosti.

Nadgledanje budžetskih izdataka za bezbednost

Skupština i državna revizorska služba

Odgovornost skupštine za budžet za bezbednost ni slučajno se ne zaključuje usvajanjem. Skupština treba da nametne svoje nadzorne i revizorske funkcije, imajući na umu da je predstavljanje potpuno pregledanih računa skupštini deo demokratskog procesa i da proces revizije treba da uključi i pregled svota i pregled rezultata. Računi i godišnji izveštaji službi bezbednosti važan su izvor za skupštinsku procenu kako je novac trošen u prethodnoj budžetskoj godini.

U nadzornoj funkciji, skupštini bi trebalo da pomogne nezavisna ustanova, državna revizorska služba (pod nazivima Generalni revizor, Državna revizorska služba, Budžetska služba ili Komora za obračun) koja bi trebalo da bude uspostavljena ustavnim zakonom kao ustanova nezavisna od izvršne, zakonodavne ili sudske vlasti. Skupština bi, u stvari, trebalo da se postara da Generalni revizor:

- ✓ bude imenovan od skupštine i da ima jasno definisano trajanje mandata;
- ✓ ima zakonska i praktična sredstva i resurse za nezavisno obavljanje zadatka;
- ✓ ima nezavisna ovlašćenja da u svakom trenutku izvesti skupštinu i njen odbor za budžet o bilo kojem pitanju povezanom sa izdacima.

Skupština bi trebalo da obezbedi da pravne sankcije budu uključene u zakon i da budu primenjene u slučajevima korupcije i zloupotrebe državnih resursa od zvaničnika i političkih tela. Skupština bi takođe trebalo da obezbedi primenu pomoćnih sredstava u slučaju omaške.

Okvir 60

Generalni revizor

„Bez obzira potpada li pod izvršnu, zakonodavnu ili sudsku vlast, revizorska služba obavezno mora da bude potpuno nezavisna i zaista samostalna. Takođe bi trebalo da raspolože primerenim resursima za ispunjenje svog zadatka. Njena funkcija je trostruka:



Finansijski nadzor

Revizorska služba mora da potvrdi tačnost, pouzdanost i temeljitost finansija svih organa izvršne vlasti i javnih resora. Ona mora da potvrdi da su sve finansijske operacije izvršene u skladu s propisima o javnim sredstvima. U kontekstu te nadzorne funkcije, revizorska služba mora da ispuni zadatak povezan s nadležnošću nad javnim računovodama i zvaničnicima koji ovlašćuju isplate. Svi oni moraju da budu odgovorni za novac kojim upravljaju, osim u slučajevima otpuštanja ili oslobađanja od odgovornosti. U slučajevima pronevere ili korupcije, Revizorska služba po službenoj dužnosti prijavljuje nalaze sudu.

Pravni nadzor

Revizorska služba mora da potvrdi da su svi javni izdaci i prihodi u skladu sa zakonom o upravljanju budžetom.

Obezbeđivanje ispravne upotrebe javnih sredstava

Savremena revizorska služba koja funkcioniše u interesu dobre vladavine treba da obezbedi ispravnu upotrebu javnih sredstava na osnovu sledeća tri merila:

- (i) **Dobijanje prave vrednosti za utrošeni novac:** garantovati da su resursi kvalitativno i kvantitativno optimalno korišćeni;
- (ii) **Efektivnost:** pokazuje u kojoj su meri ispunjeni ciljevi i namere;
- (iii) **Efikasnost:** pokazuje jesu li resursi optimalno korišćeni u postizanju rezultata.

Ovaj naknadni nadzor sprovodi se na inicijativu revizorske službe ili skupštine“.

Izvodi iz Generalnog izveštaja sa seminara IPU „Skupština i budžetski proces, uključujući perspektivu pola“, Bamako, Mali, novembar 2001

Revizija budžeta za bezbednost u praksi

Revizija budžeta za bezbednost u stvari je dosta složen proces za skupštinu, koji uključuje analizu revizorskih izveštaja o pitanjima neposredno ili posredno povezanim s bezbednošću (na primer, trgovina, industrija, komunikacije ili novčane transakcije). Najveći izazov može da bude upostavljanje veza između ovih naizgled nepovezanih delatnosti.

U praksi, ministarstva ključna za bezbednost (tradicionalno ministarstva odbrane, unutrašnjih poslova, trgovine i industrije; u skorije vreme ministarstva komunikacija i finansija) treba skupštini redovno da podnose potpuno dokumentovane izveštaje o tome kako troše dodeljena im sredstva. Skupštinska procedura može da uključi godišnje izveštaje ministarstava, ispitivanje svake stavke u odgovarajućim odborima, reviziju godišnjeg obračuna svakog ministra, posebne rasprave o svakom ministarstvu.

Idealno, proces revizije bi skupštini trebalo da omogućiti da oceni da li je budžetski ciklus poštovao zakonitost, efikasnost u trošenju i efektivnost u postizanju postavljenih ciljeva.

Okvir 61

Uloga Nacionalne revizorske službe Velike Britanije u parlamentarnom nadzoru bezbednosnog sektora

Osnovana kao nezavisno telo 1983. godine, pod vođstvom generalnog kontrolora i revizora (C&AG^{*}), britanska Nacionalna revizorska služba (NAO^{**}) izveštava Parlament o trošenju vladinog novca. Kancelarija obavlja finansijske revizije i izveštava o vrednosti dobijenoj za utrošeni novac.

▷ Finansijske revizije

Prema zakonu, C&AG i NAO odgovorni su za reviziju bilansa svih vladinih resora i službi i podnošenje nalaza Parlamentu. Kao i od drugih revizora, od C&AG se očekuje mišljenje o bilansima, odnosno o tome da li su lišeni materijalno netačnih tvrdnji. On takode treba da potvrdi da transakcije u računima imaju odgovarajuće parlamentarno odobrenje. Ako NAO utvrdi materijalno netačne tvrdnje, C&AG daje stručno mišljenje. I kada nema materijalnih grešaka ili neregularnosti u bilansima, on ipak za Parlament može da pripremi izveštaje o drugim značajnim pitanjima. Takve izveštaje razmatra Odbor Donjeg doma za javno računovodstvo.

▷ Revizija vrednosti dobijene za utrošeni novac

C&AG svake godine Parlamentu preda oko 50 izveštaja o vrednosti novca koji su vladini resori i druga javna tela stekli svojim resursima. NAO ispituje i izveštava o ekonomičnosti, efikasnosti i delotvornosti javnih izdataka. Izveštaji mogu da prikažu slabosti ili istaknu dobar rad, a takode se usredsređuju na davanje preporuke o postizanju povoljnih promena. NAO veruje da je vlada uštedela 1,4 milijarde funti primenom svih preporuka datih u protekle tri godine. Izveštaji o vrednosti dobijenoj za novac utrošen u odbranu uključivali su raznovrsne teme, poput logistike za helikoptere, borbene identifikacije, remonta i popravke kopnene opreme, smanjenja zaliha i obnove glavne zgrade Ministarstva odbrane. NAO takode izveštava o toku 30 najvećih projekata nabavke.

▷ Odnosi s Parlamentom i ciklus odgovornosti

Odnosi s Parlamentom i naročito s Odborom za javno računovodstvo osnovni su rada NAO. Prema zakonu, C&AG je službenik Donjeg doma i njegov rad se predstavlja Parlamentu. Tako funkcioniše ciklus odgovornosti. Kad vladino telo potroši novac, C&AG može da izvesti Parlament o regularnosti, ispravnosti i vrednosti utrošenog novca. Odbor za javno računovodstvo može da uzima dokaze o izveštaju od najvišeg zvaničnika tog javnog tela i da daje preporuke na koje vlada mora da odgovori. Pored toga, NAO odgovara na više od 400 poslaničkih pitanja o stvarima povezanim s javnim izdacima.

Izvor: Tom MekDonald, Viši revizor za odbranu, Državna revizorska služba, Velika Britanija, 2002.

* Controller and Auditor General
** National Audit Office

Suštinski elementi revizorskih službi

Revizorska služba jedno je od najvažnijih sredstava skupštinskog nadzora. Da bi bila delotvorna, treba da ima sledeće odlike:

- ✓ Zakonsko revizorsko telo izveštava skupštinski odbor za računovodstvo, koji treba da se razlikuje od budžetskog odbora;
- ✓ Treba da ima pristup poverljivim dokumentima radi razumevanja odluka, ali ne sme se javno pozivati na takva dokumenta;
- ✓ Treba da je multidisciplinarno sposobna, uključujući stručnost u bezbednosnom sektoru, upravljanju odbranom, tehničkim, finansijskim i pravnim aspektima.

Okvir 62

Gruzinska skupštinska i budžetska kontrola

Na kraju 2001. godine, gruzinski poslanici odlučili su da, zbog neslaganja o osnovnim ciframa i nedostatka vremena za raspravu, mesec dana odlože skupštinsku raspravu o budžetu za 2002. godinu, pošto je vlada podnela predlog budžeta suviše kasno. Istovremeno, uz pomoć američkih stručnjaka, ministarstvo odbrane izradilo je prvi budžetski program za odbranu. Poslanici su imali priliku da vide osnovnu strukturu delova oružanih snaga i daju osnovano mišljenje o izdacima za odbranu. Pored toga, predlog budžeta bio je u skladu s NATO standardima: svi izdaci su podeljeni na tri bloka: osoblje, održavanje borbene gotovosti i investicije.

Glavni problem sa stanovišta skupštinske kontrole bio je taj što je skupština odobrila budžet krajem januara 2002. godine, a takođe i to što (a) su predsednik, ministar finansija i ministar odbrane izrazili različita mišljenja o pitanju optimalnih izdataka za odbranu; (b) je u poslednjem trenutku bilo promena u iznosima budžetskih stavki koje nisu objašnjene zakonodavcima; (c) poslanici nisu obavesteni o predloženom vremenskom rasporedu smanjenja osoblja u ministarstvu odbrane i finansijskim posledicama te mere. Istovremeno, budžetski akti vladinih službi, koji nisu bili uključeni u zakon o budžetu, u stvari su izmakli skupštinskoj kontroli.

Na kraju je budžetski program za odbranu znatno pogodan, pošto je skupština odobrila samo 38 miliona GEL za izdatke odbrane, dok je programom tražen 71 milion GEL. U tom smislu predsednik i Savet za nacionalnu bezbednost moraju da odluče kako da podele budžetska sredstva na različite strukture vlasti. Skupština je mogla da iskoristi tu dragocenu priliku da izvrši demokratsku kontrolu kroz skupštinsku proceduru i raspravi i odobri budžet.

*Izvor: David Darčiašvili, načelnik Odseka za skupštinska istraživanja
Skupštine Gruzije, 2002.*

Šta kao poslanik možete da učinite

Delotvorna nezavisna revizija

- ▷ Postarajte se da osnivanje vrhovne revizorske ustanove bude sadržano u ustavu ili zakonu, uključujući:
 - Prirodu i opseg odnosa državne revizorske ustanove i skupštine;
 - Potreban nivo nezavisnosti državne revizorske ustanove i njenih članova i zvaničnika, kao i njenu finansijsku nezavisnost;
 - Da skupština ispita i nadgleda vladine reakcije i mere koje slede izveštaju revizorske službe i skupštinskog odbora za javno računovodstvo.
- ▷ Proverite da li su načela Limske deklaracije o smernicama revizorskih pravila – koja se mogu naći na sajtu Međunarodne organizacije za vrhovne revizorske ustanove (www.intosai.org) – izražena u vašem nacionalnom zakonodavstvu i praksi.

Revizija zakonitosti, revizija regularnosti i revizija izvršenja

- ▷ Postarajte se da državna revizorska ustanova pokriva ta tri vida bezbednosti.
- ▷ Postarajte se da, čak i ako je proces revizije bezbednosnih izdataka obavljen naknadno, skupština nauči sve neophodne lekcije i uzme ih u obzir kada na red dođe komentarisanje novih sredstava za tu namenu.
- ▷ Većina revizorskih izveštaja svodi se na reviziju finansijskih pitanja. Zakonom propisana revizorska ustanova trebalo bi da bude sposobna da sprovodi detaljnu reviziju izvršenja pojedinih projekata ili da upotrebi spoljne savetnike za nezavisnu procenu, ako organizacija nema odgovarajući nivo stručnosti.
- ▷ Zakonom propisana revizorska ustanova takođe treba da obavlja reviziju funkcionisanja finansijskih odseka unutar službi bezbednosti.

Deo VII

**Ljudi u bezbednosnom
sektoru:
Obezbeđivanje profesionalizma
i demokratskog nadzora**

Unapređivanje demokratskih vrednosti unutar bezbednosnog sektora

Potrebno je unaprediti demokratsko obrazovanje i stav oružanih snaga da bi vojska bila dobro ugrađena u društvo i da ne bi predstavljala pretnju demokratiji. Iskustva u različitim delovima sveta zaista su pokazala da vojska koja nije ispravno vođena i demokratski kontrolisana, ili nije potpuno utkana u društvo, može predstavljati niz pretnji demokratiji:

- ✓ uspostavljanje protivustavnog uticaja ili čak izvođenje vojnog puča;
- ✓ obavljanje neodobrenih vojnih ili komercijalnih radnji;
- ✓ trošenje isuviše mnogo resursa potrebnih drugim delovima društva;
- ✓ zloupotreba javnih sredstava;
- ✓ kršenje ljudskih prava (na primer, krađa, pljačka, nezakonita upotreba sile ili silovanje).

Mehanizmi stvaranja demokratske naravi među pripadnicima bezbednosnog sektora

Unapređivanje demokratskih stavova oružanih snaga znači stvaranje mehanizama unutar vojne organizacije koji doprinose svesti i poštovanju demokratskih vrednosti i ustanova, kao i načela ljudskih prava. Nužno je da ti unutrašnji mehanizmi dopunjavaju skupštinsku, izvršnu i civilnu kontrolu oružanih snaga. Sledeći činioци mogu pomoći snaženju demokratskih sklonosti ljudi u uniformi.

Odanost ustavu i državnim ustanovama

Dobra vladavina uključuje usađivanje vrednosti javne službe i etike potčinjavanja vladavini prava i poštovanja ustava i državnih ustanova u bezbednosni sektor. Vojnici i drugi čuvari demokratskog društva treba da se zakunu na vernost ustavu i državnim institucijama, a ne određenom političkom vođi. Ovakva „nelična“ zakletva simbolizuje da bezbednosne službe nisu odane trenutnoj vlasti, već ustavu i zakonima koje su doneli legitimni narodni predstavnici. Civilni nadzor bezbednosnog sektora treba da sadrži svest o preciznoj prirodi vojničke zakletve i šta valja činiti kako bi bila sprovedena.

Dobro definisan unutrašnji poredak bezbednosnog sektora

Učvršćivanje zakonskog okvira unutrašnjeg poretka bezbednosnog sektora ključno je sa stanovišta demokratskog nadzora. To sadrži:

- ✓ ograničavanje ustavnih prava njegovih članova;
- ✓ donošenje ili promena zakona o vojnoj obavezi, o vojnoj službi, vojnog krivičnog zakona, postavljanje zakonskog okvira u skladu sa ženevskim konvencijama;
- ✓ obaveza nepoštovanja protivzakonitih naređenja.

Iako ustavi većine zemalja svim građanima jamče prava i osnovne slobode, zakonima se ta prava mogu ograničiti pripadnicima oružanih snaga, ako to zahtevaju određene vojne dužnosti. Stoga vojnici u načelu imaju ista prava kao i ostali građani, jer vojnici su građani u uniformi. Ograničenja se tiču slobode govora – jer oni imaju pristup poverljivim dokumentima, slobode kretanja – koja može uticati na vojnu i bezbednosnu gotovost i prava da budu izabrani na politički položaj. Ne ograničavaju građanska prava vojnika sve demokratske države u istoj meri. U skandinavskim zemljama i u Nemačkoj i Holandiji, na primer, pripadnici oružanih snaga imaju pravo osnivanja i pristupanja sindikatima. U nekim drugim državama vojnici jedino imaju pravo osnivanja i pristupanja strukovnim udruženjima. U svim slučajevima, međutim, ograničenja su precizno opisana u zakonima i uvek se neposredno odnose na poseban položaj vojnika i nacionalne bezbednosti.

Vojna strukovna udruženja i sindikati

U mnogim državama zabranjeno je osnivanje ili pristupanje sindikatima radi zaštite interesa dobrovoljačke i/ili regrutovane vojske. Uobičajeni argument protiv vojničkih sindikata je to da bi oni mogli narušiti disciplinu i poredak oružanih snaga. Neke druge države, u skladu sa članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, vojnicima dozvoljavaju osnivanje i pristupanje strukovnim udruženjima ili čak sindikatima. To su Austrija, Belgija, Danska, Irska, Luksemburg, Mađarska, Nemačka, Norveška, Portugalija, Rusija, Slovenija, Slovačka, Finska, Holandija, Češka, Švajcarska i Švedska. U tim zemljama vojnička strukovna udruženja i sindikati imaju različita prava, u zavisnosti od vrste udruženja. Svugde imaju pravo konsultovanja ministra odbrane, a negde čak i pravo pregovaranja o uslovima zaposlenja. U oba slučaja unapređuju zdravstvene i bezbednosne uslove vojnika i pružaju oslonac članovima, na primer u slučajevima pravnih sporova s poslodavcem. Postoje dve evropske organizacije vojnog osoblja. U Briselu je EUROMIL, jedina evropska organizacija vojnog osoblja, bez obzira na status. Druga organizacije je Evropski savet regrutnih organizacija u Stokholmu.

Okvir 63

Preporuke Saveta Evrope o pravu na udruživanje profesionalnih pripadnika oružanih snaga

1. Parlamentarna skupština podseća (...) da profesionalnim pripadnicima oružanih snaga, pod normalnim okolnostima, daruje pravo udruživanja, uz zabranu prava na štrajk (...)
4. Proteklih godina, vojske određenih zemalja članica prešle su sa regrutnog sistema na čisto profesionalni. Posledica toga je da vojnici sve više postaju 'obični' zaposleni, čiji je poslodavac ministarstvo odbrane, i koji treba da poseduju sva prava zaposlenih određena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i Evropskom socijalnom poveljom.
5. Pripadnici oružanih snaga, kao, građani u uniformi, treba da uživaju puna prava, kad vojska nije u akciji, da osnivaju, pristupaju i aktivno učestvuju u posebnim udruženjima za zaštitu njihovih strukovnih interesa u okvirima demokratskih ustanova, pri obavljanju službenih dužnosti.
6. Pripadnici vojske treba da uživaju ista prava, uključujući pravo pristupanja legalnim političkim strankama.
7. Stoga Skupština preporučuje da Savet ministara pozove vlade država članica:
 - i. da pripadnicima oružanih snaga i vojnom osoblju dozvole da se organizuju u strukovna udruženja s pravom pregovaranja o pitanjima plata i uslova rada;
 - ii. da pripadnicima oružanih snaga ukinu sadašnja nepotrebna ograničenja prava na udruživanje;
 - iii. da pripadnicima oružanih snaga i vojnom osoblju dozvole članstvo u legalnim političkim strankama;
 - iv. da uključe ta prava u vojne propise i zakone država članica;
 - v. da ispituju mogućnost osnivanja kancelarija ombudsmana kojem vojno osoblje može da se obrati u slučaju radnih ili drugih sporova u vezi sa službom.
8. Skupština takođe poziva Savet ministara da ispita mogućnost dopune člana 5 prerađene Evropske socijalne povelje tako da glasi: „Radi obezbeđivanja ili unapređenja slobode zaposlenih ili poslodavaca da osnivaju lokalne, nacionalne ili međunarodne organizacije za očuvanje svojih privrednih i socijalnih interesa i da pristupaju ovim organizacijama, strane se obavezuju da državni zakon neće sprečavati ili biti primenjivan tako da smanjuje tu slobodu. Opseg primene jamstava iz ovoga člana koja bi se primenjivala na pripadnike policije i oružanih snaga biće određen zakonima i propisima država“.

Preporuka 1572 (2002)

Parlamentarna skupština Saveta Evrope, 3. septembar 2002.

Unapređenje obrazovanja o ključnim vrednostima i normama

Cilj obrazovanja pripadnika vojske treba da bude stvaranje profesionalnih pripadnika posvećenih i pripremljenih za izvršenje zadataka. Obrazovanje treba da bude politički neutralno i ni na koji način ne treba da sadrži političku ideologiju ili elemente propagande. Treba da sadrži nastavu o demokratiji, ustavnom, međunarodnom i humanitarnom pravu i ljudskim pravima. Pružanje bezbednosnom sektoru obrazovanja i obuke o međunarodnom humanitarnom pravu i međunarodnom pravu ljudskih prava ključno je za unapređenje demokratskih vrednosti u tom sektoru. Da bi se upoznali s međunarodnim humanitarnim pravom, poslanici mogu dobiti Priručnik za poslanike br. 1, „Poštovanje međunarodnog humanitarnog prava“, koji su 1999. godine objavili Interparlamentarna unija i Međunarodni komitet Crvenog krsta. Međunarodni komitet Crvenog krsta i Kancelarija visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava pružaju tehničku pomoć državama koje žele da ojačaju sposobnost da osiguraju poštovanje međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava ljudskih prava.

Obezbeđivanje političke neutralnosti i neaktivno učešće

Službe bezbednosti treba da budu politički neutralne, tako da političkim strankama nije dozvoljeno da vode kampanje unutar kasarni. Dok je u nekim državama aktivnim pripadnicima vojske dozvoljeno članstvo u političkim strankama, u drugim, naročito u bivšim komunističkim zemljama, vojnom osoblju to nije dozvoljeno. U Poljskoj, na primer, zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova, u obaveštajnoj službi ili policiji, recimo, članstvo u političkim strankama je zabranjeno. U većini zemalja pripadnici vojske ne mogu da budu poslanici. S druge strane, u nekim zemljama poput Holandije i Nemačke, aktivni pripadnici vojske mogu da budu članovi lokalnih ili regionalnih skupština.

Službe bezbednosti kao odraz društva

U načelu, svi položaji unutar službi bezbednosti moraju da budu otvoreni za sve građane, bez obzira na pol, političku pripadnost, klasu, rasu ili veru. Glavno merilo odabira treba da bude – najbolji čovek ili žena na najboljem mestu. Mnoge države shvataju da pripadnici bezbednosnih službi, naročito policije i oružanih snaga, treba da budu ogledalo društva. Te države sprovode posebne političke mere radi podsticanja društvenih grupa nedovoljno predstavljenih u bezbednosnim službama da traže zaposlenje u njima.

Legalizacija neizvršavanja protivzakonitih ili zloupotrebljujućih naređenja

Status, obim, operacija, saradnja, davanje zadataka, izveštavanje, dužnosti i nadzor svih bezbednosnih službi regulisani su zakonima. Bezbednosne službe nemaju ovlašćenja ako nisu propisana zakonom. U slučaju vojske, posebni zakoni, poput zakona o vojnom osoblju ili vojnog krivičnog zakona, ograničavaju obim naređenja koja vojnici moraju da poštuju. U mnogim zemljama ti zakoni obavezuju svakog zapovednika da poštuje vladavinu prava pri izdavanju naređenja i time ograničavaju ovlašćenje zapovednika. Sledi da vojnici imaju dužnost da ne izvršavaju

protivzakonita (kriminalna) naređenja. Nijedan pripadnik vojske ne može da opravda svoj postupak pozivajući se na naređenje da izvrši krivično delo. Pored toga, pripadnici vojske nisu obavezni da izvrše naređenje ako nije vezano za službu ili ako narušava ljudsko dostojanstvo. To znači da su pripadnici vojske uvek pojedinačno odgovorni za svoje postupke, čak i kad im to narede pretpostavljeni.

Vrhovno vojno rukovodstvo treba ohrabriti da primerom pokaže i javno stavi do znanja da nedemokratska, protivustavna, neustavna ili nemoralna naređenja ili postupci vojnika nisu dozvoljeni. To je naročito važno za oružane snage bivših vojnih diktatura. Na primer, posle povratka Argentine demokratiji, vrhovni generali argentinske vojske objavili su da „cilj ne opravdava sredstva“ i da „ko god izda nemoralno naređenje i ko god ga poslušava, krši zakon“. Time je vrhovno vojno vođstvo jasno stavilo do znanja da svaki vojnik pojedinačno odgovara za zločine i prekršaje i da ne može da se pravda kako je ispunjavao (protivzakonita) naređenja pretpostavljenih.

Povezano pitanje je i sprečavanje i borba protiv nekažnjivosti. Ono se rešava time što nadležni administrativni ili pravosudni organi kažnjavaju svako neprofesionalno ponašanje i kršenje međunarodnog humanitarnog prava i ljudskih prava.

Uspostavljanje merila za imenovanje rukovodstva bezbednosnih službi

Vlada ili ministar odbrane imenuje na najviše položaje u bezbednosnim službama, poput načelnika generalštaba oružanih snaga ili načelnika obaveštajne službe. U nekim zemljama ta visoka imenovanja podložna su skupštinskoj raspravi i/ili odobrenju. Iako visoke zvaničnike imenuje civilno političko vođstvo, profesionalna merila su najvažnija u procesu izbora.

Civili u najvišoj upravi bezbednosti

Na kraju, ali ne i najmanje bitno, sa stanovišta dobre vladavine, bezbednosne službe, poput oružanih snaga, treba da imaju civile u najvišoj upravi. Glavni razlog je to što nadležnog ministra ne treba da savetuju samo generali već i civili, radi ravnoteže u odlučivanju.

Profesionalni etos

Profesionalni radni etos izgrađuje se praksom, propisima i politikom. Pripadnici vojske treba voljno da sarađuju s državnim ustanovama i ustavom, da budu posvećeni javnoj službi, obavljaju dužnosti efikasno i delotvorno i da ne zloupotrebljavaju vlast ili neprikladno upotrebljavaju javni novac. Važno je da se profesionalni etos odlikuje dobrovoljnom saglasnošću, a ne samo prinudnim pristankom. Dobrovoljna saglasnost znači da su pripadnici vojske unapred naklonjeni ustavu i državnim ustanovama jer su usvojili demokratske vrednosti svog društva.

Mnoge države su donele pravila koja određuju ponašanje pripadnika vojske. Primer je nemačko pravilo o profesionalnom ponašanju za oružane snage opisano u Okviru 64.

Okvir 64

Vodstvo i građansko obrazovanje u nemačkim oružanim snagama: načela „*Innere Führung*“

„(...) Tokom rasprave o osnivanju Bundesvera posle Drugog svetskog rata, koncept *Innere Führung* (moralno vodstvo i civilno obrazovanje) zamišljen je kao način reformisanja oružanih snaga svesnim odstranjivanjem prethodnih tradicija. (...) Opšte je prihvaćeno da načela *Innere Führung* nude osnovne smernice unutrašnje organizacije Bundesvera na jednoj strani, i njegove ugradnje u državu i društvo na drugoj.

(...) *Innere Führung* služi snižavanju na prihvatljiv nivo svih napetosti ili sukoba koji nastaju između prava i sloboda pripadnika oružanih snaga kao građana s jedne strane i zahteva njihovih vojnih dužnosti s druge. Ponašanje nadređenih oficira u rukovođenju mora da bude ispunjeno poštovanjem ljudskog dostojanstva – osnove našeg ustavnog poretka (...).

Spolja, cilj je podsticanje integrisanja Bundesvera kao ustanove i svih vojnika kao pojedinačnih građana u državu i društvo. (...) Cilj je odstranjivanje bilo kakvih briga da bi Bundesver mogao postati ‚država u državi‘ – što je opasnost koja svojstvena svim oružanim snagama (...).

Ciljevi *Innere Führung* su:

- ▷ potpuno upoznati pripadnike vojske s političkim i pravnim osnovom Bundesvera, kao i sa svrhom i značenjem njihove vojne misije;
- ▷ unaprediti integrisanje Bundesvera i njegovih pripadnika u državu i društvo i stvoriti veću javnu svest i razumevanje njihove misije;
- ▷ povećati spremnost pripadnika vojske da savesno izvrše dužnosti i održe disciplinu i jedinstvo unutar oružanih snaga;
- ▷ obezbediti da se unutrašnje ustrojstvo oružanih snaga organizuje na temelju poštovanju ljudskog dostojanstva i zakonskog i ustavnog poretka, kako bi se olakšalo delotvorno izvršavanje misije oružanih snaga.

Stvarni sadržaj i ciljevi *Innere Führung* u svakodnevnom životu vojske su postavljeni zakonima, naređenjima i pravilima službe. (...).

Izvor: Savezna skupština Nemačke www.bundestag.de

Na međunarodnom nivou, dosad su razvijena dva kodeksa ponašanja koja postavljaju preporučeni okvir za profesionalni etos pripadnika vojske u demokratskim društvima. Prvo je 1979. godine Generalna skupština UN podržala Međunarodni kodeks pripadnika službi unutrašnjih poslova (videti Okvir 65). To je opšti kodeks i ne odnosi se samo na uniformisane policajce, već i na javne zvaničnike koji rade u organima unutrašnjih poslova.

Okvir 65

Kodeks ponašanja pripadnika službi unutrašnjih poslova

Usvojen Rezolucijom 34/169 Generalne skupštine 17. decembra 1979.

Član 1 – Pripadnici službi unutrašnjih poslova će u svako doba ispunjavati zakonom im nametnutu dužnost, služeći zajednici i štiteći sve osobe od nezakonitih dela, u skladu s visokim nivoom odgovornosti koji zahteva njihova profesija.

Član 2 – Tokom obavljanja dužnosti, pripadnici službi unutrašnjih poslova poštovaće i štitiće ljudsko dostojanstvo i braniti i podržavati ljudska prava svih osoba.

Član 3 – Pripadnici službi unutrašnjih poslova mogu da upotrebe silu samo kad je to strogo neophodno i u meri koju zahteva izvršavanje njihove dužnosti.

Član 4 – Poverljivi sadržaji u posedovanju službi unutrašnjih poslova ostaće poverljivi, osim u slučajevima kad izvršavanje dužnosti ili potreba pravde strogo zahteva drukčije.

Član 5 – Ni jedan pripadnik službi unutrašnjih poslova ne sme naneti, navoditi ili tolerisati čin mučenja ili drugi okrutan, nehuman ili ponižavajući postupak ili kažnjavanje, niti pripadnik organa unutrašnjih poslova sme da se poziva na naređenje nadređenih ili vanredne okolnosti kao što su stanje rata ili ratne opasnosti, pretnja nacionalnoj bezbednosti, unutrašnja politička nestabilnost ili druge javne opasnosti, kao opravdanje za mučenje ili drugi okrutan, nehuman ili ponižavajući postupak ili kažnjavanje.

Član 6 – Pripadnici službi unutrašnjih poslova obezbediće punu zdravstvenu zaštitu osobama pod njihovim starateljstvom, naročito trenutnim obezbeđivanjem medicinske nege kad god je neophodno.

Član 7 – Pripadnici službi unutrašnjih poslova neće činiti nikakav čin korupcije. Oni će se takođe čvrsto odupirati i boriti protiv takvih dela.

Član 8 – Pripadnici službi unutrašnjih poslova poštovaće zakon i ovaj Kodeks. Oni će takođe, kako najbolje mogu, sprečavati i čvrsto se odupirati svakom njihovom kršenju. Pripadnici službi za sprovođenje zakona koji imaju razlog da veruju da je ovaj Kodeks prekršen, ili da će se to desiti, izvestiće pretpostavljene ili, kad je to neophodno, odgovarajuće druge vlasti i organe ovlašćene za ispitivanje ili ispravljanje.

*Napomena: Svaki član ovog Kodeksa ponašanja uključuje i komentare koji nisu ovde dati.
Ceo dokument pogledajte na www.un.org*

Drugi pravilnik ponašanja je OEBS-ov Kodeks ponašanja za političko-vojne vidove bezbednosti (videti Okvir 66). Namenjen je pripadnicima svih organizacija bezbednosnog sektora i predstavlja smernice za pripadnike oružanih snaga. Nalaže da svi pripadnici organizacija bezbednosnog sektora moraju da se pridržavaju načela zakonitosti, demokratije, neutralnosti, poštovanja ljudskih prava i pridržavanja

međunarodnog humanitarnog prava. Ističe da pripadnici vojske mogu lično biti odgovorni za kršenje humanitarnog prava. Ipak se bavi i pitanjima za koja se uobičajeno smatra da spadaju u unutrašnja nadležnost države. Kodeks tako predstavlja ključan pomak unapred u oblasti državne vlasti koja je prethodno bila brižljivo čuvana. Od kako su države članice OEBS potpisale Kodeks 1994. godine, nastavile su da razrađuju norme koje se tiču regrutacije, obrazovanja, obuke i komandovanja njihovim trupama. Ovo je povezano s važnim elementom u Kodeksu koji kaže da dalju profesionalizaciju oružanih snaga treba uskladiti s odgovarajućom demokratskom kontrolom.

Okvir 66

OEBS-ov Kodeks ponašanja o političko-vojnim aspektima bezbednosti (1994): ključne osobine

- ▷ Široki koncept unutrašnjih snaga koji uključuje obaveštajne službe, paravojne formacije i policiju. Ove odredbe potvrđuju dužnost države da drži te snage pod delotvornom demokratskom kontrolom, vlašću dodeljenom joj demokratskom legitimnošću (stavovi 20 i 21);
- ▷ Odredba o zakonodavnom potvrđivanju budžeta za odbranu i podsticanju uzdržanosti kod vojnih izdataka. Vidljivost i javni pristup podacima o oružanim snagama (stav 22);
- ▷ Politička neutralnost oružanih snaga (stav 23);
- ▷ Pripadnici oružanih snaga mogu lično da odgovaraju za kršenje međunarodnog humanitarnog prava (stav 31);
- ▷ Oružanim snagama se u miru i ratu komanduje i one se popunjavaju, obučavaju i opremaju u skladu s odredbama međunarodnog prava (stav 34);
- ▷ Pribegavanje sili u obavljanju zadataka unutrašnje bezbednosti mora da bude srazmerno potrebama prisile. Oružane snage će se na odgovarajući način postarati da izbegnu povređivanje civila ili oštećenje njihove imovine (stav 36);
- ▷ Upotreba oružanih snaga ne može da ograničava mirno i zakonito ostvarivanje ljudskih i građanskih prava građana ili da ih liši nacionalnog, verskog, kulturnog, jezičkog ili etničkog identiteta (stav 37).

*Izvor: Kodeks ponašanja OEBS, glava VII i VIII. Videti: www.osce.org
i Kodeks ponašanja OEBS: http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130*

Vojna nadležnost

Zahtevi vojne discipline zasnivaju se na mnogim uslovima koji ishode iz jedinstvene prirode vojne misije. Na primer, vojni krugovi imaju drukčiji pogled na kriminalno ponašanje od civila. Zaposleni civil nije podložan krivičnom gonjenju ako napusti

radno mesto ili loše obavi posao. Poslodavac može da ga otpusti zbog rđavog rada i odbije da ga preporuči za drugo zaposlenje, ali ne može da se osloni na krivični sud. Pripadnici vojske, s druge strane, napuštanjem položaja ili neizvršavanjem zadatka u skladu s određenim standardima ili zahtevima, izlažu sebe krivičnom gonjenju. Takvo ponašanje ne predstavlja samo zanemarivanje dužnosti, već ugrožava bezbednost i dobrobit ostalog vojnog osoblja. Drugi primeri vojnih prekršaja koje se u civilstvu ne prepoznaju su lažno prijavljivanje, dezertiranje, neodobreno odsustvo, neprisustvovanje pokretu, nepoštovanje nadređenog oficira, pobuna, pomaganje neprijatelju i spavanje na dužnosti.

Ova materija postavlja ključno pitanje koja krivična dela treba da budu u vojnoj, a koja u civilnoj nadležnosti. U načelu, vojne sudove treba ograničeno koristiti, a civilni sudovi treba da prevladaju koliko god je moguće. Vojna nadležnost trebalo bi da bude ograničena na krivična dela učinjena tokom sprovođenja vojne dužnosti i vojni propisi treba što manje da se preklapaju s civilnim krivičnim zakonom.

Važno je naglasiti da, u većini zemalja, vojni sudovi nisu deo pravosuđa, već administrativni tribunalni u sferi oružanih snaga i time deo izvršne vlasti. To znači da vojne sudije često nisu imenovane na osnovu ustavnih odredbi i uslova za imenovanje sudija. Ipak, bitno je imati na umu da vojne sudove u svakom slučaju treba da nadzire pravosuđe. U mnogim zemljama ovo se postiže uvođenjem civilnog apelacionog suda kao više žalbene instance vojnom pravosuđu.

Šta kao poslanik možete da učinite

Postarajte se da:

1. se vojno osoblje zaklinje na vernost ustavu, vladavini prava i državnim ustanovama, a ne pojedincima.
2. u obrazovanju budu promovisane ključne vrednosti i norme demokratije, građanskih prava i humanitarnog prava, kao standardni deo vojne obuke.
3. vojni oficiri ne mogu da budu poslanici.
4. izbor novih vojnika i oficira bude na osnovu profesionalnih merila.
5. se legalizuje dužnost pripadnika vojske da odbiju poslušnost nezakonitim (zločinačkim) ili zloupotrebljujućim naređenjima.
6. se vojni etos odlikuje dobrovoljnom saglasnošću, podržanom odgovarajućim kodeksom ponašanja.



7. vojna nadležnost bude ograničena koliko je moguće i da žalbe na odluke vojnih sudova mogu da se podnose civilnim krivičnim sudovima.

8. službe bezbednosti budu odgovorne – prema zakonu i u praksi – svakom od glavnih sastavnih delova države (videti napred u poglavlju o pojedinačnoj odgovornosti pripadnika vojske) i da zakonski definisani unutrašnji mehanizmi odgovornosti službi bezbednosti omogućavaju unutrašnje ispitivanje navodnih rđavih postupaka i javnih žalbi i kažnjavanje odgovornih lica, kao i nadzor nad sprovođenjem i delotvornošću ovih mehanizama. Postarajte se da skupština zahteva nezavisne istrage i da se osumnjičeni izvedu pred zakon.

Građanska prava pripadnika vojske

- ▷ Zakonski ograničite građanska prava pripadnika vojske radi (vojne) gotovosti i političke neutralnost službe.
- ▷ Treba ipak imati u vidu da ograničavanje građanskih prava mora da bude direktno povezano s jedinstvenim karakterom i zadacima službi bezbednosti, odnosno monopolom sile u društvu.
- ▷ Prihvatanje ograničenja građanskih prava treba nadomestiti delotvornim mehanizmima rešavanja pritužbi.

Poslušnost

- ▷ Zakonom odredite da pripadnici vojske, uključujući regrute, imaju dužnost da odbiju protizakonita i neetička naređenja i naređenja u suprotnosti s međunarodnim normama ljudskih prava i humanitarnog prava.
- ▷ Postarajte se da ovu dužnost sprovodi disciplinski sistem unutar bezbednosnih službi.

Zloupotrebe i korupcija

- ▷ Delujte brzo u slučajevima skandala ili prestupa, poput korupcije ili nasilja, među pripadnicima bezbednosnih službi.
- ▷ Postarajte se da se sprovede odgovarajuća detaljna istraga i u slučajevima kad je prikladno da nadležno telo odlučuje o kaznama, koje se sprovede bez odlaganja.
- ▷ Donesite zakone koji pripadnicima vojske i drugih bezbednosnih službi zabranjuju dodatno zaposlenje ili bavljenje komercijalnim poslovima, bilo kao pojedincima, bili kao grupi ili organizaciji.

Upravljanje ljudstvom u bezbednosnom sektoru

Rad za vojsku je zanimanje koje ima posebne odlike, poput fizičkih rizika, redovnih premeštanja, čestih odvajanje od porodice itd. Skupština bi trebalo da bude svesna da vojska nije „samo još jedno zanimanje“. Pravilno upravljanje kadrovima – uključujući pravilno regrutovanje, odabir, upošljavanje, isplaćivanje, obrazovanje i sistem nagrađivanja – ključni su za razvoj profesionalnog bezbednosnog sektora koji se drži demokratskih načela i poštuje vladavinu prava i civilnu vrhovnu vlast.

Skupština mora da nadgleda stvaranje i održavanje profesionalnih bezbednosnih službi. Ona treba da obezbedi da se planovi upravljanja ljudstvom razvijaju i sprovedu, vodeći ka demokratskoj i profesionalnoj radnoj snazi. Dalje bi trebalo nadzire da li se država u odnosu na vojnike ponaša kao pravičan poslodavac u pogledu plata, radnih uslova, davanja, penzija itd.

Okvir 67

Upravljanje ljudstvom: žižne tačke za poslanike

Skupština treba da bude obavještena o sledećim tačkama vladinih predloga koji se tiču upravljanja ljudstvom u bezbednosnim službama.

Opšta pitanja politike

- ▷ Da li je skupština pozvana da odobri politiku upravljanja ljudstvom u bezbednosnim službama, bilo kroz deo predloga godišnjeg budžeta ili kroz poseban dokument?
- ▷ Da li su politika upravljanja ljudstvom i politika strukture snaga realistične i priuštive iz perspektive budžeta i nacionalne privrede?

Brojnost i opšti uslovi

- ▷ Da li skupština određuje maksimalan broj pripadnika bezbednosnih službi, poput oružanih snaga, policije ili obaveštajnih službi?
- ▷ Da li skupština odlučuje o brojčanim ograničenjima prema činu?
- ▷ Da li je čitava kadrovska politika dostupna javnosti?



- ▷ Da li se skupštini podnose svi bitni podaci: ukupan sastav prema činu, plate, funkcije, upražnjena mesta itd?
- ▷ Da li se politika reforme bezbednosnog sektora bavi socijalnim posledicama otpu{tanja pripadnika bezbednosnih slu`bi?

Regrutacija i odabir

- ▷ Da li su sva radna mesta dostupna svim građanima, uključujući žene, ako je tako propisano zakonom?
- ▷ Da li je sistem regrutacije u bezbednosne službe otvoren, za razliku od zatvorenog, u kome se samo određeni segmenti društva mogu prijaviti za radno mesto?
- ▷ Koriste li se pri odabiru kandidata profesionalna merila?
- ▷ Ima li mnogo slobodnih radnih mesta u bezbednosnim službama?
- ▷ Da li je visoka stopa odustajanja posle početnog odabira?

Popuna

- ▷ Pridržava li se u praksi glavnog načela regrutovanja i unapređenja pripadnika na osnovu zasluga i kvaliteta?
- ▷ Postoji li sistem periodičnog ocenjivanja?
- ▷ Da li je ovaj sistem javan, objektivan i pravičan?
- ▷ Nude li bezbednosne službe privlačne i podsticajne profesionalne mogućnosti?
- ▷ Da li je pripadnicima službe zabranjeno da rade još jedan plaćeni posao?
- ▷ Imaju li najviši zapovednici terensko iskustvo i služe li u mirovnim misijama u inostranstvu?
- ▷ Da li ministar odbrane (ili drugi nadležni ministar) traži mišljenje skupštine ili nadležnog skupštinskog odbora pri visokim imenovanjima, poput imenovanja načelnika generalštaba?

Plata

- ▷ Jesu li vojne plate dovoljno visoke u poređenju s platama u drugim profesijama, omogućavajući bezbednosnim službama konkurentnost na tržištu rada?
- ▷ Isplaćuju li se plate na vreme?
- ▷ Da li su pripadnici oružanih snaga nagrađeni na osnovu zasluga i kvaliteta?
- ▷ Utiče li stvarni učinak na platu?
- ▷ Da li je sistem plaćanja otvoren za korisnike i širu javnost?
- ▷ Kakvo je staranje o penzionisanju i penzijskom sistemu?
- ▷ Da li je penzijski plan zadovoljavajući u odnosu na plate i povlastice ljudi u službi? Da li vojnici penzionisanjem dobijaju ili gube?

Šta kao poslanik možete da učinite

Zadaci i veličina bezbednosnih službi

- ▷ Postarajte se da zadaci oružanih snaga, kao i broj zaposlenih, budu u skladu s privrednim mogućnostima države.

Plate u bezbednosnim službama

- ▷ Postarajte se da plate pripadnika bezbednosnih službi budu ekonomski održive, ali istovremeno, koliko je god moguće, konkurentne na tržištu rada i dovoljne da obezbede dostojan život.
- ▷ Postarajte se da isplate budu redovne.
- ▷ Imajte na umu da nedovoljne plate mogu učiniti da bezbednosne službe ne budu primamljive i da obeshrabruju moguće kvalifikovane mlade pripadnike bezbednosnih službi.
- ▷ Imajte na umu da u datom okruženju nedovoljne plate i/ili neredovne isplate mogu bezbednosne službe okrenuti korupciji ili čak iznudi i nasilju.
- ▷ Finansijske prednosti i privilegije pripadnika bezbednosnih službi i njihovih čelnika ne treba da stvore ušančene interese i podstaknu ih da teže političkom uticaju. One treba da budu javne i u ravnoteži s finansijskim prednostima i privilegijama drugih državnih službenika. Privilegije treba da budu u skladu s jedinstvenim okolnostima i opasnostima poziva u bezbednosnim službama.
- ▷ Postarajte se da postoji zadovoljavajući penzijski plan.

Vojna obaveza i prigovor savesti

Ustavi bezmalo svih zemalja sadrže odredbu da je odbrana zemlje dužnost i moralna odgovornost svih građana. U nekim zemljama ta dužnost je određena zakonskom obavezom o služenju vojnog roka, kako bi svaki građanin bio spreman da služi u oružanim snagama kad god državne vlasti ocene neophodnim. Opšta vojna obaveza građana (uglavnom muškaraca) služenjem vojnog roka, često je utvrđena ustavom i uvek je predmet zakona koji određuje:

- ✓ Ko ima obavezu služenja vojnog roka
- ✓ Trajanje vojnog roka
- ✓ Mogućnosti odlaganja i izuzeća
- ✓ Postupak regrutovanja
- ✓ Kazne za izbegavanje vojne obaveze i
- ✓ Minimalnu i maksimalnu starost.

Zakonima većina zemalja je pored toga propisano i pravo odbijanja nošenja oružja, odnosno prigovor savesti i alternativna služba.

Korisnost i poželjnost opšte vojne obaveze

Mnoge zemlje i dalje imaju regrutnu vojsku. Jedan od važnih razloga je to što opštu vojnu obavezu vide dragocinim elementom demokratije i nacionalne kulture. Danas je ona ipak osporavana širom sveta. Rasprave o njenoj korisnosti i poželjnosti u savremenim vojskama vode se zbog nove prirode oružanih sukoba. Nekoliko zemalja je već ukinulo ili namerava da ukine opštu vojnu obavezu u skoroj budućnosti. Čak i Francuska, zemlja koja je „izmislila“ opštu vojnu obavezu u savremenoj istoriji, ukinula ju je 2001. godine. Neki predviđaju kraj masovne vojske i njenu zamenu potpuno dobrovoljačkim snagama, koje će biti male, visoko tehnički opremljene i pokretne.

Okvir 68

Vojna služba širom sveta

Vojna obaveza: u većini zemalja uzrast za započinjanje služenja vojnog roka je 18 godina, ali u nekim zemljama je to 16, 17, 19 ili 20 godina. Danas nekoliko zemalja prihvata žene regrute.

Dužina službe: najčešće između šest meseci i tri godine.

Prigovor savesti i alternativna služba: otprilike polovina zemalja prihvata slučajeve prigovora savesti i ima alternativnu službu.

U većini slučajeva odbijanje služenja vojnog roka povlači zatvorsku kaznu.

Izvor: Izveštaj Generalnog sekretara pripremljen u skladu s Komisijskom rezolucijom 1995/83, UNCHR, 1997. E/CN.4/1997/99

Pozitivne i negativne strane opšte vojne obaveze

Poslanici bi trebalo da imaju sledeće na umu kada analiziraju pozitivne i negativne strane opšte vojne obaveze:

Zašto zadržati opštu vojnu obavezu?

Argumenti u prilog opšte vojne obaveze naročito sadrže sledeće:

- ✓ Opšta vojna obaveza se često povezuje sa idejom demokratije, zato što je zakonska dužnost i moralna odgovornost svakog (uglavnom muškog) građanina i zato što su svi kojih se tiče u ravnopravnom položaju: svi imaju dužnost služenja bez obzira na klasu, veru ili rasu; u nekim zemljama se zanemaruje i pol, pošto se opšta vojna obaveza odnosi i na muškarce i na žene.
- ✓ Regrutovani vojnici istovremeno su i građani u uniformi i njihovo prisustvo pomaže sprečavanju da oružane snage postanu država u državi. Opšta vojna obaveza se tako može smatrati demokratskom vezom društva i oružanih snaga.
- ✓ Uopšteno govoreći, regrutne vojske su jeftinije od potpuno dobrovoljačkih vojski, jer su primanja regrutovanih vojnika mnogo niža od primanja dobrovoljaca.
- ✓ Opšta vojna obaveza sabira ljude iz svih slojeva i delova društva. Regrutovani vojnici tako u oružane snage donose raznovrsnost obrazovanja i radnog iskustva, od računovođe ili inženjera, do vodoinstalatera ili zemljoradnika. Oružane snage mogu veoma dobro da upotrebe to obrazovanje i radno iskustvo, uključujući mirovne misije – kad god one uključuju regrutovane vojnike – u kojima oružane snage doprinose izgradnji infrastrukture i ustanova u zemljama posle sukoba.

Zašto okončati opštu vojnu obavezu?

Naše istraživanje opšte vojne obaveze širom sveta ukazuje na sledeće glavne razloge za ukidanje masovnih vojski, a time i sistema regrutacije:

- ✓ Tokom proteklih 25 godina, naročito posle završetka Hladog rata, smanjene su oružane snage mnogih zemalja, pa je manji deo regruta potreban za vojnu službu (to je u nekim slučajevima proizvelo nezadovoljstvo javnosti zbog nepravedne raspodele tereta opšte vojne obaveze). Naročito su evroatlantske zemlje smanjile vojske. Čini se da su zemlje Afrike i Azije manje iskoristile dobit mira za smanjivanje vojske posle Hladnog rata.
- ✓ Oružane snage postaju sve profesionalnije i sve se više oslanjaju se na savremene tehnologije. Često je neophodna duga obuka za osposobljavanje vojnika da rukuju složenim savremenim sistemima naoružanja. Pošto regruti u načelu ne služe dovoljno dugo da bi se upoznali s tim sistemima, vojske se sve više oslanjaju na dobrovoljne profesionalne vojnike.
- ✓ Mirovne misije ne zahtevaju samo osnovne vojne veštine, nego i pregovaračke i druge veštine. Vojni rok mnogih regruta suviše je kratak za dostizanje veština i iskustva poželjnih za izvođenje složenih mirovnih misija u društvima posle sukoba.
- ✓ U nekim zemljama ustav ograničava upotrebu regrutne vojske na odbranu državne teritorije, zabranjujući upućivanje regrutovanih vojnika van zemlje.

Okvir 69

Maltretiranje regruta

U vojsci često postoji neformalna hijerarhija između mladih i starih regruta. Ona je često važna jer stariji regruti uče mlađe vojnim pravilima i tradicijama. To doprinosi društvenoj ulozi vojske. U mnogim slučajevima, međutim, stariji regruti zloupotrebljavaju nezvaničnu hijerarhiju za ličnu korist, primoravajući mlađe regrute da preuzmu njihove dužnosti i maltretirajući ih. Ako starešine nedovoljno kontrolišu tu neformalnu hijerarhiju, ona može potpuno da izmakne kontroli i proizvede situacije u kojima su mlađi regruti suočeni s maltretiranjem, fizičkim nasiljem i zastrašivanjem. Prema Evropskom savetu regrutnih organizacija (ECCO), maltretiranje je jedan od glavnih problema mladih regruta i ponekad završava ozbiljnim povredama koje mogu da budu praćene trajnim povredama, čak smrću ili samoubistvom. Maltretiranje treba sprečiti strogom kontrolom oficira, kako bi regruti i ugled vojne službe bili zaštićeni. Pored toga, unutrašnje i spoljne nadzorne ustanove moraju krivično da gone počiniocima u ekstremnim slučajevima i ponovo da vaspostave vladavinu prava unutar vojne službe.

Izvor: Ilona Kiss, *Rights of Conscripts in Peace Time*, 2001: www.dcaf.ch
i ECCO (videti Crnu knjigu o pravima regruta u srednjoj i istočnoj Evropi, 1996:
<http://www.xs4all.nl/cecco/>)

Prigovor savesti i alternativna služba

Neki ljudi na osnovu moralnih imperativa, poput vere („ne ubij“) ili ličnog ubeđenja (protivljenje nasilju), dovode u pitanje dužnost da brane otačastvo. Nije neuobičajeno da zbog nepoštovanja naređenja države budu strogo kažnjavani, čak i smrtnom kaznom.

U drugoj polovini prošlog veka pojavila se ideja prava da se odbije služenje u oružanim snagama i nošenje oružja i ona je široko prihvaćena i u nekim državama čak pretočena u zakon. To se podudarilo s okončanjem obaveznog služenja vojske u nekim državama (Belgija, Velika Britanija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemačka, Portugalija, Francuska, Holandija, i Španija).

Prigovarači savesti mogu se definisati kao osobe koje se protive nošenju oružja ili koje se protive svakoj vrsti vojne obuke i službe. Iako svi prigovarači zauzimaju stav na osnovu savesti, njihova uverenja mogu da budu iz različitih verskih, filozofskih ili političkih razloga.

Skupštinska odluka

Kako su slučajevi prigovarača savesti postajali sve češći, skupštine nekih država odlučile su da ozakone pod kojim okolnostima građani pozvani na regrutaciju mogu da je izbegnu. Ovo je bio slučaj u SAD i svim državama zapadne Evrope, gde je Grčka poslednja priznala status prigovarača savesti 1997. godine.

U državama u kojima su prigovarači savesti nepriznati, obično ih sudski gone po osnovu dezertstva ili izdaje – dva krivična dela za koja su zaprećene visoke kazne. U drugim državama postoji posebna kategorija krivičnog dela („uporna neposlušnost“) i najčešće je deo vojnih propisa.

Priznavanje prigovora savesti: ko i na osnovu čega odlučuje?

Postupak klasifikacije kao prigovarača savesti obično sadrži objašnjenje kako je osoba stekla ta shvatanja, načina na koji su ona uticala na njen život i kako se ta shvatanja sukobljavaju s vojnom službom. Odluku o tome da li je regrutu prihvaćen status prigovarača savesti najčešće donosi komisija potčinjena ministarstvu rada (Švajcarska, Bugarska), ministarstvu unutrašnjih poslova (Slovenija) ili ministarstvu pravde (Hrvatska).

Prigovor savesti kao ljudsko pravo

U aprilu 2000. godine, sledeći načela izložena u njenoj rezoluciji 1998/77, Komisija Ujedinjenih nacija za ljudska prava bez glasanja je usvojila rezoluciju 2000/34, kojom se pravo svakog pojedinca da prigovori vojnoj službi na osnovu savesti priznaje kao legitimno ispoljavanje prava slobode misli, savesti i vere, kako je navedeno u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i Međunarodnoj povelji o građanskim i

političkim pravima. Komisija je 1993. godine već priznala da je prigovor savesti pravo izvedeno iz člana 18 tog sporazuma „utoliko što se obaveza upotrebe smrtonosne sile može ozbiljno sukobiti sa slobodom savesti i prava na izražavanje religije ili verovanja“. Komisija je tada izložila da „kada je ovo pravo priznato zakonom ili u praksi, neće se praviti razlika između prigovarača savesti na osnovu prirode određenih njihovih verovanja; takođe, prigovarači savesti neće biti diskriminirani zbog neobavljanja vojne službe“.

Okvir 70

Rezolucija Komisije UN za ljudska prava 1998/77: prigovor savesti na vojnu službu

Komisija, (...)

Imajući u vidu da je Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i Međunarodnom poveljom o građanskim i političkim pravima priznato da svako ima pravo na život, slobodu i ličnu bezbednost, kao i pravo na slobodu misli, savesti i vere i pravo da ne bude diskriminiran, (...)

Priznajući da se prigovor savesti na vojnu službu izvodi iz načela i razloga savesti, uključujući duboka uverenja koja proizilaze iz verskih, moralnih, etičkih, humanitarnih ili sličnih pobuda, (...)

1. *Skreće pažnju* na svačije pravo prigovora savesti na vojnu službu kao legitimno ispoljavanje prava na slobodu misli, savesti i vere, kao što je određeno članom 18 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i članom 18 Međunarodne povelje o građanskim i političkim pravima;
2. *Pozdravlja* činjenicu da neke države priznaju pozivanje na prigovor savesti valjanim, bez ispitivanja;
3. *Poziva* države koje nemaju takav sistem da osnuju nezavisna i nepristrasna tela sa zadatkom da odlučuju da li je pozivanje na prigovor savesti u određenom slučaju iskreno, uzimajući u obzir zahtev da se prigovarači savesti među sobom ne diskriminišu na osnovu prirode njihovih posebnih verovanja;
4. *Podseća* države, koje imaju sistem obavezne vojne službe, u kojima još nema takve odredbe, na svoje preporuke da prigovaračima savesti omoguće različite oblike alternativne službe, usklađene s razlozima prigovora savesti, neorbene ili civilne prirode, u javnom interesu i nekaznene po prirodi;
5. *Ističe* da države treba da preduzmu neophodne mere suzdržavanja od podvrgavanja prigovarača savesti pritvoru i ponovnom kažnjavanju zbog nesluženja vojne službe i podseća da niko neće biti izložen ili ponovo kažnjen za prestup za koji je već osuđen ili oslobođen u skladu sa zakonom i krivičnim postupkom svake države; (...).

Rezolucija 1998/77, UNCHR

Alternativna služba

Većina država koje priznaju status prigovarača savesti zakonom predviđa da državna služba bude alternativna vojnoj. Ova alternativna služba može da ima dva glavna vida:

- ✓ Služenje u oružanim snagama bez nošenja oružja;
- ✓ Rad u socijalnim ustanovama poput bolnica, obdaništa, ustanova za invalide itd. i ponekad u nekim udruženjima građana i međunarodnim organizacijama.

Alternativna služba je obično duža od vojne. U Francuskoj je, na primer, trajala 20 meseci, dok je vojni rok bio samo 10; u Austriji traje 12 meseci, a vojni rok samo sedam meseci; u Bugarskoj 24 meseca, dok vojna traje između šest i devet meseci.

Okvir 71

Alternativna služba: slučaj Švajcarske

Švajcarska je jedna od nekoliko zapadnoevropskih država koja još ima opštu vojnu obavezu. Ona je uređena Ustavom (član 59.1), Zakonom o vojnoj organizaciji iz 1995. godine i Zakonom o vojnoj službi iz 1995. godine. Ona se odnosi na sve muškarce od 20 do 42 godine starosti i do 55 godina za više činove. Vojna služba u Švajcarskoj sastoji se od četvoromesečne osnovne obuke, uz tri sedmice svake dve godine i godišnju vežbu gađanja.

Zakon o alternativnoj službi iz 1996. godine priznaje pravo na prigovor savesti zbog etičkih, moralno-filosofskih i verskih razloga. Ministarstvo industrije i rada prima zahteve koje rešava tročlana komisija izabrana među 120 komesara koji se javljaju na javni oglas. Približno pet odsto regruta zavedu se kao prigovarači savesti. Osobe kojima se ne priznaje pravo na prigovor savesti, a koje se i dalje opiru regrutaciji, mogu da budu kažnjene sa četiri do pet meseci zatvora.

Prigovarači savesti moraju da obavljaju civilnu umesto vojne službe. Ona se sastoji iz 450 dana službe u bilo kojoj javnoj ili privatnoj organizaciji od javnog interesa. Može se služiti u bolnicama, omladinskim centrima, istraživačkim grupama pri univerzitetima, šumarskoj službi itd.

Izvor: Evropski ured za prigovor savesti (EBCO)

Šta kao poslanik možete da učinite

Opšta vojna obaveza: da ili ne?

- ▷ Pažljivo izvagajte sve argumente za i protiv u vašem nacionalnom kontekstu.
- ▷ U vezi s tim, imajte na umu značajne elemente pominjane u ovom poglavlju i vidite u kojoj su meri oni bitni u vašem nacionalnom kontekstu.

Regruti izloženi maltretiranju ili omalovažavanju

- ▷ Delujte munjevito ako se izvesti da su regruti izloženi zloupotrebi, uznemiravanju ili nasilju.
- ▷ Postarajte se da bude obavljena dubinska istraga i da, ako je prikladno, nadležni organ odredi kazne koje će biti sprovedene bez odlaganja.
- ▷ Ako u vašoj zemlji još ne postoji ombudsman za odbranu, razmotrite preporučivanje stvaranja takve ustanove s ovlašćenjima da ispituje pitanja zloupotrebe i ponižavanja regruta.

Status prigovarača savesti

- ▷ Proverite zakonski status prigovarača savesti u svojoj zemlji i razmislite o preduzimanju koraka radi definisanja toga zakonom ili za unapređivanje postojećih propisa.
- ▷ U ovom kontekstu, postarajte se da dobijete najnovije podatke o pristupu toj stvari u drugim državama i o tamošnjim zakonskim i praktičnim okolnostima.

Alternativna služba

- ▷ Proverite da li je alternativna služba u vašoj zemlji ozakonjena i u odgovarajućem slučaju razmislite o preduzimanja koraka za njeno zakonsko definisanje ili za unapređenje postojećih propisa.
- ▷ U ovom kontekstu, postarajte se da dobijete najnovije podatke o pristupu toj stvari u drugim državama i o tamošnjim zakonskim i praktičnim okolnostima.

Deo VIII

**Materijalni resursi:
Ostvarivanje efikasnog nadzora
prometa i nabavke naoružanja**

Nabavka naoružanja i vojne opreme

Politika nabavki treba da bude ishod viših planova i politike, poput koncepta nacionalne bezbednosti ili strategije odbrane. Sve zahteve za nabavke novog naoružanja ili vojne opreme treba razmatrati imajući na umu njihov uticaj i značaj za politiku nacionalne bezbednosti.

Koncept nacionalne bezbednosti pomaže postizanju stabilnosti procesa upravljanja odbranom i povećava predvidljivost dugoročne odbrambene politike. Od ključnog je značaja uskladiti ciljeve politike nacionalne odbrane s resursima dodeljenim odbrambenom sektoru i održavati ravnotežu između tog sektora i društva.

Otvorenost u nabavljanju naoružanja

U svakoj konsolidovanoj demokratiji, čitav proces izrade budžeta, naročito proces nabavke, mora da bude otvoren i odgovoran pred javnošću. Iz perspektive javne odgovornosti, potrebna je racionalna veza između politike, planova, budžeta i nabavke naoružanja. To se ne uzima svugde zdravo za gotovo. U većini zemalja, na žalost, skupština ima ograničen značaj, ako ima ikakav, u nabavci naoružanja.

Pri raspodeli sredstava ili odobravanju nabavke, ključno je da skupština proveri zakonitost takve operacije, naročito vodeći računa o međunarodnim propisima ili ugovorima kojima se ograničava proizvodnja, trgovina ili upotreba nekih vrsta naoružanja, poput Ugovora o neširenju (1968), Otavskoj konvenciji o zabrani upotrebe, skladištenja, proizvodnje i prometa protivpešačkih mina i o njihovom uništavanju (1997), rezolucija Saveta bezbednosti UN...

Skupštine mogu da se suoče s teškoćama i pri bavljenju urođenom složenosti izračunavanja troškova odbrambene opreme za višegodišnji period. To naročito pogađa zemlje u razvoju i one koje izlaze iz sukoba, čineći ih ranjivim pred spoljnim i unutrašnjim dobavljačima naoružanja koji su, prema definiciji, zainteresovani da robu prodaju po najboljoj mogućoj ceni i koji ne haju puno za zahteve demokratskog nadzora.

Skupštine iz ovih razloga imaju interes da osnivaju posebne odbore ili pododbore koji se bave nabavkom naoružanja. Čineći to, one mogu da povećaju otvorenost procesa nabavke naoružanja i prisile izvršnu vlast da bude odgovorna narodu.

Za poslanike je problem što su vlade nesklone da objavljuju podatke koji se tiču posedovanja i potreba za kupovinu krupnog konvencionalnog naoružanja (vazduhoplovi, oklopna vozila, artiljerija, radarski sistemi i sistemi za navođenje,

rakete i ratni brodovi) i što su, u velikoj meri, još nesklonije objavljivanju podataka o posedovanju i prometu manjih kategorija naoružanja (kalibra manjeg od 100 milimetara).

Pri otpočinjanju procesa nabavke naoružanja, vlada će u idealnom slučaju sarađivati sa skupštinom radi osiguravanja da neki preambiciozni plan nabavke naoružanja za državu ne postane dugoročno finansijsko breme. Programe nabavke naoružanja treba shvatiti u kontekstu ostalih javnih prioriteta. Stoga su u procesu odlučivanja bitni ne samo vojni, nego i ostali prioriteti. Skupština mora da proceni uticaj i finansijsko opterećenje nabavke naoružanja za društvo.

Okvir 72

Zašto poslanici treba da se staraju o nabavci naoružanja

- ▷ U pitanju su javna sredstva;
- ▷ Odlučivanje o sistemima naoružanja nije samo stvar tehničke stručnosti i bezbednosti, nego i odlučivanja da li novac trošiti „na topove ili na hleb“, a ako se troši na „topove“, onda na koje, koliko i zašto.
- ▷ Nabavka naoružanja ne treba da ishoduje finansijskim opterećenjem za zemlju ni kratkoročno ni dugoročno (uključujući ukupne troškove tokom celog veka trajanja naoružanja);
- ▷ Skupštinski nadzor treba da uravnoteži troškove vojnih izdataka i socijalne potrebe.
- ▷ Javnim procesom nabavke naoružanja, koji uključuje odgovornost skupštini, izbegava se korupcija, traćenje i zloupotreba javnih sredstava.
- ▷ Skupštinski i javni nadzor mogu da smanje opasnosti od regionalne trke u naoružanju.

Opravdavaju li posebne okolnosti tajnost?

Načela dobre vladavine, naročito otvorenost, moraju da vode svaki vid kreiranja političkih mera, uključujući one koji se odnose na prodaju i nabavljanje oružja. Stoga postoji potreba da bude proučeno koje posebne okolnosti mogu odlučivanje o odbrani da učine izuzetkom i opravdaju potrebu za tajnošću.

Smernice za prodaju i nabavljanje naoružanja treba da budu zasnovane na načelima otvorenosti i javne odgovornosti. Razlozi za tajnost u procesu odlučivanja koje zahteva primalac ili zemlja koja dobavlja oružje moraju jasno da budu izrečeni. Ako takvi razlozi omogućavaju korupciju pri sklapanju dogovora, onda obe strane moraju da navedu te rizike i moraju da budu određene mere za sprečavanje takve mogućnosti.

Okvir 73

Slaba ili nejasna politika nabavke naoružanja ili strogo poverljivi procesi nabavke mogu voditi...

- ▷ Nedovoljnom proučavanju razloga za nabavku sistema naoružanja;
- ▷ Nedelotvornostima u vladinom odlučivanju s nezdravim posledicama po nacionalnu i regionalnu bezbednost;
- ▷ Zabrinutosti u susednim zemljama;
- ▷ Korupciji u nabavci naoružanja i u svim vrstama odluka o vojnim nabavkama;
- ▷ Ozbiljnom narušavanju poverenja javnosti u oružane snage, koje mogu da budu diskreditovane i podvrgnute nepotrebnim kontroverzama.

Sveobuhvatno odlučivanje o nabavkama

U slučajevima kupovina krupnih sistema naoružanja, u procesu odlučivanja treba identifikovati i ugraditi metode koji se koriste u sledećim vidovima:

- ✓ Proceni procene pretnje;
- ✓ Dugoročni koncept izgradnje odbrambenih kapaciteta;
- ✓ Identifikovanje materijalnih potreba za novu opremu;
- ✓ Raspodela budžetskih sredstava za nabavku naoružanja;
- ✓ Uverenje o tehničkom kvalitetu i procesi revizije posle nabavke;
- ✓ Troškovi čitavog veka trajanja, uključujući održavanje, nadogradnju itd;
- ✓ Procena ponuda za nadoknadu i poravnanje.

Uspostavljanje parlamentarnog posmatranja i revizije na svim tim nivoima smanjiće mogućnosti gubitaka, prevara ili zloupotreba koje se uvlače u sistem odlučivanja izvršne vlasti. Da bi delotvorno sprovodila nadzor, skupština treba da zahteva da je vlada neprestano obaveštava o svim etapama procesa nabavke naoružanja. Štaviše, skupština treba da ima pravo da odluči o svim ugovorima o nabavci. Holandska skupština je primer zakonodavnog tela koje nadzire sve faze procesa odlučivanja o nabavci (videti Okvir 74).

Okvir 74

Holandska politika odbrambenih nabavki: dimenzija skupštinskog nadzora

Holandija ima dugu i čvrstu tradiciju i praksu strogog skupštinskog nadzora odbrambenih nabavki. U načelu, sve odluke o nabavkama čiji troškovi premašuju 25 miliona evra treba da prođu kroz skupštinu. Sredstvo za to je tzv. procedura nabavke. Vlada (u praksi državni sekretar za odbranu u čiju nadležnost spada odbrambeni materijal) šalje pismo, jedno od četiri vrste (A, B, C i D), zavisno od faze kupovine. Bez ulaženja u detalje, različite faze u osnovu idu od zahteva za novi sistem naoružanja (ili za sistem naoružanja koji će naslediti sadašnji) do konkretnog predloga za kupovinu sistema X od proizvođača Y.

Skupština je u položaju da utiče na odluke u svakoj fazi procesa nabavke. Kad vlada iznese potrebu za zamenu ili nabavljanje (ili predloži broj sistema koje treba nabaviti) skupština može da je odbaci ili izmeni. Konačnu odluku o nabavci skupština takođe može da odbaci ili izmeni, iako se to ne dešava često. Tokom čitavog procesa, na vladine namere uglavnom utiču četiri pisma (A, B, C i D) o kojima skupština raspravlja.

Za krupne projekte čiji troškovi premašuju 100 miliona evra uspostavljena je posebna procedura („Veliki projekti“) koja znači još detaljnije i češće izveštavanje skupštine. Tipičan primer za to jeste namera holandske vlade da učestvuje u razvojnoj fazi Združenog udarnog lovca (*Joint Strike Fighter*), američkog naslednika F-16. Postoje i drugi krupni projekti, poput Vazdušne pokretne brigade.

Sve u svemu, sadašnje stanje u Holandiji čini se zadovoljavajućim. Ima rasprava o novčanim pragovima, kao i da li je mudro ovakvo detaljno i pomno kontrolisanje ponekad sasvim tehničkih stvari. U tom se smislu postavljaju pitanja o valjanosti i nezavisnosti podataka koje pruža vlada, kao i o poželjnosti „protivdokaza“ koje bi pružio, na primer, neki nezavisni institut za odbranu. Konačno, često je raspravljana i uloga proizvođača i lobista i njihov pristup članovima Odbora za odbranu. Međutim, još se nijedan krupan incident, još manje skandal, nije dogodilo povodom ovih pitanja.

Izvor: Jan Hukema, bivši poslanik, Holandija, 2002.

Šta kao poslanik možete da učinite

Nadgledanje nabavke naoružanja

- ▷ Potrebno je da skupštinski nadzor nabavljanja naoružanja bude zakonom uređen.
- ▷ Postarajte se da skupštinski nadzor bezbednosnog sektora bude celovit i da pokriva sve vidove nabavke, pri čemu posebnu pažnju obratite na:



- Bezbednosne potrebe;
- Regionalne političke posledice u smislu verovatnoće negativnih reakcija koje bi vodile regionalnoj trci u naoružanju;
- Opterećenje budžeta (kratkoročno i dugoročno); i
- Učinke na domaću proizvodnju u privatnom i javnom sektoru.

Otvorenost i odgovornost u nabavci naoružanja

- ▷ Postarajte se da skupština ima uticaj na proces nabavke naoružanja i vojne opreme.
- ▷ Zahtevajte da detaljni i pravovremeni izveštaji o posedovanju i tehničkoj valjanosti krupnog konvencionalnog naoružanja (vazduhoplovi, oklopna vozila, artiljerija, radarski sistemi i sistemi za navođenje, rakete i ratni brodovi) i manjih kategorija naoružanja (kalibra manjeg od 100 milimetara), kao i potrebe za kupovinu novog, kad god je umereno, budu predstavljeni skupštini ili odgovarajućem odboru.
- ▷ Postarajte se da skupštini bude predstavljena dugoročna zamisao izgradnje odbrambenih kapaciteta.
- ▷ Postarajte se da pitanja tajnosti u dogovorima o nabavkama budu predstavljena skupštini ili odgovarajućem odboru i da se oni njima pozabave u zakonodavnom procesu koji omogućuje odgovornost, istovremeno održavajući vojnu poverljivost.

Analiza uticaja nabavki

- ▷ Analizirajte usklađenost plana nabavke s politikom bezbednosti.
- ▷ Postarajte se da skupština prouči i proceni finansijsko opterećenje nabavke naoružanja u poređenju s drugim javnim potrebama i socijalnim prioritetima, radi sprečavanja raskoraka koji bi pogodio razvoj i privrednu i društvenu stabilnost zemlje.
- ▷ Koristite skupštinske procedure za sprečavanje preambicioznih odluka o nabavci naoružanja. Skupština treba da obezbedi racionalnost u planovima čiji ishod neće biti dugoročno vojno opterećenje za zemlju.

Revizija nabavki

- ▷ Posmatrajte usklađenost odbrambene politike i planova, budžeta za odbranu i stvarnih troškova za naoružanje i vojnu opremu.
- ▷ Sprovedite kontrolu rada sistema naoružanja posle primene ugovora (najmanje tri tačke/faze veka trajanja naoružanja)

Skupštinski odbor za nabavke

- ▷ Ako nema skupštinskog odbora ili pododbora za nabavke, uspostavite ga, time ističući značaj veze između političkog planiranja, finansijskog planiranja i revizije, industrije odbrane i istraživanja i razvoja.
- ▷ S tim u vezi, zahtevajte i proučite podatke o uslovima, procedurama i postignućima sličnih tela u drugim skupštinama.
- ▷ Postarajte se da vašem skupštinskom telu bude omogućen pristup i korišćenje saveta stručnjaka.

Trgovina i promet naoružanja

Skupštine imaju veoma važnu ulogu u nadgledanju trgovine i prometa naoružanja. Pravila i procedure kojima se usmerava nabavka naoružanja moraju da budu u skladu s pravilima i procedurama predviđenim zakonom o državnim nabavkama, državnim budžetom i finansijskim zakonima ili zakonima o ugovoru i rešavanju sporova. Smernice politike trgovine i prometa naoružanja treba da budu zasnovane na načelima otvorenosti i odgovornosti.

Okvir 75

Promet naoružanja: određenje

Prometom naoružanja načelno se smatraju sve delatnosti u koje su uključene države i nedržavni činioci, radi nabavljanja ili prodaje naoružanja. Promet naoružanja uključuje prodaju ili trgovinu, kupovinu ili nabavku, kao i poklanjanje naoružanja.

Nacionalna politika o trgovini i prometu naoružanja

Vlada treba da predloži politiku i zakone o prodaji naoružanja i da ih iznese pred skupštinu na odobravanje. Politiku koja treba da odredi vodeća načela prodaje konvencionalnog naoružanja treba razvijati s ovim na umu:

- ✓ Uvoz i izvoz konvencionalnog naoružanja treba da bude podvrgnut nadzoru odgovarajućeg (ili odgovarajućih) skupštinskog odbora;
- ✓ Pravila o trgovini naoružanjem treba da budu u skladu s načelima Povelje UN, međunarodnim pravom i embargom UN na naoružanje, takođe da u obzir uzmu privredne, političke, etičke i bezbednosne brige zemalja uvoznica;
- ✓ Načelo otvorenosti u procesu odlučivanja radi poštenja i stručne odgovornosti;
- ✓ Mehanizmi za sprečavanje prakse neetičke prodaje treba da budu utvrđeni zakonom, na osnovu preporuka UN i drugih relevantnih preporuka i najboljih primera prakse u drugim zemljama; prodavci i kupci treba da izrade kodeks integriteta;
- ✓ Skupština treba da bude u mogućnosti da proveri da li se priroda i vrsta prodaje naoružanja odnosi na prave odbrambene potrebe zemalja uvoznika i da li su skupštine tih zemalja to overile;

- ✓ Skupštine zemalja izvoznika naoružanja treba da budu u mogućnosti da provere da li zemlje uvoznici poštuju ljudska prava i temeljne slobode i da li je u njima na snazi delotvoran proces odlučivanja o nabavkama naoružanja;
- ✓ Skupština treba da bude u mogućnosti da proveri da li će prodaja naoružanja ugroziti mir, podstaći regionalne napetosti ili oružane sukobe, generisati regionalnu trku u naoružanju ili doprineti regionalnoj nestabilnosti uvođenjem destabilišućeg sistema naoružanja, ili velikih količina lakog naoružanja; ako skupštinski odbori za odbranu započnu regionalni dijalog o pretnjama regionalnoj stabilnosti, velike nabavke i s njima povezana poverljivost koja može da omogući korupciju postaje otvorena za regionalnu raspravu;
- ✓ Potrebno je uspostaviti mehanizme sprečavanja prodaje oružja zemlji koja bi ga preprodala ili upotrebljavala u svrhu suprotnu onom što je navedeno u uvoznju potvrdi.

Skupština treba da uspostavi proceduru nezavisne revizije s ovlašćenjima propisanim zakonom, da bi državna trgovina naoružanjem bila podvrgnuta nezavisnoj kontroli i nadzoru. To mora da bude sprovedeno u skladu s načelima i smernicama koje skupština odredi. Okvir 76 sadrži primere međunarodnih ugovora i kodeksa relevantnih za nacionalnu politiku trgovine naoružanjem.

Okvir 76

Regionalni aranžmani o prometu naoružanja

▷ Evropski kodeks ponašanja

Savet Evropske unije je 8. juna 1998. usvojio rezoluciju o Evropskom kodeksu ponašanja. Namera donošenja te rezolucije bila je sprečavanje protoka naoružanja iz zemalja Evropske unije ka nestabilnim delovima sveta u kojima se mogu dešavati krupna kršenja ljudskih prava. Države članice Evropske unije tako su odlučile posle osam godina pritiska nekoliko građanskih organizacija za usvajanje odgovorne politike trgovine naoružanjem. Kodeks sadrži spisak osetljivih odredišta i daje sistem overavanja i posmatranja odredbi o konačnom korisniku, kao i sistem uzajamnog obaveštavanja i savetovanja o dodeljivanju i uskraćivanju izvoznih dozvola.

Evropski kodeks ponašanja nije pravno obavezujući za države potpisnice i nema mehanizme koji bi ih držali odgovornim zbog nepridržavanja odredbi. Na državama s oštrijim izvoznim zakonima je da ograniče izvoz kršiteljima ljudskih prava i da onda izvrše pritisak kroz mehanizam bilateralnih konsultacija.



Kodeks sadrži osam merila na koja države članice treba da obrate pažnju kad izvoze naoružanje:

- 1) „Poštovanje međunarodnih obaveza država članica EU, posebno sankcija koje proglasi Savet bezbednosti UN (...)
- 2) Poštovanje ljudskih prava u zemlji konačnog odredišta (...)
- 3) Unutrašnje stanje u zemlji konačnog odredišta, u svetlu postojanja napetosti ili oružanih sukoba (...)
- 4) Države članice neće izdati izvoznu dozvolu ako postoji jasan rizik da bi primalac koristio predloženu isporuku za agresiju prema drugoj zemlji ili kao sredstvo dokazivanja teritorijalnih pretenzija (...);
- 5) Nacionalna bezbednost država članica i teritorija čiji su spoljni odnosi odgovornost neke države članice, kao i nacionalna bezbednost prijateljskih i savezničkih zemalja (...)
- 6) ponašanje zemlje kupca u odnosu prema međunarodnoj zajednici, naročito njen stav prema terorizmu, priroda njenih savezništava i poštovanje međunarodnog prava (...)
- 7) Postojanje rizika da će oprema biti odvrćena za drukčiju upotrebu u zemlji kupcu ili ponovo izvezena pod neželjenim uslovima (...)
- 8) Usklađenost izvoza naoružanja s tehničkim i privrednim mogućnostima zemlje primaoca (...)

Izvor: <http://europa.eu.int>

▷ Organizacija Američkih Država i promet naoružanja

Regionalna otvorenost trgovine naoružanjem na američkim kontinentima unapređena je kada je 19 članica Organizacije Američkih Država (OAD) potpisalo sporazuma o prometu konvencionalnog naoružanja. Međuamerička konvencija o otvorenosti nabavke konvencionalnog naoružanja, usvojena na Generalnoj skupštini OAD u Gvatemali, od potpisnika zahteva da objave godišnje podatke o krupnom izvozu i uvozu naoružanja.

Prema članu III, „Države potpisnice godišnje će organizaciju izveštavati o uvozu i izvozu konvencionalnog naoružanja tokom protekle kalendarske godine, dajući podatke, u slučaju uvoza, o državi izvozniku i količini i vrsti uvezenog konvencionalnog naoružanja; i podatke, u slučaju izvoza, o državi uvozniku i količini i vrsti izvezenog konvencionalnog naoružanja. Svaka država potpisnica može dopuniti izveštaj bilo kojim dodatnim podatkom koji smatra relevantnim, poput oznake i modela konvencionalnog naoružanja (...).“ Pored toga, države jedna drugu obaveštavaju da li uvoze ili same proizvode konvencionalno naoružanje, kao i o tome da nije bilo nabavke (član IV).

Izvor: www.oas.org, 2002.

Poštovanje međunarodnog embarga na naoružanje

Sankcije su sredstvo međunarodne zajednice kojim ona pokazuje neodobravanje ponašanja neke države ako ta država pretili međunarodnom pravu ili međunarodnom miru i bezbednosti. Pravni osnov dat je članom 41 Povelje UN, koji Savetu bezbednosti UN omogućuje da države članice pozove da preduzmu neoružanu akciju radi obnove međunarodnog mira i bezbednosti. Od 1945. do 1990. godine, Savet bezbednosti UN nametnuo je sankcije samo dvema zemljama. Od 1990. godine, Savet bezbednosti UN nametnuo je sankcije ukupno 12 puta.

U tom smislu bi traženje „potvrde o krajnjem korisniku“, u kojoj se naznačuje gde će naoružanje završiti, moglo da bude skupštini korisno sredstvo na raspolaganju, kao deo procedure davanja dozvola za promet naoružanja. Nisu, međutim, retke zloupotrebe izvedene krivotvorenjem potvrde o krajnjem korisniku.

Registar Ujedinjenih nacija o konvencionalnom naoružanju

Generalna skupština UN je 6. decembra 1991. godine usvojila rezoluciju 46/36 L, pod naslovom „Otvorenost u naoružanju“, koja od generalnog sekretara zahteva da u centrali UN u Njujorku uspostavi i održava univerzalni i nediskriminatorni Registar konvencionalnog naoružanja, koji sadrži podatke o međunarodnom prometu naoružanja, kao i podatke koje države članice daju o vojnim zalihama, nabavci iz domaće proizvodnje i odgovarajućim političkim merama.

Registar pokriva sedam dogovorenih kategorija krupnog konvencionalnog naoružanja – tenkove, oklopna vozila, artiljerijske sisteme velikog kalibra, borbene avione, jurišne helikoptere, ratne brodove i rakete i raketne lansere. U upotrebi je od 1992. godine. Generalni sekretar Generalnoj skupštini redovno predstavlja izveštaje koji sadrže podatke o izvozu i uvozu konvencionalnog naoružanja koje daje 110 vlada. Izveštaj takođe sadrži podatke koje vlade daju o nabavkama iz domaće proizvodnje i o vojnim zalihama. (videti: <http://disarmament.un.org/cab/register.html>)

Potreba za „pametnim sankcijama“

Generalni sekretar UN je sveopšte privredne sankcije nazvao „nezgrapnim sredstvom“. One nisu uvek delotvorne i često pogađaju susedne zemlje, kao i obični narod sankcionisanih zemalja. Stoga neki veruju da su potrebne „pametnije“, uže usmerene sankcije. Embargo na naoružanje je vrsta pametnih sankcija, uz finansijski i putni embargo. „Pametne sankcije“ ciljaju režim i vladajuću elitu i štede običan narod ili opozicione snage. Pokazalo se, međutim, da ih je izuzetno teško primeniti i da nisu sasvim uspešne. Njih takođe treba doterati i poboljšati (videti Okvir 77).

Okvir 77

Pravljenje sankcija na naoružanje „pametnijim“: šta skupština može da učini

- ▷ Skupštine zemalja koje izvoze naoružanje treba da se postaraju za primenu ovih sredstava:
- ▷ Zakoni, uključujući prateće administrativne smernice i uputstva, kojima se kršenje embarga UN na naoružanje proglašava krivičnim delom;
- ▷ Koordinacija unutar vlade, kojom se određuje ministarstvo odgovorno za primenu embarga;
- ▷ Razmena informacija i obaveštajnih podataka među ministarstvima i vladama radi otkrivanja sumnjivih pošiljki, odredišta, puteva ili posrednika;
- ▷ Kontrolni spiskovi robe pod embargom;
- ▷ Ovlašćenje zaplene pošiljki za koje se čini da su u suprotnosti s embargom, pre no vraćanje robe u polaznu tačku;
- ▷ Mogućnost zamrzavanja ili zaplene sredstava stečenih nezakonitim posredovanjem ili isporukama naoružanja;
- ▷ Praćenje i provera pošiljki naoružanja koje mogu da budu skrenute.

Izvor: *Bonski međunarodni centar za konverziju* (www.bicc.de), 2002.

Nasleđe Hladnog rata: viškovi i promet

Koncu Hladnog rata sledilo je smanjenje vojski širom sveta. To je značilo da su milioni komada naoružanja smatrani prekobrojnim i svrstani u višak. Nedostatak konzistentnog upravljanja viškovima naoružanja širom sveta ishodovao je prometom ogromnih količina naoružanja od jedne do druge vlade, ali i od vlada ka nedržavnim skupinama, na taj način da je ono iskliznulo ispod svake javne kontrole. Jasno, mnoštvo tog naoružanja skrenuto je u tokove kradenog oružja ili je ukradeno neposredno iz neobezbeđenih arsenala.

Oko dve petine svog krupnog naoružanja kojim se trgovalo u poslednjoj deceniji 20. stoleća potiče sa zaliha viškova. Glavni razlog postojanja viška naoružanja, kao fenomena međunarodne trgovine naoružanjem u toj deceniji, jeste iznenadni nestanak bilo kakve centralne kontrole nad velikim arsenalima bivšeg sovjetskog bloka. Uz postojeće teško privredno stanje i ogromne mogućnosti upotrebe viška naoružanja, prekobrojni arsenali postali su izvor čvrste valute nužne za namirenje trenutnih finansijskih potreba. S druge strane, mnoge prodaje organizovale su kriminalne mreže povezane ili nepovezane s trenutnim političkim vođstvom. Nije, međutim, bivši sovjetski blok jedini rasprodavao svoje arsenale. Nekoliko razvijenih zemalja i zemalja u razvoju učinilo je slično.

Okvir 78

Trgovina viškovima naoružanja: negativni saputnik razoružanja

„Uprkos opadanju trgovine novim naoružanjem, statistika ukazuje na rekordan nivo trgovine viškom korišćenog naoružanja. Kombinacija raznorodnih činilaca uticala je na promet tim viškom. Ugovori o razoružanju, primirja i smanjena razmeštanja trupa stvorila su inventar od čak 165.000 komada krupnog naoružanja širom sveta, od čega je više od 18.000 izvezeno ili poklonjeno između 1990. i 1995. godine. Trgovina viškom naoružanja je 1994. godine prvi put bila veća od trgovine novim oružjem. Sve dostupnija je trgovina viškovima po nižim cenama ili njihovo poklanjanje u okviru programa pomoći. Takva trgovina je problematičan ishod razoružanja, koji stiže u oblasti sukoba i podstiče regionalne trke u naoružanju“.

Izvor: Herbert Wulf (Wulf), *Bonski međunarodni centar za konverziju* (www.bicc.de), 1998.

Jasno je da naoružanje uvoze manje prosperitetne zemlje, koje u načelu imaju slabije strukture skupštinskog nadzora. Tokom poslednje decenije 20. veka, najmanje 90 zemalja uvozilo je viškove krupnog naoružanja. Naročito je važno da malo oružje bude stavljeno pod strožu kontrolu i da zakoni obavežu vladu i vojsku da skupštini godišnje podnose izveštaj o gubicima i krađama malog oružja i municije. Treba preduzeti korake u smeru konverzije fabrika takvog naoružanja ka proizvodnji nevojne robe.

Petogodišnji prosečni nivo svetskog prometa naoružanja pao je u periodu 1997–2001. To se uglavnom objašnjava smanjenjem izvoza iz SAD, koje su bile najveći dobavljač 1997–2001, uprkos smanjenju isporuka naoružanja za 65 odsto od 1998. godine. Rusija je bila drugi najveći snabdevač u tom razdoblju. Porast prometa naoružanjem od 24 odsto od 2000. do 2001. godine, Rusiju je učinio najvećim izvoznikom 2001. godine (izvor: SIPRI Yearbook 2002).

Kina je 2001. godine bila ubedljivo najveći uvoznik naoružanja, posle godišnjeg porasta od 44 odsto. Indijski uvoz narastao je 50 odsto, čineći je trećim uvoznikom 2001. godine. Ostali veliki uvoznici u periodu 1997–2001 bili su Saudijska Arabija, Tajvan i Turska (izvor: SIPRI Yearbook 2002).

Okvir 79

Procena svota u trgovini malim oružjem

„Iako je proizvodnja malog oružja trenutno manja nego u poslednjim godinama Hladnog rata, svake godine se ipak proizvedu milioni komada. (...). Prema procenama (...), vrednost svetske proizvodnje [malog] naoružanja i municije 2000. godine bila je najmanje četiri milijarde američkih dolara. Što se tiče količine, grubo je procenjeno da su 2000. godine proizvedena 4,3 miliona novih komada malog naoružanja, (...) što je pad od 30 odsto [u poređenju s prosečnim godišnjim brojem tokom Hladnog rata]“.

„Iako potražnja za malim naoružanjem može biti u opadanju (...), čini se da ponuda raste (...). Broj preduzeća više je no utrostručen za manje od dve decenije, od 196 početkom osamdesetih godina 20. veka, na oko 600 danas“.

„(...) Novi, narastajući broj preduzeća i zemalja koje proizvode malo naoružanje – voljnih da ga prodaju bilo kome, bilo gde, po bilo kojoj ceni – znači da je autoritarnim vladama, nedržavnim činocima, teroristima i kriminalcima sada lakše da nabave novije, sofisticiranije i smrtonosnije oružje no ikad. Potreba za vladinom kontrolom proizvodnje malog naoružanja postala je hitno međunarodno bezbednosno pitanje“.

Izvor: Small Arms Survey 2001, Oxford University Press, 2001.

Okvir 80

Program akcije UN protiv zabranjene trgovine malim i lakim naoružanjem: žižne tačke za poslanike

- ▷ „Za sprečavanje, borbu protiv i brisanje zabranjene i iskorenjivanje trgovine malim i lakim naoružanjem (MLN), države učesnice Konferencije UN o zabranjenoj trgovini malim i lakim naoružanjem u svim vidovima [jul 2001, Njujork] usvojile su širok opseg političkih mera na nacionalnom, regionalnom i svetskom nivou. Između ostalog, one su preduzele da:

Na nacionalnom nivou

- ▷ donesu, tamo gde ih nema, odgovarajuće zakone, propise i administrativne postupke za sprovođenje delotvorne kontrole proizvodnje MLN u oblastima svoje nadležnosti i nad izvozom, uvozom, tranzitom ili ponovnim prometom takvog naoružanja,
- ▷ identifikuju grupe i pojedince koji se bave nezakonitom proizvodnjom, trgovinom, skladištenjem, prometom, posedovanjem, kao i finansiranjem nabavke zabranjenog MLN, i preduzmu akciju prema odgovarajućem nacionalnom zakonu protiv takvih grupa i pojedinaca;
- ▷ obezbede da zakoniti proizvođači na odgovarajući i pouzdan način obeležavaju svaki komad MLN, kao integralni deo procesa proizvodnje;



- ▷ obezbede, što je duže moguće, vođenje opsežnih i tačnih podataka o proizvodnji, držanju i prometu MLN pod svojom nadležnošću;
- ▷ obezbede odgovornost za svo MLN koje drži i izdaje država i delotvorne mere za praćenje takvog naoružanja;
- ▷ donesu i primene odgovarajuće zakone, pravila i administrativne postupke radi obezbedjenja delotvorne kontrole izvoza i tranzita MLN, uključujući upotrebu overenih potvrda o konačnom korisniku;
- ▷ učine svaki napor, bez predrasuda o pravu država da nanovo izvezu uvezeno MLN, da izvornu državu izvoznika obaveste, u skladu s bilateralnim sporazumima, pre no što izvezu takvo oružje;
- ▷ razviju dodatne domaće zakone ili administrativne postupke koji regulišu delatnost onih koji se bave posredovanjem pri trgovini MLN;
- ▷ preduzmu odgovarajuće mere protiv kršenja embarga na naoružanje Saveta bezbednosti UN;
- ▷ staraju se da unište zaplenjeno ili prikupljeno MLN;
- ▷ staraju se da oružane snage, policija i bilo koje telo ovlašćeno da drži MLN, uspostavi odgovarajuće i detaljne standarde i postupke u vezi s upravljanjem i bezbednošću zaliha tog oružja;
- ▷ razvije i primeni, gde je moguće, programe delotvornog razoružanja, demobilizacije i reintegracije;
- ▷ obrati pažnju na potrebe dece pogođene oružanim sukobom (...)

Izvor: Odsek UN za pitanja razoružanja (<http://www.un.org/Depts/dda>) 2002.

Pogoršano pomenutim razvojem Hladnog rata, pitanje otvorenosti i odgovornosti u izvozu naoružanja postalo je u mnogim zemljama oblast značajne rasprava o tome šta skupštine mogu i treba da učine.

U Okviru 81 dati su primeri mera preduzetih u državama članicama Evropske unije. Sve veća svest o važnosti vidljivosti i odgovornosti vodi značajnim poboljšanjima skupštinskog nadzora izvoza naoružanja u tim državama, ali je još daleko od savršenog u mnogim zemljama.

Okvir 81

Uloga skupštine u kontroli izvoza naoružanja: vidljivost i odgovornost u zemljama EU

Austrija: U austrijskim zakonima nema odredbi koje obavezuju davanje podataka poslanicima.

Belgija: Zakon usvojen 1991. godine vladu drži obaveznom da godišnje izveštava skupštinu o prometu naoružanja. Zakon ne podrazumeva kontrolu onog ko dobija dozvolu za izvoz naoružanja. To je ključni činilac jer jer izvoz ne treba da bude u neskladu s Kodeksom postupanja EU.

Danska: Nije obavezna skupštinska rasprava o izvozu naoružanja, niti ima valjanog sredstva demokratskog nadzora tog pitanja. Međutim, posle velikog pritiska javnosti, ministar pravde namerava da objavi početni izveštaj o izvozu naoružanja, vrednosti izvoza i zemlji dospeća.

Finska: Do sada je ministarstvo odbrane objavilo dva godišnja izveštaja o izvozu odbrambenog materijala u skladu s Kodeksom postupanja EU. Izveštaji su dovoljno sadržajni da doprinose vidljivosti. Ipak manjka redovna skupštinska rasprava o prometu naoružanja.

Francuska: Francuska skupština postavila je dosta zahteva vladi da razjasni i da više detalja u godišnjem izveštaju, poput uključivanja podataka o malom naoružanju, policijskoj i bezbednosnoj opremi, opremi dvostruke namene i svoj vojnoj saradnji. Pored toga, u skupštini treba da bude više rasprave o izveštajima.

Nemačka: Prvi izveštaj o izvozu naoružanja objavljen je 2000. godine. Očekuje se da skupštinski odbori za odbranu, inostrane poslove, trgovinu i, možda, ljudska prava budu uključeni u istraživanje sledećeg izveštaja. Uloga skupštine biće ograničena na retrospektivnu kontrolu onoga što vlada izvozi.

Grčka: Nema mehanizama izveštavanja koji skupštini i javnosti daju podatke o odobravanju izvoza naoružanja. Jedini zvanični podatak dat je u Registru UN o konvencionalnom naoružanju.

Irska: U irskim zakonima nema odredbe koja bi vladu obavezivala da objavi izveštaje o izvozu naoružanja. Ministarstvo inostranih poslova je, međutim, prema Kodeksu postupanja EU, do 2002. godine izradilo dva godišnja izveštaja. Među poslanicim se razvija običaj da ministre pitaju o izvoznim dozvolama.

Italija: Vlada mora da obavesti skupštinu o odobravanjima i isporukama uvoza, izvoza i tranzita odbrambene opreme. To je navedeno u zakonu iz 1990, koji sadrži detaljan izveštaj. Skupština, međutim, nema zvaničnu ulogu u kontrolisanju izvoza.

Luksemburg: Nema bitne vojne proizvodnje, niti sistema odgovornosti.

Holandija: Prvi sveobuhvatan izveštaj o izvozu naoružanja objavljen je u oktobru 1998. godine. Postoji neformalni činilac prethodne skupštinske kontrole u holandskom sistemu izvoza naoružanja – vlada u poverenju obavesti skupštinski Odbor za odbranu o svim rasprodajama viška naoružanja.



Portugalija: Pre izveštaja koji je prvi put objavljen 1998. godine nije bilo odredbi koje bi obavezivale na skupštinsku kontrolu odlučivanja o dodelama izvoznih dozvola za naoružanje. Nema ni odredbi za skupštinsku raspravu. Poslanici mogu da postave pitanja o dozvolama za izvoz naoružanja.

Španija: Jedan izveštaj objavljen je od 1998. godine. Nema prethodne kontrole izvoza naoružanja. Uključen je samo skupštinski odbor za službene tajne. Skupštinske rasprave su u porastu.

Švedska: Prvi izveštaj objavljen je 1984. godine. Te godine skupština je osnovala Savet za izvoz vojne opreme koji je postao reper za druge evropske zemlje. Skupština raspravlja o izveštaju jednom godišnje.

Velika Britanija: Britanski sistem izveštavanja je najvidljiviji. Od kada je prvi izveštaj objavljen 1999. godine, uspostavljen je zajednički odbor ministarstava odbrane, inostranih poslova, međunarodnog razvoja i trgovine i industrije. Taj zajednički odbor izveštava Donji dom i poveren mu je nadzor izvoza.

Izvor: www.saferworld.co.uk, 2002.

Skupštinska stručnost

Kako je već pomenuto, skupštinska stručnost ključna je da obezbedi da skupština sprovodi odgovarajući nadzor trgovine i prometa naoružanja. Manjak profesionalnih veština je među glavnim razlozima zavijanja odlučivanja u plašt poverljivosti. Obuka poslanika, naročito članova nadležnih odbora je ključna. Slično tome, obuka skupštinskog osoblja za specijalizacije poput trgovine naoružanjem, nabavke, operativnog istraživanja, upravljanja materijalima, troškova opreme i kontrole inventara, pomaže stvaranju stručnjaka sposobnih da odgovore na pitanja skupštinskih odbora za odbranu. Pored toga, izgradnja banaka podataka o raznim vidovima odlučivanja u bezbednosnom sektoru, omogućila bi odborima za odbranu da zahtevaju odgovarajuće podatke od izvršne vlasti i vojske za nadgledanje i preispitivanje odluka.

Šta kao poslanik možete da učinite

Nadziranje trgovine naoružanjem

- ▷ Pogurajte zahtev da kontrola međunarodne trgovine oružjem bude visoko među temama za skupštinsku raspravu.
- ▷ Promovišite primenu preporuka iz Okvira 80 naslovljenog „Program akcije UN protiv zabranjene trgovine malim i lakim naoružanjem: žižne tačke za poslanike“.
- ▷ Podstaknite svoju državu da se pridržava:
 - Zahteva za izveštaje Registra UN za konvencionalno naoružanje;
 - Standardizovanih sredstava UN za izveštavanje o vojnim troškovima;
 - Odgovarajućih regionalnih ugovora o konvencionalnom naoružanju.

Nacionalna politika o trgovini naoružanjem

- ▷ Obezbedite postojanje savremene nacionalne politike prodaje naoružanja i utvrdite da li se ona na ispravan način predstavlja skupštini na odobravanje.
- ▷ Postarajte se da funkcioniše mehanizam koji obavezuje vladu da podnosi izveštaje o pitanjima trgovine naoružanjem.

Embargo na naoružanje

- ▷ Postarajte se da pitanja u vezi s embargom budu raspravljana u skupštini u odnosu na njihovu podobnost, posebne modalitete i uticaj.
- ▷ Podstaknite skupštinsku raspravu o „pametnim sankcijama“, imajući na umu tačke iz Okvira 77.
- ▷ Pritiskajte svoju vladu da poštuje embargo na naoružanje i obezbedi ponovno uspostavljanje i sankcije u slučajevima kršenja embarga.

Viškovi naoružanja

- ▷ Pogurajte skupštinu ili njene nadležne odbore, uključujući one koje se bave pitanjima carine, da obrate posebnu pažnju na pitanje viškova naoružanja i preduzmu akciju radi sprečavanja i kontrolisanja:
 - Svakog prometa viškova naoružanja iz vaše zemlje ili kroz nju;
 - Svake nabavke viškova naoružanja.
- ▷ Izvršite pritisak na vašu državu da doprinese popisu viškova naoružanja i njegovom uništavanju.
- ▷ Dalje izvršite pritisak na vašu državu da identifikuje preduzeća uključena u promet tih viškova i kontroliše njihove delatnosti.

Malo naoružanje

- ▷ Obezbedite da skupština, ili njen odgovarajući odbor, svake godine dobija detaljne podatke o domaćoj proizvodnji i prodaji malog naoružanja. Zahtevajte da u godišnje izveštaje budu unesene detaljne informacije o delatnostima uključenih preduzeća.
- ▷ Postarajte se da prodaja malog naoružanja domaće proizvodnje bude podvrgnuta strogim merilima poput onih istaknutih u ovoj glavi knjige.

Šta je Interparlamentarna unija?

Interparlamentarna unija (IPU) osnovana je 1889. godine kao međunarodna organizacija skupština suverenih država. Novi posmatrački status IPU pri Ujedinjenim nacijama označava najnoviji korak njenog stremjenja da parlamentarnu dimenziju iznese na međunarodnu scenu i da se u međunarodnim pregovoračkim procesima čuje glas izabranih predstavnika naroda.

Članstvo IPU čine 144 državne skupštine (podatak iz januara 2003. godine). Kao žična tačka parlamentarnog dijaloga i delovanja, organizacija sabira parlamente oko:

- ▶ razmatranja pitanja od međunarodnog interesa,
- ▶ doprinosa odbrani i unapređenju poslaničkih ljudskih prava,
- ▶ pomaganja konsolidovanju predstavničkih ustanova širom sveta.

Pitanja mira i bezbednosti bila su uvek visoko na listi prioriteta IPU. U mnogim prilikama, čitavo članstvo učestvovalo je u bezbednosnim pitanjima, uključujući razoružanje, embargo i međunarodne sankcije, Međunarodni krivični sud i terorizam. IPU je 1994. godine uspostavila poseban odbor za unapređenje poštovanja međunarodnog humanitarnog prava. U saradnji s Međunarodnim komitetom Crvenog krsta, taj odbor je 1999. godine objavio priručnik za poslanike o poštovanju međunarodnog humanitarnog prava.

IPU je uvek bila naročito zainteresovana da pomogne smanjivanju napetosti političkim pregovorima. Sastanci IPU prilika su za dijalog radi ublažavanja napetosti i izgradnje poverenja. Organizacija takođe ima parlamentarni odbor koji pomaže razvijanju zadovoljavajućeg rešenja na Bliskom Istoku i grupu koja pomaže unapređivanje dijaloga između predstavnika političkih stranaka dvaju delova Kipra. IPU takođe ima poseban mehanizam podsticanja bezbednosti i saradnje u Sredozemlju.

Sedište IPU

Inter-Parliamentary Union
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva
Švajcarska
Tel: (+41 22) 919 41 50
Fax: (+41 22) 9919 41 60
postbox@mail.ipu.org
www.ipu.org

Kancelarija stalnog posmatrača

IPU pri Ujedinjenim nacijama

Inter-Parliamentary Union
220 East 42nd Street
Suite 3102
New York, N.Y. 10017
SAD
Tel. (+1 212) 557 58 80
Fax (+1 212) 557 39 54
ny-office@mail.ipu.org

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DKOS)

Uprkos napretku tokom protekle decenije, preobražaj demokratskih civilno-vojnih odnosa i upravljanje njima i dalje je veliki izazov za mnoge države. To naročito važi za zemlje u tranziciji ka demokratiji i za ratom razorena i postkonfliktna društva. Oružane i paravojne snage, policija, graničari i druge bezbednosne strukture, ostaju važni činioци u mnogim državama. One se najčešće ponašaju kao „države unutar države“, opterećuju oskudna državna sredstva, usporavaju demokratizaciju i povećavaju verovatnoću unutrašnjih ili međunarodnih sukoba. Zbog toga je opšteprihvaćeno da je demokratska i civilna kontrola takvih struktura ključan instrument sprečavanja sukoba, unapređivanja mira i demokratije i obezbeđivanja održivog društveno-ekonomskog razvoja.

Jačanje demokratske i civilne kontrole struktura sile postalo je važno pitanje međunarodne zajednice. Kao praktičan doprinos tom opštem i pozitivnom kretanju, Švajcarska vlada je u oktobru 2000. godine, na inicijativu Saveznog ministarstva odbrane, civilne zaštite i sporta i Saveznog ministarstva inostranih poslova, osnovala Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DKOS).

Misija

Centar podstiče i podržava državne i nedržavne ustanove u naporu da pojačaju demokratsku i civilnu kontrolu oružanih i bezbednosnih snaga i potpomaže međunarodnu saradnju na tom polju, prvenstveno u evroatlantskim regionima.

Sprovodeći ciljeve, Centar:

- **sakuplja podatke, preuzima istraživanja i učestvuje u umreženju** radi utvrđivanja problema, ustanovljanja naučenih lekcija i predlaganja najbolje prakse demokratske kontrole oružanih snaga i civilno-vojnih odnosa;
- **pruža stručnu i drugu podršku** svim zainteresovanim stranama, naročito vladama, skupštinama, vojnim vlastima, međunarodnim organizacijama, udruženjima građana, akademskim krugovima.

DKOS tesno sarađuje s državnim vlastima, međunarodnim organizacijama, udruženjima građana, akademskim ustanovama i stručnjacima. U operativnom i analitičkom radu DKOS se oslanja na podršku 42 vlade zastupljene u Osnivačkom savetu, na Međunarodni savetodavni odbor koji okuplja 50 renomiranih eksperata

i na svoju Stručnu grupu i radne grupe. Centar je uspostavio partnerstva ili zaključio ugovore o saradnji s više istraživačkih instituta i nekoliko međunarodnih organizacija i interparlamentarnih skupština.

Radni program

Radi temeljne obrade određenih tema vezanih za demokratsku kontrolu oružanih snaga, DKOS je osnovao, ili je u postupku osnivanja, 12 tematskih **radnih grupa** koje pokrivaju sledeća pitanja: reforma sektora bezbednosti; parlamentarni nadzor oružanih snaga; pravna dimenzija demokratske kontrole oružanih snaga; izgradnja otvorenosti u izradi budžeta za odbranu i u nabavkama; civilni stručnjaci u politici nacionalne bezbednosti; demokratska kontrola policije i drugih nevojnih snaga bezbednosti; civilno-vojni odnosi u izmeni namene i smanjenju snaga; vojska i društvo; izgradnja građanskog društva; civilno-vojni odnosi u situacijama posle sukoba; merila uspeha ili neuspeha demokratske kontrole oružanih snaga; civilno-vojni odnosi u afričkom kontekstu. Planiranje, upravljanje i koordinacija radnih grupa centralizovani su u Stručnoj grupi DKOS.

DKOS obezbeđuje stručnu podršku na bilateralnom i multilateralnom nivou, a obraća se i široj javnosti. U državama jugoistočne i istočne Evrope u toku su bilateralni projekti u oblastima reforme bezbednosnog sektora i parlamentarne kontrole oružanih snaga. Na multilateralnom nivou, DKOS sprovodi nekoliko projekata u okviru Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Centar redovno izdaje publikacije, organizuje konferencije, radionice i druge skupove. Koristi informacione tehnologije, uključujući predstavljanje na Internetu (www.dcaf.ch), kako bi dosegao i ciljnu i opštu javnost.

Organizacija i budžet

DKOS je prema švajcarskom zakonu međunarodna fondacija. U osnivačkom savetu* zastupljene su 42 vlade. U Međunarodnom savetodavnom odboru su vodeći svetski stručnjaci u oblasti odbrane i bezbednosti, koji upravnik savetuju o opštoj strategiji Centra. Osoblje DKOS čine 40 stručnjaka iz 23 zemlje, podeljeni u četiri odseka: Stručna grupa, Terenski programi, Informacioni resursi i Administracija.

* Albanija, Azerbejdžan, Austrija, Belorusija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Velika Britanija, Grčka, Gruzija, Danska, Estonija, Irska, Italija, Jermenija, Južna Afrika, Letonija, Litvanija, Mađarska, Moldavija, Nemačka, Nigerija, Norveška, Obala Slonovače, Poljska, Portugalija, Rumunija, Rusija, Sjedinjene Američke Države, Slovačka, Slovenija, Srbija i Crna Gora, Ukrajina, Finska, Francuska, Holandija, Hrvatska, Češka, Španija, Švajcarska, Švedska i Kanton Ženeva.

Najveći deo budžeta DKOS, koji je 2002. godine iznosio osam miliona švajcarskih franaka, finansira švajcarsko Savezno ministarstvo odbrane, civilne zaštite i sporta. Sledeći važan priložnik je švajcarsko Savezno ministarstvo inostranih poslova. Neke države članice Fondacije DKOS podržavaju Centar dodeljivanjem vlastitog osoblja ili doprinosom određenim aktivnostima Centra.

Kontakt

Za dodatne informacije, molimo obratite se na adresu:
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
Rue de Chantepoulet 11
P.O.Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland
Tel: +41 (22) 741-7700
Fax: +41 (22) 741-7705;
info@dcaf.ch
www.dcaf.ch

Index pojmova

- 1**
11. septembar 10, 108
- B**
Bezbednost III, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 15, 16, 17, 22, 27, 30, 32, 33, 38, 40, 46, 50, 55, 61, 62, 64, 69, 73, 76, 78, 82, 86, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 111, 113, 114, 115, 116, 118, 129, 131, 132, 135, 136, 137, 139, 140, 141, 142, 144, 157, 166, 173, 177, 189
Budžet 6, 10, 18, 20, 21, 41, 68, 72, 76, 78, 86, 93, 111, 121, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 144, 189
Budžet za odbranu 6, 10, 41, 86, 134, 135, 137, 138, 139
Budžetski sistemi (SPPB) 10, 133
- C**
Civilno-vojni odnosi 189
- D**
Demokratija 9, 15, 34, 36, 46, 104
Demokratska kontrola (videti *nadzor*) 189
Demokratske vrednosti 6, 153
Društvo (videti *građansko društvo*) 34
- E**
Embargo na naoružanje (videti *sankcije*) 179, 186
Evropska unija (EU) 11, 177, 184
- H**
Humanitarne misije 119, 124
Humanitarno pravo 102
- I**
Inicijative odozdo 62
Innere Führung (vođstvo) 11, 154
Internet 39, 42, 93, 111, 133
Interparlamentarna unija 3, 8, 81, 84, 152, 187, 3
Izgradnja mira 44, 119
Izuzetne okolnosti 99, 113
Izvršna vlast (videti *vlada*) 18, 19, 20, 21, 33, 34, 65, 68, 75, 81, 84, 99, 101, 105, 106, 130, 138
- K**
Katastrofe/krize 16, 80, 100, 101
Kiberkriminal 115, 117
Kodeks postupanja
 pripadnika službi za primenu zakona (UN) 11, 63, 155
 za promet naoružanja (EU) 177
 za vojno-političke vidove bezbednosti (OEBS) 22, 156
Kolektivna bezbednost 17
Kontrola granice 60
Korupcija 23, 158, 172
- L**
Legitimnost 19, 110, 120, 121
Ljudska bezbednost 15
Ljudska prava 11, 36, 50, 57, 62, 63, 71, 90, 99, 104, 107, 108, 149, 152, 155, 165, 166, 177, 184
- M**
Malo naoružanje 182, 186
Maltretiranje (regruta) 11, 164
Mediji 5, 9, 20, 30, 36, 39, 42, 136, 138
Mirovne misije 8, 50, 55, 76, 78, 118, 121, 123, 125, 133, 163, 164
- N**
Nabavka 8, 22, 76, 171, 172, 176
Nacija 32, 33, 45, 90, 95, 99, 100, 107, 108, 115, 118, 119, 152, 165, 179

- Nadzor
- Demokratski nadzor 8, 9, 20, 23, 40, 62, 64, 69, 76, 120, 147, 150, 171, 184
 - Skupštinski nadzor 11, 79, 89, 106, 132, 138, 139, 144, 172, 174, 181, 183
- Naoružanje 11, 72, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 186
- Neposlušnost 165
- O**
- Obaveštajne službe (takođe videti *tajnost*) 5, 7, 64, 65, 66, 68, 79, 86, 104, 105, 113, 153, 156
- Odbor 2, 3, 10, 29, 65, 66, 67, 68, 78, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 95, 99, 106, 107, 117, 125, 141, 143, 144, 175, 184, 185, 186, 187, 188
- Odbrana 17, 22, 53, 117, 123, 162
- Odgovornost (takođe videti *nadzor*) III, 6, 7, 11, 20, 22, 29, 30, 36, 38, 39, 54, 61, 62, 68, 72, 81, 87, 114, 121, 129, 130, 131, 134, 135, 137, 141, 162, 163, 172, 175, 177, 183, 184
- Ombudsman 8, 10, 20, 87, 90, 91, 92, 93, 168
- Opozicija 130
- Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju 11, 22, 33, 155, 156
- Oružane snage (videti *vojska*) 10, 38, 53, 54, 55, 65, 86, 90, 91, 92, 114, 119, 120, 123, 153, 156, 163, 164, 173, 183
- Ostale državne militarizovane organizacije 7, 58
- Otvorenost 6, 11, 19, 30, 36, 61, 68, 72, 124, 129, 130, 131, 135, 137, 156, 171, 172, 175, 177, 179, 184
- P**
- Paravojne jedinice (videti *ostale državne militarizovane organizacije*) 53
- Parlamentarne skupštine
- Parlamentarna skupština Saveta Evrope 151
- Plate (pripadnika bezbednosnih službi) 62, 135, 160, 161
- Pol (videti *žene*) 9, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 96, 152, 163
- Policija 9, 55, 59, 61, 62, 63, 105, 113, 183, 188
- Politika bezbednosti 7, 44
- Posmatrač/posmatranje 79, 91
- Poverljivost (videti *tajnost*) 68, 136, 175, 177
- Pravila angažovanja 76
- Prigovor/prigovarači savesti 8, 11, 162, 163, 165, 166, 167
- Pripadnici bezbednosnih službi 152
- Prisluškivanje 111
- R**
- Rat 18, 99
- Razoružanje 2, 187
- Reforma
- reforma bezbednosnog sektora 189
 - reforma odbrane 9, 54, 57
- Regrutacija 86, 160
- Revizija 35, 130, 140, 142, 143, 145, 175
- Revizorska služba 141, 142, 143, 144
- S**
- Sankcije 141, 179, 186, 187
- Saradnja 16, 17, 19, 32, 54, 64, 107, 112, 152
- Saslušanja 6, 29, 30, 41, 57, 76, 84, 87, 106, 125
- Savet bezbednosti 45, 108, 119, 122, 177, 179
- Savet Evrope 115, 116, 117
- Severnoatlantska ugovorna organizacija (NATO) 9, 16, 17, 33, 46, 47, 49, 54, 119, 131, 144
- Skupštinska rasprava 120, 184
- Skupštinska saslušanja 125
- Skupštinski odbori
- za bezbednost 78
 - za obaveštajne delatnosti 66
 - za odbranu 8, 46, 136, 177, 184

Skupštinsko osoblje 78	Ujedinjene nacije (UN) 10, 11, 16, 17, 32, 45, 46, 48, 49, 50, 54, 63, 70, 71, 76, 94, 96, 101, 104, 105, 108, 112, 114, 116, 118, 119, 122, 123, 124, 154, 166, 171, 176, 177, 179, 180, 182, 183, 184, 186
Stranci 112, 113	
Stručnost/ekspertiza 38, 78	
Strukovna udruženja 150, 151	
Sudovi 157	Unutrašnja bezbednost 111
Sudstvo 21, 90	Ustav/ustavni okvir 27, 45, 75, 90, 99, 100, 120, 136, 162, 164
Sukob 15, 123	

T

Tajnost (videti i <i>obaveštajne službe</i>) 6, 82, 92, 129, 136, 172
Terorizam (takođe videti <i>unutrašnja bezbednost</i>) Definicija terorizma 109, 110 Zakoni 109
Trgovina/promet naoružanja 8, 11, 176, 177, 179
Troškovi (vojni) 10, 87, 131, 135, 136, 173, 174
Trupe (videti vojska) 59, 78, 95, 105, 119, 121, 122, 123

U

Ugovori (videti sporazumi) 22, 32, 33, 34, 49, 76, 79, 181
--

V

Vanredno/opsadno stanje (videti izuzetne okolnosti) 10, 100, 101, 111, 113
Vlada 20, 21, 22, 29, 30, 34, 37, 40, 41, 48, 50, 63, 77, 78, 83, 84, 85, 87, 90, 120, 121, 124, 129, 130, 131, 132, 133, 137, 138, 139, 143, 144, 153, 172, 173, 174, 176, 179, 180, 184, 188
Vladavina dobra vladavina 9, 23, 149
Vojska 7, 53, 54, 55, 56, 57, 92, 95, 99, 149, 151, 159, 189

Z

Zapadnoevropska unija (ZEU) 33

Ž

Žene 44, 45, 46, 48, 49, 50, 160, 163

**Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora:
Načela, mehanizmi i praksa**

Izdavači:

Interparlamentarna unija
Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga

Glavni urednici:

Filip Fluri, Švajcarska
Anders B. Jonson, Švedska

Urednik i glavni autor:

Hans Born, Holandija

Izvršni izdavač:

Centar za civilno-vojne odnose, Beograd

Prevod sa engleskog:

Novak Gajić
Vuk Tošić

Lektura:

Vladimir Gajić

Štamparija:

Goragraf, Beograd

Tiraž:

1000 primeraka

ISBN 92-9142-153-7 (IPU)
ISBN 86-83543-14-5 (CCVO-DCAF)

Ženeva/Beograd, 2003

Sva prava zadržana. Ni jedan deo ovog izdanja ne sme biti proizveden, pohranjen u sistemu za čuvanje podataka ili prenet, u bilo kom obliku, niti bilo kakvim sredstvom, elektronskim, mehaničkim, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način, bez prethodne dozvole Interparlamentarne unije ili Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga.

Ovo izdanje se distribuira, pod uslovom da ne bude, trgovinom ili kakvim drugim načinom, pozajmljivano, prodavano, iznajmljivano, ili kakvim drugim načinom distribuirano, bez prethodnog pristanka izdavača, u bilo kom obliku spajanja ili korićenja drugačijem od ovog u kome je objavljeno i bez sličnih uslova, uključujući ovaj postavljen potonjem izdavaču.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

328.3:351.75 / .75
328.3:355.2

PARLAMENTARNI nadzor bezbednosnog
sektora : načela, mehanizmi i praksa /
[urednik i glavni autor Hans Born].
– Ženeva : Interparlamentarna unija;
Beograd : Ženevski centar za demokratsku
kontrolu oružanih snaga, 2003 (Beograd :
Goragraf). – 196 strana. ; 25 cm. –
(Priručnik za poslanike; br. 5, 2003)

Tiraž 1 000. – Registar

ISBN 86-83543-14-5

1.Борн, Ханс

а) Безбедносни сектор – Парламентарна
контрола

COBISS.SR – ID 106818316