

A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyelete

A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyelete

Elvek, mechanizmusok és a gyakorlat

„Vis consilii expers mole ruit sua”
(A nyers erő önsúlya alatt lerogy)
Horatius, Ódák III. 4, 65

Budapest, 2004

**A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletéről szóló
IPU–DCAF kézikönyv elkészítésében a következő személyek vettek részt**

Főszerkesztő

Philipp Fluri (Svájc) és Anders B. Johnsson (Svédország)

Szerkesztő és fő szerző

Hans Born (Hollandia)

Társszerzők

Alekszej Arbatov (Oroszország), Jean-Cristophe Burkel (Franciaország), Eva Busza (USA), Maria Caparini (Kanada), Umit Cizre (Törökország), David Darchiashvili (Grúzia), Jonah Isawa Elaigwu (Nigéria), Hans-Peter Furrer (Svájc), Denise Garcia (Brazília), Suzana Gavrilescu (Románia), Wilhelm Germann (Németország), Owen Greene (Nagy-Britannia), Miroslav Hadzic (Szerbia és Montenegro), Karl Haltiner (Svájc), Heiner Hanggi (Svájc), David Hobbs (Nagy-Britannia), Jan Hoekema (Hollandia), Rogier Huizenga (Hollandia), Andrzej Karkoszka (Lengyelország), Peter G. Kelly (USA), Simon Lunn (Nagy-Britannia), Tom McDonald (Nagy-Britannia), Dorijan Marsic (Szlovénia), Gian Giacomo Migore (Olaszország), Michael F. Noone (USA), Alekszandr Pikajev (Oroszország), Christine Pintat (Franciaország), Andreas Prüfert (Németország), Christopher Sabatini (USA), Liliane Serban (Románia), Ravinder Pal Singh (India), Anders C. Sjaastad (Norvégia), Bauke Snoep (Hollandia), Svitlana Svetova (Ukrajna), Jan Trapans (Lettország), Matias Tuler (Argentína), Marlene Urscheler (Svájc), Pentti Vaananen (Finnország), Biljana Vankovska (Macedónia), Marie Vlachova (Csehország), Casper W. Vroom (Hollandia), Wachslers Tamas (Magyarország), Donna Winslow (Kanada), Herbert Wulf (Németország).

Szerkesztőbizottság

Willem van Eekelen (Hollandia), Andreas Gross (Svájc), Miroslav Filipovic (Szerbia és Montenegro), Sztjepan Szulaksin (Oroszország), Dimitro Tabacsnyik (Ukrajna), Ahmad Husni Hanadzlah (Malajzia), Adeseye Ogunlewe (Nigéria), és Elissavet Papadimitriou (Görögország), – az IPU Politikai, Nemzetközi Biztonsági és Leszerelési Bizottságának tagjai – valamint Beth Mugo (Kenya) és Ricardo Vazquez (Argentína), az IPU Parlamenti, Bírósági, és Emberi Jogi Bizottságának tagjai.

Nyelvi szerkesztő

Oliver Wates (Nagy-Britannia)

Eredeti változat:

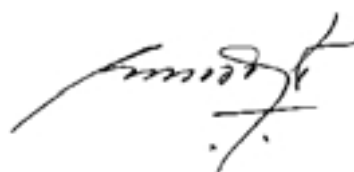
Angol, Genf, 2003

Bevezető

Mivel a biztonság az emberi jólét központi eleme, kiemelkedően fontos, hogy az emberek véleménye tükröződjön az ország biztonságpolitikájában. Ennek a politikának magában kell foglalnia azokat a biztonsággal kapcsolatos alapvető értékeket és elveket, amelyeket az adott állam előmozdítani és védeni törekszik.

Így tehát egyértelműen szükséges, hogy az emberek választott parlamenti képviselői szorosan működjenek együtt a kormánnyal valamint a biztonsági és védelmi szektorral. Jóllehet mindannyian ugyanazokért a célokért dolgoznak, szerepeik alapvetően különböznek és kell, hogy különbözzenek. A parlament felelős a jogi keretek kidolgozásáért, a költségvetés elfogadásáért és a biztonsági és védelmi szektor tevékenységének felügyeletéért. Csak úgy tudja gyakorolni ezt a felelősségét teljességgel, ha széles körben hozzáfér az információkhoz, rendelkezik a szükséges technikai ismeretekkel és van hatalma és szándéka a kormány elszámoltatására. Ehhez viszont olyan társadalmi közegre van szükség, amelyet a bizalom és párbeszéd jellemez.

Chilében a társadalom és a fegyveres erők közötti kapcsolatok javultak az utóbbi időben. A nemzetközi közösség manapság Chilében a kölcsönös tisztelet és együttműködés légkörét tapasztalhatja, ami – reméljük – tovább erősödik a jövőben. Meggyőződésünk, hogy ez a kézikönyv hozzájárul ahhoz, hogy a biztonsági és védelmi szektor minden szereplője együttműködjön a minden egyes állampolgár közös javára irányuló erőfeszítésekben.



Sergio Páez Vendugo

Az Interparlamentáris Unió Tanácsának elnöke

A mű eredeti címe:

Parliamentary oversight of the security sector. Principles, mechanisms and practices. Inter-Parliamentary Union – Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Lausanne, 2003.

Minden jog fenntartva. Jelen könyvet illetve annak részeit csak az Interparlamentáris Unió vagy a Fegyveres Erők Demokratikus Kontrolljának Genfi Központja előzetes írásos hozzájárulásával engedélyezett másolni, sokszorosítani illetve adatfeldolgozó rendszerben tárolni.

A jelen könyv kereskedelmi forgalomba nem hozható.

ISBN 92-9142-184-7 (IPU)

ISBN 92-9222-011-x (DCAF)

Kiadja:

Inter-Parliamentary Union
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

A kötet magyar nyelvű változatának szakmai gondozását

a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Stratégiai Védelmi Kutatóközpontja végezte.

Szerkesztette és szakmailag ellenőrizte:

Molnár Ferenc
Póti László
Tálas Péter

Fordította:

Panajotu Kosztasz

Magyar kiadás: Mágustúdió Kkt. – Budapest, 2004
Felelős vezető: Felméry György
Kivitelezés: Chartapress Kft.

ISBN 963 214 458 9

Ajánlás

Tisztelt Olvasó!

Mindig örömmel tölt el, amikor egy új, színvonalas kiadvány megjelentetésére nyílik lehetőség, különösen most, amikor egy hiánypótló kézikönyv magyar fordítását ajánlhatom a kedves olvasó figyelmébe. Demokráciánk közel másfél évtizedes története során nem jelent meg ehhez hasonló áttekintő kézikönyv, amely a védelmi szektor parlamenti felügyeletének alapelvei, működési mechanizmusai és gyakorlati tudnivalói vonatkozásában nagy segítségére lehet mindazoknak, akik nap mint nap ezzel a területtel foglalkoznak, de azoknak is, akik e téma iránt érdeklődnek.

A védelmi szektor egy rendkívül sokrétű, szerteágazó terület. A rendszerváltást követően hazánkban a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a polgári és katonai titkosszolgálatok feletti civil ellenőrzés megvalósítása volt az egyik legfontosabb célkitűzés, legnagyobb kihívás. A civil kontroll léte és hatékonysága a demokrácia egyik fokmérője: egy demokratikus ország többek között attól stabil és működőképes, hogy hatékonyan tudja irányítani és ellenőrizni fegyveres szervezeteit. Komoly feladatot jelentett ez az Országgyűlésnek, a parlamenti képviselőknek. Ma már elmondhatjuk, hogy Magyarország, felhasználva a nyugat-európai tapasztalatokat, viszonylag gyorsan és eredményesen valósította meg a fegyveres erők feletti civil ellenőrzést. Mindettől azonban még nem dőlhetünk hátra nyugodtan, a védelmi ágazat új feladatai – az önkéntes-hivatásos haderő megerteremtése, a szervezeti reformok, a technikai korszerűsítés, a nemzeti fegyveres szervezetek külföldi szerepvállalásai – számos olyan kérdést vetnek fel, amelyek megválaszolásához szükségünk lehet a legfrissebb biztonságpolitikai fejlemények, a nemzetközi szervezetek, egyezmények követelményeinek, vagy éppen más országok ezzel kapcsolatos törvényhozási, parlamenti gyakorlatának megismerésére.

Ez a kézikönyv ezekből gyűjtött össze egy csokorra valót. Választ kaphatunk arra, hogy mi készíti a demokratikus közösség országait a biztonságpolitikai helyzet teljes átgondolására, és a fenyegetettségekre adott válaszok újrafogalmazására. Olvashatunk a parlamenti bizottságok, az ombudsman, a számvevőszék, vagy éppen a nők szerepéről a védelem- és biztonságpolitikai döntéshozatalban, illetve az emberi jogok érvényesülésének tapasztalatairól a fegyveres szervezetekben.

A védelmi ágazat veszélyes üzem – minden szempontból. Egy kontrollált, jól működő védelmi szektor hozzájárul az ország biztonságának, érdekeinek védelméhez és képviseletéhez, egy rossz azonban csak nyeli az adófizetők pénzét, és – ahogy azt számos példa is mutatja szerte a világban – inkább az instabilitást segíti elő. Magyarországon ma politikusnak, katonának és minden védelemmel

foglalkozó szakembernek az a legfontosabb feladata, hogy kialakítsa a védelmi ágazatot érintő új szervezeti megoldások jogi, technikai és szakmai feltételrendszerét. Egy olyan új szervezeti struktúráét, amely képes az ország külső és belső biztonságának a védelmére, az ország érdekeinek a védelmére itthon és külföldön, amelyben minden adóforint ellenőrzöten, helyes célokra van elkölthetve. Biztos vagyok abban, hogy ez a kiadvány mindannyiunkat segít majd ennek a célnak az elérésében.



Juhász Ferenc

Előszó

A nemzeti szuverenitás és biztonság emberemlékezet óta az államok életképességének elengedhetetlen alapfeltétele. A biztonságért felelős szakemberek szerepe napjainkban jelentős változáson megy keresztül. Az újfajta fegyveres konfliktusok és az országok közötti szorosabb kapcsolatok új válaszokat, és magának a biztonság fogalmának az újragondolását igénylik. A 2001. szeptember 11-i támadás és annak következményei pedig csupán újra megerősítették ezt az igényt.

Így tehát a hatékony parlamenti felügyelet egyre fontosabbá válik annak érdekében, hogy teljes átláthatóság és elszámoltathatóság mellett szülessenek új válaszok. Az átláthatóság és elszámoltathatóság hiányában fennáll a veszély, hogy a védelmi szervezetek (a haderő, a határőrség, a rendőrség, a titkosszolgálatok) félreértelmezik feladatukat és úgy viselkednek mint „állam az államban” – túl nagy terhet róva ezzel a szűkös erőforrásokra, vagy éppen túl nagy politikai és gazdasági befolyásra szert téve. Akadályozhatják a demokratizálódást, ezzel pedig növelhetik a konfliktusok kialakulásának valószínűségét. Noha az átalakuló, a háború sújtotta, vagy éppen válsághelyzetben lévő társadalmak különösen ki vannak téve ennek a veszélynek, a stabil demokráciáknak is meg kell birkózniuk a civil-katonai kapcsolatok átalakításával, oly módon irányítva azt, hogy lépést tudjanak tartani a változó biztonsági környezettel.

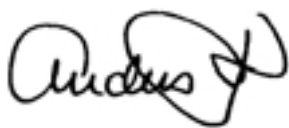
A védelmi szektor, sajátos természete és működésének dinamikája miatt, valódi kihívást jelent a hatékony parlamenti felügyelet számára. A gyakran kifejezetten technikai tárgyú témák sokfélesége, a védelmi szakemberek jelentős száma és szerveződésük összetettsége, valamint a titoktartásra vonatkozó törvények, szabályok és eljárásmodok megnehezítik a parlamenti képviselők hatékony munkavégzését, ha nem alkalmaznak független kutatókat, szakértőket.

Éppen ez az oka annak, hogy az Interparlamentáris Unió (IPU) és a Fegyveres Erők Demokratikus Ellenőrzésének Genfi Központja (DCAF) szükségesnek látta egy átfogó és könnyen hozzáférhető – a gyakorlati és eljárásbeli tudnivalók egész sorát kínáló – kézikönyv kiadását, amely segítheti a parlamenti felügyelet kiteljesítését. Ennek az ötletnek a megvalósulása ez a könyv, amelyet az olvasó a kezében tart. A könyv megírása során a szöveget egy parlamenti képviselőkből álló szerkesztőbizottság gondozta és tökéletesítette, valamint számos szakember ellenőrizte.

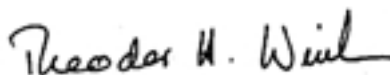
A könyv abból az alapfeltevésből indul ki, hogy nem létezik egyetlen olyan általánosan elfogadott modell, amely minden országban egyformán jól működne a parlamenti felügyelet terén. Azok a szabályok és működési gyakorlatok, amelyek bejártottak és hatékonyak egy adott országban, elképzelhetetlennek vagy éppenséggel szükségtelennek bizonyulhatnak egy másikban. Ráadásul a parlamenteknek nincs

IPU és DCAF – A BIZTONSÁGI ÉS VÉDELMI SZÉKTOR PARLAMENTI FELÜGYELETE

ugyanakkora erejük a különböző országokban. Így az országok közötti különbözőségek okán néhány itt található javaslat talán túlságosan is idealisztikusnak tűnhet, ugyanakkor a biztonság tárgykörének komplex természetéből fakadóan lehetetlen annak minden aspektusát egyetlen kiadványban megtárgyalni. A könyvet tehát úgy kell értelmezni, mint egy általános bevezetést a védelmi szektor parlamenti felügyeletébe, és amely remélhetőleg további érdeklődésre és/vagy kutatásra bátorítja az olvasót. Reméljük, hogy ez a kiadvány végső soron hozzájárul ahhoz, hogy a biztonságpolitika és az annak nyomán megszülető gyakorlati lépések hűen visszatükrözhessék az emberek igényeit, amelyeknek szolgálatára valójában létrejöttek.



Anders B. Johnsson
Főtitkár
Interparlamentáris Unió



Dr.Theodor H. Winkler nagykövet
Igazgató
Fegyveres Erők Demokratikus
Ellenőrzésének Genfi Központja

Mi található ebben a kézikönyvben?

A könyv nyolc részre tagolódik, mindegyik rész több fejezetre oszlik és két különböző módon olvasható. A könyv egészének elolvasása biztosítja a biztonság témakörének és a parlamenti felügyeletének legátfogóbb megértését. Ugyanakkor, a csupán az érdeklődési körnek megfelelő, fejezetenkénti szelektív olvasási mód is járható út. Az indexek és a különböző keresztutalások ez utóbbit segítik elő.

A könyvben sok helyen találhatók kiemelések, amelyek a fő szövegben szereplő összetett témákat járják körbe részletesebben, valamint a különböző országok védelmi szektoraira irányuló parlamenti felügyelethez kapcsolódó jogi, szabályozási és gyakorlati megoldásokra hoznak példákat. Szinte minden fejezet végén rövid útmutató található, melynek címe: „Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?”. Ezekben az útmutatókban konkrét ajánlások és javaslatok találhatók. Természetesen, miként ezt már jeleztük, az, hogy ezek a javaslatok mennyire valósíthatók meg, nagy mértékben függ az adott országtól.

Az első két rész a védelmi szektor parlamenti felügyeletének elméleti és elemzési kereteit mutatja be. Az első rész a biztonság formálódó koncepcióját tárgyalja és átfogó képet ad a parlament és az egyéb állami intézmények biztonsághoz kapcsolódó szerepéről. Az első részben tárgyalt főbb kérdések a következők:

- ☐ Melyek a biztonsági környezet legújabb fejleményei?
- ☐ Mik az úgynevezett új fenyegetések és az azokra adott válaszok?
- ☐ Miért szükséges a védelmi szektor parlamenti felügyelete?
- ☐ Mik a védelmi szektor demokratikus kormányzásának alapelvei?
- ☐ Mi a parlament szerepe a kormány és a bíróság felügyeletével kapcsolatban?

A második rész első fele a nemzeti biztonságpolitika kialakításának szakaszait és az ahhoz kapcsolódó nemzetközi szabályozást tárgyalja, második fele pedig a civil társadalom és a média szerepét, valamint a védelmi szektorral kapcsolatos nemek szerinti megközelítést mutatja be. A főbb kérdések az alábbiak:

- ☐ Mi a parlament nemzeti biztonságpolitikával kapcsolatos döntéshozatali szerepe?
- ☐ Hogyan korlátozza vagy szélesíti a nemzetközi jog a nemzeti biztonságpolitika lehetőségeit?
- ☐ Hogyan kapcsolódik a civil társadalom és a média a védelmi szektorhoz, és a parlament miként tudja hasznosítani ezek különféle hozzájárulásait?
- ☐ Hogyan közvetíthetők a védelmi kérdések a civil lakosság felé?
- ☐ Mi a nők szerepe a védelmi szektorban?

IPU és DCAF – A BIZTONSÁGI ÉS VÉDELMI SZEKTOR PARLAMENTI FELÜGYELETE

A harmadik rész egy „Ki kicsoda” típusú leírást kínál a védelmi szektor vonatkozásában, amely magában foglalja a haderőt, a rendőrséget, a titkosszolgálatokat, az egyéb állami fegyveres szervezeteket és a magántulajdonban lévő biztonsági cégeket.

- ☐ Melyek a védelmi szervezetek főbb funkciói és jellegzetességei?
- ☐ Melyek az elengedhetetlen belső és politikai elszámoltatási mechanizmusok?
- ☐ Hogyan valósíthatja meg a parlament a védelmi szervezetek hatékony felügyeletét?

A negyedik rész azon eszközöket vizsgálja, melyeket a parlamentek a védelmi szektor felügyeleténél tudnak igénybe venni és többek között az alábbi kérdésekre ad választ:

- ☐ Milyen, a parlament által használható eszközök biztosítják a védelmi szektor felügyeletét?
- ☐ Hogyan fejleszthető a védelmi kérdésekkel kapcsolatos parlamenti szakértelem?
- ☐ Mi a parlamenti vizsgálatok és meghallgatások szerepe?
- ☐ Hogyan működhet hatékonyan a védelmi bizottság?
- ☐ Mi az ombudsman szerepe?
- ☐ Hogyan működik a védelmi ombudsman intézménye?
- ☐ Miért szükséges a parlamenti képviselők látogatása a védelmi szervezeteknél?

Az ötödik rész olyan, a biztonságot veszélyeztető, specifikus kérdésekkel foglalkozik, mint például a szükségállapot, a belső biztonság veszélyeztetése, a terrorizmus és a cyber-bűnözés. Jellemzi a békefenntartó missziókban való részvétel következményeit is – melyek gyakran olyan helyeken kerülnek végrehajtásra, ahol a biztonság teljes mértékben hiányzik, vagy a legjobb esetben is igen gyenge lábakon áll. Ez a rész éppen ezért a következő témákat tárgyalja:

- ☐ Hogyan őrizhető meg a törékeny egyensúly a szükségállapot és a belbiztonság garantálása, valamint az emberi jogok között?
- ☐ Melyek a szükségállapot céljai és határai?
- ☐ Mi változott 2001. szeptember 11-e óta? Hogyan különböztethető meg a terrorizmus az engedélyezett demokratikus tiltakozási formáktól? Mi 2001. szeptember 11-e hatása az államok nemzetközi biztonságára? Mi a parlament szerepe ezen a területen?
- ☐ Mi a jelentősége annak, hogy a parlament dönt (illetve részese a döntésnek) a csapatok külföldi béketámogató műveletbe való küldéséről?

A hatodik, hetedik és nyolcadik rész a védelmi szektorhoz kapcsolódó három fő erőforrást elemzi. A hatodik rész a védelmi költségvetést és annak parlamenti, valamint utólagos számvevőszéki felügyeletét vizsgálja valós tapasztalatok alapján.

- ☐ Hogyan lehet a költségvetés a biztonság kulcsfontosságú része?
- ☐ Hogyan alkalmazható az átláthatóság és elszámoltathatóság a védelmi költségvetés megalkotásakor?
- ☐ Melyek a védelmi költségvetés megfelelő felügyeletének feltételei?
- ☐ Hogyan auditálható a védelmi költségvetés? Miért fontos és hogyan működik a független könyvvizsgálat?

MI TALÁLHATÓ EBBEN A KÖNYVBEN?

A hetedik rész a védelmi szektor személyzeti kérdéseivel foglalkozik. Fő célja, hogy segítse a parlamenteket a toborzás szabályozásában, a katonák kiválasztásában és képzésében, nyugdíjazási ügyekben, a sorozás és az alternatív katonai szolgálat kérdésében.

- ☐ Hogyan tudatosíthatók a demokratikus értékek a védelmi szektor személyi állományában?
- ☐ Létrehozhatnak-e szakszervezeteket a katonák?
- ☐ Mit jelent a professzionális ethosz a védelmi szektoron belül?
- ☐ Miként szerveződik a sorozás és az alternatív katonai szolgálat a különböző országokban?
- ☐ Létezik-e egységes katonai magatartási kódex? Rendelkezésre állnak-e nemzetközi standardok?
- ☐ Mely részei fontosak a védelmi szervezetek személyügyi kérdéseinek a parlamenti képviselők számára?

Végezetül, a nyolcadik rész a védelmi szektor anyagi forrásaival foglalkozik, különös tekintettel a beszerzésekre (mit vegyünk és kitől), a fegyverkereskedelemre és a fegyvertranszferre.

- ☐ Mik a jogi korlátok?
- ☐ Mi az értelme az átfogó döntéshozatalnak beszerzési ügyekben?
- ☐ Mi indokolja a titkosságot?
- ☐ Hogyan értékelheti a parlament ezeket a kérdéseket?

Tartalom

A közreműködők listája	4
Bevezető	5
Ajánló	7
Előszó	9
Mi található ebben a kézikönyvben	11
Tartalom	15
A kiemelt keretes szövegek jegyzéke	17
I. rész	
Formálódó biztonsági koncepciók és szereplők: kihívás a parlamentek számára	
1. fejezet	Változó biztonság egy változó világban
2. fejezet	A parlamenti felügyelet jelentősége
3. fejezet	A parlament és az egyéb állami intézmények szerepe és felelőssége
	23
	26
	28
II. rész	
A nemzeti biztonságpolitika felügyelete	
4. fejezet	A nemzeti biztonságpolitika kialakítása
5. fejezet	A nemzeti biztonságpolitika és a nemzetközi szabályozás
6. fejezet	A civil társadalom és a média szerepe
7. fejezet	A biztonságpolitika – nemek szerinti nézőpontból
	35
	40
	44
	53
III. rész	
A biztonsági és védelmi szektor működésének főbb összetevői	
8. fejezet	A haderő
9. fejezet	Más állami fegyveres szervezetek
10. fejezet	Rendőrségi struktúrák
11. fejezet	A titkosszolgálatok
12. fejezet	Magánvállalkozások a biztonsági és védelmi szektorban ...
	63
	68
	71
	74
	79
IV. rész	
A nemzeti biztonság parlamenti felügyelet alatt: feltételek és működési mechanizmus	
13. fejezet	A hatékony parlamenti felügyelet feltételei
14. fejezet	A parlamenti mechanizmusok alkalmazása a biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatosan
15. fejezet	A parlament védelmi vagy biztonsági bizottságai
	85
	90
	96

IPU és DCAF – A BIZTONSÁGI ÉS VÉDELMI SZEKTOR PARLAMENTI FELÜGYELETE

16. fejezet	Az ombudsman	100
17. fejezet	Látogatás a védelmi szervezetek intézményeinél	104

V. rész

**A biztonsági és védelmi szervezetek tevékenységének felügyelete:
különleges körülmények és műveletek**

18. fejezet	Rendkívüli állapotok	109
19. fejezet	A belbiztonság megőrzése	113
20. fejezet	A terrorizmus	117
21. fejezet	Biztonság és informatika: új eszközök és kihívások	126
22. fejezet	Nemzetközi békemissziók	129

VI. rész

Pénzügyi források:

a biztonság és védelmi szektor hatékony költségvetési ellenőrzése

23. fejezet	A biztonság és az állami pénztárca hatalma	139
24. fejezet	A nemzeti védelmi költségvetési kiadások auditálása	151

VII. rész

Humán erőforrások a biztonsági és védelmi szektorban:

a professzionalizmus és a demokratikus felügyelet biztosítása

25. fejezet	A demokratikus értékek előmozdítása a biztonsági és védelmi szektoron belül	159
26. fejezet	Személyzeti politika a biztonsági és védelmi szektorban ...	170
27. fejezet	A sorozás és a lelkiismereti alapon való szolgálatmegtagadás	173

VIII. rész

Anyagi erőforrások:

a fegyverkereskedelem és a beszerzés hatékony felügyelete

28. fejezet	Fegyver- és hadfelszerelés beszerzés	183
29. fejezet	Fegyverkereskedelem és fegyvertranszfer	188

Mi az Interparlamentáris Unió	199
-------------------------------------	-----

A Fegyveres Erők Demokratikus Ellenőrzésének Genfi Központja	200
--	-----

Tematikus index	
-----------------------	--

Kiemelt keretes szövegek jegyzéke

1. sz. kiemelés	A nem katonai fenyegetések önállóan és egymással kombináltn is megjelenhetnek napjainkban	24
2. sz. kiemelés	A biztonsági megállapodások különböző típusai	25
3. sz. kiemelés	Az államhatalmi ágak biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos lehetséges feladatai	29
4. sz. kiemelés	A „jó kormányzás”, mint a biztonsági és védelmi szektor demokratikus felügyeletének fontos összetevője	31
5. sz. kiemelés	A nemzeti biztonságpolitikával kapcsolatos tisztázandó kérdések	35
6. sz. kiemelés	A közvetlen demokrácia és a nemzetközi szerződések, valamint más fontosabb megállapodások ratifikációja: a svájci példa	42
7. sz. kiemelés	A civil társadalom Latin-Amerikában. A civil társadalmi szervezetek szerepének és fontosságának gyakorlati bemutatása	45
8. sz. kiemelés	Újfajta háborúk: nehéz idők járnak a sajtószabadságra ...	47
9. sz. kiemelés	A sajtó szabadsága 2001. szeptember 11. után	48
10. sz. kiemelés	Parlamenti honlapok	49
11. sz. kiemelés	A parlamentek és a média	50
12. sz. kiemelés	A nemek szerepe a békefolyamatokban	53
13. sz. kiemelés	A békeműveletek és békefolyamatok a nemek nézőpontjából	54
14. sz. kiemelés	A katonanők száma és aránya a NATO tagállamokban ...	56
15. sz. kiemelés	A nők biztonságpolitikába történő bevonása, mint a nemek közötti egyensúly megteremtésének része	57
16. sz. kiemelés	A nők védelmi szektorba való bevonásával járó új dimenziók és kihívások	57
17. sz. kiemelés	Haderő nélküli országok	63
18. sz. kiemelés	Védelmi reform: mi a cél?	64
19. sz. kiemelés	A katonaság bevonása a polgári rendfenntartásba Dél-Afrikában	66
20. sz. kiemelés	Példák más állami fegyveres szervezetekre	69
21. sz. kiemelés	A demokratikus rendfenntartás alapvető jellemzői	71
22. sz. kiemelés	Veszélyes torzulások és körülmények	72
23. sz. kiemelés	A rendfenntartás formálódása Eritreában	73
24. sz. kiemelés	A parlament és a titkosszolgálatok számára elkülönített pénzek: Argentína	75

25. sz. kiemelés	A parlamenti bizottságok minősített dokumentumokkal kapcsolatos néhány eljárási módja	76
26. sz. kiemelés	A magántulajdonban lévő biztonsági és katonai szervezetek potenciális veszélyei a demokráciára	80
27. sz. kiemelés	A biztonsági és védelmi szektor demokratikus felügyeletében használható parlamenti eszközök	86
28. sz. kiemelés	A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletét támogató stratégiák	87
29. sz. kiemelés	Javaslatok a parlamenti képviselők biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos szakértelmének elmélyítéséhez ...	88
30. sz. kiemelés	A végrehajtó hatalom felügyeletét érintő parlamenti mechanizmusok és eljárásmódok közös jellemzői	91
31. sz. kiemelés	Javaslatok a hatékony kérdésfeltevéshez	92
32. sz. kiemelés	A parlamenti vizsgálóbizottságok főbb jellemzői	94
33. sz. kiemelés	A kanadai katonai kontingens Szomáliába vezénylését vizsgáló bizottság: a biztonsággal kapcsolatos bizottsági jelentések nyilvánosságra gyakorolt hatásának bemutatása	95
34. sz. kiemelés	A védelmi vagy biztonsági kérdésekkel foglalkozó parlamenti bizottságok lehetséges fő feladatai	97
35. sz. kiemelés	A Storting (a norvég parlament) külügyi bizottságának és védelmi bizottságának közös ülése	98
36. sz. kiemelés	Az ombudsman	100
37. sz. kiemelés	A védelmi ombudsman intézménye néhány országban ...	101
38. sz. kiemelés	A német fegyveres erők parlamenti biztosa	102
39. sz. kiemelés	Az argentin példa	104
40. sz. kiemelés	A kínzások elleni egyezmény opcionális jegyzőkönyve kibővíti a biztonsági és védelmi szervezetek létesítményeiben tett látogatások lehetőségét	105
41. sz. kiemelés	Szükségállapotok: célok és elvek	110
42. sz. kiemelés	A biztonság és a demokrácia egyidejű megőrzése	114
43. sz. kiemelés	Komoly következményekkel járó torzulások	115
44. sz. kiemelés	Az ENSZ Biztonsági Tanácsának válasza szeptember 11-re	118
45. sz. kiemelés	A terrorizmus elleni harc	120
46. sz. kiemelés	Egyezmény az egyén védelméről a személyi adatok automatikus feldolgozásával kapcsolatban	127
47. sz. kiemelés	Béketeremtés, békefenntartás, békekikényszerítés, békeépítés: néhány hasznos ENSZ definíció	129
48. sz. kiemelés	Az ENSZ békefenntartó műveleteinek alkalmazási folyamata lépésről-lépésre	133
49. sz. kiemelés	A békemissziók harcérintkezési szabályai	134
50. sz. kiemelés	A békefenntartók ENSZ kiképzése	135
51. sz. kiemelés	A költségvetés: a demokratikus kormányzás kulcsfontosságú eszköze	139
52. sz. kiemelés	Miért vegyen a parlament aktív részt a költségvetésben? ...	140
53. sz. kiemelés	Védelmi kiadások a GDP százalékában a világ egyes régióiban, illetve országaiban	141
54. sz. kiemelés	Tervezési, programozási és költségvetési rendszer	143

55. sz. kiemelés	A védelmi költségvetés főbb összetevői: a 2002-es spanyol védelmi költségvetés.....	145
56. sz. kiemelés	Az átlátható védelmi költségvetés fő akadályai	146
57. sz. kiemelés	A védelmi költségvetés minősítésének három szintje	147
58. sz. kiemelés	A biztonsági és védelmi szektor hatékony költségvetési ellenőrzését akadályozó fő problémák	148
59. sz. kiemelés	A védelmi költségvetés gyakorlata egyes dél-kelet európai országokban	149
60. sz. kiemelés	A számvevőszék elnöke.....	151
61. sz. kiemelés	A brit Nemzeti Számvevő Hivatal szerepe a biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletében.....	153
62. sz. kiemelés	A grúz parlament és a költségvetési ellenőrzés	154
63. sz. kiemelés	Az Európa Tanács ajánlása a fegyveres erők hivatásos tagjainak egyesülési jogaira vonatkozóan	161
64. sz. kiemelés	Vezetés és polgári oktatás a német fegyveres erőkben: az „Innere Führung” elvei	164
65. sz. kiemelés	A rendvédelmi tisztségviselők viselkedési kódexe	165
66. sz. kiemelés	Az EBESZ-nek a biztonság politikai-katonai aspektusaira vonatkozó viselkedési kódexe (1994): kulcselemek.....	166
67. sz. kiemelés	Személyzeti politika: fő szempontok a parlamenti képviselők számára	170
68. sz. kiemelés	A katonai szolgálat a világban	174
69. sz. kiemelés	A sorkatonák zaklatása	175
70. sz. kiemelés	Az ENSZ emberi jogi bizottságának 1998/77. sz. határozata a lelkiismereti alapon való katonai szolgálatmegtagadásról	177
71. sz. kiemelés	Alternatív szolgálat: a svájci példa	178
72. sz. kiemelés	Miért foglalkozzanak a parlamenti képviselők a fegyverbeszerzéssel?	184
73. sz. kiemelés	A határozatlan vagy kétértelmű fegyverbeszerzési politika, illetve a túlságosan titkosított beszerzési folyamatok lehetséges következményei	185
74. sz. kiemelés	A védelmi beszerzések holland politikája: a parlamenti felügyelet dimenziója	186
75. sz. kiemelés	Fegyvertranszfer: meghatározás	188
76. sz. kiemelés	A fegyvertranszferre vonatkozó regionális megállapodások	189
77. sz. kiemelés	A fegyverembargók intelligensebbé tétele: mit tehetnek a parlamentek?	192
78. sz. kiemelés	A fölösleges fegyverek értékesítése: a leszerelés negatív mellékterméke	193
79. sz. kiemelés	A kézfegyver-kereskedelem becsült adatai	194
80. sz. kiemelés	ENSZ akcióprogram az illegális kézi- és könnyűfegyverkereskedelem ellen: szempontok parlamenti képviselők számára	194
81. sz. kiemelés	A parlament szerepe a fegyverexport ellenőrzésében: átláthatóság és elszámoltathatóság az EU országokban	196

I. rész

Formálódó biztonsági konceptiók és szereplők: kihívás a parlamentek számára

1. fejezet

Változó biztonság egy változó világban

Az elmúlt évtized során a globális biztonság helyzete alapvetően megváltozott. Régi fenyegetések halványodtak el, új, ijesztőbb kihívásoknak adván át helyüket. Ezek a változások újfajta gondolkodásmódra sarkallnak a biztonsággal, a konfliktusokkal és a békével kapcsolatban.

Béke és biztonság a demokráciákban

Minden társadalomban egymással versengő, s gyakran ellentétes vélemények léteznek egy sor kérdést illetően. Így a konfliktusok mindig jelen vannak ugyan, de nem minden konfliktus jelent veszélyt a békére és biztonságra. Egy demokráciában a szólás szabadsága lehetővé teszi az emberek számára, hogy eljuttassák véleményüket választott képviselőikhez és a képviselők feladata e vélemények nyilvános viták keretében való megtárgyalása. Ez a demokratikus eljárás mód segít abban, hogy a társadalmak elkerüljék a felmerülő nézeteltérések elmérgesedését, és hogy egy mindeki számára elfogadható, életképes kompromisszum jöjjön létre. Talán nem meglepő, hogy általában a jól működő demokratikus intézmények hiánya vezet ellenőrizhetetlen feszültséghez és teszi lehetővé, hogy tettelegességgig fajuljon egy-egy konfliktus. Beépített konfliktuskezelő mechanizmusai révén a demokrácia elválaszthatatlanul kapcsolódik a békéhez és biztonsághoz.

Ez a kapcsolat más okból is fontos, hiszen széles körben elfogadott tény, hogy a biztonság önmagában nem cél, hanem végső soron a társadalom jólétét kell szolgálnia. Ennek az elgondolásnak leginkább egy jól működő parlamentre támaszkodó demokrácia ad gyakorlati értelmet:

„A közösség, a régió, a nemzet, az állam szuverenitása akkor kap értelmet, ha az az eredeti értelméből fakadóan az egyén szuverenitásából származtatott.”

(VACLAV HAVEL)

A nemzeti biztonság központi kérdése az állam védelme, amely úgy válik „emberi” biztonsággá, hogy előtérbe helyezi az egyént és a közösséget. A gyakorlatban ez arra ösztönözte az államokat, hogy a biztonsági fenyegetésekre adott válaszaik palettáját bővítsék:

- ✓ **Megelőző tevékenység:** konfliktusmegelőző kezdeményezések pl. emberközpontú konfliktus-megoldás, béketeremtő akciók;
- ✓ **Beavatkozás:** szélsőséges esetekben – ha már egyéb erőfeszítések hiábavalónak bizonyultak – a belső, nemzeti konfliktusokba való beavatkozás a lakosság védelmének érdekében;

- ✓ **Reaktív tevékenység:** segítségnyújtás, melyre szükség lehet polgárháború alatt vagy után, a háborút szenvedett civil lakosság támogatása érdekében. Ide tartoznak: táborok létesítése otthontalanok számára, menedéknyújtás a menekülteknek, segítségnyújtás.

A katonai biztonságtól az átfogó biztonságig

Az ember középpontba helyezése immár túlmutat a szigorúan katonai megfontolásokon, és a biztonság koncepciójának bővülésével jár. Egyre teljesebb az egyetértés abban, hogy a biztonság kérdéskörét átfogó módon kell megközelíteni, számításba véve a nem katonai tényezőket is. (1. sz. kiemelés)

1. sz. kiemelés

A nem katonai fenyegetések önállóan és egymással kombináltan is megjelenhetnek napjainkban

- ▷ **Politikai fenyegetés** (pl. a belső politikai instabilitás, a működésképtelen államok, a terrorizmus, az emberi jogok megsértése);
- ▷ **Gazdasági fenyegetések** (pl. a szegénység, a gazdasági olló szélesebbre nyílása a szegény és gazdag országok között, a nemzetközi pénzügyi recesszió, egy gazdaságilag erős, vagy éppen instabil szomszédos ország hatása, kalózkodás);
- ▷ **Környezeti vagy emberi tevékenység** eredményeként bekövetkező fenyegetések (pl. a nukleáris katasztrófák, a globális ökológiai változások, a termőföld vagy a vízkészletek elhasználódása, az élelmiszerhiány és egyéb források hiánya);
- ▷ **Társadalmi fenyegetések** (pl. a kisebbség-többség közti konfliktusok, a túlnépesedés, a szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem, a fekete-kereskedelem, az ellenőrizetlen migráció, a betegségek).

A biztonság szélesebb értelmezésének előnye, hogy átfogóbb megértési lehetőséget biztosít a fenyegetésekkel és az azokra adandó válaszokkal kapcsolatban. Hátránya pedig, hogy a biztonságot szolgáló szervezetek, amelyekbe beletartozik az összes, az állam és a lakosság védelme érdekében legitim módon erőszakot alkalmazó, annak alkalmazását elrendelő, vagy éppen azzal fenyegető szervezet, túl erőteljessé válhatnak, amennyiben nem katonai területen kerülnek alkalmazásra. Ráadásul előfordulhat az is, hogy a biztonsági és védelmi szektorban dolgozóknak nincs kellő szakértelmük ezen új kihívások megválaszolásához.

Az egyes államok biztonságától az államok közötti biztonsági együttműködésig

Régóta létezik az a nézet, amely szerint egy nemzet biztonságához nem elegendő az „önsegélyezés”, hanem az államok közötti biztonsági együttműködésre is szükség van. A 19. században az „hatalmi egyensúly” megközelítése volt a meghatározó. A 20. században azonban nemcsak olyan kollektív biztonsági szervezetek jöttek

létre, mint pl. a Népszövetség, és annak utódja, az ENSZ, hanem kollektív védelmi szervezetek is, mint például a NATO.

A hidegháború vége óta nőtt a belső konfliktusok száma, napjainkban pedig az újságok címlapjait a terrorizmusról szóló cikkek uralják. A globalizáció növelte az államok egymástól való függését, beleértve a biztonsági kérdéseket is. Manapság egy ország biztonságának fenyegetettsége megrengetheti az adott régiót, vagy akár a világbékét is. Ez az új valóság, a biztonság tágabb értelmezésével együtt, további lendületet adott a nemzetközi biztonsági együttműködéseknek.

2. sz. kiemelés

A biztonsági megállapodások különböző típusai

✓ Kollektív védelem

Kollektív védelemnek nevezik azt a szerződést, melyben két vagy több állam ígér egymásnak segítséget külső támadás esetére. Kiváló példa erre a NATO és az Amerikai Államok Szervezete.

✓ Kollektív biztonság

Az ilyen típusú megállapodásokban a közösség lemond az erőszak alkalmazásáról, de amennyiben támadás éri valamelyiküket segítséget helyez kilátásba. Ez egy olyan rendszer, amely a nemzetközi béke megbomlása esetén erőszakos fellépést helyez kilátásba a nemzetközi közösség részéről. A kollektív védelemmel ellentétben, a kollektív biztonság a közösségen belüli belső támadás elleni védelem érdekében jött létre. Tipikusan ilyen kollektív biztonsági szervezet az ENSZ, amelyen keresztül – Alapokmányának 41. és 42. pontja értelmében – a nemzetközi közösségnek nyomást kell gyakorolnia a béke megbontójára, akár békés úton, akár katonai erő alkalmazásával.

Forrás: SIMMA, Bruno: The Charter of the United Nations, 1995

✓ Kooperatív biztonság

A kooperatív biztonság a kollektív biztonságot a biztonság átfogó megközelítésével kapcsolja össze. Úgy határozható meg, mint a biztonság „széleskörű, többdimenziós megközelítése, amely a támogatást helyezi előtérbe az elretentés helyett, inkább nyitott, mintsem zárt; nem alkalmaz szigorú megkötéseket a tagságot illetően; a bilateralizmushoz képest a multilateralizmust favorizálja; lehetőség szerint nem a katonai megoldásokat részesíti előnyben; abból indul ki, hogy a biztonsági rendszer főszereplői az államok, de elfogadja a nem állami szereplők fontosságát is; nem követeli meg formális biztonsági intézmények létrehozását, de nem is utasítja el azokat; és végül, mindenek felett hangsúlyozza a multilaterális alapokon nyugvó tárgyalások rendszerességének fontosságát.”

Forrás: EVANS Gareth: Cooperating for Peace, 1993

Egy biztonsági együttműködéshez, szervezethez, vagy legfőképp egy kollektív védelmi szervezethez való csatlakozásról szóló döntés erős hatást gyakorol az adott állam biztonsági helyzetére. Egy ilyen együttműködés alapvetően növeli a nemzet biztonságát és együttes erőt biztosít a fenyegetések ellen. Ám a tagságnak ára van: az országnak kötelezően el kell fogadnia a szövetségesek céljait és követelményeit, ezzel behatárolva saját nemzeti biztonságpolitikája alakításának lehetséges változásait. Hatással van a parlamenti felügyeletre és a döntéshozatali rendszerre is, hiszen a döntéshozatal a nemzeti szintről részben a nemzetközi síkra tevődik át.

2. fejezet

A parlamenti felügyelet jelentősége

Létezik egy széles körben elterjedt vélekedés, miszerint a biztonságpolitika kérdései a végrehajtó hatalom „természetes” feladatkörébe tartoznak, mivel annak van meg hozzá a szükséges ismeretanyaga és gyorsan képes cselekedni. A parlamentre egyre inkább olyan intézményként tekintenek, amely kevésbé alkalmas arra, hogy biztonsági kérdésekkel foglalkozzon, mivel időigényesek az eljárásai és nehézkes a megfelelő szakértelemhez és információhoz való hozzáférése. Ugyanakkor, mint a politika egyéb területein is, a parlamentnek figyelnie és vizsgálnia kell a végrehajtó hatalmat. A biztonsági kérdések felügyelete legalább négy okból különlegesen fontos:

A demokrácia sarokköve, hogy megelőzze az autokratikus hatalomgyakorlást

A néhai francia miniszterelnök, Georges Clemenceau egyszer a következő kijelentést tette: „A háború túlságosan is komoly dolog ahhoz, hogy katonákra bizzuk.” Humoros oldalán túl, ez a kijelentés rámutat arra, hogy egy demokráciában az emberek képviselői rendelkeznek a legfőbb hatalommal, és az állam egyetlen szektora sem állhat ellenőrzésükön kívül. Egy államot, amelyben a parlament nem gyakorol felügyeletet a biztonsági és védelmi szektor, s kiváltképp a haderő felett, a legjobb esetben is csak formálódó, még ki nem alakult demokráciának lehet tekinteni.

A kiváló amerikai tudós Robert Dahl szerint „a politika a legalapvetőbb és örök problémája az autokratikus kormányzás elkerülése”. Mivel a biztonsági és védelmi szektor az állam egyik legfontosabb feladatával foglalkozik, a fékek és ellensúlyok rendszere szükségszerűen korlátokat kell szabjon e téren a végrehajtók hatalmának. A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyelete tehát az állam különböző szintjei közötti hatalommegosztás alapvető eleme és – ha hatékony – behatárolja a kormányzat és/vagy az elnök hatalmát.

Nincs adózás képviseleti rendszer nélkül

Kétségtelen, hogy a parlament egyik legfontosabb – a végrehajtó hatalmat ellenőrző – mechanizmusa a költségvetés. A legelső nyugat-európai parlamentek megalakulása óta, a képviselők beleszólást követeltek a politikai ügyekbe. Legfőbb érvük az, hogy „nincs adózás képviselet nélkül”. Miután a biztonsági és védelmi szektor szervezetei az állami költségvetésnek egy jelentős részét használják fel, rendkívül fontos, hogy a parlament az állam szűkös forrásainak felhasználását hatékonyan és alaposan nyomomkövesse.

A biztonsági és védelmi szektort érintő jogi szabályzók megalkotása

A gyakorlatban a végrehajtó hatalom alakítja ki a biztonsági témájú törvénytervezeteket. Ugyanakkor a parlamenti képviselők fontos szerepet játszanak az előterjesztett tervezetek felülvizsgálatában. Amennyiben szükséges kiegészítéseket, módosításokat javasolhatnak, így biztosítván, hogy a beadott törvénytervezetek hűen tükrözzék a biztonsággal kapcsolatos új gondolkodásmódot. Mi több, a parlament feladatai közé tartozik annak biztosítása, hogy a meghozott törvények, rendelkezések teljes mértékben végrehajtásra kerüljenek, s ne csupán papíron létezzenek.

Híd az emberekhez

A végrehajtó hatalom nem tartja teljes mértékben és feltétlenül szem előtt az emberek biztonsággal kapcsolatos prioritásait. A parlamenti képviselők rendszeres kapcsolatban állnak a lakossággal és jól ismerik véleményét. Így a parlament elé tárhatják az emberek aggodalmait és végigkövethetik, hogyan tükröződnek ezek a biztonsággal kapcsolatos törvényekben és a biztonságpolitikában.

A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletével kapcsolatos kihívások

A biztonsági és védelmi szektor legalább három aspektusa jelent igazi kihívást a parlamenti felügyeletet illetően:

- ✓ A titoktartásra vonatkozó törvények gátolhatják a biztonsági és védelmi szektor átláthatóságát. Különösképpen igaz ez a még csak formálódó demokráciákban vagy a konfliktus sújtotta országokban, ahol a titoktartásra vonatkozó szabályzók limitálhatják, vagy akár kockáztathatják is a biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletét. Ugyanilyen eredménnyel járhat az információ szabadságát biztosító törvénykezés hiánya.
- ✓ A biztonsági és védelmi szektor egy igen összetett terület, melyben a parlamenteknek olyan kérdéseket kell felügyelniük, mint a fegyverek beszerzése, a fegyverzet-ellenőrzés és a katonai egységek felkészültségi/készenléti állapota. Nem minden parlamenti képviselő rendelkezik elegendő szakértelemmel és tudással ahhoz, hogy érdemben tudjon ezekkel a kérdésekkel foglalkozni. Vagy lehet, hogy nincs a megfelelő tudás megszerzéséhez elegendő ideje és lehetősége – miután parlamenti képviselőség korlátozott ideig tart –, továbbá nehézségeik lehetnek a hazai és külföldi szakanyagokhoz való hozzáférés területén.
- ✓ Ha az ország túl nagy súlyt helyez a nemzetközi biztonsági együttműködésre, ez befolyásolhatja az ország biztonságpolitikájának legitimitását és átláthatóságát, különösen ha ez a parlament mellőzéséhez vezet a döntési folyamat során. Ezért nagyon fontos, hogy a parlament kezdeményezzen, vegyen részt és kövesse nyomon a nemzetközi porondon folyó vitákat és döntéseket.

3. fejezet

A parlament és az egyéb állami intézmények szerepe és felelőssége

A megosztott felelősség

Noha a parlament és a kormány feladatai különböznek a biztonsági ügyek tekintetében, egy jól működő biztonsági és védelmi szektor fenntartásának felelőssége tekintetében osztozniuk kell. A megosztott felelősség vonatkozik a politikai és katonai vezetők kapcsolatára is. E két félre nem lehet különböző célokkal rendelkező ellenfelekként tekinteni. Éppen ellenkezőleg, szükségük van egymásra, a hatékony, átfogó és ember-központú biztonságpolitika elérése érdekében. Ezért a demokratikus felügyelet feltételezi a bizalmi alapú, nyitott párbeszédet a politikai és katonai vezetők között, valamint egymás kölcsönös bevonását az információáramlásba. A rendszeres vélemény- és tapasztalatcserék hozzájárulnak, hogy megelőzzék a politikai és katonai vezetők elidegenedését és elősegítik a stabilitás megszilárdítását.

A szerepek elosztása

A közismert három államhatalmi ág (a törvényhozás, a végrehajtó és a bírói hatalom) tölti be a főbb feladatokat az állami biztonságpolitikában. A 3. sz. kiemelés tartalmazza jellegzetes feladataikat, különválasztva a végrehajtó hatalmon belül az államfő, a kormány és a vezérkar szerepét. A táblázatból kitűnik, hogy a lehetséges feladatok – csakúgy, mint a politikai rendszerek – országonként különbözhetnek egymástól, így nem is célunk minden ország helyzetének bemutatása.

A parlamenten, a bíróságon és a végrehajtó hatalmon kívül a civil társadalom is fontos, informális összetevője a biztonságpolitika megalkotásának és kivitelezésének, a média pedig segít eljuttatni az emberekhez az állami szereplők szándékait és cselekedeteit. (lásd 6. fejezet)

Végezetül, két intézményi szereplő játszik még alapvető fontosságú szerepet a nemzeti biztonságpolitika és a védelmi költségvetés keresztülvitelének felügyeletében: az ombudsman (lásd 16. fejezet) és a számvevőszék (lásd 24. fejezet).

Politikai elszámoltathatóság

A biztonsági és védelmi szektor szervezeteinek az állam mindhárom hatalmi ága felé elszámoltathatóknak kell lenniük.

- ✓ A végrehajtó hatalom közvetlen felügyeletet gyakorol központi, regionális és helyi szervezetei révén, s alapvetően befolyásolja a biztonsági és védelmi szervezetek költségvetését, tevékenységük általános irányait és főbb feladataikat.

I. RÉSZ – FORMÁLÓDÓ BIZTONSÁGI KONCEPCIÓK ÉS SZEREPLŐK

- ✓ A törvényhozás irányító és ellenőrző tevékenysége során törvényeket, határozatokat fogad el, melyek meghatározzák és szabályozzák a biztonsági és védelmi szervezetek működését, nagyságát és költségvetését. A parlamenti felügyelet keretében ombudsmanni hivatalt, vagy bizottságokat állíthatnak fel, amelyek alkalmasak az állampolgári panaszok kivizsgálására is.
- ✓ A bírói hatalomnak két fő feladata van: figyelemmel kíséri a biztonsági és védelmi szektor munkáját és szükség esetén polgári peres, vagy bűnvádi eljárás keretében vádat emel a szektorban történt jogsértések ügyében.

3. sz. kiemelés

Az államhatalmi ágak biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos lehetséges feladatai

	Törvényhozás	Bírói hatalom	Végrehajtó hatalom		
			Államfő	Kormány	Vezérkari Főnök
Felső vezetés	Néhány országban a parlament vitatja meg és/vagy nevezi ki a legfelsőbb parancsnokot	Az Alkotmány bíróság értékeli a főparancsnok jogkörének alkotmányosságát	Némely országban az államfőnek csak szimbolikus szerepe van, máshol valódi hatalommal bír, pl. háború idején ő a legfőbb parancsnok	A kabinet lehet a legfőbb parancsnoki szerv háborúban.	Egyes országokban a vezérkar főnöki poszt csak háború idején létezik, máshol folyamatosan
Biztonságpolitika	Megvitat és jóváhagy biztonsági koncepciókat, törvényeket fogad el		Aláírja a biztonságpolitikával kapcsolatos törvényeket	Javasolja, ill. végrehajtja a biztonságpolitikát	A kormány tanácsadója és tervezője, segítője a biztonságpolitika végrehajtásának.
Költségvetés	Jóváhagyja a költségvetést			Költségvetési javaslatot tesz	A kormány tanácsadója
Védelmi törvények	Törvényeket fogad el	Az Alkotmány bíróság megítéli a törvények alkotmányosságát	Aláírja a törvények életbe léptetését	Törvényeket javasol és rendelkezéseket ad ki	A kormány tanácsadója; a törvények végrehajtója
Személyi állomány	Néhány országban a parlament hagyja jóvá a főbb kinevezéseket	Elbírálja magatartásuk törvényességét	Jelöli a fő vezetőket; esetleg jóváhagyja a személyi állománnyal kapcsolatos terveket	Jelöli a főbb vezetőket	Tanácsadó a személyügyi tervek és végrehajtásuk vonatkozásában; kinevezi az alacsonyabb rangú vezetőket
Beszerezés	Felülvizsgálja és/vagy jóváhagyja a főbb fegyverbeszerzési projekteket	Ítélik meg törvényszegés esetén		Fegyverbeszerzést kezdeményez és valósít meg	Fegyverbeszerzést kezdeményez és végrehajt
Csapatok külföldre küldése/ külföldi csapatok fogadása	Előzetesen vagy utólag jóváhagy (illetve van ahol nincs ilyen joga)	Elbírálja magatartásuk törvényességét		Nemzetközi részvételről tárgyal, határoz a részvétel kereteiről	Műveleti irányítást végez
Nemzetközi szerződések, belépés Szövetségekbe	Jóváhagyás		Nemzetközi szerződések megkötése	Felelős a nemzetközi tárgyalásokért	A kormány tanácsadója

Mint említettük, az államhatalmi ágak szerepe országonként nagyon különbözhet egymástól. Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy mindenkor és mindenütt olyan hatalommegosztásra van szükség, a fékek és ellensúlyok biztosítása révén, amely a biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos lehetséges politikai visszaéléseket figyelemmel kíséri, illetve megakadályozza. Figyelembe véve, hogy sok országban a biztonsági kérdésekben a kormány igyekszik domináns szerepet játszani, igen fontos, hogy a parlamentet hatékony felügyeleti jogosultságokkal és erőforrásokkal ruházzák fel. Ez annál is inkább fontos, mert az új biztonsági kihívások (lásd: 1. fejezet) a közintézményeket szerepeik újradefiniálására ösztönzik.

A demokratikus és parlamenti felügyelet alapelvei

A demokratikus és parlamenti felügyelet terén nem igazán léteznek nemzetközileg elfogadott standardok, miután a biztonságot és a védelmet a nemzeti szuverenitás fennhatósága alá tartóznak tekintik. Van néhány regionálisan elfogadott standard, mint például az EBESZ Viselkedési Kódex (Code of Conduct) (bővebb információ: 66. sz. kiemelés), és léteznek bizonyos demokratikus alapelvek a polgári-katonai kapcsolatok vonatkozásában.

- ✓ Az állam, a társadalom egyetlen olyan szereplője, amely törvényesen monopóliummal rendelkezik az erőszak felett; a biztonsági/védelmi szervezetek elszámolással tartoznak a legitim hatóságoknak.
- ✓ A parlamenté a legfőbb hatalom és elszámoltatja a végrehajtó hatalmat a biztonság- és védelempolitika fejlesztéséről, végrehajtásáról és ellenőrzéséről.
- ✓ A parlamentnek egyedülálló alkotmányos szerepe van a biztonsági és védelmi kiadások megítélésében és ellenőrzésében.
- ✓ A parlamentnek meghatározó szerepe van a szükség- és hadiállapot kihirdetésében, vagy megszüntetésében.
- ✓ A „jó kormányzás” (lásd 4. sz. kiemelés) és a jogállamiság alapelvei a kormány minden szegmensére vonatkoznak – nem kivétel ez alól a biztonsági és védelmi szektor sem.
- ✓ A biztonsági és védelmi szektor személyi állományának minden tagja bíróság előtt felel a nemzeti vagy nemzetközi törvények megsértéséért.
- ✓ A biztonsági és védelmi szektor szervezetei politikailag semlegesek.

4. sz. kiemelés

A „jó kormányzás”, mint a biztonsági és védelmi szektor demokratikus felügyeletének fontos összetevője

„A jó kormányzás ismérveit az alábbi módon lehetne összefoglalni: a kiszámíthatóság; a nyitott és felvilágosult politikaalkotás; az állami adminisztráció egyértelműen szakmai professzionalizmusának szellemében működik a közjóért; a jogállamiság; az átlátható ügymenet; a civil társadalom meghatározó részvétele a közügyekben. A rossz kormányzás ismérvei a következők: az önhatalmú politikaalkotás; az állami adminisztráció nem számoltatható el; a jog be nem tartása, illetve igazságtalan jogrendszer; a végrehajtó hatalom visszaélései; a civil társadalmi aktivitás korlátozása; a széles körben elterjedt korrupció.”

Forrás: World Bank, 1994. Governance: The World Bank's Experience

II. rész

A nemzeti biztonságpolitika felügyelete

4. Fejezet

A nemzeti biztonságpolitika kialakítása

Az összetevők

A nemzeti biztonságpolitika a kormányzat biztonságról alkotott felfogásának és a biztonság megteremtésével kapcsolatos lehetőségek megjelenítése. Magában foglalja a biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos olyan főbb döntéseket, amelyek befolyásolják az állam és a társadalom kül- és belbiztonságát. A biztonság egy meghatározott felfogásán alapul és megszabja a katonai doktrína kialakításának irányelveit. Megalkotásának azon nemzetközi és regionális szabályzók szabnak keretet, amelyeket az adott ország is elfogadott. Valójában tehát nem csupán a nemzeti biztonság szükségletein és prioritásain alapszik, hanem különböző külső tényezők, nyomások és kötelezettségek is hatással vannak rá. Ugyanakkor, mindenképpen egyeznie kell az ország alkotmányában vagy az annak megfelelő dokumentumban foglalt értékekkel és alapelvekkel.

5. sz. kiemelés

A nemzeti biztonságpolitikával kapcsolatos tisztázandó kérdések

A nemzeti biztonságpolitika dokumentumainak megvitatása és jóváhagyása – illetve különleges körülmények között való alkalmazásukkal kapcsolatos viták – során a parlamenti képviselőknek fel kell tenniük néhány kérdést az alábbiak közül (esetleg valamennyit):

- ✓ Milyen fenyegetéstől és kockázattól kell a társadalmat oltalmazni? Milyen értékeket és kinek az értékeit kell védeni? Mindent összevetve: milyen fajta biztonságra van szükség?
- ✓ Magában foglalja-e a nemzeti biztonságpolitika az olyan új kockázatok vizsgálatát, mint például a szervezett bűnözés vagy a terrorizmus?
- ✓ Hogyan lehet a biztonságpolitika összeegyeztethetőségét biztosítani a nemzetközi humanitárius és emberi jogi törvényekkel és alapelvekkel?
- ✓ Milyen mértékű biztonság nevezhető elegendőnek?
- ✓ Mi a legjobb módja a nemzeti biztonság garantálásának: a szövetséghez való csatlakozás, vagy éppen a semlegesség fenntartása?
- ✓ Milyen műveletek végrehajtása a legvalószínűbb a nemzet biztonságát szolgáló erők számára? Csupán a védelmi, vagy a béketámogató műveletek is?



- ✓ Milyen eszközök és mely szektorok bevonása szükséges a kívánt biztonság eléréséhez? Mindezek milyen időtartamra és milyen körülmények között érvényesek?
- ✓ Milyen gyakorisággal kell felülvizsgálni a biztonságpolitikát?
- ✓ Milyen pénzügyi és gazdasági vonzattal jár ez, és az adófizetők mennyiben készek ezeket vállalni?
- ✓ Milyen hatással lesz a biztonságpolitika és annak végrehajtása a külkapcsolatokra és a regionális stabilitásra?
- ✓ Milyen a tömegpusztító fegyverekkel kapcsolatos jelenlegi és a jövőbeni nemzeti stratégia?

A nemzeti biztonságpolitika végrehajtásához rendszerint több állami intézmény, minisztérium tevékenységére és a végrehajtást szabályozó dokumentumra van szükség. Éppen ezért igen fontos, hogy egy adott ország nemzeti biztonsági stratégiájának kialakítása során a biztonság kérdésének minden fontos szereplőjét vonják be a munkába, valamint vegyék figyelembe a kérdéskör minden aspektusát. Ez a megközelítés lehetővé teszi a kormány számára, hogy a biztonsággal kapcsolatos kérdésekkel integrált módon és átfogóan foglalkozhasson. Az úgynevezett új kockázatok, mint pl. a terrorizmus és a nemzetközi bűnözés különösen megkívánják az együttes erőfeszítést az ellenük folyó küzdelem során, és így a különböző intézmények összehangolt tevékenységét igénylik (a hadseregét, a pénzügyminisztériumét, a rendőrségét, a határőrségét és a titkosszolgálatokét).

A parlament szerepvállalásának fontossága

A fentiek alapján és szem előtt tartva a parlament azon feladatát, hogy a polgárok érdekeit és aggályait képviselje, a parlamentnek több ok miatt is részt kell vennie a nemzeti biztonságpolitika kidolgozásában, és annak átlátható jóváhagyásában.

- ✓ A nemzeti biztonságpolitika hatással van a társadalom életére, értékeire és jólétére, ezért azt nem lehet csupán a végrehajtó hatalom vagy csak a katonaság belátására hagyni.
- ✓ A nemzeti biztonságpolitika jelentősen befolyásolja a hadsereg, s így a katonák és a katonanők jövőjét.
- ✓ A nemzeti biztonságpolitikának jelentős pénzügyi következményei vannak, így az adófizetők pénzéről is szól.
- ✓ A pénzügyi kiadásokon kívül, a biztonsági intézkedések korlátozhatják az állampolgárok szabadságát és jogait, így a demokráciára is nagy hatással vannak. Fontos tehát, hogy a parlament biztosítsa ezen intézkedések mindenkorai összhangját a megfelelő nemzetközi humanitárius joggal, kiváltképp a négy genfi egyezményrel és annak két jegyzőkönyvével, valamint az emberi jogi törvényekkel, különösen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával, illetve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezményével. Ez utóbbi kimondja, hogy bizonyos jogok semmilyen körülmények közt sem sérülhetnek (lásd még: 18–20 fejezetek).

A parlament szerepe a nemzeti biztonságpolitika kialakításának különböző fázisaiban

A nemzeti biztonságpolitikával kapcsolatos vita nem lehet a parlamenti munka egyszerű eseménye, hanem egy négy fázisból álló folyamatnak kell lennie, melynek részei a következők: kidolgozás, határozathozatal, végrehajtás, értékelés. Míg a végrehajtó hatalom felelősségébe nem szabad beavatkozni a biztonságpolitika kidolgozását és végrehajtását illetően, a folyamatnak a lehető legátláthatóbbnak és legnyitottabbnak kell lennie, megfelelő egyensúlyt teremtve minden érintett között – beleértve magát a biztonsági és védelmi szektort és a katonai ipari komplexumot is.

A képviselőknek tehát minden fázisban képeseknek kell lenniük arra, hogy használják azokat a rendelkezésükre álló mechanizmusokat, amelyek végrehajtó hatalmat arra készítenek, hogy figyelemmel legyen a társadalom biztonsággal kapcsolatos aggodalmaira és elvárásaira. Ilyenek például: a szóbeli és írásbeli kérdések, az indítványok, tájékoztatás kezdeményezése, a bizottsági meghallgatások, ún. Fehér Könyvek összeállítása, kifogások beterjesztése a minisztereknek és a minisztériumoknak (lásd még: 14. fejezet, a biztonsági és védelmi szektorra vonatkozó parlamenti mechanizmusok).

Kidolgozás

A parlamentnek minden parlamenti rendszerben korlátozott szerepe van az új nemzeti biztonságpolitika kialakításának fázisában. Ez a feladat elsődlegesen a kormány illetékes minisztériumainak és hivatalainak hatáskörébe tartozik. Ugyanakkor a parlament tagjai alapvető fontosságú szerepet játszhatnak annak megállapításában, hogy a már meglévő politika találkozik-e az emberek igényeivel, törekvéseivel, és szükség esetén kérhetik az aktuális politika felülvizsgálatát.

Ideális esetben tehát a parlament szerepe nem korlátozódik arra, hogy kap egy dokumentumot, amelyet vagy elfogad vagy elutasít. A parlament illetékes bizottságainak még a folyamat elején tájékoztatást kell kapniuk, hogy így hatással legyenek a készülőben lévő politikai dokumentumokra és törvénykezési aktusokra olyan módon, hogy azok tükrözzék a parlamenti képviselők különböző politikai elképzeléseit. Ez nemcsak a lakosság aggályainak közvetítését biztosítja a folyamat legelejétől, hanem pozitívabb parlamenti vitaléggört teremt a dokumentum jóváhagyásra történő benyújtásakor. A nemzet legfőbb érdekeinek a parlamenti többség és az ellenzék közötti hatalmi harc felett kell állniuk, és a nemzeti biztonsági dokumentum demokratikus értelmezését kell elősegíteniük. Ebben a szellemben a parlament módosítási javaslatokat tehet a hozzá benyújtott dokumentummal kapcsolatban.

Döntéshozatal

A parlament ebben a fázisban is fontos szerepet játszhat, és kell hogy játsszon különösen azért, mert amikor a nemzeti biztonságpolitikai dokumentum eljut a parlamenthez, akkor az a „parlament tulajdonává” válik, és a törvényhozás közvetlen felelősséggel tartozik érte. Ennek megfelelően a parlamentnek tehát elegendő időt kell kapnia ahhoz, hogy alaposan tanulmányozhassa azt, és ne kényszerüljön annak felületes átnézésére.

A parlament dönthet, hogy hozzájárul-e a kormány által javasolt új politikához és törvényhez, vagy elutasítja azt, illetve változtatásokat ajánl. Ebben a fázisban a parlamentnek képesnek kell lennie arra, hogy kezdeményező módon használja befolyását, és változásokat javasolhat abban az esetben, ha nem elégedett a beterjesztett dokumentummal. A főbb kérdésekről, melyek a parlamenti viták és döntéshozatal során elhangozhatnak már említést tettünk a fejezet elején.

Ebben a fázisban a parlament legnagyobb befolyása általában a pénzügyi jóváhagyásokkal kapcsolatos (erre bővebb információkat a pénzügyi forrásokkal foglalkozó VI. rész nyújt). Ez a fajta befolyás különösen akkor nő meg, amikor a parlament illetékes bizottsága vitatja meg és szavaz az egyes biztonsággal kapcsolatos kiadásokról, vagy éppen az egész védelmi költségvetésről. A védelmi terveket megfelelő tanulmányozásuk érdekében időben kell kidolgozni, és világosan hozzájuk kell rendelni a költségvetést.

A parlament fontos szerepet játszhat a végül elfogadásra került politika legitimációjának biztosításában és társadalmi támogatottságának erősítésében. A biztonsági kérdésekkel kapcsolatos parlamenti viták átláthatósága tehát alapvető követelmény, e viták, valamint a parlamenti meghallgatások nyitottsága a társadalom és a média számára kiemelt fontosságú.

Végrehajtás

A parlament nemzeti biztonsággal kapcsolatos szerepe nem ér véget egy politikai dokumentum vagy a költségvetés jóváhagyásával: felügyeleti és pénzügyi ellenőrzői jogosítványait is szigorúan érvényre kell juttatnia. A végrehajtási szakaszban a parlamentnek az összes rendelkezésre álló eszközzel tüzetesen meg kell vizsgálnia a kormány működését (lásd: 14. fejezet), segítségül hívva más monitoring intézményeket (pl. az Állami Számvevőszéket). A parlament különösen az idevágó pénzügyi jóváhagyásokkal kapcsolatos határozatain keresztül tudja befolyását gyakorolni, és vizsgálnia kell a könyvvizsgáló intézmények szakmai és technikai hozzáértését a könyvvizsgálatok során.

A parlament felléphet nagyobb változások vagy válságok esetén, amikor jóváhagyása szükséges a kormányzati lépésekhez, például csapatok külföldre küldése (lásd: 22. fejezet), vagy szükségállapot kihirdetése (lásd: 18. fejezet) esetén. Ezen túl a parlament akkor is beavatkozhat, ha a kormány súlyos hibákat követ el. Ilyen esetekben a parlament általában kérdéseket tesz fel; szélsőséges esetekben külön vizsgálatot rendelhet el.

Értékelés és a tanulságok levonása

Demokratikus környezetben a kormány felelőssége saját politikájának értékelése és a következtetések parlament elé tárása – mind mennyiségi, mind minőségi értelemben. Ami a parlamentet illeti, egy ilyen értékelés magában foglalja a megfelelő pénzügyi jóváhagyások végrehajtásának (számszaki és teljesítési) vizsgálatát. Még ha ez egy utólagos értékelés is, mindig számításba vehető az aktuális politika megerősítésénél vagy egy új kidolgozásánál. Ahol a civil társadalom aktív, ott a nem kormányzati szervezetek maguk is értékelnek, például a békefenntartó küldetésekről, a védelmi minisztérium nagyobb és költséges

fegyverrendszereiről vagy a személyi állománnyal kapcsolatos kérdésekről (különösen a sorozásról). A parlament megbízhat konzultánsokat is, külön könyvvizsgálatok elvégzésére.

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

Biztonságpolitika

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a nemzeti biztonságpolitika, a műveleti doktrínák, a védelmi tervek és a pénzügyi igények között logikus összefüggés van.
- ▷ Amennyiben alkalom nyílik rá, tegyen fel kérdéseket a parlamentben – lehetőleg hasonló körülmények között lévő országokkal való összehasonlítás után – a biztonság legújabb fejleményeinek tükrében (lásd: a formálódó biztonságpolitikákról és szereplőkről szóló I. részben)
- ▷ A parlamentnek törvényeket kell hoznia a nemzeti biztonságpolitikát érintő kidolgozói, döntéshozatali, végrehajtó és értékelő munkára vonatkozóan, meghatározva így saját szerepét e folyamat mind a négy szakaszában.

Fontos kérdések

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a nemzeti biztonságpolitika meghatározása és felülvizsgálata során a legtöbb – e rész 5. sz. kiemelésben megtalálható – kérdés felmerül-e.

5. fejezet

A nemzeti biztonságpolitika és a nemzetközi szabályozás

Nemzetközi elvek

A nemzetközi szerződések korlátozzák, időnként pedig szélesítik a nemzeti biztonságpolitika kidolgozásához rendelkezésre álló opciókat. A világ legtöbb országa az ENSZ tagja, így vonatkozik rájuk az ENSZ Alapokmány 2 cikkének 3. és 4. pontja, amely kimondja:

„A szervezet tagjai kötelesek nemzetközi viszályaikat békés eszközökkel és oly módon rendezni, hogy a nemzetközi béke és biztonság, valamint az igazságosság ne kerüljön veszélybe.”

„A szervezet tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más Állam területi épsége vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az ENSZ céljaival össze nem egyeztethető bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell.”

Ezen kívül több kötelező jellegű egyéb nemzetközi elv is kereteket határoz meg. Az ENSZ Közgyűlésének az államok közötti baráti kapcsolatokkal és az együttműködéssel kapcsolatos, a nemzetközi jog alapelveiről szóló, 2526. számú (XXV.) nyilatkozatát (1970) az ENSZ Alapokmányának hiteles értelmezéseként tartják számon, és mint ilyen, minden ENSZ tagállamra kötelező érvényű. Ebben a nyilatkozatban a következő nyolc egymástól elválaszthatatlan alapelv került nyilvánításra.

- 1. alapelv:** Az erőszakkal való fenyegetéstől vagy annak használatától való tartózkodás.
- 2. alapelv:** A nemzetközi viták békés rendezése.
- 3. alapelv:** Az államok területi integritásának és határainak sérthetetlensége.
- 4. alapelv:** A népek önrendelkezésének joga, és joga a saját területükön, nemzetközileg elismert és garantált határokon belüli békében éléséhez és függetlenségéhez.
- 5. alapelv:** Az államok szuverén egyenlősége és a belügyekbe való be nem avatkozás.
- 6. alapelv:** Az emberi jogok tiszteletben tartása.
- 7. alapelv:** Államok közötti együttműködés.
- 8. alapelv:** A nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítése.

Többoldalú biztonsági és védelmi szerződések

Sokféle többoldalú biztonsági vonatkozású szerződés létezik. A főbb kategóriák az alábbiak (a felsorolás nem teljes, valamennyi kategóriában csupán néhány példát említünk).

A világ biztonságát szabályozó szerződés: az ENSZ Alapokmánya.

A nemzetközi és nem-nemzetközi fegyveres konfliktusokat szabályozó, humanitárius nemzetközi jogi szerződések: a négy genfi egyezmény (1949) és két kiegészítő jegyzőkönyve (1977).

A fegyverkezéssel és ezek szabályzórendszereivel foglalkozó különböző nemzetközi szerződések: a rakétaelhárító védelmi rendszereket korlátozó szerződés, a hadászati fegyverzetcsökkentési szerződés, a taposóaknákról szóló egyezmény, Tlatelolco szerződés stb.

Olyan nemzetközi szerződések, melyek a biztonsághoz részben kapcsolódó, regionális szervezeteket hoznak létre: Az Amerikai Államok Szervezetének Alapokmánya, Szerződés az Európai Unióról, az EBEÉ Záróokmánya, az Afrikai Unió Alapító Okmánya.

A katonai együttműködésre és kölcsönös védelmi segítségnyújtásra létrejött regionális szerződések: a NATO szerződés, a Partnerség a békéért megállapodás, a Nyugat-Európai Unióról szóló szerződés, az Amerika-közi Kölcsönös Segítségnyújtás Szerződése.

A nemzetközi biztonsági szerződések ratifikálása az államok számára azért ésszerű lépés, mert ezek határozzák meg a nemzetközi viselkedésformákat, erősítik a nemzetközi és regionális biztonságot valamint elősegítik két- vagy többoldalú együttműködésüket. Általában a végrehajtó hatalom – külügyminisztériumán keresztül – vezeti az ezzel kapcsolatos tárgyalási folyamatot.

Kétoldalú megállapodások, barátsági, együttműködési és kölcsönös katonai segítségnyújtási szerződések

Amikor körvonalazódik egy állam biztonságpolitikája, a kétoldalú szerződések központi szerepet játszhatnak. Amikor csupán két résztvevő fél van, a tárgyalásokat úgy folytathatják, hogy azok során a lehető legközelebb kerüljenek az egyes értékekről, körülményekről és igényekről vallott álláspontok. Jó példa erre a hadászati fegyverzetcsökkentési szerződések (START) az egykori Szovjetunió és az Egyesült Államok között.

A fent említett szerződések nem csak a barátság és meg nem támadás kifejezésre juttatására használatosak (pl. az Oroszország és Örményország által 1997. augusztusában aláírt a barátsági, együttműködési és kölcsönös segítségnyújtási szerződés), hanem olyan a katonai együttműködés során felmerülő gyakorlati ügyek megoldásában is segítenek, mint pl. csapatok és fegyverzet külföldi bevetése. Az

1990-es évek során Oroszország a volt Szovjetunió több köztársaságával írt alá több kétoldalú katonai együttműködési szerződést.

Ezek a szerződések szükség esetén konkrét katonai támogatást jelenthetnek. Az 1994-ben aláírt demokratikus partnerségi charta, az 1992-es, az Egyesült Államok és Kazahsztán közötti megállapodás folytatásának is tekinthető, mely megnyitotta a kétoldalú katonai kapcsolatok fejlődéséhez vezető utat.

Összességében véve, a kétoldalú szerződések a külbiztonsági politika körvonalazásában olyan eszköznek tekinthetők, amelyek elősegíthetik a többi országhoz fűződő baráti kapcsolatok fejlődését és a konkrét problémák megoldását. A parlamentek ezen szerződések jóváhagyásakor általában meghatározóbb helyzetben vannak, és nagyobb terük van a szöveg megváltoztatásában – amit a végrehajtó hatalom használ fel a további tárgyalásokon –, mint a hagyományos többoldalú szerződések esetében.

A társadalom és a parlament részvételének fontossága

Az olyan országokban, ahol a társadalom és a parlament nemzetközi szerződések ratifikálásában való részvétele nem jellemző, ezt bátorítani kellene, mivel elősegítené a társadalom támogatását. Elvi kérdés, hogy egy demokráciában a végrehajtó hatalom nem köthet titkos szerződéseket vagy kétoldalú megállapodásokat a parlament tudomása és jóváhagyása nélkül. Az ország szuverenitását, területét vagy nemzetközi státuszát érintő nemzetközi megállapodások mindenképpen parlamenti viták és jóváhagyás tárgyát kell hogy képezzék.

Néhány országban, például Svájcban, a fontosabb szerződésekkel kapcsolatban népszavazást tartanak. Ez biztosítja a civil társadalom részvételét az ország külpolitikájának nagyobb változtatásainál. Svájcban a referendum megelőzi a ratifikációt. (lásd 6. kiemelés)

6. sz. kiemelés

A közvetlen demokrácia és a nemzetközi szerződések, valamint más fontosabb megállapodások ratifikációja: a svájci példa

Svájcban a Szövetségi Parlament, a Szövetségi Tanács (a kormány) és a lakosság vesz részt a nemzetközi megállapodások ratifikációjában. Az ország számára fontos megállapodások egyaránt képezik parlamenti és társadalmi viták tárgyát. A társadalom referendumon keresztül nyilváníthatja ki véleményét a tárgyalások eredményeként létrejött megállapodásról. Ezen túlmenően, a társadalom a referendummal mandátumot adhat a Szövetségi Tanácsnak a jövőbeni megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalások megkezdésére vagy éppen leállítására. Népszavazás szükséges akkor is, amikor a kormány csatlakozni szeretne egy „kollektív biztonsági szervezethez, vagy egy nemzetek feletti közösséghez” (a Szövetségi Alkotmány 140/b cikkelye).

Mit tehet Ön, parlamenti képviselőként?

A szerződésről szóló tárgyalások

- ▷ Biztosítsa, hogy a parlament/ vagy illetékes bizottsága(i):
 - kapcsolatban legyen(nek) a tárgyalási folyamattal, beleértve azt is, hogy a tárgyaló küldöttség különböző nézőponton álló politikai pártok tagjaiból tevődjön össze;
 - a megállapodás tárgyával kapcsolatban tanácsot kapjon a civil társadalomtól, különösképpen az illetékes kutató- és képviseleti szervezetektől;
 - véleményét hivatalosan és időben a kormány elé tárhassa, biztosítván, hogy a lakosság aggályai és törekvései napirenden legyenek.

Hatáselemzés

- ▷ Érje el, hogy a szerződés potenciális politikai, gazdasági, szociális, környezeti és egyéb hatásainak (rövid-, közép- és hosszútávú) részletes elemzése a parlament elé kerüljön és az azt megvitassa.

Ratifikálás

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a parlamentet kellő időben kéri fel a szerződés ratifikálására;
- ▷ Biztosítsa az összhangot a ratifikálásra szánt szerződés és a hazai törvények között a hazai rendelkezések módosításával, vagy ha szükséges és lehetséges, készüljön értelmező záradék a nemzetközi megállapodást illetően.

A fenntartások és értelmező záradékok felülvizsgálata

- ▷ Biztosítsa, hogy az Ön országa által készített fenntartások és az értelmező záradékok érvényessége a nemzeti biztonságpolitika rendszeres, időszakos áttekintése során felülvizsgálatra kerüljön.

A civil társadalom és a média szerepe

Napjainkban a biztonsági és védelmi szektor egyre nagyobb és összetettebbé válik. Ez a parlament számára egyre nagyobb kihívást jelent, mivel a téma szakértői és a megfelelő források – melyek a biztonsági és védelmi szektor hatékony felügyeletében elengedhetetlenek – gyakorta hiányoznak. Ennek eredményeképpen több szerv jött létre e szerep kiegészítésére, bár a legnagyobb felelősség a kormány elszámoltathatóságát illetően továbbra is a parlamenté. Mind a civil társadalom, mind a média hozzá tud járulni a biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletéhez – a parlament által kialakított kereteken belül.

A civil társadalom

A „civil társadalom” mint meghatározás, azokra az autonóm szervezetekre utal, amelyek egyrészt az állami intézmények, másrészt az egyének és közösségek magánjellegű tevékenysége között helyezkednek el. Számos önkéntes egyesület és társadalmi mozgalmat foglal magába, azaz különböző társadalmi érdekeket és különböző tevékenységet képviselő szervezetek és csoportok széles körét jelenti. A következő oldalakon bemutatjuk, miért kell a civil társadalomnak szerepet játszania a biztonsági és védelmi szektor elszámoltathatóságának biztosítása érdekében, melyek ezek a szerepek, és azt, hogy miként járul hozzá a civil társadalom a parlamenti felügyelethez.

A civil társadalom és a demokrácia

A civil társadalom fontos szerepet játszik a demokratizálódás folyamatában és egyben annak egyik kifejeződése. Fontos és egyre növekvő szerepet játszik a már megszilárdult demokráciák működésében is, mivel folyamatosan emlékezteti a politikai vezetőket az igények és az érdekek versenyének figyelembe vételére, a közkiadások és az állami politikával kapcsolatos döntések során. Ez a magyarázata annak, hogy miért alapvető követelmény egy demokráciában az aktív civil társadalom. Lehetősége van az állami hatalom ellensúlyozására, hogy ellenálljon a tekintélyelvűségnek és – plurális természetéből fakadóan – biztosítani tudja, hogy az állam ne váljék néhány kiválasztott vagy szűk érdekcsoport eszközévé.

A civil társadalom és a biztonsági és védelmi szektor

A civil társadalmi csoportok, mint amilyenek a tudományos intézetek, a kutatóközpontok, az emberi jogi nem kormányzati szervezetek és a politikával foglalkozó nem kormányzati szervezetek, aktívan befolyásolhatják a biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos döntéseket és politikát.

A kormányok bátoríthatják a nem kormányzati szervezetek részvételét a nemzeti biztonsággal, a fegyveres erőkkal, a rendőrséggel és a titkosszolgálatokkal kapcsolatos nyilvános vitákban. Ezek a viták hosszútávon csak tovább növelik a kormányzás átláthatóságát.

A nem kormányzati szervezetek és kutatóintézetek sajátos szerepe és hozzájárulása a biztonsági és védelmi szektor területén

A nem kormányzati szervezetek (NGO-k) általában magánjellegű non-profit vállalkozások. Céljuk a társadalmi törekvések és érdekek képviselése bizonyos területeken. Ami a kutatóintézeteket illeti, ezek lehetnek vagy kormánytól független nem kormányzati szervezetek, vagy épp ellenkezőleg, kapcsolatban állhatnak azzal – például állami finanszírozáson keresztül.

A nem kormányzati szervezetek és a kutatóintézetek a következőkkel erősíthetik a biztonsági és védelmi szektor demokratikus és parlamenti felügyeletét:

- ✓ független elemzést és információt nyújtanak a biztonsági és védelmi szektorról, a katonai ügyekről és a védelmi kérdésekről a parlamentnek, a médianak és a nagyközönségnek;
- ✓ ellenőrzik és elősegítik a jogállamiság tiszteletét és az emberi jogok gyakorlását a biztonsági és védelmi szektoron belül;
- ✓ a politika napirendjére tűznek olyan biztonsági kérdéseket, melyek az egész társadalom számára fontosak;
- ✓ tanfolyamok és szemináriumok szervezésével hozzájárulnak a parlament hozzáértésének és képességeinek fejlesztéséhez;
- ✓ alternatív szakértői véleményt adnak a kormány biztonságpolitikájáról, a védelmi költségvetésről, a beszerzésekről és a forrás-lehetőségekről, elősegítik a nyilvános vitákat és politikai opciókat fogalmaznak meg;
- ✓ visszajelzést adnak a nemzeti biztonságpolitikai döntésekről és végrehajtásuk módjáról;
- ✓ képzik a társadalmat és elősegítik az alternatív vitákat a közéletben.

A civil társadalom fellépései Latin-Amerikában tökéletesen illusztrálják, milyen széles körű szerepük van a nem kormányzati szervezeteknek és a kutatóközpontoknak a biztonsági és védelmi szektor felügyeletében (lásd 7. sz. kiemelés).

7. sz. kiemelés

A civil társadalom Latin-Amerikában

A civil társadalmi szervezetek szerepének és fontosságának gyakorlati bemutatása

Az 1980-as évek végétől és a '90-es években több civil társadalmi szervezet jött létre Latin-Amerikában azzal a céllal, hogy elősegítsék a lakosság és a katonaság közötti párbeszédet, mivel az újonnan választott civil kormányok meg-



próbálták átstrukturálni a fegyveres erőket. Ez a párbeszéd segítette megszüntetni a fegyveres erők elszigeteltségét és utat nyitott a civil társadalom, a választott tisztségviselők és a katonai felső vezetés közötti szakmai eszmecserékhez. Azóta ezek a csoportok még nagyobb szerephez jutottak, gyakran fontos forrásul szolgálva civil szakértelmükkel és technikai segítségnyújtásukkal a biztonsági és védelmi kérdésekben, és nagyobb felelősséget vállalnak magukra a katonapolitika és költségvetés tüzetes vizsgálatában.

Példák

Egy példa az argentin SER en 2000 (Seguridad Estratégica Regional en el 2000) csoport, melyet az 1990-ben történt katonai puccskísérlet után alapítottak. Kezdetben a párbeszéd elősegítésére szolgált a civil társadalom, a politikai pártok és a katonaság képviselői között. Ez a párbeszéd olyan fontos alapot teremtett, amely segítségével a SER en 2000 a maga civil módján járult hozzá a sorozás és a hadsereg szervezeti felépítése legfontosabb részeinek törvényi szabályozásához, ami a későbbi védelmi politika vázát alkotta.

Argentínához hasonlóan, a Dominikai Köztársaságban a FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) részét alkotó civil biztonság és védelmi szakemberek a hadsereggel együttműködve egy olyan törvényjavaslatot dolgoztak ki, mely megreformálta a rendőrséget, később pedig a tanácsadással szolgáltak a végrehajtó hatalomnak és a parlamentnek a törvényjavaslatok vitája során.

Sok latin-amerikai csoport dolgozik szoros együttműködésben a védelmi és biztonsági bizottságokkal a nemzeti parlamentekben azért, hogy fejlessék a törvényhozás szakmai és technikai lehetőségeit a katonaság felügyeletével kapcsolatban.

A perui Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE) oktatási lehetőséget biztosít a parlament védelmi bizottság képviselői, képviselőnői és stábjaik tagjai részére a katonai költségvetés és igazgatás tárgyában.

A FLACSO Guatemalában is segítette a parlamentnek több a haderőt érintő törvény elemzésében és végiggondolásában, többek közt a titkosszolgálat reformjáról és a katonai szolgálatról szóló törvények esetében.

A polgári szakértelem hiánya

A polgári szakértelem hiánya a biztonsági és védelmi területeken még mindig jellemző Latin-Amerikában. Ez a hiányosság csökkenti a haderő felügyeletének ellátására hivatott végrehajtó és törvényhozási intézmények hatékonyságát. Rövidtávon azonban a civil társadalmi szervezetek képesek kitölteni ezt az űrt, az állami intézményeknek nyújtott segítséggel és a civil szakemberek egyre szélesebb körének képzésével.

Hálózat

A SER en 2000 nemrégiben megalakította a biztonság és védelem ügyének elkötelezett kutatóközpontokból és nem kormányzati szervezetekből álló regionális hálózatát. A hálózat, melynek neve RESDAL (www.ser2000.org.ar) létrehozott egy, a biztonsághoz és védelemhez kapcsolódó anyagokból és törvényekből álló adatbázist. Programokat ajánl civileknek, akik ezeket kutatásaikhoz és látogatóprogramjaikhoz tudják felhasználni.

Forrás: Chris Sabatini, National Endowment for Democracy, Washington DC, 2002

A média

A független sajtó általában segíti az embereket és politikai képviselőiket abban, hogy a döntések kellő tájékozottság alapján szülessenek. Hozzájárul a három hatalmi ág működésének ellenőrzéséhez és befolyásolhatja a nyilvános viták felmerülő témák tartalmát és minőségét. Ez pedig befolyásolja a kormányt, az üzleti és tudományos életet, az oktatást és a civil társadalmat. A sajtó szabadsága tehát a demokrácia egyik alapköve. A 8. sz. kiemelés azokról a súlyos problémákról szól, melyekkel azok az újságírók szembesülnek, akik megpróbálják kormányaikat kritizálni. Az újságírók biztonságának szavatolása a sajtó szabadságának egyik leglényegesebb eleme.

8. sz. kiemelés

Újfajta háborúk: nehéz idők járnak a sajtószabadságra

„A világ népességének csaknem egyharmada még mindig olyan országban él, ahol a sajtó szabadsága egyszerűen nem engedélyezett. (...) Különbséget kell tennünk azok közt, akik háborús zónákban/területeken haltak meg, de nem újságírói mivoltuk miatt ölték meg őket, és azok közt, akiket nyomozásaik és érzékeny témákat érintő cikkeik miatt szándékosan gyilkoltak meg, vagy azért, mert önkényeskedést, sikkasztást, igazságtalanságok, bűnt vagy csalást lepleztek le. Az újfajta háborúk következtében, melyek nem reguláris hadseregek közt, hanem etnikai csoportok közt, ideológiai, vallási vagy büntörvényes érdekek miatt zajlanak, az újságírás egyre veszélyesebbé vált. Az újságírók halála vagy sérülése ezekben a konfliktusokban nem mindig csupán a véletlen műve. Néha a küzdő felek, még a reguláris hadseregekből is, szándékosan céloznak tetteik kényelmetlen szemtanúira.”

Forrás: Annual Report 2002, Reporters Without Borders

Azokban az országokban, ahol a média nem független a kormányzati intézményektől könnyen előfordul, hogy a sajtót az ország vezetői saját propagandaeszközükként használják. Ezekben az országokban a sajtó természetesen nem tudja segíteni a biztonsági és védelmi szektor demokratikus felügyeletét és átláthatóságát.

Az internet megjelenésével óriásira nőtt a civil lakosság hozzáférési lehetősége a hivatalos információkhoz. Az elmúlt évtizedben az egyre jellemzőbb a hivatalos információk nagyobb átláthatósága és hozzáférhetősége, valamint a nyilvános elszámoltathatósága. Ezt a tendenciát támogatni kell, mivel elősegíti egy tájékozottabb polgárság kialakulását, fontos politikai ügyekben a nyilvános viták magasabb színvonalát, és ezáltal a jobb kormányzást. Az internetnek ugyanakkor megvannak a hátrányai is. Használhatják szélsőséges csoportok is például a rasszizmus és az antiszemitizmus terjesztésére. Néhány közelmúltbeli konfliktus esetében több média – például rádióállomás – nyújtott lehetőséget szélsőséges csoportoknak gyűlölet szítására a társadalom különböző csoportjai között.

A biztonsággal kapcsolatos információk gyűjtése és terjesztése

A demokratikus és jó kormányzás szempontjából a médiának joga van összegyűjteni és terjesztetni azokat a biztonsági és védelmi kérdéseket érintő anyagokat, amelyek számot tartanak a lakosság érdeklődésére, és ezzel párhuzamosan felelősséggel tartoznak a közölt hír valóságtartalmáért, hitelességéért és pártatlanságáért.

A média tehát segíthet a kormányoknak és a parlamenteknek döntéseik és politikájuk megértésében a lakossággal, mivel annak joga van információhoz jutni és ezen információk birtokában részt venni a politikai folyamatokban. A média segítheti a társadalom ismeretszerzéshez való jogának érvényesülését az információk terjesztésével, például a biztonság és a védelem területén dolgozó tisztségviselőkről, a biztonságpolitika jellemzőiről, a csapatok külföldre telepítéséről, a katonai doktrínákról, a beszerzésekről és a szerződésekről vagy más megállapodásokról, illetve a biztonságpolitika szereplőiről, az előrelátható biztonsági kihívásokról és az ezekhez kapcsolódó vitákról. A média ugyanakkor cenzúrázható vagy önként vállalhat cenzúrát bizalmas információk esetében.

A média és a biztonsággal kapcsolatos kérdések törvényi szabályozása

Minden országnak vannak a sajtó szabadságával kapcsolatos törvényei. Ez az alapelv az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikkében került rögzítésre, mely a következőképp hangzik:

„Minden személynek joga van a vélemény és kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást, és hogy határokra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.”

Mivel nincsenek nemzetközileg elfogadott irányelvek a sajtó szabadságának kivívásával és védelmével kapcsolatban, meg kell jegyeznünk, hogy a fent említett nemzetközi alapelveket korlátozatlan értelemben fogalmazták meg, bármilyen lehetséges – a biztonsági kérdésekhez kapcsolódó – általános megszorításra való utalás nélkül.

9. sz. kiemelés

A sajtó szabadsága 2001. szeptember 11. után

A sajtószabadság nemzetközi napját minden év május 3-án ünneplik. 2002-ben a nemzetközi nap fő témája azoknak az intézkedéseknek a sajtó szabadságára való lehetséges hatásai voltak, amelyeket az országok a 2001. szeptember 11-i terrorista támadást követően, a nemzeti és nemzetközi biztonság megszilárdítása érdekében vezettek be.

„Kétségtelen feszültség érzékelhető az alapvető szabadságjogok gyakorlása és a nagyobb biztonságra való törekvés között a terrorizmussal összefüggésben, de bármely terroristaellenes harc lényege szabadságunk biztosítása kell legyen” – jelentette ki Koichira Matsuura, az UNESCO főtitkára.

Forrás: The World of Parliaments, Issue No. 6. May 2002

A parlament és a lakosság közötti biztonsági kérdésekkel kapcsolatos kommunikáció

A demokratikus felügyelet – mint a jó kormányzás alapelve – csak akkor lehet hatékony, ha a társadalom is tájékozott a főbb, parlamenti megvitatásra váró kérdésekkel kapcsolatban.

A biztonsági problémákkal kapcsolatos tömegkommunikáció hatékonysága a kormány és a parlament által a lakosság felé kiadott információk mennyiségétől és hitelességétől függ. A parlamentnek különösen érdekeltnek kell lennie abban, hogy a lakosság az információk minőségének és mennyiségének szükséges szintjével rendelkezzen, annak érdekében, hogy a lakosság megérthesse mind a folyó ügyeket, mind a parlamenti döntéshozatali folyamatok kimenetelét.

A dokumentumok hozzáférhetőségének tétele a lakosság számára

A társadalom garantált információellátásának az egyik hatékony módja, ha a parlament – egyedül vagy együttműködve a kormánnyal –, dokumentumok formájában és/vagy honlapján keresztül információkat ad ki a biztonságot érintő témákban.

10. sz. kiemelés

Parlamenti honlapok

2002. májusában 180 országban 244 parlament létezett (64 parlament kétkamrás). Az IPU (Interparlamentáris Unió) 128 országban, összesen 165 parlamenti honlapról tud (egyes kamarák némely kétkamrás parlamentben saját honlapot tartanak fenn). Az „Útmutató a parlamenti honlapok tartalmához és felépítéséhez” c. dokumentumot az IPU Tanácsa 2000. májusában fogadta el, amely a következő helyen férhető hozzá: <http://www.ipu.org>.

Példák a biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos, a társadalom számára – lehetőség szerint „lakosságbarát módon” – kiadható információkra:

- ✓ a stratégiai fontossággal bíró dokumentumok, pl. a nemzeti biztonságpolitika;
- ✓ a védelmi költségvetés (a titkos források kivételével);
- ✓ sajtókiadványok, melyek tartalmazzák a fontosabb, a biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos parlamenti vitákat, határozatokat, indítványokat, törvényeket stb.;
- ✓ a biztonság és védelem kérdéseivel kapcsolatos parlamenti (bizottsági) ülések és viták jegyzőkönyvei (kivéve a zárt ajtók mögött folytatott tárgyalásokat); de az ezekről szóló jelentéseknek tartalmazniuk kell a zárt ajtók mögött lefolytatott meghallgatások főbb jellemzőit is;
- ✓ a biztonsággal és a védelemmel kapcsolatos parlamenti vizsgálatokról szóló publikációk;
- ✓ a biztonsági és védelmi szervezetek működéséről szóló éves parlamenti jelentések és szemlék;
- ✓ a biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos ombudsmani és számvevőszéki jelentések. Az ombudsmannak nincs lehetősége némely különleges vizsgálatról szóló jelentés előterjesztésére, de felkérhető ilyeneknek egyes meghatározott bizottságok részére történő benyújtására. A kormánynak az ombudsmani és a számvevőszéki jelentések mindegyikét a parlament elé kell terjesztenie;
- ✓ több- és kétoldalú megállapodásokkal kapcsolatos információk;

- ✓ információk arról, hogyan szavaztak a biztonságot érintő kérdésekről a parlamenti képviselők, vagy a parlamenti frakciók (pl. költségvetés, nemzetközi szövetségekhez való csatlakozás, sorozással, beszerzéssel kapcsolatos kérdések);
- ✓ az információ szabadságával kapcsolatos törvényhozás.

Hogyan lehet elősegíteni az állampolgárok bevonását a parlament munkájába?

Az egyirányú információáramlás (a parlamenttől vagy a kormánytól a társadalom felé) nem elégséges. A parlamentnek lehetőséget kell adnia a biztonsági és a védelmi témákkal kapcsolatos nyilvános kommunikációra. A kétirányú kommunikáció vagy párbeszéd fontos, mert:

- ✓ biztosítja az állandó rálátást és a részvételt a társadalom számára;
- ✓ növeli a polgárok bizalmát a parlament működésével kapcsolatban;
- ✓ potenciális lehetőséget biztosít a kormányzati tévedések, hibák ellenőrzésére (pl. a parlamenti ombudsmanon keresztül);
- ✓ biztosítja a kormányzati politika és törvénykezés társadalmi támogatását és legitimitását – tehát biztosítja a demokratikus stabilitást.

A kétirányú információáramlást elősegítheti: a parlamenti információk terjesztése, a meghallgatások, a hírszolgáltatók monitoringja, a televíziós fórumbeszélgetések, és a bizottsági tagoknak nyújtott személyre szabott, a parlament kutatói szolgálata által készített híryananyagok.

11. sz. kiemelés

A parlamentek és a média

„11. A Közgyűlés felhívja a nemzeti parlamenteket, hogy sürgősen fontolják meg az alábbiakat célzó intézkedéseket:

- i. a parlamenti munka nagyobb nyitottságának biztosítása, beleértve a bizottsági üléseket is. Erre a kérdésre nem csak kommunikációs politikaként kell tekinteni, hanem mint fontos politikai prioritásra is, melynek közvetlen hatása van a demokrácia működésére;
- ii. a hagyományos kommunikációs módszerek és a modern technológiák jobb kihasználása, különösen:
 - a) a médiában dolgozók, különösképpen a parlamenti tudósítók számára a lehető legjobb munkafeltételek biztosításával;
 - b) a vitákról szóló információk gyors terjesztésének biztosításával, többek közt a jegyzőkönyvek és az eljárások jegyzőkönyveinek szó szerinti kiadásával;
 - c) Közvetlen elektronikus kommunikációs elérhetőség biztosítása érdekében on-line szolgáltatások létrehozásával a lakosság és az újságírók felé;
 - d) A parlamenti dokumentumokhoz való teljes körű hozzáférési lehetőséggel a lakosság számára, hogy a törvényjavaslatok megszavazása előtt nyílt vitára kerülhessen sor.

- iii. Kommunikációs szakemberek tanácsainak megfogadása;
- iv. A jogi szövegekhez való egyszerűbb hozzáférési lehetőségének biztosítása a laikus olvasók számára;
- v. A szükséges lépések megtétele annak érdekében, hogy a politikai vitáknál a parlamentek jobban a középpontba kerüljenek, például olyan területek azonosítása, amelyeken a döntéshozatal felgyorsítható egyszerűbb eljárás-módok segítségével.
- vi. Az információs és kommunikációs szolgálatokon belül, a törvények és ezek specifikus sajátosságainak információs csomagba gyűjtése, az újságírók és a leginkább érintett szakmai körök részére;
- vii. Újságíróknak szervezett – a parlament munkájáról szóló – szemináriumok, amelyek során megismertetik őket a törvénykezési folyamatokkal, a parlamenti eljárásmodokkal és bővítik ismereteiket a nemzetközi intézmények és a parlament közötti kapcsolatokról. A helyi és regionális napilapok és magazinok munkatársait különleges figyelemben kell részesíteni;
- viii. Kommunikációs hálózat létesítése az interneten, lehetővé téve a polgárok számára a parlamenti képviselőkkel és a parlamenti információs szolgálatokkal való interaktív kommunikációt;
- ix. A parlament munkájával foglalkozó független televíziós csatornákhöz szükséges erőforrások előteremtésének segítése, miként ez már több európai országban, az Egyesült Államokban és Kanadában is működik;
- x. Azon médiumok anyagi vagy egyéb eszközökkel való támogatása, melyek a függetlenségen alapuló, jó minőségű tájékoztatásra törekuszenek, és amelyek létét a piaci erők fenyegetik.”

Forrás:

Resolution 1142 (1997) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

A lakossági részvétel fontos a rendszer hosszú távú demokratikus stabilitása érdekében. A részvétel foka országonként különböző. Némely parlament megengedi, hogy a polgárok belátogassanak bizottsági üléseikre. Ennek nagy jelentősége van a nem kormányzati szervezetek aktivistái, vagy a törvényalkotási folyamatok iránt érdeklődő magánszemélyek számára. Még ha a látogatás során a civileknek nincs is beleszólási joguk, jelenlétük már így is értékes.

Mit tehet Ön, parlamenti képviselőként?

A nem állami szereplők hozzájárulása a biztonságpolitikához

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a parlament megfelelően hasznosítja azokat a hozzájárulásokat, amelyeket a civil társadalom képviselőitől kapnak a biztonság és a védelem, valamint az azokhoz kapcsolódó témákban.
- ▷ Ha van rá mód, mozgósítsa elő egy olyan törvény elfogadását, mely lehetővé teszi az olyan intézetek, nem kormányzati szervezetek és a média számára a parlamenti bizottság(ok) munkájának segítségét, amelyek hozzáértő módon képesek megvitatni a biztonsági vagy azzal kapcsolatos kérdéseket.

Lakossági ismeretek

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a parlamentnek – a biztonsági témákkal kapcsolatos határozatokra, és a határozathozatali folyamatra irányuló – aktív PR politikája van.

A biztonság és a sajtószabadság közötti kapcsolat

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a sajtó szabadsága törvénybe iktatott és a gyakorlatban támogatott a biztonságot és a védelmet érintő kérdésekben is, és nincsenek a nemzetközi emberi jogi alapelveket sértő korlátozások
- ▷ Biztosítsa, hogy legyenek meg a információ szabadságára vonatkozó törvényi keretek.

A biztonságpolitika – nemek szerinti nézőpontból

A nemek közötti egyenlőség, amely nem oly régóta foglalkoztatja az embereket, napjainkra a biztonsággal kapcsolatos kérdések egyik fontos tényezőjévé vált. Nem csak azért, mert a fegyveres konfliktusok által leginkább érintettek (pl. menekültek, kitelepítettek) túlnyomó többsége nő és gyermek, hanem azért is, mert a nők – akik a világ lakosságának több, mint felét teszik ki – egyenlő jogokkal rendelkeznek a férfakkal és sokat tudnak tenni a biztonsághoz kapcsolódó problémák megoldásáért. A nők tehetségüknel és éleslátásuknál fogva a biztonsági kihívásokra emberközpontúbban, és a humán biztonságot következetesebben a középpontba helyezve reagálnak – ezáltal sokkal tartósabb eredményeket érhetnek el. Ezért amikor a nemek közötti egyenlőséget tűzzük ki célul a biztonságpolitikában, érdemes ezt két oldalról megközelíteni. Először is, a biztonságpolitikának a nemek szempontjából érzékeny területekre kell összpontosítania, és foglalkoznia kell azokkal. A lehetséges megoldásoknak és az alkalmazandó struktúráknak tekintettel kell lenniük a nők jogaira és érdekeikre. Másodszor, mindenképpen elő kell mozdítani a nők részvételét a biztonságpolitikai döntéshozatal minden szintjén és minden területén.

A nők és a konfliktus-megoldás

A konfliktus-megoldás, a békefenntartás és békeépítés nem csak azok feladata, akik közvetlenül vesznek részt a fegyveres konfliktusokban – vagyis leginkább férfiak. Ugyanakkor a nők jelenléte mindig is elhanyagolható volt a béketárgyalásokon, még akkor is, ha a háborúk és fegyveres konfliktusok során már rég kiléptek hagyományos nemi szerepükből és általában a férfiak által játszott szerepeket vállaltak fel. Mára azonban már egyre szélesebb körben válik elismertté az a tény, hogy a nők fontos készségekkel, megközelítésmódokkal és éleslátással járulhatnak hozzá a biztonságot és a védelmet érintő problémák kezeléséhez. A gyakorlatban a nők közvetlen részvétele a döntéshozatali folyamatokban, a konfliktus-megoldásban és a békétámogató akciókban, a női és férfi szerepek átértékelését igényli, mind a társadalmi, mind a konfliktus-helyzetekben játszott szerepüket illetően.

12. sz. kiemelés

A nemek szerepe a békefolyamatokban

„Bármely békefolyamat, amely figyelmen kívül hagyja a nők igényeit és szerepét természetellenes és ennél fogva jellegéből fakadóan instabil.”... „A konfliktust követő átmeneti időszakban a nők bevonásának lehetővé tétele a társadalmi és gazdasági fejlődés újraindításába döntő fontosságú. A nők, csakúgy mint a



férfiak, a háborúk és fegyveres konfliktusok áldozatai és résztvevői is egyben, de általában másképp és más területeken. A háborúkban a nők új szerepet töltenek be és új módon vesznek részt, sokszor nagyobb felelősség felvállalásával. Ezen változások ellenére a nőket gyakran tekintik mellékszereplőnek a konfliktust követő békeépítés során. Ez vonatkozik mind a konfliktusból épp kilábaló társadalmakra, mind azokra, amelyekben nemzetközi békeműveletek segítségével alakítják és valósítják meg békeépítő stratégiáikat.”

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

A 13. sz. kiemelésben az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1325 (2000) számú határozatából találunk részleteket, amelyek annak a változásnak az értékét húzzák alá, ami a nőknek a konfliktusok pusztá áldozataiként való (beleértve a háború egyik eszközeként felfogott nőkkal szembeni erőszakot és nemi erőszakot) felfogástól ahhoz az új felfogáshoz visznek közelebb, miszerint a nők a konfliktus-megoldás résztvevői, békeépítők és békefenntartók, a férfiakkal megegyező jogokkal. Ez a változás vonatkozik mind a női, mind a férfiszerepekre a háborúk vagy fegyveres konfliktusok előtt, alatt és után. Ez azt jelenti, hogy a nemek közötti egyenlőségnek és a nemekhez kapcsolódó kérdéseknek igenis jelentőségük van a politika meghatározásának már igen korai szakaszában, valamint a vonatkozó törvényi szabályozásban is úgy nemzeti szinten, mint nemzetközileg.

13. sz. kiemelés

A békeműveletek és békefolyamatok a nemek nézőpontjából

A Biztonsági Tanács (...)

- „7. Sürgeti tagállamait a nemek szempontjaira fogékony oktatási erőfeszítések önkéntes anyagi, technikai és logisztikai támogatására. Ezek közé tartoznak az e területen működő alapítványok és programok, többek között, az ENSZ Nőalapja, az ENSZ Gyermekalapja, az ENSZ Menekültügyit Főbiztossága és egyéb illetékes testületek keretében működők;
8. Felhív minden érdekeltet arra, hogy a békemegállapodási tárgyalások és ezek végrehajtása során érvényesítse a nemek nézőpontjait, többek között az alábbiakat: a) az asszonyok és lányok speciális igényeit a hazatelepítés, a letelepedés, a rehabilitáció, az újra-beilleszkedés és a konfliktus utáni újjáépítés során; (b) olyan intézkedéseket, amelyek segítik a nők helyi békekezdeményezéseit és a valós konfliktus-megoldó folyamatokat, és amelyek a nőket a békemegállapodások minden végrehajtási mechanizmusába bevonják; (c) olyan intézkedéseket, amelyek biztosítják az asszonyok és lányok emberi jogainak védelmét és tiszteletben tartását, különösen, mivel ezek kapcsolódnak az alkotmányhoz, a választási rendszerhez, a rendőrséghez és a bíróságokhoz (...)
15. Biztosítani kívánja, hogy a Biztonsági Tanács missziói vegyék figyelembe a nemek elképzeléseit, a nők jogait, a helyi és a nemzetközi csoportokkal való konzultáción keresztül is.” (...)

*Kivonat az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1325 (2000) határozatából
Elfogadva: 2000. október 31.*

Az említett 1325-ös (2000) határozathoz kapcsolódóan, az ENSZ főtitkára 2002. október 16-án kiadott egy jelentést „Nők, béke és biztonság” címmel. A jelentés a fegyveres konfliktusok asszonyokra és lányokra gyakorolt következményeivel, a nemzetközi jogi keretekkel, a nők békefolyamatokban, békefenntartásban, humanitárius műveletekben, újjáépítésben, rehabilitációban, leszerelésben, demobilizálásban és a reintegrációban való részvételével és szerepével foglalkozik. Ezek közül néhány téma és javaslat megtalálható e fejezet végén.

Nők a parlamentek védelmi bizottságaiban

Az elmúlt 25 év során a nőkkel kapcsolatos világméretű IPU felmérések kimutatták, hogy a nincsenek, vagy igen csekély létszámban vannak képviselők a parlamentek védelmi bizottságaiban. Talán mondanunk sem kell, hogy szinte soha nem töltnek be elnöki, elnökhelyettesi vagy jelentéstevői pozíciót. Egy 1997-es IPU felmérés „Nők és férfiak a politikában: a még alakulóban levő demokráciák” bemutatta, hogy a 97 parlament közül, – amelyek adatokkal szolgáltak saját parlamenti bizottságaik nőtagjairól, – csupán 3%-ban volt női elnöke a védelmi bizottságnak. Összességben 18,6%-ban volt bármilyen parlamenti bizottságnak női elnöke. Ez a helyzet két fő tényezővel magyarázható. Először is még mindig csak 14.3% a parlamenti képviselők aránya világszerte (2002 májusában). Másodszor az a felfogás, miszerint a háború, a béke és a biztonság problémái inkább a férfiakra tartoznak, még mindig világszerte mélyen gyökerezik. Ez a nézet azért problematikus, mert a háborúk az állam lakosságának egészét sújtják, s a nők férfitársaiknál gyakrabban válnak áldozattá.

Nők a fegyveres erőkhöz

Adminisztratív, logisztikai és támogató szolgáltatást végző területeken a nők részvétele a fegyveres erőkhöz a legtöbb országban szokványos és gyakori. Ez a női jelenlét a háttér-pozícióban nem csupán békeidőben fontos, hanem – és néha különösen – a háborúban és fegyveres konfliktusok esetén is. Ezzel szemben a nők részvétele csapat- és műveleti szinten sokkal kevésbé régi jelenség. A katonai állományban lévő nők számának nemzetközi összehasonlításához viszonylag kevés adat áll rendelkezésre. A 14. sz. kiemelésben szereplő adatok a nők részvételi arányát mutatják be NATO tagországok katonaságában.

14. sz. kiemelés

A katonanők száma és aránya a NATO tagállamokban

Ország	Létszám	A teljes állomány százaléka
Belgium	3 202	7,6
Kanada	6 558	11,4
Cseh Köztársaság	1 991	3,7
Dánia	863	5,0
Franciaország	27 516	8,5
Németország	5 263	2,8
Görögország	6 155	3,8
Magyarország	3 017	9,6
Olaszország	438	0,1
Luxemburg	47	0,6
Hollandia	4 170	8,0
Norvégia	1 152	3,2
Lengyelország	277	0,1
Portugália	2 875	6,6
Spanyolország	6 462	5,8
Törökország	917	0,1
Egyesült Királyság	16 623	8,1
Egyesült Államok	198 452	14,0

Forrás: NATO Review Summer 2001

Általánosságban a tévedés kockázata nélkül azt lehet mondani, hogy a női részvétel mértéke a hivatásos katonai állományban és/vagy a sorozott állományban a politikai vezetés döntésének, vagy a biztonsági és védelmi szektoron belüli fejlemények eredményeként alakul. Úgy tűnik, hogy két jelenséghez köthető, melyek együtt vagy külön-külön lehetnek jelen:

- ✓ az a felfogás, hogy az egész lakosságot szükséges mozgósítani a nemzeti biztonság védelme és elősegítése érdekében;
- ✓ a fegyveres erők modernizálása, amelyre a többi területhez hasonlóan hatnak a társadalmi fejlemények, és így a fegyveres erők egyre fogékonyabbá válnak a nemek közötti egyenlőség kérdését illetően.

15. sz. kiemelés

**A nők biztonságpolitikába történő bevonása,
mint a nemek közötti egyensúly megteremtésének része**

A kormány biztonságpolitikája a nemek közötti egyensúly kialakítása szempontjából is értékelhető. Az ENSZ pekingi, nőkről szóló világtalálkozóján az ENSZ globális stratégiaként fogalmazta meg a nemek közötti egyensúly megteremtését, a nemek közötti egyenlőség elősegítése érdekében. Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (ECOSOC) a nemek közötti egyensúly kialakítását az alábbi módon határozza meg: „... Olyan folyamat, amelynek során felmérésre kerülnek bármely tervezett akció következményei a nőkre és a férfiakra, beleértve a törvénykezést, a politikákat, a programokat, minden területen és minden szinten. Ez egy olyan stratégia, amely a nők és férfiak aggodalmait és tapasztalatait integráltan vonja be a politika és a programok tervezése, kivitelezése, ellenőrzése és értékelése során, mind a politikai, a gazdasági és társadalmi szférában annak érdekében, hogy a nők és a férfiak egyenlően részesülhessenek azokból és ne állandósuljon az egyenlőtlenség. A végső cél a nemek közötti egyenlőség elérése.”

Forrás: ENSZ ECOSOC Agreed Conclusions 1997/2

A nők arányának növekedése a fegyveres erőkhöz hozzájárulhat ahhoz, hogy átkerüljön a hangsúly a hagyományos védelemről a humán biztonságra: nagyobb hangsúlyt fektetve a kutatásra, információs technológiákra (a bankszférában is), a hírszerzésre – nemritkán – fizikai erőt és kiképzést kívánó módszerek és műveletek mellett és helyett. Ez a trend új lehetőségeket kínál a nőknek, különösen azokban az országokban, ahol a férfiak és nők egyenlően részesülhetnek oktatásban és kiképzésben.

16. sz. kiemelés

**A nők védelmi szektorba való bevonásával járó
új dimenziók és kihívások**

A nők egyre nagyobb számban képviseltetik magukat a védelmi szektorban, különösen a haderónél és a rendőrségnél. Felvetődik a kérdés, vajon a kiképzés – különösen a fizikai kiképzés – és a fegyver egyforma legyen-e nők és férfiak számára.

Új szabályozásra van szükség a szexualitással kapcsolatban is, ami a katonaságnál, a rendőrségnél és más állami fegyveres szervezeteknél eddig szigorúan kizárt volt: figyelembe kell venni az ugyanabban, vagy különböző egységekben szolgáló házaspárok vagy nem házaspárok speciális igényeit és érdekeit, az anyasággal és apasággal járó problémákkal együtt.

Tovább kell gondolni a ruházat kérdését, annak esztétikai vagy akár szexuálisan vonzó jellegét is: egyforma legyen-e a férfi és a női egyenruha? Mindenképpen kötelező legyen-e a férfias jellegű szabás?

Ezek a területek új gondolkodásmódot igényelnek. Fejleszteni kell a nemzeti jogi szabályozást, csakúgy, mint a katonaságot, a rendőrséget és a többi állami fegyveres szervezetet, hogy alkalmazkodjanak a mai valósághoz.

Nők a békefenntartó műveletekben és a védelmi minisztériumokban

Ahogy az a NATO Review 2001-es nyári számának adataiból is kitűnik, a békefenntartásban résztvevő nők száma a második világháború befejezése óta elenyésző. Csúpan néhány országban – Kanadában, Magyarországon, Franciaországban, Hollandiában és Portugáliában – haladta meg az öt százalékot a békefenntartói állományban lévő nők száma. Ugyanakkor az ENSZ tapasztalata szerint jelenlétüket pozitívan fogadja az érintett ország lakossága, és a műveletek kimenetelére is jó hatást gyakorolnak, például a nemiség és az erőszak kérdésének több figyelmet szentelnek.

A nők miniszteri vagy miniszterhelyettesi kinevezése még mindig nagyon ritka. Egy IPU felmérés szerint 2000. márciusában a védelmi/biztonsági tárcák minisztereinek csupán 1,3 %-a volt nő, és 3,9 % volt a miniszterhelyettesek, vagy egyéb minisztériumi tisztviselők aránya, beleértve ebbe az adott területen dolgozó parlamenti titkárokat is. (lásd az IPU és az ENSZ által közösen kiadott: „Nők a politikában: 2000” című világtérképet).

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

Adatok

- ▷ Kérjen adatokat a katonaságnál, a rendőrségnél, a titkosszolgálatoknál, egyéb állami fegyveres szervezeteknél és ezek kiképzőközpontjaiban dolgozó nők arányáról. Továbbá szerezzen be adatokat a vezető pozíciót betöltő és döntéshozó posztokon lévő nők arányáról, az ENSZ, a NATO és más biztonsági kérdésekkel foglalkozó szervezeteknél dolgozó – az Ön országából delegált – nők arányáról.

A nemek és a konfliktusmegoldás, valamint a rekonstrukció*

- ▷ Amennyire csak lehetséges, a tárgyaló küldöttek férfi-női aránya legyen kiegyensúlyozott.
- ▷ Biztosítsa, hogy a békemegállapodások szisztematikusan és kifejezetten foglalkozzanak a fegyveres konfliktusok nőkre gyakorolt hatásaival, azzal, hogy mivel járulhatnak hozzá a békefolyamatokhoz, a nők igényeivel és prioritásaival a konfliktusok után.
- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a nők konfliktusok alatt felhalmozott tudását, tapasztalatát és képességeit jól használják fel az újjáépítés során.

A nemek és a békemissziók

- ▷ Javasolja a nők részvételét a békemissziókban és a konfliktus utáni rekonstrukciókban.
- ▷ Bizonyosodjon meg arról – lehetőség szerint törvényi szinten –, hogy a békefenntartókat és a misszió egyéb tagjait olyan kiképzésben/oktatásban részesítsék, amely érzékeny a kulturális és a nemek kérdését illetően.

- ▷ Kísérje figyelemmel azoknak a békefenntartóknak és a misszió egyéb tagjainak büntetését, akik megsértik a nők emberi jogait.

A kormány

- ▷ Győződjön meg arról, hogy vajon a nők és férfiak által betöltött védelmi minisztériumi felelős pozíciók aránya legalább az elmúlt 10 évben kiegyensúlyozott volt-e. Ellenőrizze, hogy magas pozíciókba és döntéshozatali posztokra való jutáshoz a gyakorlatban a férfiakéval egyenlő törvény adta lehetőségük van-e a nőknek.

A parlament

- ▷ Vizsgálja meg, hogy milyen volt és milyen most a parlamenti védelmi és a biztonsági bizottságainak összetétele, és a nők ezekben gyakorolt felelősségi köre;
- ▷ Folyamatosan ellenőrizze, hogy a bizottság figyel-e a nemek kérdésére. Ha szükséges, harcoljon a nemek kiegyensúlyozott arányáért és a nemek kérdésére való fogékonyságért.

* A javaslatok az ENSZ főtitkárának „Nők, Béke és Biztonság” c. jelentéséből származnak, 2002. október 16.

III. rész

A biztonsági és védelmi szektor működésének főbb összetevői*

* Bár a hadiipar fontos eleme lenne a biztonsági és védelmi szektor megértésének, ebben a részben nem foglalkozunk vele, főként azért mert nem tartozik az állam védelmi szervezetei közé.

8. fejezet

A haderő

A modern államok kialakulásától kezdődően a haderő mindig létezett és mindvégig az állam „pajza és kardjaként” tekintettek rá. A 17. sz. kiemelésben olvasható, hogy a 2002-es év közepén milyen csekély a saját haderővel nem rendelkező országok száma.

17. sz. kiemelés

Haderő nélküli országok

Nem rendelkezik fegyveres erővel néhány mikro-állam a Csendes-óceán déli részén, például Nauru, a Maldív-szigetek, Kiribati, Szamoa, a Salamon-szigetek, Tuvalu, Palau és Vanuatu; a Karib-térségben: Szt. Vincent és a Grenadínek, Szt. Kitts és Nevis, Szt. Lucia, a Dominikai Köztársaság, Grenada. Ugyancsak nincs hadereje Costa Ricának, Izlandnak, Mauritiusnak, Panamának, Kelet-Timornak, Szomáliának (amely éppen a haderő-alakítás fázisában van), Andorrának, San Marinónak és Haitinek. Ezen országok nagy részében azonban más félkatonai jellegű szervezetek működtek (pl. nemzetőrség és határőrség).

A haderő feladatai

A biztonsággal kapcsolatban bekövetkezett változások a hidegháború befejeződése óta világszerte nagy hatással voltak a haderők fejlődésére. A katonai szervezetekre új feladatok hárultak, miközben eredeti feladataikat is (bár másféle módon) el kellett látniuk. Napjainkra a katonai szervezetek alkalmazása az alábbi öt tevékenységi körben vált általánossá:

- ✓ Az ország függetlenségének, szuverenitásának és területi sérthetetlenségének, illetve szélesebb értelemben állampolgárok védelme;
- ✓ Nemzetközi békefenntartó vagy békekikényszerítő feladatok;
- ✓ Katasztrófa-elhárítás;
- ✓ Belbiztonsági feladatok ellátása (különleges esetekben a polgári rendfenntartó szerveknek való segítségnyújtás);
- ✓ A nemzetépítésben való részvétel (társadalmi funkció).

A haderő részvételének mértéke a felsorolt feladatokban országonként változó, az adott nemzet jogi szabályozástól és biztonsági környezetétől függően.

A szuverenitás és a társadalom védelme

A biztonság terén bekövetkezett új fejlemények és fenyegetések ellenére a haderők legfontosabb feladata nemigen változott: az továbbra is a haza vagy a szövetséges országok védelme külső katonai támadás ellen. Ez a feladat nem csak a területi és politikai szuverenitás védelmét jelenti, de a társadalom egészének védelmét is magában foglalja. A hidegháború befejezése óta a politikai vezetők egyre inkább tisztában vannak az-
al, hogy a nemzeti szuverenitást nem csak külső katonai támadás, hanem egyéb új nem katonai fenyegetések is érhetik, például a terrorizmus, polgárháborúk, a szervezett bűnözés, a számítógépes bűnözés vagy épp a korrupció (lásd: 1. sz. kiemelés). Így nem véletlen, hogy csaknem minden fegyveres erő reformokat hajt végre, amelyeknek főbb típusait és céljait a 18. sz. kiemelésben összegeztük.

18. sz. kiemelés

Védelmi reform: mi a cél?

1990 óta a legtöbb haderő alapvető átalakításon ment keresztül. Ezeket a reformokat a különböző országokban különböző okokból hajtották végre. Céljaik szerint (leegyszerűsítve) a reformoknak három típusát különböztethetjük meg.

▷ Demokratizálás

Több poszt-kommunista, poszt-diktatórikus és konfliktuson átesett országban a védelmi reform fő célja a demokratizálás volt:

- A haderő elszámoltathatóvá tétele a demokratikusan választott politikai vezetés felé, mert máskülönben a haderő fenyegetést jelent a demokráciára nézve.
- A védelmi és más társadalmi szektorok ellátásához szükséges erőforrások közötti egyensúly kialakítása.

▷ Az új biztonsági környezethez való alkalmazkodás

- A haderő méretének és költségvetésének az új biztonsági fenyegetésekhez való igazítása.
- A katonai szervezet új feladatokra – például békefenntartásra – való alkalmassá tétele.

▷ Nemzetköziesítés

A haderők egyre kevésbé működnek kizárólag nemzeti kereteken belül. Egyre inkább az a jellemző, hogy több ország katonáival együttműködve hajtják végre feladataikat. Ez a nemzetközi együttműködés megvalósulhat ad hoc módon (mint pl. az ENSZ béke missziói esetében) vagy hosszútávon, szervezeti (pl. a NATO), illetve multi-, vagy bilaterális alapon.

- A haderő (egy részének) nemzetközi parancsnokság alá és szervezeti struktúrába való helyezése.
- A haderő alkalmassá tétele más országok haderőivel való együttműködésre az alábbi területeken: felszerelés, kiképzés, nyelv, kommunikáció, irányítási és vezetési rendszer (interoperabilitás).

Példák az állandó nemzetközi egységekre:

- 1. német-holland hadtest
- balti zászlóalj (Litvánia, Észtország, Lettország)
- lengyel-dán-német hadtest
- A Szlovákia, Magyarország, Románia és Ukrajna által létrehozott nemzetközi katonai műszaki zászlóalj („Tisza zászlóalj”)

Részvétel a nemzetközi béke megteremtésében

A haderőket általában két fő okból vonják be a békeműveletekbe. Az első esetben konfliktus megelőzése céljából, elkerülendő az olyan esetleges következményeket, mint a térségek destabilizációja, a gazdaság összeomlása és az ellenőrizhetetlen menekülthullám kialakulása. A második esetben a humán biztonság előmozdítása és civil lakosság védelme érdekében konfliktus sújtotta területeken. Mivel korunk konfliktusai egyre erőszakosabbá váltak és egyre inkább érintik a polgári lakosságot, a nemzetközi közösség politikájának a fő céljává a humán biztonság, különösen az emberi jogok védelme vált. A békemissziókban való részvétel egyik mellékhatása, hogy a katonai egységek számára lehetőséget biztosít a valós terepen történő tapasztalatszerzésre.

Katasztrófa-elhárítás

Minden ország lakott térségeiben előfordulhat, vagy már előfordult természeti, vagy emberi tevékenység eredményeként bekövetkező katasztrófa, mint például földrengés, árvíz, tűzvész vagy repülőgép-szerencsétlenség. Ilyen esetekben a polgári hatóságok a katonaságtól kérnek támogatást a katasztrófa elhárítása érdekében. A katonák feladata ilyenkor általában erők és eszközök biztosítása például a rendfenntartáshoz, az élelmiszerek és gyógyszerek biztosításához, a kommunikációs hálózatok működtetéséhez és a szállítási feladatok elvégzéséhez. A haderő katasztrófa-elhárításban való részvételének mintegy mellékhatásaként, pozitív módon válik láthatóvá a katonaság, erősödik annak társadalmi támogatottságát.

A polgári rendfenntartó szervezetek nyújtott segítség

Néhány ország haderejének polgári rendfenntartó feladatai is vannak, bár a haderő ilyen célra való alkalmazása igen ellentmondásos. Bizonyos társadalmakat olyan veszélyek fenyegethetnek, amelyek kezeléséhez nem elegendő a civil hatóságok vagy a rendőrség fellépése, ezért szükség lehet katonai támogatásra is. Ilyen fenyegetés például a terrorizmus, a szervezett bűnözés vagy az illegális kábítószer-kereskedelem. A haderő polgári rendfenntartó szerepvállalásával kapcsolatos aggodalmak és veszélyei a következők:

- ✓ veszélyeztetheti a haderő civil ellenőrzését és felügyeletét;
- ✓ elkerülhetetlenül a haderő átpolitizálódásához vezet;
- ✓ a haderő csupán ideiglenesen tudja a törvényes rendet helyreállítani, de a konfliktus politikai, társadalmi vagy gazdasági gyökereit nem tudja orvosolni;
- ✓ a fegyveres erőket harcra képezték ki, s nem kaptak rendfenntartó vagy a civil lakossággal kapcsolatos intézkedésekre irányuló különleges kiképzést;
- ✓ funkcionális rivalizálás alakulhat ki a rendőrség és a katonaság között.

19. sz. kiemelés

A katonaság bevonása a polgári rendfenntartásba Dél-Afrikában

(...) A Dél-Afrikai Nemzeti Védelmi Erőket (SANDF) csak kivételes esetekben mozgósítják, mint például ha közrend oly mértékben összeomlik, hogy az már meghaladja a dél-afrikai rendőrség erejét, vagy a nemzet védelemre szorul (...). A haderő országon belüli alkalmazását a parlament felügyeli, és az alapjogokra vonatkozó alkotmányos rendelkezések, valamint törvények fogják szabályozni.

Forrás: „Defence in a Democracy” A Dél-Afrikai Köztársaság Nemzetvédelmi Fehér Könyve, 1996 május.

Társadalmi funkciók

A haderő nemzetépítő szerepe – különösen kötelező katonai szolgálat esetén – közismert, mivel a társadalom különböző rétegeiből származó, más-más szociális háttérrel rendelkező és etnikai származású fiatalok (főleg férfiak) dolgoznak együtt benne. Ez különösen a sok bevándorlót befogadó vagy multikulturális társadalmakban igaz, ahol a haderőnek egyfajta „olvasztótégely” szerepe van. A katonaság egy másik társadalmi funkciója, hogy oktatási lehetőséget biztosítson a fiatalok számára. A korlátozott vagy munkakilátásokkal egyáltalán nem rendelkezők hasznára válhat a haderőhöz való csatlakozás. Fejlődő országokban a haderő veteránok képzési célú kihelyezésével, egészségügyi prevencióval, az ökológiai károsodások megelőzésével segítheti a polgári közigazgatást a nehezen megközelíthető, távoli térségekben. Ezek a társadalmi funkciók arra példák, miként tud a haderő építő módon tevékenykedni a társadalom érdekében. Sajnálatosan néhány országban annak is tanúi lehetünk, miként avatkozik be a katonaság romboló módon a társadalomba és a gazdaságba. Néhol a katonaság beavatkozik a politikába és fenyegeti kormányt. Más esetekben a katonaság az üzleti életbe is bekapcsolódik, ami az állami költségvetésen felüli olyan anyagi forrásokat biztosít számára, amely kikerül a demokratikusan ellenőrzés és felügyelet alól.

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

A haderő feladatai

▷ Bizonyosodjon meg afelől, hogy a haderő működése:

- a törvények, katonai szabályok és intézkedések által jól meghatározott;
- a nemzeti biztonsági koncepcióval és politikával összeegyeztethető;
- a társadalom tényleges biztonsági szükségleteinek megfelelő;
- a nem-katonai funkciók nem rontják a haderő naprakészességét elsődleges feladatát, vagyis a nemzeti szuverenitás védelmét és a nemzetközi jogrend fenntartásában való közreműködést illetően.

Védelmi reform

- ▷ Bizonyosodjon meg afelől, hogy az illetékes parlamenti bizottságok megkapják a tervezett, vagy a már elkezdett reformokról szóló jelentéseket a megfelelő hatástanulmányokkal együtt és kezdeményezzen ezekkel kapcsolatban, például indítványozzon meghallgatásokat.

Katonai erő alkalmazása polgári rendfenntartó feladatokra

- ▷ Elvileg nem kívánatos a haderő bevonása a polgári rendfenntartó feladatok végrehajtásba, de amennyiben nincs más megoldás, a parlamentnek meg kell bizonyosodnia arról, hogy a katonák alkalmazása világosan meghatározott, behatárolt és az alábbiak tekintetében törvényileg szabályozott:
 - a haderő igénybevételének körülményei;
 - az igénybevétel természete és korlátai;
 - az igénybevétel időtartama;
 - milyen esetben milyen alakulatok kerülhetnek alkalmazásra;
 - mely intézmények dönthetnek a haderő alkalmazásáról, illetve annak megszüntetéséről;
 - az illetékes igazságszolgáltatás törvényszegés, vagy az emberi jogok bármilyen megsértése esetére.
- ▷ Törvényi szabályozásra van szükség a tekintetben, hogy egy arra felhatalmazott intézmény legyen jogosult a haderő részére engedélyezni a házkutatást, letartóztatást vagy a tűzparancsot.
- ▷ Győződjön meg arról, hogy létezik olyan parlamenti vagy egyéb mechanizmus, amely biztosítja, hogy a katonaság polgári rendfenntartásban való alkalmazása nem sérti a nemzetközi humanitárius jogot, illetve az emberi jogokat és alapelveket.

9. fejezet

Más állami fegyveres szervezetek

A címben jelzett kifejezés alatt (továbbiakban az angol rövidítésnek megfelelően OSMO – Other State Militarised Organisations) országonként és a körülményektől függően mást és mást érthetünk. Mindenesetre e szervezeteket meg kell különböztetnünk a magán fegyveres szervezetektől. A londoni székhelyű Stratégiai Tanulmányok Nemzetközi Intézete (IISS) szerint az OSMO-k közé – amelyeket időnként paramilitáris szervezetekként is emlegetnek – olyan szervezetek sorolhatók, mint a csendőrség, a vám- és pénzügyőrség és a határőrség, amennyiben tagjaik katonai kiképzésben részesültek, katonai felszereléssel rendelkeznek és háború idején katonai parancsnokság alatt tevékenykednek.

A világ csaknem összes országában működnek a katonasággal párhuzamosan ilyen jellegű szervezetek. Ezek a katonasághoz igen szoros szálakkal kötődnek, nemritkán a katonaság adja felszerelésüket, biztosítja a katonai bázisokra való bejutásukat, kiképzési vagy egyéb támogatást nyújt nekik.

Az OSMO-k számos esetben szakszerűtlenül kezelik a katonai eszközöket rendfenntartói feladataik ellátása során és/vagy az emberi jogokat sértenek. Mivel az OSMO-k tevékenysége elmoshatja a polgári rendőrség és a fegyveres erők közötti különbséget, fontos, hogy e szervezetek helye és szerepe jól meghatározott legyen. Belső biztonsági műveletekben való alkalmazásukat pedig legajánlatosabb elkerülni. Fontos aláhúzni, hogy a parlamentnek és a kormánynak megfelelő módon kell szabályoznia és felügyelnie e szervezeteket és tevékenységüket. Az elnöknek vagy a miniszterelnöknek hozzá kell járulnia az OSMO-k parlamenti felügyeletéhez, s nemcsak azért, mert minden államilag fenntartott fegyveres erőt a parlamentnek kell felügyelnie, hanem azért is, mert az ilyen jellegű szervezeteknek a rendfenntartásban való széleskörű és ellenőrizetlen alkalmazása kihívást és potenciális veszélyt jelenthet.

20. sz. kiemelés

Példák más állami fegyveres szervezetekre

Ország	A fegyveres erők aktív dolgozóinak összlétszáma	Az OSMO-ban dolgozó állomány létszáma	Az OSMO-k típusai
Finnország	31 700	3 400	Határőrség
Amerikai Egyesült Államok	1 365 800	53 000	Polgári Légi Járőr
Oroszországi Föderáció	1 004 100	423 000	Határőrség, belügyi csapatok, a szövetségi biztonsági szolgálatok, Szövetségi Kommunikációs és Információs Hivatal, vasúti csapatok stb.
Marokkó	198 500	42 000	Csendőrség, Kisegítő Erők stb.
Franciaország	294 430	94 950	Csendőrség
Olaszország	250 600	252 500	Carabinieri, a Belügyminisztérium Közbiztonsági őrsége
Törökország	609 700	220 200	Csendőrség/nemzetőrség, Partiőrség
Burkina Faso	10 000	4 450	Csendőrség, Biztonsági Század
Chile	87 000	29 500	Carabineros
Koreai Köztársaság	683 000	3 500 000	Polgári Védelmi Hadtest és Tengeri Rendőrség
Indonézia	297 000	195 000	Rendőrség, vízirendőrség, helyi katonai kisegítő erők

Forrás: IISS, *Military Balance 2000-2001*, London

A más állami fegyveres szervezetek funkciói

Az OSMO-k sokféle funkciót töltenek be, ezek közül a legismertebbek a következők:

- ✓ határőrzet, ide értve az áruk és az emberek illegális szállításának nyomon követését;
- ✓ zavargások felszámolása;
- ✓ rendkívüli állapot esetén a törvényes rend fenntartása, az államfő és kiemelt fontosságú intézmények (pl. atomerőművek) védelme.

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

Kérjük olvassa el az előző és a következő fejezetek ezen részeit. Az ott megfogalmazottak – mutatis mutandis – itt is érvényesek.

Rendőrségi struktúrák

Rendőrség a demokráciában

A rendőrségnek mindenkor a jogrendnek megfelelően kell működnie, vagyis ugyanazok a törvények vonatkoznak rá, amelyek betartásáért és fenntartásáért felelős. A rendőrség bűnüldöző szerepét meg kell különböztetni a más, ilyen feladatot ellátó intézményekétől, például az ügyészség, a bíróság vagy a büntetés-végrehajtás szerepétől. A jó kormányzás szempontjából minden államnak kötelessége polgárai biztonságának, szabadságának és emberi jogainak védelme. A demokráciában élő polgárok joggal várják el, hogy pártatlan és kiszámítható rendőrségi bánásmódban részesüljenek. A rendőri erők lakossággal szembeni magatartása egy adott demokrácia minőségének fontos fokmérője.

21. sz. kiemelés

A demokratikus rendfenntartás alapvető jellemzői

- ▷ A rendőrségnek tiszteletben kell tartania a jogállamiságot és a szakmai etikai kódexnek megfelelően kell működnie.
- ▷ A rendőrségnek úgy kell törekednie a közbiztonság hatékony fenntartására, hogy közben tiszteletben tartsa az emberi jogokat.
- ▷ A rendőrség elszámoltathatóságának alapfeltétele az átlátható működés, a belső és külső kontrol, illetve a felügyelet mechanizmusainak megléte.
- ▷ A demokratikus rendfenntartás egy „alulról felfelé” működő folyamat, amely megfelel az egyén és a közösség igényeinek, válaszol aggodalmaikra, s törekszik a polgárok bizalmának, jóváhagyásának és támogatásának elnyerésére. Ennek megfelelően átláthatóságon és párbeszéden alapul. Az említettek miatt, a rendfenntartás több országban decentralizált, hogy a megfelelően és gyorsan tudjon reagálni a helyi igényekre.

A különleges biztosítékok igénye

A rendőri szervezetek a végrehajtói hatalom eszközei, és feladataik végrehajtásához a legitim kényszer alkalmazásának monopóliumát élvezik a társadalmon belül. Ugyanakkor, éppen e privilégiumuk miatt válhatnak az állami visszaélés, az emberi jogok elnyomása és a korrupció eszközévé. A rendőrség kapcsán a demokráciákban tehát különleges biztosítékokra van szükség annak érdekében, hogy az a társadalom érdekeit szolgálja, melyet védeni hivatott, s ne pedig politikusokét, hivatalnokokét,

vagy magának a rendőrség intézményének az érdekeit. A rendőrségi struktúrákat nagy gondossággal úgy kell kialakítani, hogy képesek legyenek független műveleti működésre, ugyanakkor pártatlanul és magas szintű hivatástudattal tartsák fenn a törvényes rendet. A rendőröknek olyan írott vagy íratlan szakmai etikai kódexnek megfelelően kell tevékenykedniük, amely arra kényszeríti őket, hogy tiszteljék az állampolgárok élethez való jogát, és csak akkor és olyan mértékben alkalmazzanak erőt, amikor és amilyen mértékben ez feltétlenül szükséges és a törvények szerint lehetséges. Az elszámoltathatóságot biztosító külső – politikai és bírói – struktúrák (lásd: 3. fejezet) mellett, belső vagy bürokratikus elszámoltathatóságot biztosító struktúrákra is szükség van. A professzionális rendőreg rendszerén belül egy olyan belső mechanizmust kell működtetni, amely kivizsgálja a rendőrség kötelességmulasztásait és a lakossági panaszokat.

22. sz. kiemelés

Veszélyes torzulások és körülmények

„A védelmi szervezetek nem demokratikus irányítása szintén torzíthatja a biztonsági prioritásokat. Sok országban a katonai biztonsággal szembeni elfogultság (összemosva a katonaság és a rendőrség közti különbséget) a rendőri erők militarizálásához vagy alulfinanszírozásához vezetett, csökkentve ezzel a közbiztonság színvonalát. Ez különösen azokban az országokban fordul elő, ahol a lakosság jövedelme alacsony, a rendőrség és az egyéb védelmi szervezetek tagjai fizetésükből alig tudnak megélni, képzésük gyenge, vagy egyáltalán nem részesülnek ebben, a vezetés korrupt és magas az írástudatlanság. (...) A fiatal demokráciák választott vezetőinek hivatalban maradása gyakran a védelmi szervezetektől függ, ide értve a katonaságot is, mert ezek a legerősebbek a társadalomban. Az ilyen vezetők ellenezhetik a katonaság komolyabb mértékű elszámoltathatóságát és nyitottságát, mert függnek tőlük és ez saját érdekeik ellen szólna.”

Human Development Report, 2002

Alulról jövő kezdeményezések

A rendőrség demokratikus felügyeletét olyan informális, alulról jövő kezdeményezé- sen alapuló mechanizmusok is segíthetik, mint például az emberi jogi szervezetek, melyek erősíthetik a rendőri erőkbe vetett lakossági bizalmat. A civil felügyeletet olyan intézmények is szolgálhatják, mint például az emberi jogokkal foglalkozó ombudsmanok, akik lakossági panaszok esetén lehetővé teszik a rendőrség külső felelősségrevonhatóságát. Néhány esetben helyi biztonsági, védelmi tanácsokkal is találkozhatunk, amelyekben a helyi vezetők és polgári öntevékeny csoportok egyaránt helyet kapnak, s jótékony hatással vannak a rendőri szervezetek tevékenységének fejlesztésére. Mindemellett olyan törvényi szabályozásra is szükség lehet, amely megóvjá a vonatkozó kérdésekkel foglalkozó civil szervezeteket a rendőrség, a titkosszolgálatok és a katonaság zaklatásaitól.

23. sz. kiemelés

A rendfenntartás formálódása Eritreában

A rendőrség és környezetének kapcsolata mindig sokoldalú, s leginkább a rendfenntartás két fő elemével írható le: az erőszak alkalmazásával a törvényes rend fenntartása érdekében, és a lakosság szolgálatával. Az úgynevezett fejlődő országokban, mint például Eritreában, az itt felmerülő dilemma még inkább érzékelhető. Az ország 30 éven át folytatott szabadságharcot Etiópia ellen, amely a jelek szerint még nem ért egészen véget – a harcok 1998–99-ben újra fellángoltak. A '90-es évek elején az 5000 tagot számláló rendőrség főleg egykori szabadságharcosokból állt, aminek az volt az oka, hogy a kormány így gondoskodott a függetlenségi harc veteránjairól. Ugyanakkor csupán néhány vezetőnek volt rendőrségi múltja, mivel rendőrként szolgáltak az Etiópia és Eritrea által alkotott államközösségben.

A holland kormány segítséget nyújtott a nyomozási módszerek technikai támogatásában, a rendőrákadémia létrehozásában, az oktatási programok kialakításában. Ennek során egyértelművé vált a szervezeti kultúra megváltoztatásának szükségessége – legalábbis a külső támogatók és a vezető elit egy része számára. A volt katonáknak ugyanis igencsak más elképzeléseik voltak az erőszak alkalmazásáról, mint például egy angol bobbynak. Az eritreai rendőrség a holland kormány segítségével folyó szervezeti kultúra átalakítási programja a demokratikus rendfenntartás kialakítását célozta meg, amelyet a törvényes rend minimális erőszak alkalmazásával való fenntartása jellemez.

Forrás: Casper W. Vroom, University of Maastricht, The Netherlands, involvement in the cultural change project of the Eritrea Police Force, 2002

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

Demokratikus keretek

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a rendőrség törvényes keretek között működik.
- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a rendőrség olyan etikai kódex szerint működik, mely alapján a lakosság elvárhatja, hogy korrekt, pártatlan és kiszámítható bánásmódban részesül. Ezzel kapcsolatban, bizonyosodjon meg arról is, hogy az Ön állama betartja az ENSZ Rendfenntartók Etikai Kódexének (1979) előírásait (lásd 65. sz. kiemelés).

Kiképzés

- ▷ Ösztönözze a rendőrségen belüli szakmai oktatás és kiképzés olyan vonatkozásait, amelyek célja a törvényes rend minimális erőszak alkalmazásával történő betartatása, valamint a demokratikus értékek, elvek és az emberi jogok iránti érzékenység és nemi szerepekkel kapcsolatos fogékonyság fejlesztése (lásd még 7. fejezet).

A pénzügyi, emberi és anyagi erőforrásokkal kapcsolatosan lásd a VI, VII, VIII részeket.

A titkosszolgálatok

A hírszerző-, titkos- vagy biztonsági szolgálatok (továbbiakban, közös jellemzőjük alapján titkosszolgálatok) minden állam kulcsfontosságú alkotóelemét képezik. Ezek a szervezetek biztosítják az állam és a társadalom biztonságát veszélyeztető információk megszerzését, elemzését és védelmét. Az említett szolgálatok a végrehajtó hatalomtól függenek, de a parlament alapvető szerepet játszik működésük felügyeletében.

A nemzetközi terrorizmus, a kábítószer kereskedelem, a csempészet, valamint a szervezett bűnözés és az illegális migráció jelentőségének megnövekedése újfajta fenyegetéseket és kockázatokat jelent az országok belbiztonsága számára, s ezek a titkosszolgálati képességek fejlesztését igényelik. A 2001. szeptember 11-i események nyomán kiváltképpen a figyelem középpontjába kerültek e szolgálatok. A terroristámadást követő hónapokban számos ország kormánya adott nagyobb hatalmat és lehetőséget a titkosszolgálatoknak, például az internet, a telefonok és faxok ellenőrzése terén. (Lásd: a terrorizmussal foglalkozó 20. fejezet)

Az új technikák és technológiák, valamint a titkosszolgálatok közötti szorosabb körű külső és belső együttműködés által sikeresebb a veszélyek felfedése, a lehetséges gyanúsítottak megfigyelése, nyomon követése és tevékenységük megakadályozása. Annak biztosítása pedig, hogy e szolgálatok egyre növekvő hatalma ne álljon szemben a nemzetközi humanitárius, emberi jogi törvényekkel és alapelvekkel, valamint a társadalom demokratikus működésével, nagyrészt a parlament feladata.

A titkosszolgálatok sajátos jellege

A titkosszolgálati tevékenység legalapvetőbb feladata az információgyűjtés és elemzés, amely nagyfokú titoktartást követel. Ugyanakkor fennáll a veszélye annak, hogy az információkkal visszaélnek és belpolitikai kontextusban használják őket. A titkosszolgálati tevékenység fenyegetést jelenthet arra a társadalomra és politikai rendszerre, melynek védelmére hivatott. Ezért tehát, a végrehajtói hatalom kontrollja mellett a demokratikus és parlamenti felügyeletre is nagy szükség van. Kizárólag a fékek és ellensúlyok rendszere gátolhatja meg a végrehajtó hatalmat és a parlamentet abban, hogy a titkosszolgálatokat saját politikai céljaira használja fel.

A demokráciában e szolgálatok hatékonyságra törekcsenek, ugyanakkor politikailag semlegesek (nem részrehajlók), etikus, legális megbízások alapján dolgoznak, az alkotmányjogi normáknak és az állam demokratikus gyakorlatának megfelelően.

A titkosszolgálatok demokratikus felügyelete a világos és pontosan körülírt jogi keretekkel kezdődik. Az első lépés a szervezetek törvényes megalakítása, melyeket a parlament hagy jóvá. A törvényi szabályozásnak be kell határolnia e szervezetek hatalmát, működésük rendjét, módszereit és felelősségrevonásuk eszközeit.

24. sz. kiemelés

A parlament és a titkosszolgálatok számára elkülönített pénzek: Argentína

Nemzeti titkosszolgálati törvény, No. 25.520 (2001. november 27), 37. cikkely: „A Nemzeti Kongresszus kétkamarás bizottsága jogosult a nemzeti titkosszolgálatok különböző szerveinek juttatott költségvetési keret ellenőrzésére és felügyeletére. E cél érdekében, a Nemzeti Kongresszus kétkamarás bizottsága bármilyen rendelkezésére álló eszközt igénybe vehet, különösen:

1. Részt vehet a nemzeti költségvetési törvény megvitatásban, illetve abba beavatkozhat, melyet a végrehajtó hatalom terjeszt be a Kongresszusnak. A cél érdekében, a végrehajtói hatalom megküld minden szükséges dokumentumot, kiváltképpen: a.) egy mellékletet, melyben a titkos, bizalmas és korlátozott hozzáférésű tartalék pénzforrások találhatóak, b.) egy mellékletet, melyben a ráfordítások tervezetei, programjai és céljai találhatóak.
2. Kérheti a törvényben szereplő összes hírszerző szervezet segítségét, melyeknek kötelező a kért, működésükkel kapcsolatos adatok és háttérjelentések kiadása. Szükség esetén a törvény 39. cikkelyének értelmében egyéb adatok és dokumentumok kikérése is előfordulhat.
3. Ellenőrizheti, hogy költségvetési kereteket a törvény által előírt célokra fordították-e.
4. Éves jelentés a Nemzeti Kongresszus és az Elnök részére, amely tartalmazza: a.) a hírszerző szervezeteknek adott pénzek felhasználásáról szóló elemzést és értékelést; b.) a Kétkamarás Bizottság által végzett felügyeleti és ellenőrzési tevékenység leírását, és annak ajánlásait.”

Forrás:

Argentína 25.520 sz. törvénye a nemzeti titkosszolgálatokról, 2001. november 27.

A legtöbb államban létezik valamilyen, hivatalos felügyelet, s ez általában parlamenti felügyelőbizottságok formájában jelenik meg. A már működő parlamenti bizottságok hatásköre, mint például a védelmi vagy katonai bizottság, néha kiterjed a titkosszolgálati ügyekre is. Máshol a parlament olyan bizottságokat vagy albizottságokat állított fel, melyek fő feladata a titkosszolgálatok felügyelete.

A parlamenti felügyelőbizottságoknak szabadon hozzá kell férniük az információkhoz, szerepük van a titkosszolgálat(ok) vezetőjének(inek) kinevezésében és a költségvetés felügyeletében. (Lásd: a speciális pénzügyi forrásokról szóló 24. sz. kiemelés)

Illetékes parlamenti bizottság hiányában vagy annak megléte mellett, néhány országban a végrehajtó hatalmon belül vagy a kabinetén kívül eső titkosszolgálatokat felügyelő bizottságokat alakítottak. A kabinet- vagy a végrehajtó-szintű felügyelő testület többnyire igazgatási vagy adminisztratív feladatokat lát el, és általában kevésbé független az általuk felügyelt szervezetektől, mint a teljes politikai palettából összeállt parlamenti felügyelőbizottságok.

25. sz. kiemelés

A parlamenti bizottságok minősített dokumentumokkal kapcsolatos néhány eljárási módja

- ▷ Szükség esetén a bizottság zárt ajtók mögött tárgyal.
- ▷ A bizottság jelentést tesz a parlament plenáris ülésén, melyet nyílt vita követ (kizárólag nem titkosított témák esetében).
- ▷ A bizottságnak joga van bármilyen információ bekéréséhez, feltéve, hogy az nem fed fel éppen folyó tevékenységet vagy a szolgálatoknál dolgozó személyeket, neveket.
- ▷ A bizottság bármilyen információt nyilvánosságra hozhat (miután a minősített vagy egyszerű többség így határozott), amennyiben ez az állam érdekét szolgálja.
- ▷ A bizottságnak nem csak az általa bekért információk állhatnak rendelkezésére. A titkosszolgálatokért felelős miniszter(ek)nek önállóan is információt kell biztosítaniuk a bizottság részére, amennyiben ez a teljesebb körű tájékozódást szolgálja.

A titkosszolgálatok jellemzői a demokráciákban

A titkosszolgálatok felügyeletét sok minden befolyásolja: az ország jogalkotási szokásai, politikai rendszere és különböző történelmi tényezők. Az angol magánjog tradícióit követő országokban általában a bírósági felügyeletet tekintik elsődlegesnek. Máshol – általában a kontinentális Európa országaiiban és azokban az államokban, ahol a modern kori történelem során megtapasztalták milyen az elnyomó rendőri hatalom – a törvényhozói felügyeletet részesítik előnyben. Az Amerikai Egyesült Államokban szövetségi szinten, a végrehajtó, a törvényhozó és a bírói hatalmi ágakban is megtalálható az ellenőrző rendszer. Néhány demokratikus állam létrehozta az ombudsman intézményét, melyet felhatalmaztak a titkosszolgálatok által gyaníthatóan elkövetett emberi jogi sérelmek kivizsgálásával, és a vizsgálat eredményének közétételével. (Az ombudsmanról bővebben lásd: 16. fejezet)

Hatáskör

A titkosszolgálatok felügyelete gyakran komoly korlátokba ütközik. E korlátok kapcsolatban lehetnek a szolgálati tevékenység típusával (hazai vagy külföldi kémelhárítás, vagy külföldi hírszerzés), illetve a titkosszolgálatok tevékenységének tartalmi elemeivel (műveleti módszerek, titkos akciók).

Nyílt vagy zártkörű parlamenti vita

Általánosságban a demokratikus társadalmakban a titkosszolgálatok felügyelete kevésbé nyitott, mint az állami tevékenység más területein. Például a parlament titkosszolgálatokat felügyelő bizottsága által folytatott viták gyakran nem zajlanak a teljes nyilvánosság előtt, és a résztvevő parlamenti tagok sok esetben különleges esküt tesznek, melyben kinyilvánítják, hogy a tudomásukra jutott információkat bizalmas kezelik. Függetlenül attól, hogy egy országban melyik típusú felügyelet használatos,

a demokratikus társadalmak – egyfelől alapos vizsgálatokkal, másfelől a titkosság és a hatékony nemzetbiztonság védelmének megőrzésével – igyekeznek egyensúlyt tartani a jogkövető viselkedés és a szervezetek felelősségrevonhatósága között.

A feladatok megosztása

A titkosszolgálatok felügyeleti struktúrájának kialakítása alapvetően azt célozza, hogy olyan rendszer jöjjön létre, amelyben egyetlen szervezet, szolgálat sem tehet szert teljhatalomra. E szolgálatok széttagolása – ti. tartozhatnak a haderőhöz, a rendőrséghez, a bel- és külföldi hírszerzéshez –, lehet hogy kevésbé hatékony és a bürokratikus versenyt is gerjeszt, de a demokratikus ellenőrzést általában elősegíti. Ezért sok országban különválasztják a belső- és a katonai titkosszolgálati tevékenységet. Ez a szétválasztás a demokratikus ellenőrzés szempontjából előnyös, de az információgyűjtést és elemzést hátráltatja, ami különösen problematikusnak bizonyult az Egyesült Államokat ért terrorcselekmény után.

A titkosszolgálatok személyi állományának képzése

A titkosszolgálati szakértők kiképzése és szakmai oktatása a felügyelet egyik sarkköve, melynek során különlegesen nagy figyelmet kell fordítani a professzionalizmusra, a demokratikus normákhoz, az emberi jogi alapelvekhez való elkötelezettségre és a civil felelősségérzetre. A demokráciákban szívesen képeznek ki civileket titkosszolgálati feladatokra, nem engedve át ezt a területet kizárólag a katonaságnak.

A dokumentumok titkosságának feloldása

Egy másik tényező, amely az ellenőrzést és az elszámoltathatóságot megkönnyítheti, a titkosszolgálatok működésével kapcsolatos információk – egy bizonyos idő eltelte után történő – nyilvánossá tétele. Ezt segíthetik elő az információs szabadsággal kapcsolatos törvények és a titkosított iratok törvényileg előírt időintervallum után nyilvánosságra hozatala. E késleltetett átláthatóság és a nyilvános vizsgálatok elősegíthetik a demokratikus felügyeletet. (Lásd: 21. fejezet)

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

A parlamenti felügyelet mechanizmusai

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy az Ön parlamentjének van az összes titkosszolgálat felügyeletére szóló mandátummal rendelkező bizottsága, vagy albizottsága (összehasonlításként lásd: a parlamenti bizottságokkal foglalkozó 15. fejezet).
- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy e testület mandátuma világosan definiált és a lehető legkevésbé korlátozott, valamint, hogy tagjainak szabad hozzáférést van az összes szükséges információhoz és szakvéleményhez.
- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a parlamenti bizottság valóban tevékenykedik és hogy észrevételeiről, következtetéseiről, javaslatairól időszakos jelentéseket készít.



Demokratikus és jogi keretek

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a titkosszolgálatokkal kapcsolatos jogok szabályozzák-e az alábbi kérdéseket: a szolgálatok státuszát, hatáskörét, működési körét, együttműködési kötelezettségeit, feladatait, jelentési kötelezettségeit és az információszerzéshez használatos különleges módszereket. A titkosszolgálatoknál dolgozók státuszát és személyes adatait tartalmazó dokumentumok kezelését külön törvényben kell szabályozni.
- ▷ Ellenőrizze a titkosszolgálatok politikai semlegességét és azt, hogy a demokratikus normák és a civil felelősségérzettől áthatott szakmai etika szerint működnek-e.
- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a titkosszolgálatokat felügyelő bizottság intézkedett-e az ott dolgozók oktatásáról az alábbi két területen: demokratikus alapelvek és emberi jogok.
- ▷ A parlamentnek olyan törvényeket kell beiktatnia, melyek az állam mindhárom hatalmi ágát az alábbi, egymást kiegészítő feladatokkal ruházzák fel:
 - A végrehajtói hatalom felelőssége, hogy a titkosszolgálatok számára prioritásokat határozzon meg és feladatokat szabjon.
 - A parlament beiktatja a kapcsolódó törvényeket, felügyeli a költségvetést, a kormány szerepét és a szolgálatok működését; a parlament NEM avatkozhat be a titkosszolgálatok napi munkájába.
 - A bíróság biztosít garanciát arra az esetre, ha a titkosszolgálatok magántulajdonba és/vagy magánbeszélgetésekbe szándékoznak beavatkozni, és felügyeli a szolgálatok törvényes működését.

Átláthatóság és felelősségrevonhatóság

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a parlament titkosszolgálatokat felügyelő bizottsága megfelelő tájékoztatást kapott a végrehajtók által kidolgozott általános titkosszolgálati politikáról.
- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a parlament illetékes bizottsága biztosítja a szolgálatok tevékenységének törvényes, megfelelő és felelősségteljes működését, a szükséges titoktartás és hatékonyság mellett; ide tartoznak többek között a lehallgatásokkal kapcsolatos jogi intézkedések is.
- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a bizottságot átfogóan és széleskörűen tájékoztatták a titkosszolgálatok tevékenységével kapcsolatban, és arról, hogy a bizottságnak szerepe van a titkosszolgálatok vezetőinek kinevezésében.

A titkossággal kapcsolatos kérdések

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy az információs szabadsággal kapcsolatos törvények – mind közvetlen, mind közvetett módon – fontos eszközei a titkosszolgálatok felügyeletének és elszámoltathatóságának.
- ▷ Titkos pénzforrás használata esetén különleges könyvvizsgálatot kell végezni, a titkosság és az elszámoltathatóság közötti egyensúly fenntartása érdekében.
- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a korábban titkosított anyagok késleltetett nyilvánosságra hozatalához megfelelő törvényi háttér áll rendelkezésre, ezzel biztosítva a késleltetett átláthatóságot. Azon jelentések címeit, melyek szabad hozzáférhetősége törvényileg biztosított, időről időre közzé kell tenni.

Lásd még a terrorizmussal foglalkozó 20. fejezetet és az anyagi forrásokról szóló VI. részt.

Magánvállalkozások a biztonsági és védelmi szektorban

Az erőszak legitim alkalmazásának monopóliuma az államot illeti meg, mint a belbiztonság és külső fenyegetésekkel szembeni védelem felelősét, a biztonság egyedüli szavatolóját. Ugyanakkor, az elmúlt években a belső konfliktusok számának növekedése életre hívott egy új jelenséget: a biztonsággal kapcsolatos feladatok privatizációját. Megjelentek (illetve újra megjelentek) e terület nem állami szereplői, s kihívás elé állították a biztonsági és védelmi szektor demokratikus felügyeletét.

Az 1990-es évek óta a magán biztonsági és katonai vállalkozások száma rohamosan megnőtt. Legtöbbjük három fő csoportba osztható: zsoldosok, magánkézben lévő katonai csoportok és biztonsági szolgálatok. Rendkívül fontos e szereplők tevékenységének hatékony állami ellenőrzése.

A magántulajdonban lévő biztonsági és katonai szervezetek funkciói és veszélyei

A magántulajdonban lévő biztonsági és katonai szervezetek szolgálatait leggyakrabban a konfliktuson éppen túljutott, vagy az úgynevezett működési zavarokkal küzdő államok szokták igénybe venni. Leginkább azért, hogy ellensúlyozzák a megfelelő katonai kiképzés és erő hiányát; vagy azért, mert képtelenek állampolgáraik, vagy bizonyos csoportok számára szavatolni a biztonságot; vagy mert nem hajlandók fenntartani az erőszak állami monopóliumát, a biztonsági és védelmi szektor feletti demokratikus felügyeletet; továbbá, mert esetleg belső konfliktusokkal néznek szembe.

Ilyen körülmények között, rövidtávon a magán katonai/biztonsági cégek igénybevétele pozitív hatású lehet, különösen az adott országban rendelkezésre álló szaktudás és kiképzés fejlesztésének, valamint az önbizalom növelésének a szempontjából. Sajnos azonban a demokratizálódásra gyakorolt negatív hatása is igen nagy és sokféle lehet igénybevételüknek, mint az a 26. sz. kiemelésben is látható.

A társadalomnak, a demokratikusan választott intézményeknek, de elsősorban a „fogadó” államok parlamentjeinek szükségük van a megfelelő és hatékony felügyeleti mechanizmusokra úgy az állami biztonsági struktúra, mint a felfogadott katonai/biztonsági szervezetek és tevékenységek felett.

26. sz. kiemelés

A magántulajdonban lévő biztonsági és katonai szervezetek potenciális veszélyei a demokráciára

- ▷ A magántulajdonban lévő biztonsági szervezetek bizonyos fokú stabilitást hozhatnak a katonai/biztonsági szférába, de előfordulhat, hogy egyes kormányok hosszútávon is a katonai erőben látják a belső problémák megoldását.
- ▷ A külföldi szakemberek alkalmazása rengeteg kérdést vet fel, mint például konkrét katonai/biztonsági tevékenységük és megbízatásaik pénzügyi vetülete. A demokratikus kormányzás szempontjából nagyon fontos, hogy ezek a kérdések mindig megtárgyalásra kerüljenek a nyilvánosság és a parlament előtt.
- ▷ Ezek a magánszereplők sok esetben fegyverközvetítőként is működnek, egyéb, jól szem előtt lévő (és legitim) tevékenységeik leple alatt.

Zsoldosok

A zsoldosság viszonylag régóta létező jelenség. A közelmúlt konfliktusai bebizonyították, hogy a zsoldosok még mindig, a világ számos térségében megtalálhatók.

A zsoldos fogalmát az 1989-es, a zsoldosok toborzása, alkalmazása, támogatása és kiképzése elleni nemzetközi egyezmény 1. cikke határozza meg, és az ENSZ Kögyűlése 1989 decemberében, a 44/43-as határozatában fogadta el. Az egyezmény 2001. október 20-án lépett hatályba, de napjainkig is csak nagyon kevés országban ratifikálták. Az egyezmény kiterjeszti az 1949-es genfi egyezmények 1977-es első kiegészítő jegyzőkönyvének 47. cikkének 1. bekezdésében szereplő definíciót (különös tekintettel azokra az egyénekre, akiket kifejezetten erőszakos cselekményben való részvételre – egy kormány megbuktatásának, egy állam alkotmányos rendjének vagy területi integritásának aláásása céljából – bérelnek fel):

„1. cikk – Az egyezmény állásfoglalása szerint:

1. Zsoldos minden olyan személy:

- a) akit helyben, vagy külföldön kifejezetten abból a célból toboroztak, hogy fegyveres összeütközésben harcoljon;
- b) aki alapjában véve egyéni haszonszerzési vágyból vesz részt az ellenségeskedésekben és akinek valamelyik összeütköző Fél, vagy annak nevében más, ténylegesen olyan anyagi ellenszolgáltatást ígért, amely lényegesen meghaladja az érintett Fél fegyveres erőinél szolgáló hasonló rangú és feladattal megbízott harcosoknak ígért, vagy fizetett összeget;
- c) aki valamelyik összeütköző Félnak nem állampolgára, vagy valamelyik összeütköző Fél által ellenőrzött területnek nem lakosa;
- d) aki nem tagja valamelyik összeütköző Fél fegyveres erőinek; és
- e) akit nem az összeütközésben részt nem vevő valamely állam küldött fegyveres erőinek tagjaként hivatalos szolgálatra.

III. RÉSZ – A BIZTONSÁGI ÉS VÉDELMI SZEKTOR MŰKÖDÉSÉNEK FŐBB ÖSSZETEVŐI

2. Az a személy is zsoldosnak minősül, aki bármely esetben:
- a) akit bel- vagy külföldön kifejezetten arra a célra toboroznak, hogy a következő célból gyakorolt fegyveres erőszakos cselekményekben vegyen részt:
 - (i) egy kormány megdöntése, vagy egy állam alkotmányos rendje elleni egyéb cselekmény;
 - (ii) egy állam területi egységének megsértése;
 - b) aki alapjában véve jelentős egyéni haszonszerzési vágyból, fizetésért vagy juttatásokért tevékenykedik;
 - c) sem nemzetiségi, sem állampolgársági kapcsolata nem fűzi a cselekmény által érintett államhoz;
 - d) nem egy másik állam hivatalos küldötte; és
 - e) nem tagja azon állam fegyveres erejének, melynek területén a cselekményt elkövették.”

Az egyezmény állásfoglalása szerint jogsértést követ el aki zsoldosokat toboroz, alkalmaz, anyagilag támogat, kiképez, vagy aki erre tesz kísérletet, illetve részes ilyen tevékenységben. Ugyanakkor vannak olyan esetek, amikor kormányok alkalmaznak külföldi katonai szakembereket speciális feladatok elvégzésére (szuperszonikus pilótákat, antiterrorista hadműveletek stb.).

Az ENSZ emberi jogi bizottságának zsoldosokkal foglalkozó különmegbízottja jelentésében a következőket javasolja: „a Közgyűlésnek ismét meg kellene hívnia mindazokat az államokat, melyek még nem ratifikálták, illetve még nem csatlakoztak a konvencióhoz. Ugyancsak meg kellene hívni a tagállamokat, hogy vizsgálják felül törvénykezésüket és hozzák összhangba az egyezményrel” (70. paragrafus).

Magánhaderők

A magánhaderő a zsoldosság egyfajta modern és vállalatszerű változata. Mint ilyen, haszonért dolgozik, pontosabban katonai szolgálatot vagy kiképzést nyújt, vagyis harci és/vagy béke feladatokat lát el. Jogi szempontból nemigen fér bele a zsoldosság igen szűk meghatározásába, mivel tagjai általában biztonsági területen már nem dolgozó, nyugalmazott katonák. A magánhaderők széleskörű szolgáltatást kínálnak a harci és irányítói támogatástól, a tanácsadástól és kiképzéstől át, a fegyverbeszerzésig, hírszerzésig, túszszabadításig. Szolgáltatásaik típusától függetlenül, közös jellemvonásuk, hogy kormányzati felkérésre dolgoznak, kiváltképpen konfliktusok, vagy a konfliktus utáni rendteremtés alkalmával.

Ilyen magánhadsereg például az Egyesült Államokbeli MPRI, amely tulajdonképpen egy szakmai szolgáltatást nyújtó cég. Fő tevékenységi köre a biztonsággal kapcsolatos jogi szolgáltatások, védelmi ügyekben való támogatás és segítségnyújtás mind például a közrend helyreállításával kapcsolatos tanácsadás és vezetőképzés. Néhány volt katonatiszt alakította meg 1988-ban, és a mai napig főként volt katonák működtetik.

Magán biztonsági szolgálatok

A magán biztonsági szolgálatok a vállalkozások és a tulajdon védelmére szakosodtak, tehát segítik a bűnmegelőzést. Magán biztonsági szolgálatok mindenhol vannak. A jelenlegi trend szerint szolgálataikat egyre többen veszik igénybe, különösen konf-

likus sújtotta területeken, ahol az üzleti élet szeplői úgy érzik, hogy az államilag garantált védelemnél többre van szükségük. Úgy tartják róluk, hogy fő feladatuk inkább a magántulajdon és a személyek védelme, mintsem a katonai jellegű tevékenység. A gyakorlatban ugyanakkor ezek a cégek gyakran kombinálják a katonai és a biztonsági szaktudást, mivel mindkettőre egyaránt szükség van és egyforma fontossággal bír az érintett területen. Ezáltal még jobban elmosódik a határ a magán katonai és biztonsági szolgálatok között.

A magán biztonsági szolgálatok növekvő szerepe és elterjedése miatt egyre fontosabbá válik, hogy a demokratikus intézmények, kiváltképp a parlament, a biztonsági és védelmi szektor új szereplőinek legalább egy minimális szintű felügyeletét és ellenőrzését biztosítsák, különben veszélybe kerülhetnek az alapvető demokratikus értékek.

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

Törvényhozás

- ▷ Tudja meg, vajon országa tagja-e a zsoldosok toborzása, alkalmazása, támogatása és kiképzése elleni 1989-es nemzetközi egyezménynek, s országa elfogadta-e a megfelelő kapcsolódó törvényeket.
- ▷ Ellenőrizze, hogy vannak-e hatályos jogszabályok a magán biztonsági és katonai szervezetekkel kapcsolatosan.

A normák és a fegyverembargók betartása

- ▷ Mivel a magán biztonsági és katonai szolgálatok külföldön, konfliktus sújtotta térségekben dolgoznak, bátorítsa parlamentjét annak ellenőrzésére, vajon az országában található magán katonai és biztonsági cégek működése összhangban van-e a nemzeti biztonsági stratégiával, a külpolitikával, az idevágó nemzetközi törvényekkel és határozatokkal.
- ▷ Érje el, hogy törvényben biztosítsák, hogy a magán katonai és biztonsági cégek ne kapjanak működési engedélyt fegyverembargóval sújtott országokba és területekre.

Átláthatóság

- ▷ Érje el, hogy országában ne működhessen külföldi magán katonai vagy biztonsági cég a parlament előzetes engedélye nélkül, még akkor sem, ha ez a kormány külön kívánságára vagy tudtával történik.
- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a kormány magán biztonsági és katonai cégekre elkülönített költségvetése és ezek tevékenysége a parlament ellenőrzésével történik-e.

Elszámoltathatóság

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a kormány elszámoltatható-e a magán biztonsági és katonai szervezetek tevékenységével kapcsolatban (jogilag és gyakorlatilag is) a parlament által.

IV. rész

A nemzeti biztonság parlamenti felügyelet alatt: feltételek és működési mechanizmus

A hatékony parlamenti felügyelet feltételei

A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyelete a parlamentnek a kormány és a védelmi szervezetek feletti hatalmától függ. Ebben az értelemben a hatalom azt jelenti, hogy a parlamentben kifejezésre jutó közakarat miként befolyásolja a kormány által kidolgozott opciókat és magatartást. Ez magában foglalja azt a képességet, hogy parlament miként tudja felügyelni az általa jóváhagyott politika, törvények, határozatok és költségvetés végrehajtását. Ez a hatalom nem csupán az alkotmányból és a törvényekből vezethető le, hanem a parlamenti eljárasmódokkal kapcsolatos szabályokból és szokásokból is.

A biztonsági és védelmi szektor hatékony felügyeletének feltételei:

- ✓ az alkotmány és a jog által meghatározott hatalom;
- ✓ szokásjog;
- ✓ megfelelő források és szakértelem;
- ✓ politikai akarat.

Az alkotmány és a jog által meghatározott hatalom

Az alkotmány (vagy ennek megfelelője) alkotja a biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletének legfontosabb jogi bázisát. Bár az alkotmány országonként különböző, függően az adott ország politikai, kulturális, gazdasági és társadalmi hátterétől, a legtöbb alkotmány rögzíti az alábbiakat:

- ✓ a biztonsági és védelmi szervezetekért a végrehajtó hatalom (pl. az elnök, a miniszterelnök, a védelmi miniszter) felel;
- ✓ a végrehajtó hatalom a parlamentnek felelős.

Mivel az alkotmányos rendelkezések a jogilag legmagasabb szintűek, fontos, hogy az alkotmányban legyenek rögzítve a parlament biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos hatalmának lényegi kérdései. Az alkotmányok nem változtathatók könnyen: bármilyen változtatáshoz általában a parlament minősített többsége szükséges. Ezért az alkotmány a parlament hatalmának védelmét is jelenti ezen az igen érzékeny területen. Az így meghatározott hatalmat tovább lehet erősíteni külön törvényekkel és a parlamenti eljárások szabályozásával. Idővel kialakulnak a parlamenti felügyelet és elszámoltathatóság bizonyos társadalmi normái és gyakorlata is.

A 27. sz. kiemelés bemutatja a parlament biztonsági és védelmi szektor feletti hatalomgyakorlásában alkalmazható megoldások széles skáláját. Ezek többségéről a következő fejezetekben még szót ejtünk.

27. sz. kiemelés

A biztonsági és védelmi szektor demokratikus felügyeletében használható parlamenti eszközök

1. **Általános hatalom**
 - a. Törvényalkotás kezdeményezése
 - b. Törvénymódosítás
 - c. Kérdések intézése a végrehajtó hatalom képviselőihez
 - d. A végrehajtó hatalom képviselőinek beszámoltatása parlamenti meghallgatásokon
 - e. A katonák és polgári alkalmazottak beszámoltatása parlamenti meghallgatásokon
 - f. Civil szakértők beszámoltatása parlamenti meghallgatásokon
 - g. Dokumentumok, iratok bekérése a végrehajtó hatalomtól
 - h. Parlamenti vizsgálatok lefolytatása
 - i. Parlamenti meghallgatások lefolytatása
2. **A költségvetés ellenőrzése**
 - a. Az összes költségvetési dokumentumhoz való szabad hozzáférés
 - b. A védelemhez és a biztonsághoz kapcsolódó költségvetés ellenőrzésének és megváltoztatásának joga
 - c. A költségvetés ellenőrzése a programok, a projektek és az egyes tételek szintjén
 - d. A kiegészítő biztonsági és védelmi költségvetési javaslatok jóváhagyásának vagy elutasításának joga
3. **Külföldön végrehajtott békemissziók: a parlament joga, hogy jóváhagyja vagy elutasítsa**
 - a. A csapatok kiküldését megelőző döntés-előkészítésben való részvétel
 - b. A küldetés mandátumának meghatározása; az ENSZ mandátum megkövetelése
 - c. A küldetés költségvetésének meghatározása
 - d. A küldetésben résztvevő katonai személyzetet érintő kockázatok értékelése
 - e. Harceljárási szabályok meghatározása
 - f. Utasítási/ellenőrzési lánc meghatározása
 - g. A küldetés időtartamának meghatározása
 - h. A küldetésben lévő csapatok meglátogatásának joga
4. **Beszerzés**
 - a. A végrehajtó hatalom számára kötelező a parlament teljes körű tájékoztatása a beszerzésekkel kapcsolatban
 - b. A szerződések jóváhagyásának/elutasításának joga
 - c. A beszerzés alábbi fázisainak felülvizsgálata:
 - i. az új felszerelések szükségességének pontos meghatározása
 - ii. a gyártók összehasonlítása és kiválasztása
 - iii. a kompenzációs és offset ajánlatok értékelése
5. **Általános védelem- és biztonságpolitika: a jóváhagyás/elutasítás joga**
 - a. Biztonságpolitikai koncepció
 - b. Válságkezelési koncepció
 - c. Haderő struktúra
 - d. Katonai stratégia/doktrína
6. **Személyi állomány**
 - a. A személyi állománnyal kapcsolatos tervek jóváhagyásának/elutasításának joga
 - b. A létszám maximalizálásának joga
 - c. A legmagasabb katonai vezetők (pl. vezérkari főnök) kinevezéséről való konzultálás, a jóváhagyás vagy elutasítás joga

Szokásjog a gyakorlatban

Nem minden magatartási és kapcsolattartási forma szabályozható jogi úton. Ennek megfelelően tehát igen fontos a társadalmi normákon (például kölcsönös tiszteleten és bizalmon) alapuló parlamenti felügyeleti szokások és gyakorlat kialakítása. Példának okáért, a parlamenti képviselőknek a biztonsági kérdésekhez kapcsolódó újdonságokról, fejleményekről való teljes és megfelelő időben történő tájékoztatása és bevonása nem csupán az átláthatóság és jogi felelősség kérdése, hanem az emberek közötti párbeszédétől is függ.

Források és szakértelem

Azt, hogy a parlament mennyire tudja ellátni a biztonsági és védelmi szektor felügyeletét az időtényező, a hozzáértés szintje, valamint a rendelkezésre álló információk is befolyásolják.

Az időtényező

A parlament számára alapvető fontosságú, hogy időben tájékoztatást kapjon a kormány biztonsággal kapcsolatos és a szektort érintő szándékairól és határozatairól. Amennyiben a kormány csak a végső döntés után tájékoztatja a parlamentet, annak nem jut különösebb döntési szerep. Ekkor a parlament kész tények előtt áll, és nem marad számára más alternatíva, mint a kormány már meglévő határozatának elfogadása vagy elutasítása.

Szükségállapot esetén a kormány általában rendkívül gyors cselekvésre kényszerül, így a parlamentet „post factum” értesíti. Ez azonban nem mentesíti a kormányt a parlament által jóváhagyott jogi kereteken belüli működéstől.

Az általános és hosszú távú politikai kérdéseket illetően a parlamentnek elegendő idő kell, hogy rendelkezésére álljon az alapvető kérdések (védelmi költségvetés, fegyverbeszerzéssel kapcsolatos határozatok, a védelmi felülvizsgálat) elemzésére és megvitatására.

Az idővel való versenyfutás egyik segítője egy kezdeményező stratégia kialakítása. A 28. sz. kiemelésben található néhány, a biztonsági és védelmi szektor felügyeletét támogató stratégia.

28. sz. kiemelés

A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletét támogató stratégiák

A parlamenti képviselők munkáját gyakran a napi hírek, politikai napirendjüket pedig nagyrészt a kormány alakítja. Az idő szorításának leküzdésére adhat lehetőség egy a parlamenti felügyeletet támogató aktív stratégia kidolgozása. Ezek a stratégiák a következőkből állhatnak a biztonsági és védelmi szektort illetően:

Napirend meghatározása: A parlamenti képviselőknek folyamatosan azon kell lenniük, hogy az emberek törekvéseivel és igényeivel kapcsolatos kérdéseket beilleszték a politikai napirendbe.



Legfrissebb fejlemények: A parlamentnek mindig jól informáltnak kell lennie a legfrissebb nemzeti és nemzetközi, biztonsági és katonai kérdésekkel kapcsolatban. A jól informáltság nem csupán kormányzati csatornákon keresztül érhető el, hanem bizonyos nem állami szervezetek (pl. egyetemek, kutatóközpontok) segítségével is.

Tanulságok levonása: A parlamentnek – gyakori és strukturális felülvizsgálatok útján – tanulnia kell a biztonsági és védelmi szektor szereplőinek korábbi tevékenységéből.

Folyamatos felülvizsgálat: A parlamentnek követelnie kell, hogy a kormány biztonság-politikájának aktualizálása során vegye számításba az új célokat, fejleményeket és a múltbeli tapasztalatokat.

Információk, szakértelem és a parlamenti dolgozók

A biztonsági és védelmi szektor hatékony parlamenti felügyeletéhez szakértelemre és parlamenten belüli vagy parlamenten kívüli forrásokra van szükség. Az is igaz, hogy a parlamentben dolgozók szakértelme ritkán hasonlítható a kormány és a biztonsági és katonai erők szakértőjéhez. Legtöbb esetben a parlamentnek vagy egyáltalán nincs, vagy nagyon kevés kutatója van, míg a kormány támaszkodhat a védelmi minisztérium vagy egyéb, a biztonsági és védelmi szektorhoz kapcsolódó minisztériumok szakértőire. Néhány parlamentnek, például az argentin kongresszusnak van egy állandó katonai összekötő irodája, mellyel a parlamenti képviselők és a parlament munkatársai konzultálhatnak, s amely tanácsot ad a parlament biztonsági/védelmi bizottságának. Ráadásul, a parlamenti képviselők csak meghatározott ideig dolgoznak a parlamentben, míg a polgári és a katonai személyzet teljes karrierjét a védelmi minisztériumban tölti. Az alapvető problémát az okozza, hogy a parlamentek főleg a kormánytól és a katonaságtól származó információkra támaszkodhatnak, mely intézmények felügyelete épp az ő feladatuk. Ez természetesen hátrányos helyzetbe hozza a parlamenti képviselőket a kormánnyal és a katonasággal szemben. A helyzetet csak súlyosbítja a biztonsági és védelmi szektornak – a tipikusan a katonai munkából, kultúrából, oktatásból és titoktartási törvényekből fakadó – zárt természete.

A 29. sz. kiemelés néhány javaslatot kínál a parlamenti képviselők biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos szakértelmének fejlesztéséhez

29. sz. kiemelés

Javaslatok a parlamenti képviselők biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos szakértelmének elmélyítéséhez

- ▷ Alakítsanak (már ahol még nem működik ilyen) egy a szakmai és parlamenti ismereteket ötvöző parlamenti biztonsági/védelmi bizottságot: a parlament mérlegelheti a bizottságnak beszerzési, személyi, pénzügyi és béke-missziókkal foglalkozó albizottságokra való felosztását.
- ▷ Vegyen részt hazai és nemzetközi szemináriumokon, menjen tanulmányútra, látogasson el a biztonsági és katonai szervezetek létesítményeibe (lásd:

11. fejezet a titkosszolgálatokról) és a parlamenti képviselőknek tartott továbbképzésekre. Ide sorolható az olyan országok meglátogatása is, ahol csapataik békemissziókban vesznek éppen részt.

- ▷ Cseréljenek elméleti és gyakorlati tapasztalatokat külföldi parlamenti képviselőkkel, például a parlamenti képviselők nemzetközi találkozóin során.
- ▷ Legyen jól képzett és elegendő számú a parlament szakmai stábjában.
- ▷ Biztosítsanak szabad hozzáférést a modern szakmai könyvtárakhoz és dokumentációs/kutató központokhoz, ide értve az elektronikus adatbázisokat is.
- ▷ Legyen mód a konzultációra a nem állami szervezetekkel, külső szakértőkkel (például egyetemekkel, kutatóintézetekkel) vagy nyugalmazott katonatisztekkel (lásd: a civil társadalommal foglalkozó 6. fejezet).
- ▷ A biztonsággal kapcsolatos nemzetközi vagy regionális szerződések legyenek elérhetőek nemzeti nyelven (nyelveken) a parlamenti képviselők számára.
- ▷ Válasszanak évenként két-három biztonsági és védelmi szektorhoz kapcsolódó kérdéskört, amelyek alaposan megvitatnak (pl. az albizottságok).
- ▷ Állítsanak fel egy az összes parlamenti párt képviselőiből álló csoportot (mindkét kamara, ahol van ilyen), amelyek a biztonsági/védelmi kérdésekkel foglalkoznak, ami egyfajta informális „think-tank”-ként is működhet.

Politikai akarat

Még ha a parlamenti felügyelet jogi bázisa kifogástalan is és a parlamentnek elegendő forrás és szakértő áll rendelkezésre, hogy feldolgozza a kapcsolódó kérdéskört, a biztonsági és védelmi szektor hatékony parlamenti felügyelete akkor sem feeltétlenül biztosított. Az utolsó összetevő, vagyis a parlamenti képviselők politikai akarata a rendelkezésükre álló eszközök és mechanizmusok használatát illetően, a biztonsági és védelmi szektor hatékony parlamenti felügyeletének alapvető feltétele. A védelmi szervezetek politikai felügyeletét illető politikai akarat hiányát különböző tényezők okozhatják:

- ✓ A pártfegyelem: mivel a kormányzó párt parlamenti képviselőinek érdekében áll a kormányzat támogatása, általában tartózkodnak a végrehajtás nyilvános kritizálásától.
- ✓ Az adott választókerület érdeklődésének hiánya: sok országban a közvélemény általában nem érdeklődik a biztonsági kérdések iránt. Ezért sok parlamenti képviselő úgy hiszi, hogy újráválasztása érdekében nem kifizetődő túl sok időt töltenie a biztonságot érintő kérdésekkel.
- ✓ Biztonsági okok: azok a parlamenti képviselők, akik például a nemzetbiztonsági bizottság tagjai, arra kényszerülnek, hogy ne tegyék közzé a vizsgálatok végeredményét.

Ennek a helyzetnek az eredményeképpen a parlamenti eszközök csak passzív módon kerülnek felhasználásra, a végrehajtó hatalom politikájának és tetteinek felügyeleténél. Kivételt képeznek azok az esetek, amikor extrém helyzetek, mint például egy botrány vagy rendkívüli állapot erre kényszeríti a képviselőket. Ugyanakkor minden parlamenti képviselő alkotmányos kötelessége és igen fontos feladata a végrehajtó hatalom szándékának és tetteinek kritikus vizsgálata.

14. fejezet

A parlamenti mechanizmusok alkalmazása a biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatosan

Minden jogrendszer ellátja parlamentjét olyan eszközökkel, melyek segítségével a politikát és a közigazgatást ellenőrző, az egyén védelmét biztosító, vagy a visszaéléseket felfedő és kiküszöbölő információhoz juthat. A parlamenti képviselők hatékony és informális kiegészítő módszereket dolgozhatnak ki, vagy a már meglévőkből profitálhatnak.

A parlament három leggyakoribb törvényes lehetősége a kormánytól való információ megszerzéséhez:

- ✓ parlamenti viták;
- ✓ parlamenti kérdések és interpellációk;
- ✓ parlamenti vizsgálatok.

A biztonsággal kapcsolatos parlamenti viták

A biztonsággal kapcsolatos parlamenti viták remek lehetőséget kínálnak a véleménycserére, a valós helyzettel és a kormány szándékaival kapcsolatos információk összegyűjtésére. Nagy általánosságban, a biztonságot érintő kérdésekkel kapcsolatos parlamenti vitára öt helyzetben kerülhet sor:

- ✓ A kormányzat éves védelmi költségvetési javaslatainak beterjesztését követően;
- ✓ Az illetékes miniszter (pl. a védelmi vagy a külügyminiszter) hivatalos vagy nem hivatalos bejelentését/állásfoglalását követően.
- ✓ A védelmi felülvizsgálattal, a fehér könyvvel vagy egyéb fontos védelmi dokumentum előterjesztésével kapcsolatosan.
- ✓ Általában a választások után közzétett kormányprogramokkal kapcsolatosan.
- ✓ Bármely olyan kérdés esetén, amely parlamenti vitát kíván meg, mint például botrányok, komolyabb, a biztonsággal kapcsolatos aggályok, katasztrófák.

30. sz. kiemelés

A végrehajtó hatalom felügyeletét érintő parlamenti mechanizmusok és eljárasmódok közös jellemzői

▷ **Általános vita**

„Néhány országban az alkotmány megköveteli a kormánytól, hogy cselekedeteiről időszakosan beszámoljon a parlamentnek. (...) A legtöbb országban, a kormányzat általános politikájának kérdései nem képezik automatikusan időszakos vizsgálat tárgyát. Legtöbbször akkor kerülnek megvitatásra, amikor azokat egy parlamenti képviselő felveti (...)”

▷ **Interpelláció**

„(...) Az interpelláció az információ megszerzésének és az ellenőrzés gyakorlásának szokásos eljárási módja a klasszikus parlamenti rendszerben. Az interpellációt a parlamenti képviselők vagy egy miniszternek címzik, magyarázatkérés céljából, valamely minisztérium által megtett intézkedések miatt, vagy a kormányfőnek, a kormány politikáját illetően. Egy interpellációnak két fő jellegzetessége van: egyrészt alkalmat ad a vitára; másrészt politikai szankciót von maga után, melynek eredményeként a parlament szavaz az adott válasszal kapcsolatos elégedettségét vagy elégedetlenségét kifejezendő. Az interpelláció a leghatékonyabb eljárási mód, mivel a minisztereket közvetlen számadásra hívja fel. Nem csak az információhoz jutás eszköze tehát, hanem az ellenőrzés közvetlen formája is egyben (...)”

▷ **Halasztott indítvány**

„A brit rendszerben az interpelláció – mint eszköz – ismeretlen, helyette használják az úgynevezett „halasztott indítványt”. A halasztott indítvány közvetlenül a szünet kezdete előtt kerül szóba, ezáltal lehetőséget adva több kormánnyal kapcsolatos ügy felvetésére, de szavazásra nem kerül sor (...)”

▷ **Kérdések**

„A kérdések (...) célja konkrét információk szerzése a közigazgatástól, a közigazgatás beavatkozásának követelése, szükség esetén visszaélések felfedése és orvoslásuk keresése. Ugyancsak alkalmas arra, hogy olyan részletes információkhoz jussanak a képviselők, amelyek segítik a parlament előtt fekvő bonyolult törvényjavaslatok és törvényerejű rendeletek megértését (...). Ez az eljárasmód lehetőséget ad az ellenzéknek arra, hogy felfedje a kormány gyenge pontjait, s az így kapott nyilvánosság révén a kormány tevékenységét jótékonyan befolyásolja. Ennek az eljárasmódnak a népszerűsége abban rejlik, hogy a kérdés jogának hasznosítása során a parlamenti képviselő teljes szabadságot élvez (...)”

▷ **Vizsgálóbizottságok:** lásd: 32. sz. kiemelés

Forrás: Michael Ameller, Parliaments, Inter-Parlamentary Union, 1966

A biztonságot érintő parlamenti kérdések és interpellációk

A szóban vagy írásban feltett kérdés a parlament ellenőrző funkciójának részét képezi, és a kormány cselekedeteinek felügyeletében az egyik leggyakrabban használt technika. A kérdések nagymértékben hozzájárulnak a biztonsági és védelmi szektor hatékony felügyeletéhez. A biztonsággal kapcsolatos parlamenti kérdések:

- ✓ Biztosítják a parlament tagjai számára az aktuális, pontos és időben történő információhoz jutás lehetőségét a kormány védelem- és biztonságpolitikájával, és általában a biztonságot érintő kérdésekkel kapcsolatosan.
- ✓ Segítik a parlamentet a már jóváhagyott, biztonsághoz kapcsolódó törvények végrehajtásának ellenőrzésében.
- ✓ Segítik a közvélemény érdeklődését a védelmi és biztonsági kérdésekre irányítani. Ez különösen szóbeli kérdések elhangzása esetén érdekes, amikor a választ közvetíti a televízió vagy a rádió és/vagy a parlamenti vitákban, hivatalos kiadványokban ismételtelen megjelenik (nyilvánvalóan, a parlamenti kérdések tájékoztató funkciója nem korlátozódik csak a parlamentre; a kérdéseknek célja az is, hogy egy szélesebb közönségnek biztosítsanak információt, beleértve a médiát, a civil szervezeteket, s egészében véve a civil társadalmat).
- ✓ Eszközülni szolgálhatnak ahhoz, hogy befolyásolják vagy módosítsák a kormány biztonságpolitikai programját.
- ✓ Az ellenzék számára lehetővé teszik olyan kérdések föltevését, amelyeket fontosnak tart, vagy amire eddig még nem kapott kielégítő választ.
- ✓ Mivel a biztonsággal kapcsolatos parlamenti kérdések általában érzékeny területeket érintenek, a felelős miniszter sokszor meglehetősen kelletlenül válaszol. Ez gyakran az adott téma bizalmas természetének tudható be. A nemzet biztonságát érintő dokumentumok sokszor titkosak, ezért az ezekhez való hozzáférés sem a nyilvánosság, sem a parlamenti képviselők számára nem lehetséges.

31. sz. kiemelés

Javaslatok a hatékony kérdésfeltevéshez

- ▷ Alapos felkészülés: a biztonságot érintő kérdésekben nem lehet improvizálni – különösen nem a technikai jellegű kérdésekben. A katonákkal tartott informális kapcsolat (vagy saját, katonai vagy félkatonai múlt) nagy segítség lehet.
- ▷ Világos megfogalmazás: a nem egyértelmű kérdésfelvetés félreértésekhez és inadekvát, vagy nem kielégítő miniszteri válaszokhoz vezethet.
- ▷ Időzítés: a kérdésfeltevés időzítése alapvető fontosságú lehet annak hatékonyságát és következményeit illetően, ideértve a nyilvánosságra gyakorolt hatását is.

A kormányzat irattitkosítási lehetőségeit törvény szabályozza, amelynek folyamata átlátható kell legyen, tehát tudni kell: ki a felelős a határozatért, mely dokumentumok kerülnek titkosításra, milyen hosszú a titkosság időtartama, melyek a titkosítás és feloldásának feltételei.

Intézményi összefüggésekben a következő tényezők járulhatnak hozzá a parlamenti kérdések hatékonyságához:

- ✓ A parlamenti képviselők kiegészítő kérdéseket tehetnek fel, amennyiben nem elégedettek a válasszal, vagy további pontosításokra van szükségük.
- ✓ A parlamenti képviselőknek lehetőségük van egy meghatározott időben kérdéseket feltenni és vitát kezdeményezni.
- ✓ A parlamenti képviselő eltökéltsége, hogy kihasználja a kérdésfeltevés nyújtotta lehetőségeket.
- ✓ A parlamenti kérdések nyilvánossága: látogatható ülések, rádió- vagy tévé közvetítés.
- ✓ A kérdéseket követő viták nyilvánossága és a kérdések, illetve válaszok dokumentált formában való elérhetősége a polgárok számára.

A biztonsággal kapcsolatos különleges parlamenti vizsgálatok

A parlamenti bizottságok a törvényhozási folyamatban betöltött szerepükön felül, a kormány politikájának hatékony felügyeletében is részt vesznek. A kormány működésének ellenőrzése ideiglenesen elrendelt tájékoztatókon is történhet – amelybe több bizottság is bevonható –, s melyeknek eredménye általában egy kiadvány vagy tájékoztató jelentés. A különleges parlamenti vizsgálatok esetén idézés küldhető.

A vizsgálóbizottságok főbb előnyei és jellemzői:

- ✓ A biztonság kérdéseiben különleges fontosságúak és számtalan előnyük van az ad hoc vizsgálóbizottságoknak. Ezek leginkább a következők:
- ✓ felállításukat a polgárok pozitív politikai jelzésként értékelhetik;
- ✓ megfelelő eszközök lehetnek a biztonsági és védelmi szektor politikailag érzékeny kérdéseinek részletes és tüzetes vizsgálatára.
- ✓ a kormány egyes biztonsági kérdésekkel kapcsolatos politikájának és céljainak precíz értékelését adják, és amennyiben szükséges, indítványozzák a hibák kijavítását vagy a politikai irányváltoztatást, amelyet nagy valószínűséggel az egész ház és a kormány is elfogad.

32. sz. kiemelés

A parlamenti vizsgálóbizottságok főbb jellemzői

„(...) A vizsgálóbizottságokat széles körben használják konkrét esetek tanulmányozására. E cél érdekében a parlament olyan információk gyűjtésére szólítja fel néhány tagját, amelyek indokoltá tehetik az ellenőrzés megfelelő formájának alkalmazását és jelentés készítését, melynek eredményeként a ház vitát tarthat és határozatot hozhat.

Egy vizsgálat megindítása annak az alapelvnek természetes következménye, mely szerint a parlamentnek a végrehajtó hatalom minden egyes intézkedéséről teljes mértékben tudnia kell (...).

Némely országban nehéz a parlamenti vizsgálóbizottságoknak hatékony vizsgálatot lefolytatni. Gyakran nincs meg a hatalmuk ahhoz, hogy az adott személyeket megjelenésre kényszerítsék, hacsak nem a szokásos bírói úton. Ez a nehézség a kormányzati hatalom beavatkozását eredményezi, lelassítja a bizottság ténykedését és gyengíti vizsgálatának hatásosságát. A parlamenti vizsgálat hatékonnyá tételének legjobb módja az eskü alatt tett vallomások megszerzése. (...)

A köztisztviselők által a vizsgálóbizottságnak nyújtott bizonyítékok külön problémát vetnek fel, mivel ők a saját minisztériumuk felelős miniszterének beosztottjai valamely főosztályon. Milyen messzire mehet el a kormány a parlamenti képviselők kérdéseire adandó válasz megtagadásában? (...) Néhány országban a tanúskodáshoz a minisztérium beleegyezése feltétlenül szükséges; de nem is tagadhatják ezt meg kivéve, ha a kívánt információ megadása „alkalmas a közbiztonság vagy a közszolgálati tevékenység veszélyeztetésére, ill. végrehajtásának nehezítésére...”

Itt kell megjegyeznünk, hogy a rendszertől függetlenül, a vizsgálatra felállított bizottság nem több, mint egy vizsgáló és tényfeltáró testület, melynek egyetlen feladata a jelentés elkészítése, az őt létrehozó ház számára. A vizsgálat eredményének és a kapott adatokból levonható következtetések értékelése már a ház feladata (...).

Forrás: Michael Ameller, Parliaments, Inter-Parliamentary Union, 1966

A vizsgálóbizottságok másik fontos jellemzője összetételük. A bennük lévő ellenzéki parlamenti képviselők aránya rendkívüli jelentőséggel bír a vizsgálat végeredménye szempontjából.

A vizsgálati hatáskörök parlamentenként és bizottságonként lényegesen különböznek.

Az alaphatáskörök közé a következők tartoznak:

- ✓ a parlamenti vizsgálat témájának és hatályának meghatározása;
- ✓ katonai bázisok és más biztonsági szervezetek létesítményeinek meglátogatása (lásd: 17. fejezet);
- ✓ minden releváns információ összegyűjtése, a bizalmas és szigorúan titkos iratokkal együtt, az elnökségtől, a kormányzattól vagy a vezérkartól;
- ✓ eskü alatt tett vallomások vétele az elnökségtől, a katonaság és a kormányzat tagjaitól, valamint a civil társadalom képviselőitől;
- ✓ nyilvános vagy zárt meghallgatások szervezése.

A Szomáliába vezényelt kanadai katonák tevékenységének vizsgálata mindezt jól illusztrálja (lásd: 33. sz. kiemelés)

33. sz. kiemelés

A kanadai katonai kontingens Szomáliába vezénylését vizsgáló bizottság: a biztonsággal kapcsolatos bizottsági jelentések nyilvánosságra gyakorolt hatásának bemutatása

1993-ban a kanadai csapatok Szomáliába vezénylése idején olyan hírek láttak napvilágot, melyek megrázták a kanadaiakat: szomáliai behatolókat lőttek agyon a Belet Huen-i kanadai fogolytáborban; egy fogságban lévő fiatal halálra vertek a kanadai légideszant ezred (CAR) 2. különítményének tagjai; egy a fenti eseményekben résztvevő kanadai katona öngyilkosságot kísérelt meg; és végül, a kiküldetés befejeztével, bizonyos részinformációkat visszatartottak, illetve megmásítottak. Videoszalagok kerültek elő a CAR tagjainak tisztázatlan tevékenységéről. A vizsgálatot végző katonai bizottságot a kormány alkalmatlannak találta, mert nem ütötte meg a nyilvánosság felé való elszámoltathatóság kanadai mércéjét, s így a kanadai parlament a vizsgálati törvény értelmében átfogó, nyílt vizsgálatot indított.

Hatályosság és jogosultság: A vizsgálati törvény tanúk beidézésére, tanúvallomások meghallgatására, szakértői tanácsadók alkalmazására és a bizonyítékok értékelésére jogosít fel. A kötelezővé tett tanúvallomás volt a legfontosabb módszer a Szomáliában és a nemzeti főparancsnokságon történtek kiderítésében. A kanadai televízió nyilvánossága előtt 116 tanú tett vallomást. A vizsgálat hatálya nem ért véget a Szomáliában történeknél, az esettel kapcsolatos egyéb kérdések is kivizsgálásra kerültek, mint például a szolgálati út, a fegyverem problémája, a kanadai haderő műveletei és a védelmi minisztérium döntései és tettei. A vizsgálat második részében a bizottsági tagok a szomáliai hadművelet előtt, alatti és utáni kapcsolódó ügyeket vették górcső alá.

Nem bírósági tárgyalás: A vizsgálat nem minősült bírósági tárgyalásnak, bár a meghallgatások során olyan incidensek intézményi okai, és az ezekkel kapcsolatos válaszlépések is kivizsgálásra kerültek, amelyek miatt egyesek korábban vád alá kerültek, és bírósági eljárást folytattak ellenük. A vizsgálat középpontjában inkább a kanadai haderő és a védelmi minisztérium szervezetéhez és vezetéséhez kapcsolódó intézményi és rendszerbeli összefüggések álltak, semmint az intézmények alkalmazottai. Ugyanakkor, a vizsgálat során elkerülhetetlen volt a parancsnoki hierarchiában résztvevő egyének cselekedeteinek és vezetési módszereinek vizsgálata.

Az eredmények: A kétéves munka eredménye egy igen terjedelmes jelentés lett, amely kérdések széles skáláját ölelte fel: a kanadai haderő és a védelmi minisztérium struktúrája és szervezete a szomáliai misszió idején; a szolgálati út fontossága a kanadai katonaságnál; a katonai kultúra és etika; a kanadai polgári-katonai kapcsolatok stb. A jelentés végére kerültek a kormány és a kanadai haderő politikájára és tevékenységére vonatkozó nagy horderejű változtatási javaslatok. A javaslatok többsége most éppen a megvalósítás fázisában van.

Forrás:
Prof. Dr. Donna Winslow, a Kanadai Parlamenti Vizsgálat Technikai Tanácsadója,
1996.

A parlament védelmi vagy biztonsági bizottságai

Mivel a biztonsági és védelmi szektor igen összetett, annak jól kialakított rendszere alapvető fontosságú, amennyiben a parlament valódi hatást kíván gyakorolni a kormányra. A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyelete nem csak egy, hanem több, parlamentenként különböző néven működő bizottság révén valósul meg (sőt, előfordulhat, hogy a feladataik is átfedik egymást).

Általában a következő bizottságok tartanak közös üléseket:

- ✓ **Védelmi bizottság** (nevezik fegyveres erők bizottságának, nemzeti védelmi és biztonsági bizottságnak, biztonsági és külügyi bizottságnak stb.), amely általában a biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos összes üggyel foglalkozik, pl. a haderő missziója, szervezete, személyi állománya, pénzügyei, műveletei, a sorkatonai szolgálat és a beszerzés.
- ✓ **Külügyi bizottság**, amely például a következőkkel foglalkozik: békemissziókban való részvétel vagy az ország területén végrehajtani tervezett békemissziókkal kapcsolatos döntések, a nemzetközi biztonság, nemzetközi/regionális szervezetek, szerződések és megállapodások.
- ✓ **Költségvetési/Pénzügyi bizottság**, amely a biztonsági és védelmi szektor szervezeteinek költségvetésével foglalkozik. Előfordulhat, hogy a számvevő bizottság az, amely az egész nemzeti költségvetés könnyvizsgálati jelentését ellenőrzi, benne a védelmi költségvetést is.
- ✓ **Titkosszolgálati bizottság (vagy albizottság)**, a titkosszolgálatokkal és hírszerzési kérdésekkel foglalkozik, gyakran zárt ajtók mögött ülésezik.
- ✓ **Kereskedelmi és ipari bizottság**, mely elsősorban fegyverbeszerzési és fegyverkereskedelemhez kapcsolódó kérdésekkel foglalkozik (kompenzáció, offset).
- ✓ **Tudományos és technológiai bizottság**, amely a katonai kutatásokkal és haderőfejlesztéssel foglalkozik.
- ✓ **Belügyi bizottság**, amelyhez a rendőrség, a határőrség és gyakran más, félkatonai jellegű szervezetek tartoznak.

Hatalom és eszközök

A parlamenti bizottságok külső forrásból származó vallomások/bizonyítékok begyűjtésére szolgáló lehetőségei nagyban különbözhetnek egymástól. Néhány parlamenti bizottság, mint például a brit alsóház ad hoc bizottsága, nem jogosult vallomás/bizonyíték gyűjtésére, míg az Egyesült Államok kongresszusának bizottságai csaknem korlátlan hatalommal rendelkeznek a külső forrásból származó (eskü alatt tett) vallomások felvételére.

Néhány parlamenti bizottságnak törvényhozói hatalma van – új törvényeket fogadhat el, vagy törvénytervezeteket fogalmazhat meg, módosítást javasolhat már meglévő törvé-

nyekre vonatkozóan –, míg más bizottságok csupán a végrehajtó hatalom ténykedésének és a költségvetési jóváhagyások vizsgálatára jogosultak, de törvényhozásra nem.

A bizottságok rendelkezésére álló szakértelem és eszköztár mandátumuk hatékony teljesítésének alapvető záloga: így például a bizottságot kiszolgáló szakértői stáb létszáma, teljesítményének szintje és összetételének állandósága; a kutatási kapacitás és ennek jellege (speciális témában vagy általánosságban; külön vagy egy nagyobb parlamenti kutatóegység részeként); az adatokhoz és a megfelelő kiegészítő dokumentációhoz való hozzáférés (azok megszerzéséhez és reprodukálásához rendelkezésre álló kapacitás); a szakértők bevonása; a meghallgatások és vizsgálatok lefolytatása. (További információkért lásd a 14. fejezetet)

34. sz. kiemelés

A védelmi vagy biztonsági kérdésekkel foglalkozó parlamenti bizottságok lehetséges fő feladatai

Biztonságpolitika

- ▷ A védelmi minisztérium által meghirdetett fontosabb politikai kezdeményezések vizsgálata és jelentés elkészítése ezekről.
- ▷ A védelmi miniszter munkájának időszakos ellenőrzése.
- ▷ A védelmi minisztérium munkájának ellenőrzése a következő területeken: az információs szabadságról szóló törvények betartása, információszolgáltatás a parlament számára minden tekintetben.
- ▷ A civilek és a katonák által benyújtott, a biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos petíciók és panaszok kivizsgálása.

Törvényhozás

- ▷ A kormány törvénytervezeteinek véleményezése és jelentések összeállítása ezekről.
- ▷ A védelmi minisztérium hatáskörébe tartozó nemzetközi és regionális szerződések és megállapodások véleményezése.
- ▷ Amennyiben szükséges, új törvényalkotás kezdeményezése vagy a minisztert felkérve vagy önállóan, új törvényjavaslatot kidolgozva.

Kiadások

- ▷ A védelmi minisztérium éves becsült és valós kiadásainak felülvizsgálata, jelentés ennek eredményéről.
- ▷ A védelmi minisztérium által benyújtott kiegészítő költségvetési tételek mérlegelése, jelentés készítése ezekről a parlament számára, amennyiben a további megfontolás látszik szükségesnek.
- ▷ Szükség esetén számvevői vizsgálat igénylése az illetékes hatóságoktól.

Írányítás és adminisztráció

- ▷ A végrehajtó hatalom által előterjesztett magas beosztású vezetői posztokra (katonai felső vezetésre és magas rangú köztisztviselőkre) vonatkozó javaslatok véleményezése, és szükség esetén jelentések meghallgatása.
- ▷ A védelmi szektor belső szerkezetének átgondolása, esetleg külső, a parlamenthez kapcsolódó intézmények bevonásával (pl. ombudsman). A parlament figyelmének felhívása az esetleges helytelen működésre.

Forrás: a Hansard Society Commission Parlamenti vizsgálatáról szóló jelentése nyomán Egyesült Királyság, 2001

Az itt következő 35. sz. kiemelés a norvég parlament működését mutatja be.

35. sz. kiemelés

A Storting (a norvég parlament) külügyi bizottságának és védelmi bizottságának közös ülése

„A kibővített külügyi bizottság feladata a külpolitika, a kereskedelempolitika és a nemzeti biztonságpolitika fontosabb kérdéseinek megvitatása a kormánnyal. Ezekre a megbeszélésekre a nagyobb döntések meghozatala előtt kell sort keríteni. Speciális esetben a kibővített bizottság javaslatokat tehet a Parlament számára.

A kibővített bizottság az állandó külügyi bizottságból, a Storting elnökéből és alelnökéből (amennyiben még nem tagok), az állandó védelmi bizottság elnökéből és a választási bizottság által kinevezett tagokból (max. 11 fő) áll. Az említettek kinevezésekkor a pártok arányos képviselését is számításba kell venni.

Ugyanezen alapelv szerint a választási bizottság helyetteseket nevez ki, akiket létszámihiány esetén hívnak be (kivett szabadságok esetén is).

A bizottság akkor kerül összehívásra, amikor az elnök, a miniszterelnök, a külügyminiszter ezt szükségesnek találja, vagy a bizottsági tagok egyharmada kéri.

A kibővített bizottság tevékenységét titokban kell tartani, hacsak ennek ellenkezőjét kifejezetten nem kérik. Ugyanez vonatkozik a bizottságnak más bizottságokkal való közös üléseire is. Az elnök döntése értelmében előfordulhat, hogy még a Bizottság összehívásának tényét is titokként kell kezelni.

A kibővített külügyi bizottság ülésének napirendjén szereplő kérdést akkor kell a Storting elé tárni, ha a bizottság adott ülésén ezt legalább hat tag így kívánja. A bizottság dönti el, hogy megvannak-e a Storting döntéséhez szükséges feltételek, s ha igen, erről értesítik a Storting elnökségét. A Storting zárt ajtók mögött dönt az ülés nyilvánosságáról, vagy ennek ellenkezőjéről. A Storting döntését a kormány egy tagja nyilatkozat formájában jelenti be. A kérdéssel kapcsolatos vitákat, a Storting döntésének megfelelően, vagy közvetlenül a bejelentés után vagy egy későbbi ülésen folytatják le. A bizottságoknak nem áll módjukban megfontolási javaslatokat előterjeszteni.”

*Forrás: A Norvég Parlament Működési Szabályai, 13. rész
(Storting: <http://www.stortinget.no/>)*

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

A védelmi kérdésekkel foglalkozó bizottságok által lefedett területek az Ön parlamentjében vagy kamarájában

- ▷ Tekintse át a bizottság és esetleges albizottságai mandátumát:
 - Jól meghatározott-e?
 - Lehetővé teszi-e a bizottság számára valamennyi terület alapos vizsgálatát?
 - Illeszkedik-e a biztonságpolitikához és egyéb miniszteriális feladatokhoz, amelyek hatással lehetnek a biztonságra, mint például a külügyek, légi/tengeri biztonság, ipar, energiaellátás stb.

A hatékony parlamenti bizottság

- ▷ Érje el, hogy az illetékes bizottság vagy albizottság rendelkezésére álljanak (jogilag biztosítottan és gyakorlatilag is) a 34. sz. kiemelésben leírt mechanizmusok
- ▷ Mérlegelje a védelem egyes területeivel foglalkozó albizottságok létrehozását, például költségvetés, beszerzés, személyi állomány, békemissziók stb.
- ▷ Kezdeményezze a biztonsági és védelmi szektor információs politikájának törvényi szabályozását és egy, speciálisan a védelmi költségvetéshez kapcsolódó felülvizsgálati eljárást.
- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a bizottságnak rendelkezésére állnak a megfelelő szintű források, többek között a szakértői támogatás.
- ▷ Figyelje és tanulmányozza a biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletével kapcsolatban nemzetközileg legjobban bevált gyakorlatok gyűjteményét.

Az ombudsman

A biztonsági és védelmi szektort felügyelő független intézmények között az ombudsman különleges helyet foglal el. Némely országban az ombudsman általános hatáskörrel bír, és minden olyan problémával ő foglalkozik, amely az adminisztráció helytelen működéséből fakad. Máshol hasonló szerepet egyéb testület tölt be, mint például a Biztos vagy a Közpanaszok Bizottsága (Nigériában). Megint máshol külön a fegyveres erőkre specializálódott ombudsman működik.

36. sz. kiemelés

Az ombudsman

„(...) Az ombudsman a közigazgatás határozataival, tetteivel vagy mulasztásaival kapcsolatos panaszokkal foglalkozik. E tisztség viselőjét a parlament választja, vagy az államfő, illetve a kormány nevezi ki, a parlamenttel egyeztetve. Az ombudsman feladata az emberek védelme a jogsértésekkel, a hatalom túlkapásaival, tévedéseivel, gondatlanságával, igazságtalan döntéseivel és a rossz kormányzással szemben. Tevékenységének célja a közigazgatás fejlesztése, a kormány működésének nyitottabbá tétele, a kormány és alkalmazottainak a társadalom felé való elszámoltathatóbbá tétele. Az ombudsman hivatala az alkotmányban rögzített vagy törvény által létrehozott és törvényileg támogatott (...).

Az emberi jogok védelme érdekében az ombudsmannak jogában áll:

1. Kivizsgálni, vajon a kormányzati adminisztráció törvényellenesen vagy igazságtalanul működik-e.
2. Egy objektív vizsgálat során feltárt államigazgatási problémák esetén javaslatot tenni azok kiküszöbölésére.
3. Működéséről különleges esetekben jelentést tenni a parlamentnek, a panasztevőnek, és – ha javaslatait a kormány nem fogadja el – a parlamentnek is. A legtöbb ombudsman éves jelentést is készít munkájáról a törvényhozó testületnek és általában a közvéleménynek.

Az ombudsmannak általában nincs lehetősége a kormány számára kötelező érvényű határozatokat hozni – legtöbbször csak változtatásokra tesz javaslatokat (...). A közügyekért felelős ombudsman általános hatáskörébe sokféle kormányzati szervezet tartozik, néhányuk illetékessége pedig kiterjed a bírói, a rendőri és a katonai szervezetre is, míg más országokban ezek közül egy vagy több is kifejezetten kimarad e körből.

*Forrás: The International Ombudsman Institute Information Booklet
<http://www.law.ualberta.ca/centres/loi/>*

Lásd még: Az ENSZ Emberjogi Főbiztosának Hivatala, Fact Sheet No. 19, National Institutions for Promotion and Protection

A védelmi ombudsman

Több parlament esetében a védelmi ombudsman, mint külön intézmény, különböző néven szerepel: Finnországban, Norvégiában, Portugáliában és Németországban „védelmi ombudsman”-ként, Izraelben a „katonai panaszok biztosa”-ként, Kanadában, mint a „nemzeti védelmi minisztérium és a kanadai haderők ombudsmanja”-ként, Ausztráliában pedig az „ausztrál védelmi erők ombudsmanja”-ként.

37. sz. kiemelés

A védelmi ombudsman intézménye néhány országban

Ország	Kinevezés	Feladatok	Jelentési kötelezettsége és viszonya a politikai hatalomhoz
Ausztrália	Védelmi erők ombudsmana Miniszteri határozat alapján nevezik ki	Az ausztrál védelmi erők tagjai által elkövetett adminisztrációs hibák vizsgálata	Éves jelentés készítése a védelmi miniszter részére, amely a parlament elé kerül.
Kanada	Védelmi ombudsman Miniszteri határozat alapján nevezik ki	A kanadai erők és a nemzeti védelmi minisztérium dolgozóinak emberi jogi védelme	Adott esetekről jelentést tesz a védelmi minisztérium vagy a kanadai erők részére. Éves jelentést készít a miniszternek tevékenységéről. Semleges és objektív testület, mely a minisztérium vezetésétől független.
Norvégia	Védelmért felelős ombudsman a parlament keretében működik	A védelmi szektor különböző szervezeteinél a katonák jólétének biztosításában, konfliktusaik megoldásában, a bizalom és nyitottság légkörének megőrzésében való közreműködés.	Értékel, kritizál, javaslatokat tesz, amelyeket az illetékes közintézmények önkéntes alapon vesznek figyelembe.

Az ombudsman a polgárok és/vagy a parlament nevében egy kiegészítő eszközt testesít meg a katonaság felügyelete tekintetében. A katonai ombudsman fő feladata a biztonságért felelős miniszter(ek), illetve elsősorban a katonaság részéről gyaníthatóan elkövetett hatásköri túllépések és vétségek kivizsgálása.

A katonai ombudsman intézményi beágyazottsága a politikai rendszerbe országonként változó. A védelmi ombudsmanokat kinevezheti a parlament és jelentést is az őt kinevező parlamentnek kell tennie (Németország, Svédország), vagy kinevezheti a

védelmi miniszter (Izrael, Kanada). Néhányuknak a parlamenten belül van a hivatala (mint például a Német Fegyveres Erők Parlamenti Biztosának, lásd: 38. sz. kiemelés), másoknak a parlamenten kívül (Svédország).

Azok az állampolgárok vagy katonák, akiket a katonaság részéről nem megfelelő bánásmódot szenvedtek el, esetük kivizsgálását kérhetik az ombudsmantól. A vizsgált ügyek általában a következők: a kötelező katonai szolgálat alóli felmentés vagy ennek elhalasztása; a katonai szolgálat alatti áthelyezési ügyek; élelmezés ellátás, felszerelések, szabadságolások, fegyelmi és büntethető vétségek. Amennyiben az ombudsman jogosnak találja a panaszos kérését, javaslatokat tehet, amelyekben kérheti az intézménytől határozatának megváltoztatását vagy felülbírálatát.

Az ombudsman és a titkosság

A biztonsági és védelmi szektor természetéből fakadóan és a nemzetbiztonság érdekében bizonyos információkat nem lehet nyilvánosságra hozni. Sok ország külön törvényeket hozott, melyekben lefektették az ombudsman működésének szabályait, a biztonságot érintő ügyekkel kapcsolatosan. Az ombudsmannak általában ott is lehetősége nyílik bármilyen szükséges vizsgálat lefolytatására, a katonai bázisokra való bejutásra és egy adott ügy összes lényeges iratához való hozzáférésre, ahol a titkosság szabályai vannak érvényben. Ugyanakkor, az ombudsmannak tilos a vizsgálat eredményét a nyilvánosság elé tárni.

38. sz. kiemelés

A német fegyveres erők parlamenti biztosa

Az 1950-es években Németország újra létrehozta fegyveres erejét, amelyben különleges fontosságú szerepet szánt a parlamenti felügyeletnek. Annak érdekében, hogy azokat az alkotmányban lefektetett értékeket biztosítsák, amelyek az egyén szabadságához fűződnek, a német alaptörvényt kiegészítették a 45/b cikkkel. Ez kiköti, hogy: „...egy parlamenti biztost neveznek ki, hogy a fegyveres erők tagjainak alapvető jogait óvja és segítsen a Bundestagnak a parlamenti felügyeletet gyakorolni”. E cikkely végrehajtásának minden fontos részletét a német fegyveres erők parlamenti biztosáról szóló törvény sorolja fel.

A parlamenti biztos a parlament (a Bundestag) kiegészítő szerve, és mint ilyen a törvényhozás tagja. A Bundestagnak vagy védelmi bizottságának felkérésére egyes konkrét ügyeket vizsgálhat ki, vagy vizsgálatot kezdeményezhet saját elhatározásából is, amennyiben bizonyos körülmények felkeltik figyelmét.

A hatalmi ágak szétválasztási elvének megfelelően, a biztos felügyeletet gyakorol a védelmi miniszter felett. Ez utóbbtól, illetve minden ennek alárendelt hivataltól és beosztotttól információkat kérhet és a iratokhoz való hozzáférést igényelhet. Bármikor látogatást tehet a haderő, illetve intézményeinek bármely egységénél, parancsnokságánál, hivatalánál, akár előzetes értesítés nélkül is. Vizsgálatot kezdeményezhet elsősorban akkor, amikor a szervezetek tagjaitól (bármilyen rangban és pozícióban is vannak) panasz érkezik. A fegyveres erők bármely tagja jogosult ügyét egyenesen a biztos elé vinni, a hivatalos csatornák megkerülésével, a panasz benyújtása miatti fenyegetés és diszkrimináció veszélye nélkül.

Forrás: <http://www.bundestag.de/>

Az ombudsman: az erősödő bizalom forrása a katonaságnál

A katonai ombudsmanok története azt mutatja – miként az 1915-ben létrehozott Svéd Katonai Ombudsman esetében is tapasztalhatjuk –, hogy ez az intézmény a védelmi szektor iránti közbizalom erősítésének rendkívül hatásos eszközévé vált. Ezen felül, az ombudsman a katonák és katonanők számára alapvető védelmet biztosít a katonaságon belüli túlkapásokkal szemben. Általánosságban kijelenthető, hogy az ombudsman legnagyobb érdeme a katonai szektoron belüli bizalom növekedése, a nagyobb átláthatóság megteremtése a bürokratikus eljárások terén, a katonai hierarchia megkérdőjelezése és a katonai készségi szint csökkentése nélkül.

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

Az ombudsman intézménye

- Ha még nem létezik ilyen intézmény az Ön országában, tűzze ki célul olyan intézkedések megtételét, amelyek elősegítik létrehozását.
- Ezzel kapcsolatban, ne feledje azokat az útmutatásokat, referenciákat és tapasztalatokat, melyeket a nemzetközi ombudsman weboldalon talál: <http://www.ombudsmaninternational.com>

A védelmi vagy biztonsági szektor ombudsmanja

- Ha még nem létezik ilyen intézmény az Ön országában, tűzze ki célul olyan intézkedések megtételét, amelyek elősegítik létrehozását.
- Vegyen át információkat és tapasztalatokat olyan országoktól, amelyek rendelkeznek védelmi ombudsmanal.
- Amennyiben az Ön országának van már védelmi ombudsmanja, tekintse át működési feltételeit, feladatait, eljárási rendjét, beleértve a parlamenti jelentéseket is, továbbá az intézmény hatékonyságát, forrásait és költségvetését összehasonlítva más, hasonló biztonsági helyzetben lévő országokban működő intézményekkel.

Látogatás a védelmi szervezetek intézményeinél

Fontossága

A biztonsági és védelmi szektor alapos ismerete minden parlamenti képviselő számára egyaránt fontos. Az elméleti ismeretek gyakorlati és a terepen szerzett tapasztalatok által egészíthetők ki, a védelmi intézmények szükségleteinek jobb megértése érdekében. A védelmi szervezetek intézményeiben tett látogatások a párbeszéd, a bizalomépítés és egymás jobb megértésének egyik módjaként tekinthetők a politikai és a katonai vezetők között. E látogatások segítenek a parlamenti képviselőknek megérteni a katonák napi problémáit és bebizonyítani, hogy a politikai vezetést érdekli a katonák feladata és helyzete, s elkötelezett ezek iránt.

39. sz. kiemelés

Az argentin példa

A politikusok a személyi állománnyal való véleménycsere érdekében látogatják a katonai bázisokat és egységeket. Ezek a látogatások a fegyveres erők vezetőinek tudtával történnek és segítenek csökkenteni az intézmények közt fennálló előítéleteket és bizalmatlanságot. A parlamenti képviselők és a fegyveres erők tagjai közötti kapcsolat a katonai problémák jobb megértését eredményezi. A biztonsági és védelmi szektor területén a szabályoknak és az időzésnek más-fajta a szerepe, s e látogatások nagy segítségére vannak a politikusoknak ennek megértésében.

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

A fegyvintézetek és börtönök lakói teljes mértékben a biztonsági személyzet kezében és ellenőrzése alatt állnak. Ez a sajátos helyzet különösen kiszolgáltatottá teszi őket, emberi jogait illetően is. Sajnálatos módon a kínzások és a kíméletlen bánásmód rendkívül széles körben elterjedtek, ezért ezeket az intézményeket különleges felügyelet és ellenőrzési mechanizmus alá kell vonni. A felügyelet egyik hatásos módja az intézmények parlamenti képviselők és szakértők általi látogatása, amelynek célja a kíméletlen bánásmód leleplezése és a jövőbeni visszaélések megelőzése.

A 40. sz. kiemelés az ENSZ kínzások elleni egyezményének kiegészítését mutatja be, amely a fegyvintézetekbe való látogatás gyakorlatára tesz javaslatot.

40. sz. kiemelés

A kínzások elleni egyezmény opcionális jegyzőkönyve kibővíti a biztonsági és védelmi szervezetek létesítményeiben tett látogatások lehetőségét

2002 decemberében az ENSZ Közgyűlése jóváhagyta az ENSZ a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezményhez kapcsolódó, úgynevezett „opcionális jegyzőkönyvet”. Az ajánlás kötelezi az államokat fegyházaiknak megnyitására a független, hazai és nemzetközi szakértők előtt. A szakértőknek javaslatokat kell tenniük a kegyetlen bánásmód kockázatainak csökkentésére.

A sikeres látogatás feltételei

Természetesen a parlamenti képviselők látogatásait az egyes szervezeteknél, mint például csapatok vagy katonai bázisok, egyeztetni kell az illetékes minisztériummal (pl. védelmi minisztérium). A váratlan vagy nem egyeztetett látogatásoknak súlyos és nem kívánatos következményei lehetnek, mivel a katonaság iránti bizalom hiányaként, a hierarchia megkerüléseként értelmezhetők, és megzavarhatják a katonaság normális működését. A látogatások alkalmával több politikai párt képviselőinek kell jelen lennie.

A parlamenti képviselők látogatásának egyik lehetséges korlátja, hogy a látogatók csak azt látják, amit a szervezet parancsnoka láttatni akar velük. Az ilyen látogatások nem fedik fel a problémák valódi természetét, viszont potenciális lehetőséget adnak a katonaságnak a saját érdekei szerinti bemutatkozásra, különösen költségvetési igényei tekintetében. Háromféle látogatás lehetséges: a katonaság által ajánlott látogatások, a parlament által javasolt és előre bejelentett látogatások és a parlament által javasolt, röviddel a látogatás előtt bejelentett látogatások (pl. egy nap).

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

A biztonsági és védelmi szervezetek intézményeinek látogatására vonatkozó törvénykezés

- ▷ Harcolja ki, hogy a védelmi szervezetek (benne külföldre telepített csapatok) parlamenti képviselők általi látogatását törvény tegye lehetővé.
- ▷ Amennyiben nincs törvény a parlamenti delegációk védelmi szervezetek intézményeinél tett látogatásra vonatkozóan, ellenőrizze, vajon a képviselők látogatják-e a bázisokat? Ellenőrizze, milyen alapon és milyen eljárás



keretében, milyen feltételekkel történnek ezek, kik a látogatáson résztvevő képviselők és mi a látogatásuk eredménye.

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a szabályok rendelkeznek-e a következőkről:
 - milyen intézmények látogathatók;
 - milyenek a látogatás feltételei és körülményei, például lehet-e bármikor látogatást tenni;
 - mi a képviselői látogatások jelenlegi gyakorlata és gyakorisága.
- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a látogatásokról készül-e jelentés, amelyet a parlament vagy az illetékes bizottság elé terjesztenek, és amely később megvitatásra kerül.
- ▷ Értékelje a már lezajlott látogatások hatásait.
- ▷ Ellenőrizze, vajon országa ratifikálta-e az ENSZ kínzások elleni egyezményét és annak kiegészítő jegyzőkönyvét.

A képviselői delegációk összetétele

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a delegáció összetétele nem részrehajló, hogy a parlamenti többség és az ellenzék nagyjából egyenlő arányban képviselteti magát.
- ▷ Amennyire csak lehetséges, a delegáció nembeli aránya is legyen kiegyensúlyozott.

A látogatás előkészítése

- ▷ A nem kívánatos hatások elkerülésének érdekében bizonyosodjon meg arról, hogy a látogatás a védelmi minisztériummal előzetesen egyeztetésre kerül.

Jelentés a parlamentnek

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy részletes jelentés került a parlament vagy az illetékes bizottság(ok) elé, amely később megvitatásra kerül.
- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy az illetékesek idejekorán hozzáférhetnek a jelentéshez, s így módjuk van észrevételeik megtételére.

Hatás és a nyilvánosság

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a delegáció által feltártakat, javasoltakat és a parlament vonatkozó határozatait figyelembe veszik-e és a dokumentumok nyilvánosságra hozhatóságáról határozat született-e.

V. rész

A biztonsági és védelmi szervezetek tevékenységének felügyelete: különleges körülmények és műveletek

Rendkívüli állapotok

Vannak rendkívüli körülmények, például háborúk, belső konfliktusok, vagy másfajta szükséghelyzetek, amikor a válság megoldása érdekében az állam különleges jogkörök és eljárások alkalmazására kényszerül. Ezeket az intézkedéseket úgy kell alkalmazni, hogy azok ne befolyásolják a demokratikus kormányzati rendszert.

A háborúk és a különféle típusú szükséghelyzetek katonai választ igényelnek, sőt akár statárium bevezetését is szükségessé teszik. Ezekben a helyzetekben a katonai és a védelmi szektor általában egy sor nemzetközi elvnek és garanciának, például a nemzetközi emberességi törvényeknek kell, hogy megfeleljen, továbbá demokratikus ellenőrzés alatt kell, hogy maradjon. Az emberi jogokat is a lehető legnagyobb mértékben tiszteletben kell tartani. Amint azt az Egyesült Nemzetek Szervezete Emberi Jogi Bizottságának 2001. augusztusi 29. számú általános állásfoglalása a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezményére vonatkozólag egyértelműen megfogalmazza, az elidegeníthetetlen jogok soha nem korlátozhatók.

Hadiállapot

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmánya 2. cikkének 4. pontja kimondja:

„A Szervezet tagjai nemzetközi kapcsolataikban tartózkodjanak az erő alkalmazásától, vagy az erő alkalmazásával történő fenyegetéstől (...).”

Az erő alkalmazása egy másik állam ellen tehát szigorúan tilos. A parlament egyik feladata annak figyelemmel kísérése, hogy a végrehajtó hatalom betartja-e ezeket a háború alkalmazására és az azzal való fenyegetésre vonatkozó nemzetközi tilalmakat, és nem lépi-e túl hatáskörét konfliktus idején. A semleges országok, mint például Svájc, magától értetődően lemondanak a háborúnak, mint eszköznek az alkalmazásáról külpolitikai vitáik rendezése során. Van egy olyan ország is, Japán, amelynek alkotmánya (1946) kimondottan tiltja hadsereg fenntartását. Más országok, például Magyarország, lemondanak a háborúról, mint az országok közötti viták rendezésének eszközéről.

Háború idején, az alkotmányos rendelkezéseknek megfelelően, a parlamentek legalább háromféleképpen vállalhatnak szerepet a döntéshozatali folyamatban (csökkenő fontossági sorrendben):

(1) Az alkotmány biztosíthatja a parlament számára a hadüzenet és a békekötés jogát. Napjainkban azonban ez a követelmény meglehetősen elméletinek bizonyulhat, mivel a háborúkat gyakran figyelmeztetés nélkül indítják meg, az események pedig megakadályozhatják a parlamentet a döntéshozatalban.

(2) Az alkotmány előírhatja, hogy a végrehajtó hatalom egyértelmű parlamenti felhatalmazást kapjon bármilyen háborús tevékenységben való részvétel, vagy békekötés előtt. Ez a rendelkezés lehetővé teszi a parlamentnek a kérdés megvitatását bármilyen konkrét háborús tevékenységben való részvétel, vagy általánosabban, minden külföldi katonai fellépés előtt.

(3) Az alkotmány rendelkezhet úgy, hogy a parlament kapjon tájékoztatást a végrehajtó hatalom döntéséről a háborús cselekményben való részvételről, anélkül, hogy a végrehajtó hatalomtól megkövetelné az előzetes parlamenti jóváhagyás megszerzését. A legtöbb alkotmány ténylegesen a parlament tájékoztatását írja elő.

Szükségállapot

Szükségállapot, vagy országos válsághelyzet számos helyzetben kialakulhat. A nemzeti alkotmányos és jogrend számos olyan helyzettel számol, amikor a szükségállapot kihirdethető: az alkotmányos rendet, vagy a közrendet fenyegető fegyveres cselekményektől a természeti katasztrófán és járványokon át az ország pénzügyi, vagy gazdasági válságáig.

Szükségállapot kihirdetésére csak rendkívüli körülmények között, és bizonyos alapelvek betartásával, a demokratikus elvek tiszteletben tartása mellett kerülhet sor: lásd a 41. sz. kiemelést. Ezen rendkívüli körülmények meghatározása az egyes országok alkotmányos és jogrendjének függvénye. Az alkotmány és a jogrend akadályozza meg a végrehajtó hatalmat a szükségállapot pártpolitikai okokból történő kihirdetésében. Ezen kívül, az alkotmánynak és a vonatkozó törvényeknek egyaránt ki kell mondaniuk, hogy a katonai államcsínyek alkotmányosan érvénytelenek.

41. sz. kiemelés

Szükségállapotok: célok és elvek

„Minden jogrend speciális intézkedéseket tartalmaz a rendkívüli helyzetek kezelésére. Azonban a jogok minden, a válságkezelés érdekében szükséges korlátozása vagy felfüggesztése kizárólag ideiglenes jellegű lehet és egyetlen célja a normális rend helyreállítása és a legalapvetőbb jogok megőrzése lehet. (...)”

Nemzetközi elvek

„A szükségállapottal kapcsolatosan kialakult nemzetközi elvek a következőképpen foglalhatók össze:

A törvényesség elve, részint a szükségállapot bejelentése és az elfogadott szükségintézkedések közötti, részint pedig a szükségállapot bejelentése és az ország belső törvényhozása közti szükséges összhangra vonatkozik. Ez az elv továbbá igyekszik összhangba hozni a belső törvényeket a nemzetközi joggal.

A kihirdetés elve, amely értelmében az államnak a szükségállapotot nyilvánosan ki kell hirdetnie.

A kommunikáció elve, melynek értelmében kellő időben informálni kell a vonatkozó szerződésben részes többi partner-államot a szerződés letéteményesei útján, valamint az ENSZ Különleges Jelentéstevőjét az emberi jogi helyzetről a szükségállapot idején.

Az ideiglenesség elve, amely a szükségállapot kihirdetésének kivételességére és annak időbeni korlátozására utal.

A rendkívüli veszély elve, amely megköveteli, hogy a válság valódi, azonnali vagy legalább küszöbön álló veszélyt jelentsen a társadalom számára.

Az arányosság elve, amely szerint a válság súlyának arányban kell állnia a kezelésére bevezetett intézkedésekkel.

A sérthetetlenség elve, amely azokat a konkrét és elidegeníthetetlen alapjogokat illeti, amelyek nem korlátozhatók.

„Különösen fontos, hogy ne a parlament – az emberi jogok őrzője – legyen a szükségállapot bevezetésének első áldozata a nyílt felosztatás vagy felfüggesztés, illetve törvényhozói hatáskörének vagy a végrehajtó hatalom fölött gyakorolt ellenőrzési jogkörének drasztikus szűkítése útján. Az is rendkívül fontos, hogy a parlament a szükségállapot bevezetésében és feloldásában egyaránt szerephez juthasson. (...)”

A szükségállapot jogi természete

„(...) A szükségállapot jogi természete olyan, hogy azok a lépések, amelyek alkotják (kihirdetés, ratifikáció stb.), valamint a hatálya idején elfogadott intézkedések (bizonyos jogok felfüggesztése vagy korlátozása stb.) meg kell, hogy feleljenek a jogállamiság elveinek, és így ellenőrzés alá kell kerülniük. (...)”

A parlament működése

„Elismert tény, hogy egy államban a különböző hatáskörök függetlensége és a köztük levő egyensúly elve (...) lényeges része a jogállamiságnak. Ezért a legtöbb jogrendszer világszerte úgy rendelkezik, hogy a parlamentek legyenek aktív részesei a szükségállapot bevezetésének, vagy ratifikációjának, amint a végrehajtó hatalom ezt elrendelte. Ennek célja meggátolni a végrehajtó hatalmat abban, hogy egy ilyen súlyú intézkedés meghozatalában kizárólagos illetékességre tegyen szert. (...)”

A szükségállapotra vonatkozó jogi rendelkezések szintje

„A tapasztalatok azt mutatják, hogy a szükségállapotot irányító rendelkezéseket nagyon célszerű az alkotmányos intézkedések rangjára emelni. Erről a legtöbb törvényhozás kifejezett módon rendelkezik, míg mások közvetett módon rögzítik ezt, kimondva, hogy ‘semmilyen hatóság sem veheti át a törvényhozás funkcióit a szükségállapot alapján’. (...)”

Részletek Mr. L. Despouynak, az ENSZ Különleges Jelentéstevőjének az emberi jogokról és a rendkívüli állapotról szóló jelentéséből, amelyet 1993-ban Budapesten, az IPU – „A parlament az emberi jogok védelmezője” – című szimpóziumán adott elő.

Tartós és de facto rendkívüli állapotok

A tartós rendkívüli állapotok, amelyeket a parlamentek éveken vagy akár évtizedeken keresztül rendszeresen megújítanak, olyan helyzethez is vezethetnek, amikor a biztonsági és védelmi szervezetek fölött gyakorolt civil kontroll elve veszélybe kerül, és amikor ezekben a szervezetekben akár a demokrácia fenyegetésével kapcsolatos büntethetlenség érzése is kialakulhat. Ez a parlamentet nagyon gyenge és se-

bevezető helyzetbe hozhatja. A számos országban létező de facto és az ellenőrizhetetlen rendkívüli állapotok közvetlen veszélyt jelentenek a biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletére, mivel de facto szabad kezet adnak minden tevékenységre.

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

A törvényhozás a rendkívüli állapotokról

- ▷ Gondoskodjon arról, hogy a különböző típusú rendkívüli állapotokat az alkotmány vagy a törvény jól definiálja.
- ▷ A rendkívüli állapotok 3, illetve 6 hónap után automatikusan évüljenek el, kivéve, ha a parlamenti vita során más döntés születik és a szavazás a megújítás mellett dönt.
- ▷ Gyakoroljon nyomást annak érdekében, hogy a rendkívüli állapotokra vonatkozó nemzeti törvények kielégítő módon foglalják magukban a törvényesség, a kihirdetés, a kommunikáció, a rendkívüli veszély, az arányosság és a sérthetatlenség nemzetközi elveit.
- ▷ Biztosítsa az emberiességi törvények, alkotmányos garanciák és a vonatkozó emberi jogok betartását a rendkívüli állapot idején is.
- ▷ Biztosítsa továbbá, hogy a végrehajtó hatalom és a parlament illetékességét a rendkívüli állapot kihirdetésére és feloldására vonatkozólag az alkotmány vagy a törvény egyértelműen és pontosan definiálja.

A parlamentek a rendkívüli állapot idején

- ▷ Gondoskodjon arról, hogy a fennálló rendkívüli állapot ne korlátozza teljesen a parlament felügyeleti hatáskörét a végrehajtó szervek tevékenysége fölött a biztonságra és az elidegeníthetetlen emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozólag.

A belbiztonság megőrzése

A belbiztonság (vagy közbiztonság) és a közrend kulcsfontosságú a közjó számára. A köz érdekét szolgálják, megkülönböztetés nélkül, ideértve a bevándorlókat és az országban tartózkodó külföldieket is. Nem szabad megengedni, hogy a belbiztonságot és közrendet bármilyen politikai vezető vagy erő, illetve a biztonsági és védelmi szektor a maga céljaira használja fel.

Az ilyen típusú törvénykezés általános értelme és jellemzői

Minden jogrendnek van valamilyen törvénye, amely olyan helyzeteket kezel, amelyek ugyan nem teszik szükségesé a rendkívüli állapot kihirdetését, de a belbiztonságra vagy a közrendre mégis valós veszélyt jelentenek vagy jelenthetnek.

Ezek a törvények különböző mértékben rendkívüli hatáskörrel ruházzák fel a végrehajtó hatalmat, és olyan más, alapvetőbb jogok védelmének céljából rendelkeznek bizonyos jogok időleges korlátozásáról vagy akár felfüggesztéséről, amelyek bizonyos, a kérdéses törvények által egyértelmű meghatározást igénylő körülmények között veszélybe kerülhetnek.

A leggyakrabban korlátozott vagy akár felfüggesztett jogok közé az információs szabadság joga, a tüntetés joga, a szabadsághoz való jog és a menedékjog tartozik. A nemzetközi jog egyértelműen tiltja az olyan elidegeníthetetlen jogok felfüggesztését, mint az élethez való jog, valamint tiltja a kínzást és a testi fenyítés minden egyéb változatát, továbbá a megalázó vagy embertelen bánásmódot. A leggyakrabban vizsgálat alá vetett csoportokat a bevándorlók, az újságírók, a politikai aktivisták, az emberjogi aktivisták, a menedékjogkérők, a menekültek, valamint a vallási és etnikai kisebbségek alkotják.

A törvény jellegéből fakadó kapcsolódó veszélyek

A belbiztonság és közrend megőrzését szolgáló törvényekkel kapcsolatos, illetve az azok jellegéből fakadó veszélyek közé tartozik:

- ✓ A veszélyek jellegének elnagyolt meghatározása, ami lehetővé teszi a veszélynek a végrehajtó hatalom aktuális igényeinek megfelelő értelmezését.
- ✓ A végrehajtó hatalom – és rajta keresztül a biztonsági és védelmi szektor számos szervezetének – túlzott és tartós hatáskörrel való felruházása, megfelelő felelősségek és ellensúlyok, valamint megfelelő adminisztratív és jogi szankciók nélkül.

- ✓ Néha a belbiztonság és a közrend védelmével visszaélnek, és azt a lakosság egy, vagy több rétegének, a politikai vezetésnek, vagy magának a biztonsági és védelmi szektornak a kizárólagos érdekvédelmére alkalmazzák, s így a társadalom jogai korlátozásának, illetve társadalmi megmozdulások ellenőrzésének eszközévé válik.
- ✓ A belső jogot és rendet védelmező rendőri erők militarizálása elmosza a különbséget a rendőrség és a külső biztonság őrzője, a katonaság között. Ez különösen akkor veszélyes, amikor ezek az erők alulfinanszírozottak és így a biztonság ürügyén hajlamosak visszaélni helyzetükkel és büntetlenül folyamodhatnak a korrupció eszközeihez. A rendőrség militarizálásának másik veszélye, hogy a hatalom birtokosai a belbiztonság és közrend védelme helyett a rendőrséget (illetve olykor a titkosszolgálatokat és a félkatonai szervezeteket) az ellenzék fölötti ellenőrzésre, illetve annak elnyomására használják. A katonaságnak a közrend ellenőrzésére történő gyakori alkalmazása pedig a katonaság átpolitizálódásához vezethet.
- ✓ A parlament és a törvényhozás tevékenységének akadályozása, főként ott, ahol ezek nincsenek olyan helyzetben, hogy a végrehajtó hatalommal szembesze-
gülhessenek.

A belbiztonság és a közrend védelmét szolgáló intézkedések tehát az emberi jogok megsértéséhez vezethetnek a biztonsági erők tagjai részéről, akiknek bizonyos körülmények között még előnyük is származhat ezekből a büntetlenül hagyott lépésekből. Ilyen körülmények között a leggyakrabban az alábbi jogok sérülnek: az élethez való jog, a törvénynek megfelelő független bíróság által lefolytatott tisztességes eljáráshoz való jog, a vélemény és a véleménynyilvánítás szabadsága és az egyesülési szabadság, de bekövetkezhet a kínzásnak, illetve a testi fenyegetés más formájának való alávetés, az embertelen bánásmód, az önkényes letartóztatás.

42. sz. kiemelés

A biztonság és a demokrácia egyidejű megőrzése

A történelem folyamán, de sok fejlődő országban mai is, a tekintélyelvű kormányok ellenezték vagy elutasították a demokrácia felé tett lépéseket, mondván: a demokrácia összeegyeztethetetlen a közrenddel és a személyes biztonsággal. Ám a tapasztalatok szerint ennek az ellenkezője igaz: az állambiztonsági erők fölötti demokratikus ellenőrzés nemhogy ellenkezne a személyes biztonsággal, hanem egyenesen nélkülözhetetlen ahhoz. Ilyen ellenőrzés nélkül a személyes biztonság törvényes őrei annak legnagyobb kockázatává változnának. (...)

Forrás: UN Human Development Report, 2002 (87. oldal)

Egyes országokban különleges törvények elfogadására került sor a demokrácia védelmében. Argentínában például az 1984. évi 23.077 számú, „A demokrácia védelméről” szóló törvény módosította a büntetőtörvénykönyvet és bevezette a demokratikus rendszer ellen irányuló különleges bűncselekmények kategóriáját, így például a demokrácia, vagy az alkotmány tiszteletben tartásának veszélyeztetését célzó tiltott társaságok büntethetőségét.

Személyek fogva tartása a belbiztonság és a közrend veszélyeztetése alapján

Minden, a belbiztonság és a közrend védelmét szolgáló törvénykezés rendelkezik az ezekre veszélyt jelentő gyanúsított személyek fogva tartásáról. Ebből a szempontból legalább kétféle törvénykezés létezik:

- ✓ törvények, amelyek bárkinek a fogva tartását elrendelik, aki valós veszélyt jelent a nemzetbiztonságra; ezt a fogva tartást rendes körülmények között a bíróság rendelheti el, de különleges esetekben a végrehajtó hatalom egyedül is intézkedhet;
- ✓ törvények, amelyek bárki fogva tartását elrendelik, aki a végrehajtó hatalom gyanúja szerint veszélyt jelenthet a nemzetbiztonságra, vagyis a törvényhozás különleges hatáskörrel ruházza fel a végrehajtó hatalmat azon helyzetek ellenőrzése, illetve elhárítása érdekében, amelyek – saját megítélése szerint – veszélybe sodorhatják a nemzetbiztonságot.

A Brit Nemzetközösség legtöbb államában a második kategóriába tartozó törvénykezést alkalmazzák. Ennek értelmében a végrehajtó hatalmat rendszerint számos hatáskörrel ruházzák fel, amelyek egy sor alkotmányos garanciát felfüggesztenek, a törvényhozás vagy a bíróság előzetes hozzájárulása, vagy bevonása nélkül. Az egyik kulcskérdés a végrehajtó hatalom azon képessége, hogy elrendelje a nemzetbiztonságot fenyegető személyek államigazgatási, vagy szolgálati fogva tartását. Ezeket a személyeket hosszabb-rövidebb időre átadják a végrehajtó hatalomnak, amely időtartam többször – akár határozatlan időre is – meghosszabbítható. Egyes törvények, bár nem az összes, előírják egy felülvizsgálati testület létrehozását, amely konzultatív jellegű lehet, vagy épp ellenkezőleg, utasíthatja a végrehajtó hatalmat a fogva tartott szabadon bocsátására. Ennek összetétele eltérő mértékben kapcsolódhat a végrehajtó hatalomhoz.

Sok országban ez a rendszerint a gyarmati időkből örökölt törvénykezés széleskörű vita és bírálat tárgya, az általa a végrehajtó hatalom és a biztonsági szervek – főként a rendőrség – számára biztosított rendkívüli hatáskör, továbbá a polgári és politikai jogok gyakorlására kifejtett negatív hatása miatt.

43. sz. kiemelés

Komoly következményekkel járó torzulások

Ahol a kormányok a biztonságban látják hatalmi bázisukat, ott gyakran a biztonsági erők a fő okai az állampolgárok és a szomszédos országok instabil biztonságának. (...) Amikor a belügyi csapatokat, a félkatonai erőket és a hírszerző szolgálatokat bevonják a belpolitikai csatározásokba, a demokratikus civil kontroll érdekében tett erőfeszítések gyakran kudarcot vallanak.

UN Human Development Report, 2002 (87., 92. old.)

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

A belbiztonság és közrend védelmét szolgáló törvények

- ▷ Tartsa szem előtt, hogy a biztonság és a közrend az állampolgárokért van, nem pedig a nép elnyomásának eszköze, és nem szolgálhat pártpolitikai érdekeket. Gondoskodjon arról, hogy a rendőrség ne lépjen fel elnyomó szerepben és ne legyen túlzottan militarizálva;
- ▷ Tegye a végrehajtó hatalmat elszámoltathatóvá a parlamentnek és biztosítsa hatáskörének egyértelmű jogi korlátozását;
- ▷ Biztosítsa a biztonsági és védelmi szektor államigazgatási, illetve jogi felelősségre vonhatóságát a hatalom, vagy az erő túlzott alkalmazása esetén;
- ▷ Elemezze egy a demokrácia védelmére vonatkozó törvény alkalmazhatóságát és szükségességét.

Parlamenti felügyelet

- ▷ Gondoskodjon arról, hogy a parlament rendszeresen megvitassa a belbiztonsággal és közrenddel kapcsolatos kérdéseket és megvizsgálja az ezen a téren meglévő törvényeket.
- ▷ Gondoskodjon arról, hogy az illetékes parlamenti bizottságok minden rendelkezésükre álló eszközt és erőforrást felhasználjanak a megfelelő információk megszerzése érdekében és a lehető leghatékonyabb felügyeletet gyakorolják a belbiztonság és a közrend vonatkozásában. Szükség esetén tegyen lépéseket a kérdéses bizottságok rendelkezésére álló eszközök és erőforrások növelésének, valamint szakértelem erősítésének elérése céljából.
- ▷ Amikor lehetséges, és ahol szükséges, ösztönözze a kérdéssel összefüggő nyilvános meghallgatásokat.
- ▷ Kezdeményezzen párbeszédet – intézményesen vagy magán jelleggel – a belbiztonsággal és a közrenddel foglalkozó, illetve az emberi jogok és alapvető szabadságjogok gyakorlásával kapcsolatos lépések hatása által érintett nem kormányzati szervezetekkel.

A terrorizmus

„A terrorizmus egyike azon veszélyeknek, amelyek ellen az államoknak védelmezniük kell polgáraikat. Az államoknak ez nem csak joga, de kötelezettsége is. Ám az országoknak ugyancsak rendkívül nagy gondot kell fordítaniuk annak biztosítására, hogy a terrorizmusellenes intézkedések ne fájuljanak az emberi jogok megsértésének igazolását vagy leplezését szolgáló lépésekké.”

„Belpolitikailag fennáll a veszély, hogy a biztonság elérése érdekében alapvető szabadságjogok feláldozására kényszerülünk, ezzel gyengítve közös biztonságunkat – ahelyett, hogy erősítenénk azt –, így belülről korrodálva a demokratikus kormányzás szerkezetét.”

Kofi Annan, az ENSZ főtitkára, 2001. november 21.

A terrorizmus a belső, a regionális és a nemzetközi biztonságot fenyegető egyik legnagyobb veszély. A terrorizmusra összetettek a válaszok, különösen mivel a terrorizmus gyakran kapcsolódik a szervezett bűnözéshez. Ezek a válaszok a rendőri fellépéstől és a határőrizettől a hírszerzésig, a pénzügyi intézkedésektől a büntetőjogi és informatikai lépésekig terjednek.

Szeptember 11-e óta sok állam érzi fontosnak és szükségesnek, hogy megerősítse törvénykezését a fenti területek vonatkozásában. Ezen kívül erősödik az államközi együttműködés is, különösen az információ-megosztás és az informatika terén. Ez természetesen veszélyekkel jár az emberi jogok és polgári szabadságjogok gyakorlására nézve.

A terrorizmus megfékezését célzó nemzetközi együttműködés tekintetében az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1373. határozata (amely 2001. szeptember 28-án került elfogadásra – lásd: 44. sz. kiemelés) különleges hangsúlyt helyez a pénzügyi eszközök ellenőrzésének kérdésére. Az 1373-as határozat kiemeli a határellenőrzés, a személyigazolványok és utiokmányok ellenőrzésének fontosságát is a terroristák és terrorista csoportok országon belüli és határon átnyúló mozgásának megakadályozása céljából. A határozat számos ajánlást is tartalmaz a terrorista csoportokba történő toborzás, a fegyverek és veszélyes anyagok terroristakézbe jutása megakadályozásának módjaira, valamint a megelőző lépésekre vonatkozóan, köztük az államközi együttműködés elősegítésére. Sürgeti a terrorcselekmények finanszírozásában, tervezésében, előkészítésében, támogatásában, vagy elkövetésében részt vevők bíróság elé állítását, továbbá azt, hogy a többi intézkedés kiegészítéseként ezeket a terrorista cselekményeket nyilvánítsák súlyos bűncselekménnyé a nemzeti törvénykezelésekben, és ennek megfelelően büntessék. Információcserére hív fel a nemzet-

közi és nemzeti törvényekkel összhangban és együttműködésre az adminisztratív és igazságügyi kérdésekben a terrorista cselekmények elkövetésének megakadályozása érdekében. A határozat a továbbiakban létrehozta a Biztonsági Tanács Bizottságát, amely a Tanács tagjaiból áll, s amelynek feladata a határozat végrehajtásának figyelemmel kísérése a megfelelő szakértelem igénybevételével.

44. sz. kiemelés

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának válasza szeptember 11-re

A Biztonsági Tanács (...)

3. Felhívja az összes államot, hogy:

- (a) Találják meg a műveleti információcsere fokozásának és gyorsításának módját, különös tekintettel a terroristák, illetve terrorista hálózatok tevékenységére és mozgására, a hamisított utiokmányokra, a fegyver- és robbanóanyag-kereskedelemre, a veszélyes anyagokkal folytatott kereskedelemre, a terrorista csoportok kommunikációs technológiáira, valamint a tömegpusztító fegyvereknek a terroristák által való birtoklásából eredő veszélyekre;
- (b) Cseréljenek információkat a nemzetközi és a nemzeti törvényekkel összhangban és működjenek együtt az adminisztratív és jogi kérdésekben a terrorista cselekmények megakadályozása érdekében;
- (c) Működjenek együtt, elsősorban bilaterális és multilaterális megállapodások és egyezmények keretében, a terrorista cselekmények megakadályozása és elhárítása, továbbá az elkövetők elleni fellépés érdekében;
- (d) A lehető legrövidebb időn belül csatlakozzanak a terrorizmussal foglalkozó releváns nemzetközi egyezményekhez és jegyzőkönyvekhez, köztük az 1999. december 9-i, a terrorizmus támogatásának megakadályozásáról szóló nemzetközi egyezményhez;
- (e) Fokozzák az együttműködést, és teljes mértékben hajtsák végre a terrorizmussal foglalkozó releváns nemzetközi egyezményeket és jegyzőkönyveket, valamint a Biztonsági Tanács 1269. (1999) és 1368. (2001) határozatait;
- (f) A menekült státusz megadása előtt tegyenek megfelelő lépéseket – a nemzetközi és a nemzeti törvényekkel, köztük az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi standardokkal összhangban – annak érdekében, hogy a menedéjközpont ne tervezzen, támogasson terrorista cselekményeket vagy vegyen részt azok végrehajtásában;
- (g) A nemzetközi joggal összhangban biztosítsák, hogy a menekült státusszal ne élhessenek vissza terrorcselekmények elkövetői, szervezői vagy támogatói, és hogy a politikai motivációkra való hivatkozást ne ismerjék el alapnak a terrorizmussal gyanúsítható személyek kiadatási kérelmének visszautasításához; (...).

Forrás: ENSZ BT, 1373. határozata 2001. szeptember 28.
<http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

A terrorizmus finanszírozásának megakadályozásáról szóló nemzetközi egyezmény, amelyet az ENSZ Közgyűlés 1999. december 9-én fogadott el, minden szerződő államot felkér azon személyek kiadására, akik terrorista cselekmények finanszírozásában vesznek részt, valamint intézkedések fogantatására a gyanús pénzügyi tranzakciók kivizsgálása érdekében. 2002. április 2-i adatok szerint az egyezményt 132 ország írta alá, 26 pedig végrehajtotta az egyezménnyel kapcsolatos ratifikációs eljárást és így szerződő felle vált. Az egyezmény 2002-ben lépett hatályba.

Szeptember 11-e hatása

A parlamenti képviselők számára fontos, hogy figyelmesen felügyeljék kormányaiknak a terrorista támadásokkal kapcsolatos kiegyensúlyozott megközelítését, amely mind a biztonságot, mind az emberi jogokat szem előtt tartja. A parlamenti képviselők szempontjából a terrorizmussal összefüggő kérdések a következők: a törvényhozás, a biztonsági és a terroristaellenes intézkedések új, átfogó megközelítése, valamint olyan egyensúly kialakítása a biztonság és a szabadságjogok között, amely teljes mértékben tiszteletben tartja a vonatkozó nemzetközi humanitárius és emberi jogokat.

A terrorizmus jogi meghatározása

A terrorizmusnak a mai napig nincs nemzetközileg elfogadott definíciója. Amíg a nemzetközi közösség egyetértésre jut a közös definíciót illetően, addig a terrorizmus meghatározása az alapján történik, ami nem jellemzi terrorizmust. A nemzetközi jogalkotás szerint az idegen megszállás ellen vívott nemzeti felszabadító és függetlenségi harc törvényes jog, és mint ilyen, önmagában nem tekinthető terrorista cselekménynek. Ezen kívül a nemzetközi közösség, beleértve az IPU-t is, nem egyszer hangsúlyozta, hogy a terrorizmus nem köthető egyetlen valláshoz, nemzetiséghez vagy kultúrához, és ez nem igazolható azzal sem, hogy ezek nevében követnek el ilyen cselekedeteket. A terrorizmus meghatározásának másik módja egyelőre a terrorista cselekmények jellegzetességeit veszi alapul, amelyeket a nemzetközi közösség rendszeresen elítél: a válogatás nélküli erőszakos támadásokat, főként, amelyek vértlen polgári áldozatokkal járnak, vagy a szub-nacionális csoportok, illetve titkos ügynökök által végrehajtott, válogatás nélküli erőszak bármely formáját.

A terrorista cselekményeket a polgári lakosság elleni, válogatás nélkül alkalmazott erőszak, a humanitárius értékek lábbal tiprása és a nyilvánosság utáni mohó vágy jellemzi. Az általánosan alkalmazott terrorista módszerek a következők: repülőgépeteltérítések, autóba rejtett pokolgépek, öngyilkos bombarobbantások, merényletek és tömeggyilkosságok. A terrortevékenység huzamosabb időn keresztül történő fenntartása pénzügyi támogatást, folyamatos fegyver- és lőszerutánpótlást, valamint – sokszor nemzetközi szinten szervezett – hálózatot igényel. A terroristák számára a segítséget és a menedéket gyakran harmadik országok biztosítják. A 45. sz. kiemelés a terrorizmus kiegyensúlyozott megközelítésének néhány fontos pontját idézi fel, hangsúlyozva a tiltakozáshoz való törvényes jogot, valamint a terroristaellenes intézkedések szükségességét. A kiemelés 37. pontja utal arra, hogy a terrorizmusellenes intézkedéseknek nemcsak a terrorizmust kell célba venniük, de azon országok társadalmi, politikai és gazdasági fejlődését is, amelyek az új terrorista nemzedék bőlcsőjéül szolgálnak.

45. sz. kiemelés

A terrorizmus elleni harc

34. (...) A konferencia emlékeztet arra, hogy az idegen megszállás ellen vívott nemzeti felszabadító és függetlenségi harc nemzetközi határozatokban rögzített törvényes jog, és mint ilyen, önmagában nem tekinthető terrorista cselekménynek. A konferencia azonban hangsúlyozza, hogy semmiféle harc nem igazolhatja a válogatás nélkül végrehajtott, különösen a polgári áldozatokkal járó, támadásokat, illetve a szervezett állami terrorizmus bármely formáját.
37. A konferencia hangsúlyozni kívánja a terrorizmusellenes biztonsági intézkedések alapvető szükségességét, amelyeket a képviseleti demokrácia erősítéséhez és gazdasági és társadalmi fejlődéséhez nyújtott strukturális lépésekkel kell támogatni.

Forrás: A harmadik mediterrán térségbeli biztonsági és együttműködési IPU konferencia Valetta, Málta, 1995. november

A különböző terrorizmusellenes törvények, például az osztrák (a Büntetőtörvénykönyv 278b bekezdésének tervezete), a német (a Büntetőtörvénykönyv 129a bekezdésének tervezete), vagy a kanadai (C-36 Törvény) a következő aspektusokat tartalmazzák:

- a terrorista cselekmények felsorolása: gyilkosság, túszejtés, repülőgép-eltérítés, pokolgépes merényletet, a terrorista cselekmények pénzügyi támogatását magában foglaló cselekmények vagy fenyegetések. A lista főként olyan cselekményeket tartalmaz, amelyek már a meglévő törvények értelmében is bűncselekményeknek minősülnek (a német, az osztrák, és a kanadai terroristaellenes törvények);
- a terrorista szervezetek irányítása vagy támogatása (anyagilag és egyéb módon) ugyancsak törvénytelen (Németország, Ausztria, Kanada);
- a terrorista tevékenységek oka, amely lehet politikai, ideológiai, vagy vallási (Kanada);
- a terrorista cselekmények szándéka, amely lehet a közvélemény megfélemlítése vagy fenyegetése, illetve a közvélemény vagy kormány rákényszerítése bizonyos cselekedetekre, vagy bizonyos cselekedetektől való tartózkodásra (Kanada);
- a terrorista cselekmények közvetlen célja, ami általában emberek halálának előidézése vagy károkozás erőszakos eszközökkel, életek veszélyeztetése, kártevés, illetve a létfontosságú köz- vagy magánszolgáltatások és rendszerek megrongálása (Kanada).
- a demokrácia és a jogállamiság, valamint a humanitárius törvények megteremtése vagy újjászervezése érdekében tett lépések kizárása a terrorizmusellenes törvénykezésből (Ausztria). Ez a jogi rendelkezés megakadályozza a törvényes tiltakozások és küzdelmek kriminalizálását.

A terroristaellenes törvényhozás ezen aspektusaiban az a közös, hogy a terrorizmus az erőszakhoz, valamint az egyének és intézmények sérelmére elkövetett károkozásokhoz kapcsolódik. Emellett a törvények tartalmazzák egy felsorolást arról, hogy mi

tekinthető terrorista cselekménynek. Nem csupán ezeknek a terrorista cselekményeknek az elkövetése törvénytelen, de a terrorista csoporthoz (tagként, támogatóként vagy vezetőként) való tartozás is terrorista cselekménynek minősül.

A parlamenti felügyelet szempontjából létfontosságú annak biztosítása, hogy az új terroristaellenes törvényekben a terrorizmus megfelelő módon kerüljön meghatározásra. Egyrészt a megközelítés nem lehet túl konkrét, mert így kizárhatna terrorista csoportok által elkövetett bizonyos cselekményeket. Másrészt azonban a terrorizmus meghatározása annyira általános sem lehet, hogy a törvényes és jogszerű demokratikus tiltakozások kriminalizálásával fenyegetsen. Felmerül tehát az első kérdés: milyen mértékben igazolható az erőszak egy demokratikus társadalomban? A különböző országok törvényhozói erre a kérdésre különböző választ adnak, mivel az idők folyamán minden társadalom kialakította az erőszak legitimitációjához való viszonyát. E kérdés mérlegelése során nem szabad megfeledkezni az erőszak céljainak legitimitációjáról. Ha az erőszak jogos, az álljon arányban a fenyegetés súlyával és céljaival.

A második probléma az, hogy a terroristaellenes intézkedéseknek arányban kell lenniük magával a terrorista veszéllyel is. Nem szabad elfelejteni, hogy a terroristaellenes törvények célja segítséget nyújtani a rendőrségnek és más védelmi szervezeteknek, hogy hatékony lépéseket tehessenek azok ellen, akik terrorista cselekményeket követnek el. Nem céljuk a valódi szólás- és egyesülési szabadság korlátozása és erre, továbbá a törvényes politikai ellenzék és politikai változások korlátozására nem is alkalmazhatók.

A terrorizmus három megközelítési módja

A biztonsági és védelmi szervezetek háromféleképpen reagálhatnak annak érdekében, hogy megvédjék a társadalmat, illetve az állami intézményeket a terrortámadásoktól:

- ✓ **Terroristaellenes intézkedések:** az emberek, a közélet, az épületek és az infrastruktúra sebezhetőségének csökkentése;
- ✓ **Terrorelhárító intézkedések:** a terrorista támadások megelőzése a terroristák azonosítása és feltartóztatása útján;
- ✓ **Válságkezelés:** a terrorista támadást követően kialakult helyzet (katasztrófa-, szűkshelyzet) megoldása és stabilizálása.

Az elemzések azt mutatják, hogy a legtöbb terroristaellenes tevékenység (1) a nemzeti törvényhozáshoz, koordinációhoz, forrásallokációhoz, (2) a belbiztonsághoz, (3) az idegenekhez, (4) az utazáshoz és határőrizethez, (5) a pénzügyekhez, (6) a nemzetközi együttműködéshez és (7) a nukleáris, biológiai, és vegyi (NBV) fenyegetésekhez kapcsolódik. Ez a nem végleges felsorolás a lehetséges terroristaellenes intézkedések katalógusaként tekintendő.

Nemzeti törvényhozás, koordináció és költségvetés

- Különleges terroristaellenes törvények elfogadása, vagy a meglevő törvények adaptációja;
- Pótlólagos források előteremtése az intézkedések és szervezetek (a rendőrség, a határőrizet, a nemzeti légitársaságok, a nemzeti egészségügyi hatóságok, az országos postaszolgálat, a fegyveres erők) számára;

IPU és DCAF – A BIZTONSÁGI ÉS VÉDELMI SZEKTOR PARLAMENTI FELÜGYELETE

- Információ-megosztás a belbiztonsági szervek között;
- A biztonsági és védelmi szervek (a rendőrség, a határőrség, a titkosszolgálatok, a fegyveres erők) különböző politikáinak harmonizációjáért és koordinációjáért felelős hosszú távú személyügyi és koordinációs központok helyi és szövetségi/országos szinten;
- Hozzáférés biztosítása a titkosszolgálati és rendvédelmi tisztségviselők számára a vám- és adóhatóságoknál vezetett személyi nyilvántartásokhoz.

Belbiztonság

- Az internetes, telefon- telefax-kommunikáció figyelése (az illetékes felügyeleti intézmények, pl. a bíróság tájékoztatása nélkül);
- Annak megkövetelése, hogy a telekommunikációs szolgáltatók tárolják ügyfeleik forgalmi adatait (pl. akár egy éven át), hogy a rendvédelmi szervek hozzáfuthassanak a telekommunikációs adatokhoz;
- Az egyénre vonatkozó elektronikus feljegyzések beszerzése a bankoktól, internetes szolgáltatóktól és hitelintézetektől a gyanúsított értesítése nélkül;
- Hatékonyabb számítógépes keresések bevezetése több, civil információkat tartalmazó adatbázis kombinálásával;
- Más, nem rendőrségi tisztségviselők számára lehetővé tenni a rendőrségi adatfeldolgozó rendszerekben tárolt személyes adatokhoz történő hozzáférést;
- Személyek hosszabb ideig történő őrizetben tartása több információ megszerzése érdekében;
- Országos azonosítási rendszerek kialakítása, például személyi igazolványok bevezetése.

Idegenek (bevándorlók, menedékkérők és külföldiek)

- Hozzáférés biztosítása a biztonsági és védelmi szervezetek számára az idegenek/külföldiek adatbázisaihoz;
- Adott etnikumhoz tartozó egyének megfigyelése (faj szerinti profilkészítés);
- A bírósági felülvizsgálat lehetőségének megtagadása, ha a menedékkérő terrorcselekményekben való részvétellel gyanúsított;
- A menedékkérel elutasításának lehetővé tétele, ha az illetékes hatóságok (miniszter) igazolják, hogy az érintett személy nemzetbiztonsági kockázatot jelent;
- A bevándorlási és menedékkérelmezési ügyekben levett ujjlenyomatok (akár 10 évig történő) tárolása;
- Azok letartóztatása, akik terrorista kockázatot jelentenek, de az országból nem távolíthatók el;
- A személyazonosság ellenőrzésének fokozása a vízumeljárások során; a vízumkérelmezők és menedékkérők politikai háttérének fokozott ellenőrzése.

V. RÉSZ – A BIZTONSÁGI ÉS VÉDELMI SZERVEZETEK TEVÉKENYSÉGÉNEK FELÜGYELETE

Utazási és határellenőrzés

- A határellenőrzés megszigorítása;
- A polgári repülőgépek személyzetének felfegyverzése;
- Golyóálló pilótafülke-ajtók beszerelése;
- A repülőtéren a csomagok 100%-os átvizsgálása;
- Biometrikai jellemzők feltüntetése a személyi igazolványokon/útleveleken;
- Gyakoribb és alaposabb vizsgálatok bevezetése a sebezhető belépési pontokon (kikötők, alagutak és repülőterek);
- Profilírozás a belépési pontoknál.

Pénzügyek

- A pénzügyi tranzakciók figyelemmel kísérése;
- A bankok és hitelintézetek felügyeletének fokozása a pénzmosás és csalás megakadályozása érdekében; a terrorista tevékenységgel kapcsolatba hozható bankszámlák befagyasztása;
- Annak megkövetelése, hogy a bankok minden számláról és értékpapírról szolgáltatassanak információt egy központi adatbázisnak (bankszámla-információcsere), és annak szabálysértésként való felfogása, ha egy bank elmulasztja jelenteni egy tranzakciót, ha tudja vagy gyanítja, hogy az terrorista célokat szolgál;
- Pénzügyi felderítő egységek felállítása, vagy hatékonyabbá tétele (a pénzügyminisztérium keretén belül).

Nemzetközi együttműködés

- A nemzetközi együttműködés fokozása, például az európai letartóztatási parancs vagy a gyorsított kiadatási eljárás útján;
- A terroristaellenes kérdésekre vonatkozó nemzetközi megállapodások bevezetése a nemzeti törvényhozásba;
- A Nemzetközi Biztonsági Segítségnyújtási Erők (ISAF) részeként csapatok vezénylése Afganisztánba;
- Az ENSZ terrorizmussal kapcsolatos egyezményeinek aláírása és ratifikálása;
- A biztonsági társszervezetekkel való információ-megosztás nemzetközi szinten;
- A terrorizmust kiváltó okok kezelése, azaz fejlesztési segély biztosítása a terrorizmus megelőgájaként, vagy menedékeként szolgáló országok számára.

Nukleáris, biológiai és vegyi fenyegetések

- Nukleáris, biológiai, sugár- és vegyi hadviseléssel foglalkozó központok felállítása, illetve a meglévők tevékenységének hatékonyabbá tétele; az erőfeszítések összehangolása ezen a téren, különféle (pl. himlő-) vakcinák előállítás és tárolása;
- Az egészségügyi hatóságok felkészültségének fokozása a megfelelő gyógyszerellátás biztosítása;
- A nukleáris létesítmények védelmének fokozása (pl. radareszközök telepítése az alacsonyan szálló kisrepülőgépek észlelésére).

Az emberi jogok és a biztonság megfelelő egyensúlya

Ezek az intézkedések, amelyeket sok országban bevezettek, nem ideiglenesek, hanem valószínűleg hosszú időn át érvényben lesznek. A terrorizmusellenes lépések tehát nem rendkívüli intézkedések, hanem a társadalom normális életének elemei. Ez különösen fontos amikor ezek az intézkedések olyan polgárjogokat érintenek, mint a szólásszabadság, az egyesülési jog és a személyiségi jogok. A terrorizmusellenes intézkedések tartós jellegét tekintve ezek nem sorolhatók a rendkívüli állapot, vagy a szükségállapot kategóriájába, mivel hosszú távra vonatkoznak.

Ezen kívül, a terrorizmusellenes intézkedések megszüntetik a hagyományos munkamegosztást a rendvédelem és a titkosszolgálatok között. A rendőrség, és általában a rendvédelmi szervek, illetve a titkosszolgálatok eltérő rendeltetésűek. A titkosszolgálatok a potenciális fenyegetésre vonatkozó releváns információkat gyűjtik, míg a rendőrség feladata a törvényes rend fenntartása. Rendszerint a titkosszolgálatok nem hajtanak végre letartóztatásokat, míg a rendőrség nem folytat „preventív felderítő tevékenységet” mielőtt meggyőző bizonyítékok állnának rendelkezésére egy bűncselekményről. A demokratikus kormányzás szempontjából a titkosszolgálatok nem vehetnének részt saját állampolgáraik ellen folytatott „kémtevékenységben”. Ez a munkamegosztás azonban mind nehezebbé válik, mivel a terrorizmus elleni küzdelem szükségletei a különböző országokban csökkentik a (külföldre irányuló) hírszerzési módszerek alkalmazásának korlátozását a belső bűnügyi nyomozás támogatása érdekében.

A harmadik probléma, hogy a titkosszolgálatok számára mindinkább lehetővé válik az állampolgárok megfigyelés alá helyezése a felügyeleti intézmények, például a bíróság értesítése nélkül. Ez a polgárjogok veszélyes csorbitásához vezethet. Az állampolgárok, az ombudsmanok és a társadalmi szervezetek számára mind nehezebb elszámoltatni a kormányokat és a kormányzerveket a titkosszolgálatok működéséről, mivel nem szükségszerűen kapnak tájékoztatást felderítő tevékenységükről.

Negyedszer, a bevándorlók, a menedékgigkérők és a külföldiek könnyen válnak terrorellenes intézkedések céltáblájává. Fennáll az a veszély, hogy ezek az intézkedések fokozhatják a feszültséget a társadalom különböző etnikai csoportjai között, valamint erodálhatják azt a jogi normát, mely szerint a törvény előtt mindenki egyenlő.

Jóllehet mindezen intézkedések megkövetelhetők a terrorizmus elleni hatékony küzdelem érdekében, a parlament biztosítsa ezek összhangját a nemzetközi humanitárius és emberi jogokkal, illetve elvekkel. Más szóval, az abszolút biztonságra való törekvés nemcsak irreális, de veszélyeztetheti az állam által vállalt nemzetközi és nemzeti kötelezettségek tiszteletben tartását is. Annál is inkább, mert ez gyakran jár együtt az abszolút hatalommal, ami ellentétben áll a demokrácia alapelveivel. Ezért szab minden jogrend korlátokat a végrehajtó hatalomnak adott különleges jogköröknek. A terrorizmus elleni jelenlegi harc során a szabadság vagy biztonság dilemmája komoly feladat elé állíthatja a parlamenteket. Ennek ellenére rendkívül fontos, hogy a szabadság és a biztonság közötti egyensúly megteremtése ne a végrehajtó hatalom kizárólagos hatásköre legyen, és hogy a parlament, a nép képviselője és jogainak biztosítója, ezen a téren is szoros felügyeletet gyakoroljon.

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

A terrorizmus elleni harc

- ▷ Alkalmazza a terrorizmus elleni harc átfogó megközelítését, amely nem csupán a védelemre és biztonságra koncentrál, de kezeli a kiváltó okokat is, például a belső konfliktusokat stb. Ne feledje, hogy a regionális konfliktusok békés megoldása, illetve a kultúrák közötti párbeszéd és megértés elősegítése alapvető fontosságú a terrorizmus elhárításában.
- ▷ Számos regionális konfliktus etnikai alapú vagy vallási eredetű többség-kisebbség konfliktusra vezethető vissza. A fegyveres erők az ilyen viták rendezésénél jól és rosszul egyaránt felhasználhatók. A kisebbségi csoportokból származó parlamenti képviselők legyenek tagjai a parlament védelmi, hírszerzési és igazságügyi bizottságainak. A parlamentek állítsanak fel különbizottságokat és bíróságokat a kisebbségek védelmében.
- ▷ Biztosítsa, hogy országa csatlakozzék a terrorizmussal kapcsolatos megfelelő nemzetközi egyezményekhez és szerződésekhez, köztük az 1999. december 9-i, a terrorizmus finanszírozásának megakadályozásáról szóló nemzetközi egyezményhez. Ha szükséges, tegyen lépéseket ezek ratifikációjának, illetve betartásának biztosítása, valamint a megfelelő törvények és politikák elfogadása érdekében.
- ▷ Kövesse figyelemmel azokat a lépéseket, amelyeket az ENSZ Közgyűlés tesz a nukleáris terrorizmus megakadályozására és a terrorizmus megszüntetésére irányuló, átfogó egyezmény elfogadása érdekében.
- ▷ Munkálkodjon a terrorizmus áldozatainak kártérítését lehetővé tevő, a nemzeti szolidaritást is kifejező jogi intézkedések elfogadása érdekében.
- ▷ Biztosítsa, hogy a terrorizmusellenes törvények megfelelő egyensúlyt tartanak fenn a biztonsági igények, illetve a polgári és politikai jogok gyakorlása között; minden vonatkozó területen a törvények potenciális hatása és potenciális alkalmazási költségei között.

Lásd továbbá a 18. fejezetnek a rendkívüli állapotra vonatkozó és a 19. fejezetnek a belbiztonság és közrend védelmére vonatkozó kiemeléseiben szereplő a javaslatokat.

Biztonság és informatika: új eszközök és kihívások

Számos új informatikai eljárás bevezetése segítséget nyújt a biztonság megőrzéséhez, ugyanakkor újabb komoly veszélyeket is hordoz. Az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának 1373-as (2001) határozata (lásd: 44. sz. kiemelés), amelyre korábban már történt hivatkozás, egyértelmű bizonyítékkal szolgál arra, hogy a nemzetközi közösség mennyire tisztában van az informatika kettős alkalmazási módjának hatásával a nemzetközi terrorizmusra, illetve ennek a nemzetközi békére és biztonságra gyakorolt veszélyeivel.

Az elmúlt néhány évtizedben különböző nemzetközi szervezetek tevékenykedtek az informatikának a bűnözés támogatására és a nemzetközi biztonság veszélyeztetésére történő felhasználásának megakadályozásán, továbbá olyan irányelvek kidolgozásán, melyekkel megakadályozható, hogy az ilyen technológiákat alkalmazó államok veszélyeztethessék az emberi jogokat és szabadságot.

Az alábbiak érdekesek lehetnek azon országgyűlési képviselők számára, akik olyan törvények kidolgozásán tevékenykednek, amelyek ezeket a kihívásokat hivatottak kezelni.

A számítógépes bűnözés

Annak meghatározása, hogy mit jelent az internetes bűnözés még folyamatban van, ám ez a kifejezés általában az informatikához kapcsolódó bűncselekmények és visszaélések széles skálájára vonatkozik, és a leggyakrabban felmerülő incidensekben hackerekről és számítógépes vírusokról esik szó. Jólehet az elmúlt néhány év folyamán a terület iránt ugrásszerűen megnőtt az érdeklődés, a komputeres bűnözés problémája nem új és már a számítástechnika hőskorában is előfordultak ilyen incidensek. A különbség a leendő támadók számára rendelkezésre álló eszközök skálájában mutatkozik meg, főként az internet népszerűsége következtében. Az internet és a világháló által kínált számos előny ezek általános elterjedéséhez vezetett. Ugyanakkor a megnövekedett felhasználásnak köszönhetően a kapcsolódó problémák iránti érdeklődés is megnőtt és úgy tűnik, hogy nem múlhat el nap anélkül, hogy ne futnának be jelentések valamilyen számítógépes bűncselekmény elkövetéséről.

2001. november 23-án az Európa Tanács elfogadta a számítógépes bűnözésről szóló egyezményt, amely most nyitva áll a ratifikáció számára, és amint azt öt ország ratifikálja, köztük legalább három ország az Európa Tanácsból, hatályba lép. (2002. májusában az egyezményt az Európa Tanácsnak már huszonkilenc országa és négy nem-tagállam is aláírta.) Az egyezmény annak felismerésére épül, hogy a társadalom védelme érdekében közös bűnügyi politikára van szükség, egyebek között a megfelelő törvények elfogadása és a nemzetközi együttműködés támogatása útján.

Az informatikai rendszerek biztonsága

Az informatikai rendszerek robbanásszerű növekedése minden lehetséges területen és minden lehetséges célból, arra készítette a nemzetközi szervezeteket, hogy jobban odafigyeljenek a járulékos kockázatokra. Ez végül odavezetett, hogy a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD) Tanácsa 1992. novemberében részletes útmutatást adott ki az informatikai rendszerek biztonsága témakörben, melynek célja:

- ✓ Felhívni a figyelmet az informatikai rendszereket fenyegető veszélyekre és a kockázatok kiküszöbölésére alkalmas biztonsági rendszerekre;
- ✓ Egy általános keret kialakítása azok támogatása érdekében, akik a köz-, vagy a magánszektorban felelősek az informatikai rendszerek biztonságát szolgáló koherens intézkedések, gyakorlatok és eljárások kialakításáért és végrehajtásáért;
- ✓ Előmozdítani az együttműködést a köz- és a magánszektor között az ilyen intézkedések, gyakorlatok és eljárások kialakítása és megvalósítása terén;
- ✓ Erősíteni az informatikai rendszerek és felhasználásuk, illetve alkalmazásuk módja iránti bizalmat;
- ✓ A nemzetközi együttműködés elősegítése az informatikai rendszerek biztonságának megteremtése terén.

Az irányelvek elfogadásával egyidejűleg az OECD Tanácsa leszögezte, hogy „az irányelvek nem gyakorolnak semmiféle hatást a nemzeti kormányok szuverén jogára a nemzeti biztonság és közrend vonatkozásában, amelyek mindig a nemzeti törvényhozás követelményeinek kötelesek megfelelni”.

Számítógépes személyi adatfájlok

1990. decemberében az ENSZ Közgyűlése elfogadta a számítógépes személyi adatfájlokra vonatkozó iránymutatást. Egy évtizeddel korábban, 1980. szeptemberében, az OECD ajánlásokat fogadott el a személyi adatok magánjellegének és nemzetközi forgalmának védelmét szabályozó irányelvekről. Az Európa Tanács 1981-ben ugyancsak egyezményt fogadott el az egyén védelméről a személyi adatok automatikus feldolgozásával kapcsolatban. Lásd 46. sz. kiemelés.

46. sz. kiemelés

Egyezmény az egyén védelméről a személyi adatok automatikus feldolgozásával kapcsolatban (ETS108.)

„Jelen egyezmény az első jogerős nemzetközi eszköz, amely védelmet nyújt az egyénnek azon visszaélésekkel szemben, amelyek a személyes adatok gyűjtéséből és feldolgozásából következhetnek be, s célja ugyanakkor a személyi adatok határon át történő áramlásának szabályozása is. A személyi adatok gyűjtésével és feldolgozásával kapcsolatos garanciák nyújtása mellett az egyezmény törvénytelennek minősíti a „kényes” adatok feldolgozását, melyek az egyén fájára, politikai beállítottságára, egészségi állapotára, vallására,



szexuális életére, büntetett előéletére stb. vonatkoznak a megfelelő jogi védelem hiányában. Az egyezmény ugyancsak védi az egyénnek azt a jogát, hogy megtudhassa milyen információkat tárolnak róla és szükség esetén kijavíttathassa azokat. Az egyezményben rögzített jogok korlátozása csak akkor lehetséges, ha magasabb érdekek (például állambiztonság, honvédelem stb.) forognak veszélyben. Az egyezmény ugyancsak korlátozza a személyi adatok határon át történő áramlását olyan országok irányában, ahol a jogi szabályozás nem biztosítja a megfelelő védelmet.”

Forrás: Európa Tanács, <http://convention.coe.int>

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

Törvények az informatikáról

- ▷ Gondoskodjon arról, hogy legyenek az informatikára és a számítógépes bűnözésre vonatkozó megfelelő törvények, valamint – mivel az információs technológiák rendkívül gyorsan fejlődnek –, hogy a kérdéses törvények rendszeresen felülvizsgálatra és korszerűsítésre kerüljenek.
- ▷ Biztosítsa, hogy országa csatlakozzék a releváns nemzetközi és regionális egyezményekhez és ennek megfelelően módosítsa belső törvényeit és politikáját.
- ▷ Figyeljen oda arra, hogy az informatika és a számítógépes bűnözés terén érvényes hazai törvények és politika kidolgozásra és alkalmazásra kerüljenek, különös tekintettel az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának fontosságára.
- ▷ Szükség esetén intézkedjen akár úgy is, hogy interpellációt nyújt be a kormányhoz, meghallgatást vagy magánkihallgatást kér a nem kielégítő helyzet orvosolása érdekében.

Parlamenti eszközök és erőforrások

- ▷ Gondoskodjon arról, hogy egy parlamenti bizottság, vagy albizottság foglalkozzon állandó jelleggel az informatika fejlődése és alkalmazása kérdéseinek figyelemmel kísérésével.
- ▷ Szükség esetén intézkedjen egy ilyen bizottság, vagy albizottság felállításáról, vagy a kérdésnek egy meglévő állandó bizottság mandátumában történő feltüntetése érdekében.
- ▷ Biztosítsa, hogy az illetékes parlamenti testületek a lehető legjobb erőforrásokkal és szakértelemmel rendelkezzenek feladatuk ellátásához.
- ▷ Ha szükséges, vegye tervbe egy informális parlamenti csoport felállítását annak érdekében, hogy az a területen folyó fejlesztéseket, vitákat és tevékenységet figyelemmel kísérje. Ez a parlamenti csoport legyen pártoktól független, és ahol erre lehetőség van kétkamarás.

Nemzetközi békemissziók

A jelenlegi nemzetközi helyzetben fokozódó erőfeszítések történnek a konfliktusoknak az ENSZ alapokmány VI. illetve VII. fejezetében foglalt rendelkezéseivel összhangban álló eszközökkel történő rendezésére (a viták békés rendezése, illetve a béke veszélyeztetésével, a béke megsértésével és az agressziós cselekményekkel kapcsolatos tevékenység). Ezen rendelkezések alapján az Egyesült Nemzetek Szervezete számos koncepciót és műveletet dolgozott ki (ezek meghatározását lásd a 47. sz. kiemelésben), valamint meghatározta az ilyen missziók megszervezésének és végrehajtásának eljárásait (lásd 48. sz. kiemelést az ENSZ béketeremtő műveleteinek folyamatáról és az 50. sz. kiemelést az ENSZ békefenntartók kiképzéséről). A nemzetközi biztonságot érintő események kapcsán az államok felkérést kaphatnak az ilyen missziókban való részvételre.

Hozzájárulás a külföldi békemissziókhoz

A békefenntartó, békekikényszerítő vagy béketeremtő műveletek a tagállamok részvételétől és a Biztonsági Tanács felhatalmazásától függenek. A tagállamok növekvő mértékben küldik csapataikat külföldre olyan műveletekben, melyeknek célja a béke és a biztonság helyreállítása egy destabilizált régióban. Fontos megjegyezni, hogy minden bevetésnek a nemzetközi szabályok és elvek szerint kell történnie. Ezek közül a legfontosabbak az 5. fejezetben kerültek rögzítésre, melynek címe Nemzeti biztonságpolitika és nemzetközi szabályozás.

A jó kormányzás perspektívájából nézve célszerű és tanácsos az ellenőrzés, valamint a parlament és a kormány közötti egyensúly rendszerén belül a parlamentnek rendelkeznie azzal a lehetőséggel, hogy részt vegyen a fegyveres erők külföldi alkalmazásáról rendelkező határozatban.

47. sz. kiemelés

Béketeremtés, békefenntartás, békekikényszerítés, békeépítés: néhány hasznos ENSZ definíció

Béketeremtés

A béketeremtés a diplomáciai eszközök alkalmazását jelenti azzal a céllal, hogy rábírra a konfliktusban részt vevő feleket az ellenségeskedések beszüntetésére és vitájuk békés rendezése érdekében a tárgyalások megkezdésére. Preventív lépésekkel az ENSZ csak akkor léphet fel, ha a vitában érintett felek elfogadják fellépését. A béketeremtés tehát kizárja erő alkalmazását az egyik féllel szemben az ellenségeskedések beszüntetésének kikényszerítése érdekében.

Békefenntartás

1948 óta 54 ENSZ békefenntartó műveletre került sor. Ezek közül 41-et a Biztonsági Tanács az elmúlt 12 év során kezdeményezett. Jelenleg 15 ENSZ békefenntartó művelet zajlik a világban.

A békefenntartást kezdetben az államok közötti konfliktus kezelésének eszközeként alakult ki és számos ország katonáinak ENSZ-parancsnokság alatt történő alkalmazását foglalja magában a fegyveres konfliktus ellenőrzésének és megoldásának támogatása érdekében. Napjainkban a békefenntartás egyre inkább az államon belüli konfliktusok és a polgárháborúk kezelését célozza. Az ENSZ békefenntartóinak – katonák, civil rendőrszolgálatok és más polgári alkalmazottak – feladatai a szembenálló felek távollattartásától békés együttműködésük biztosításáig terjed.

Ez azt jelenti, hogy segítséget nyújtanak a béke-megállapodás végrehajtásában, a tűzszünet felügyeletében, az ütközőzónák létrehozásában és egyre inkább a politikai intézmények létrehozásában is, együttműködésben a kormányokkal, társadalmi szervezetekkel és helyi állampolgári csoportokkal annak érdekében, hogy biztosítsák a gyors segélynyújtást, a harcolók leszerelését és a társadalomba való visszaintegrálásukat, az aknamentesítést, a választások megszervezését és lebonyolítását, valamint a fenntartható fejlődés előmozdítását. A tagállamok önkéntes alapon biztosítják csapataikat és a hadfelszerelést – az ENSZ-nek nincs hadserege –, vagy a civil rendőrszolgálatot. A választási és emberi jogi megfigyelők, valamint más polgáriak gyakran működnek együtt az egyenruhás állománnyal. A békefenntartók legerősebb „fegyvere” az a pártatlanság, amellyel feladatukat végrehajtják. Ám a békefenntartás veszélyes vállalkozás: 1948 óta szolgálatteljesítés közben több mint 1650 ENSZ-katona és polgári békefenntartó veszítette életét.

Békekikényszerítés: a kikényszerítés azonos a békefenntartással?

A Biztonsági Tanács kényszerítő intézkedések esetében minden szükséges intézkedés meghozatalára felhatalmazza a tagállamokat a kitűzött cél elérése érdekében. A felek egyetértésére nincs feltétlenül szükség. Kényszerintézkedések végrehajtására kevés alkalommal került sor. Ezek közé tartozik az Öböl-háború, Szomália, Ruanda, Haiti, Bosznia-Hercegovina, Albánia és Kelet-Timor. Ezek a békekikényszerítési műveletek nem ENSZ-parancsnokság, hanem egy ország, vagy egy országcsoport irányítása alatt állnak. Például Ausztrália Kelet-Timorban (1999), a NATO Bosznia-Hercegovinában (1995 óta) és Koszovóban (1999), ahol a NATO vezeti a csapatokat, az ENSZ pedig az ideiglenes közigazgatási missziót irányítja. Az Egyesült Nemzetek alapokmányának a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáról szóló rendelkezései biztosítják az alapot a békefenntartó és a békekikényszerítő fellépésekhez.

Békeépítés

A békeépítés olyan tevékenységeket foglal magában, melyeknek célja segítséget nyújtani a nemzeteknek a béke megszilárdításában egy konfliktus után. Ezek a műveletek rendkívül széleskörű mandátummal rendelkeznek, államépítési és rekonstrukciós feladataik következtében.

Humanitárius missziók

E missziók célja humanitárius segítségnyújtás polgárháborúk, éhínség és természeti csapások – árvíz, szárazság, vihar és földrengés – esetén. Számos résztvevő szándékozik egyidejűleg segítséget nyújtani ezekben a szükséghelyzetekben – kormányok, társadalmi szervezetek, ENSZ-hivatalok –, ahol néha a fegyveres erők logisztikai segítségére van szükség, mint a segélyprogramok megvalósításának, illetve biztosításának egyetlen lehetséges módjára.

Forrás: az ENSZ weboldalának különböző részei – <http://www.un.org>

Kijelenthetjük, hogy a kormánynak és az állampolgároknak egyaránt érdekében áll a parlament lehető legteljesebb mértékű bevonása a csapatok külföldre küldéséről hozandó döntésbe, mivel egy parlamenti vita és szavazás erősíti a misszió demokratikus legitimációját és fokozza a közvélemény támogatását.

A parlament részvétele a csapatok külföldre küldéséről rendelkező döntéshozatalban

Bár a csapatok külföldre küldése egyre fontosabb az új fenyegetések kezelésének, illetve a nemzetközi válságok megoldásának szempontjából, bizonyos országokban a parlamentek szerepe korlátozott, sőt néha nincs is szerepük, amikor a béke-missziókban való részvétel jóváhagyására kerül sor. Ezen lehet és kell is, legalább részben, változtatni annak érdekében, hogy a biztonságot érintő kérdések demokratikus felügyelete biztosítható legyen.

Három különböző alapeset különböztethető meg e tekintetben, a parlamentek szerepe és közvetlen részvétele pedig mindegyik esetben javítható a jó kormányzás érdekében.

A parlament előzetes vagy utólagos jóváhagyása (erős szerep)

Amennyiben előzetes jóváhagyásra van szükség, a fegyveres erők csak a parlamenti döntésnek megfelelően küldhetők külföldre. Pontos különbséget kell tenni egy olyan helyzet között, amikor a parlament rendelkezik a megfelelő jogosítványokkal a kérdés megvitatására és megszavazására vonatkozóan (Egyesült Államok), és egy olyan helyzet között, amikor kötelező egy különleges, a misszió rendeltetését és mandátumát rögzítő törvény elfogadása (Svédország). Mindkét eset a humanitárius beavatkozások és békefenntartó missziók demokratikus legitimációját erősíti.

A védelmi kérdésekben az időzítés rendkívül fontos és mivel a parlamenti eljárások általában eléggé hosszadalmasak, az előzetes jóváhagyást nem mindig könnyű megszerezni. Ezért a legtöbb esetben a parlament csak utólagosan vesz részt a csapatok külföldi alkalmazásának jóváhagyásában. Az Egyesült Államok „háborús felhatalmazásról szóló határozata” értelmében például a Kongresszusnak utólagosan kell beleegyezését adnia a csapatok külföldi alkalmazásához, ha az meghaladja a 92 napot. Ez főként olyan esetekre vonatkozik, amikor a csapatok már azt megelőzően bevetésre kerültek, hogy a parlament azt jóváhagyhatta volna. Ezzel szemben Hollandiában az alkotmány 100. cikke előzetes együttműködést ír elő a parlament és a kormány között, amikor felmerül a fegyveres erők külföldi alkalmazásának kérdése, és úgy rendelkezik, hogy a parlament előzetesen kapjon meg minden olyan információt, amely a fegyveres erők alkalmazásával, vagy kiküldésével kapcsolatos a nemzetközi jog és rend támogatása, vagy kikényszerítése érdekében – ami magában foglalja a humanitárius segítségnyújtást is fegyveres konfliktusok esetében.

A fegyveres erők külföldi alkalmazása tekintetében korlátozott – megvitató – szereppel rendelkező parlamentek (korlátozott szerep)

Az alkotmány vagy a törvények korlátozzák a parlament szerepét. A parlamentnek lehetősége van a fegyveres erők külföldre küldése konkrét esetének megvitatására, de nem változtathatja meg a végrehajtó hatalom döntését. Ezen kívül a parlamentnek nem kell a kérdésben szavazást tartania. Ebben az esetben a kormány csak utólagosan tájékoztatja a parlamentet. Bár a parlament az aktuális határozatról nem szavazhat, a vita – mint olyan – fokozza a fegyveres erők külföldre küldésének demokratikus legitimitását.

Azokban az esetekben, amikor a parlament hatásköre nagyon korlátozott, a parlament formálisan nem lehet befolyása a csapatok külföldre küldésével kapcsolatos eljárásra. A szokásjogon alapuló gyakorlat azonban előírhatja, hogy a parlament és a kormány megvitassa a fegyveres erők külföldre küldését, sőt bizonyos országokban még szavazást is előír.

A döntési folyamatból kizárt parlamentek (nulla szerep)

Ez a helyzet akkor, amikor a parlament még vitát sem tarthat a fegyveres erők külföldre küldésének kérdésében, és utólagos jóváhagyására sincs szükség. A fegyveres erők külföldre küldése elsősorban külpolitikai döntésnek minősül, és a döntés teljes mértékben a végrehajtó hatalom hatásköre. Az, hogy a parlament nem vesz részt a döntéshozatali eljárásban, jelentősen korlátozza a békemisszió felügyeletében való részvételét is.

A parlament számára rendelkezésre álló egyéb eszközök

Még amikor a parlament ki is van zárva a döntéshozatali eljárásból, vagy csak nagyon korlátozott szerephez jut abban, a parlament legalább négy különböző módon gyakorolhat közvetett nyomást a kormányra:

- ✓ A parlament kényszerítheti a végrehajtó hatalmat arra, hogy fejtse ki a parlament előtt a fegyveres erők külföldre küldésével kapcsolatos döntéséből fakadó kötelezettségeit. Ha azonban a parlament nincs teljes mértékben tájékoztatva a kormány nemzetközi megállapodásairól nem képes hatékonyan bírálni a kormánydöntéseket.
- ✓ A parlament kritizálhatja a végrehajtó hatalmat, amikor a költségvetés módosítására kerül sor. Terven felüli vagy váratlan békemissziók esetében a parlamentnek kell jóváhagynia a pótlólagos összegeket, melyek az eredeti költségvetésben nem szerepeltek. Így a parlamentnek lehetősége van véleménye kifejezésére a pénztárca feletti hatalmán keresztül (például Franciaországban).

- ✓ A parlament szerepvállalása nemcsak a fegyveres erők külföldre küldéséről szóló vita és szavazás idején fontos. A békemisszió idején a parlamenti képviselők kérdéseket tehetnek fel, vagy alkalmazhatják az azonnali kérdések óráját a kormány beszámoltatására a misszióról. Ezen kívül a parlamenti képviselők látogatásokat tehetnek a külföldön állomásozó csapatoknál is (lásd 17. fejezet).
- ✓ Az utólagos elszámoltathatóság tekintetében az országgyűlés a békemisszió végrehajtását követő időszakban parlamenti vizsgálatot végezhet, vagy felkérheti a kormányt a békemisszió értékelésére.

48. sz. kiemelés

Az ENSZ békefenntartó műveleteinek alkalmazási folyamata lépésről-lépésre

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének nincs hadserege. Mindegyik békefenntartó műveletet úgy kell megtervezni, hogy minden új helyzet követelményeinek megfeleljen, és minden alkalommal, amikor a Biztonsági Tanács új művelet megindítására hív fel, annak komponenseit „a nulláról” kell összeállítani.

A tizenöt tagú Biztonsági Tanács jóváhagyja a békefenntartó művelet megindítását és meghatározza mandátumát. Ezek a határozatok legalább kilenc támogató szavazatot igényelnek és a Tanács öt állandó tagja közül (Kína, Franciaország, az Oroszországi Föderáció, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok) bármelyik megvétózhatja. A főtitkár ajánlásokat tesz a művelet megindításának módjára, illetve végrehajtására vonatkozóan, és jelenést tesz az eredményekről. A békefenntartó műveletek osztálya (DPKO) felelős az ENSZ békefenntartó műveleteinek napi irányításáért és logisztikai támogatásáért világszerte.

A főtitkár választja ki a haderőparancsnokot, és felkéri a tagállamokat, hogy csapatokkal, civil rendőrséggel, vagy más szakemberekkel járuljanak hozzá a művelethez. Az utánpótlást, a felszerelést, a szállítást és a logisztikai támogatást szintén a tagállamoktól vagy magáncégektől kell biztosítani. A civil támogató állományba tartoznak az ENSZ rendszeréből átirányított, a tagállamoktól kölcsönadott, illetve nemzetközileg vagy helyi szinten különleges feladatokra toborzott szakemberek.

A misszió végrehajtásához szükséges tervezési idő eltérő lehet, és elsősorban attól függ, hogy a tagállamok az adott művelethez milyen mértékben hajlandók csapatok felajánlásával hozzájárulni. A pénzügyi források és a stratégiai szállítási képességek rendelkezésre állása ugyancsak befolyásolja a végrehajtáshoz szükséges időt. 1973-ban például a második ENSZ Különleges Erők (UNEF II) egységei 24 órán belül bevetésre kerültek a Közel-Keleten. Egyes, rendkívül bonyolult mandátumok vagy összetett logisztika esetében, illetve amikor a békefenntartókra jelentős veszélyek várnak, a szükséges egységek összeállítása és bevetése hónapokig tarthat.

Forrás: <http://www.un.org>

49. sz. kiemelés

A békemissziók harcérintkezési szabályai

Amikor a parlament jóváhagyja a csapatok külföldre küldését, meghatározhatja az alkalmazható erő kifejtés szintjét és az alkalmazás körülményeit is, más szóval a harcérintkezés szabályait. A harcérintkezés szabályai alatt a pusztító erő válogatás nélküli alkalmazásának meghatározott korlátozását értjük egy adott művelet érdekében. Ezeket egyedi alapon kell meghatározni és a lehető legnagyobb mértékben meg kell kísérelni az erő alkalmazásának korlátozását, biztosítva ugyanakkor a katonák számára az elégséges mozgásteret önvédelmük érdekében. Az önvédelem alapvető előfeltétel, amit fent kell tartani. A harcérintkezés szabályai támogatják a katonákat, és egyben jellemzik a műveletet vagy a harcászati tevékenységet. Ezeket gondosan kell kialakítani, hogy megfeleljenek a műveleti és politikai megfontolásoknak, valamint a nemzetközi szabályoknak, többek között az ENSZ Biztonsági Tanács határozatainak.

A harcérintkezés szabályainak magukban kell foglalniuk azokat a kritériumokat, amelyek egyértelműen írják le az erő fokozatos alkalmazását a konfrontáció elkerüléséhez, eszkalációjához vagy más módon történő megoldásához szükséges egyensúly érdekében. A harcérintkezés szabályainak meghatározása a választadás fokozatos szintjein, lehetővé teszi a harcászati egységek számára az erőszak különféle szintjeinek megfelelő erők alkalmazását, minimálisan csökkentve a járulékos veszteségeket. Ebben az értelemben a harcérintkezés szabályai az erő alkalmazásának következő szintjeit tartalmazhatják (növekvő sorrendben):

- csak a csapatok önvédelme érdekében,
- a csapatok önvédelme és a polgári lakosság életének védelme érdekében,
- a csapatok önvédelme, a polgári lakosság életének és meghatározott objektumok (kórházak, hidak stb.) védelme érdekében,
- az összes szükséges intézkedés alkalmazása a művelet céljainak elérése érdekében.

Ugyanakkor a harcérintkezés szabályai tartalmazzák a konkrét békemissziókban bevethető fegyverfajtákat is. Ezek lehetnek teljesen fegyvertelen missziók, de alkalmazhatnak nehézfegyverzetet – hajókat, repülőgépeket és rakétatechnológiát – is.

A katonák békekiképzése

A békefenntartó műveletekben való részvétel megterhelő feladat minden fegyveres erő számára és a csapatok szokásos felkészítésén kívüli kiegészítő kiképzést és oktatást igényel.

Ez vonatkozik a műveleti szintre is, amikor a csapatoknak különleges ismeretekre lehet szükségük, például az aknamentesítés terén, a civilekkel való kapcsolattartási képesség terén, amely magában foglalja a gyakorlati közvetítői készségeket (valamint bizonyos esetekben a helyi nyelv ismeretét), a helyi szokások és hagyományok ismeretét, az emberi és humanitárius törvények egyértelmű ismeretét és különösen az adott misszió harcérintkezési szabályainak átfogó ismeretét. Ez utóbbi pontra vonatkozólag érdemes hangsúlyozni, hogy békemissziókban az erő alkalmazása rendszerint nagyon korlátozott és bizonyos esetekben a haderő egyáltalán nem rendelkezik fegyverekkel.

A különleges kiképzés szükségessége fontos a tervezés szintjén is, amikor a béke-misszióban részt vevő fegyveres erők gyakran hazájuktól távol kerülnek bevetésre olyan vidékeken, melyeket korábban sohasem tekintettek lehetséges hadműveleti területnek. Ilyen körülmények között a csapatok szállítása és ellátása különösen bonyolult feladat és egyes esetekben meghaladja bizonyos államok anyagi képességeit.

Végül a pótlólagos kiképzésre és felkészítésre parancsnoki és logisztikai szinteken is szükség van. Mivel számos ország csapata kerülhet alkalmazásra ugyanazon a területen egyetlen parancsnokság alatt, a hagyományos szolgálati út, amely egyenesen vezet a védelmi minisztériumig, értelemszerűen megváltozik. Alapvető fontosságúvá válik a különböző nemzeti fegyveres erők és az olyan szervezetek közötti koordináció, mint például a Nemzetközi Vöröskereszt.

Az ENSZ által vezetett békemissziók esetében a csapatok vezetését nemcsak a Biztonsági Tanács határozatai, hanem a harcérintkezési szabályok, az ENSZ műveleti szabályzata, az ENSZ viselkedési kódexe, valamint az ENSZ többnemzetiségű erőire vonatkozó adminisztratív megfontolások is korlátozzák.

50. sz. kiemelés

A békefenntartók ENSZ kiképzése

A titkárság békefenntartó műveletek osztályának (DPKO) keretén belül létrehozott kiképzési egység irányítást, szakértői támogatást és információkat biztosít a békefenntartó műveletre vonatkozólag a tagállamok számára. Az egység kiképzési modulokat és más anyagokat dolgoz ki, melyeknek célja az éveken keresztül összegyűjtött tudás és műveleti eljárások továbbadása. Az egység együttműködik a vezérkari akadémiákkal, a nemzeti és regionális kiképzési intézményekkel számos országban és különböző békefenntartó missziókkal. Az ENSZ kiképzési segítségnyújtási csoportja és az „oktatók oktatása” jellegű tanfolyamok létrehozásának célja az volt, hogy segítséget nyújtsanak a tagállamoknak a békefenntartó kiképző programok kialakítása és megvalósítása során. Sor került egy viselkedési kódex, számos kézikönyv és szabályzat összeállítására is az alapvető standardok egységességének elérése érdekében.

Forrás: – <http://www.un.org>

A csapatok külföldi humanitárius missziókban történő alkalmazásának kritériumai

A parlament és a kormány kritériumokat állapíthat meg a csapatok külföldre küldésével kapcsolatban. A kritériumok egyértelmű, világos rendszere növeli a döntéshozatali eljárás átláthatóságát, amely azután fokozza a közvélemény által a békeműveleteknek nyújtott támogatást. Kétféle főbb kritérium létezik (lásd a mellékelt kiemelés). Az első kritériumcsoport a művelet politikai összefüggésére és típusára vonatkozik. A második kritériumcsoport magára a misszióra koncentrál, annak mandátumára, vezetésére, időtartamára és a csapatok fajtájára.

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

A békemissziók összefüggéseire és típusára vonatkozó általános kritériumok

- ▷ Biztosítsa, hogy a parlament vagy annak illetékes bizottságai megvizsgálják:
 - az állam nemzetközi kötelezettségvállalásait;
 - a csapatok kiküldésének/befogadásának helyénvalóságát a béke-misszió részeként;
 - minden konkrét beavatkozás indokát és hátterét (például az emberi jogok nagyarányú megsértését az érintett országban);
 - a regionális vagy globális békemissziók alapvető hatáskörének kidolgozását;
 - a katonák alapvető harcérintkezési szabályait a regionális vagy globális békemissziókban;
 - a katonai erő arányos alkalmazását;
 - a hatékony politikai döntéshozatal biztosítását;
 - az állami hatalom korlátait;
 - a békemissziókban való nemzeti részvétel elvének nyilvános támogatását vagy ellenzését;
 - a lehetséges további lépésre vonatkozó elvek és eljárások értékelését;
 - annak szükségét, hogy a parlament a misszió végeztével teljes körű tájékoztatást kapjon az egész békemisszió értékelése céljából.

Egy konkrét békemisszióra vonatkozó specifikus kritériumok

- ▷ Biztosítsa, hogy a parlament vagy annak illetékes bizottságai megvizsgálják:
 - a békemisszió hatáskörének és mandátumának meghatározását;
 - a résztvevő katonai egységek típusát;
 - a misszió katonai szempontból történő kivitelezhetőségét;
 - a katonai egységek és felszerelések alkalmasságát és rendelkezésre állását;
 - az érintett katonai személyi állományt fenyegető potenciális kockázatok;
 - a művelet várható időtartamát és szükség esetén az annak módosítását illető kritériumokat;
 - a költségvetési következményeket;
 - a közvélemény reakcióját a kérdésre.

A parlamenti eljárások alkalmazása békemissziókkal kapcsolatosan

- ▷ Biztosítsa, hogy szükség esetén a parlament:
 - nyilvános meghallgatásokat tarthasson a békemissziókkal kapcsolatban;
 - további vizsgálatokat végezhesen a békemisszió végrehajtására vonatkozólag;
 - kérhesse, hogy az emberi jogok megsértésével gyanúsított, békemisszióban részt vevő állomány bíróság elé kerüljön.
- ▷ Habozás nélkül vegye igénybe az interpellációk és parlamenti meghallgatások eljárását a folyamatban lévő békemissziókkal kapcsolatosan.

VI. rész

Pénzügyi források: a biztonsági és védelmi szektor hatékony költségvetési ellenőrzése

A biztonság és az állami pénztárca hatalma

A parlament és a költségvetési folyamat biztonsági vonatkozásai

A parlamentek a világon mindenütt törvényileg meghatározott kulcsszerepet játszanak a biztonsági vonatkozású költségvetési rendelkezések jóváhagyásában és felügyeletében, bár e szerep betöltésének lehetőségei és politikai ösztönzői országonként különbözhetnek. A gyakorlatban azonban túlságosan sokszor hiányoznak a megfelelő eszközök ahhoz, hogy komolyabb hatást gyakoroljanak arra, és lépéseiket tovább akadályozza a címzett védelmi támogatásokkal és kiadásokkal kapcsolatos titkolózás és homály. Az a fölény, amelyre a végrehajtó hatalom a biztonsági és védelmi szektorban már régen szert tett, gyakran fékezi a parlament lépéseit, amely hajlamos gyakorlatilag minden védelmi vonatkozású költségvetési kérdést a végrehajtó hatalom és a fegyveres erők kezébe adni.

A parlamenti képviselők azonban nem becsülhetik alá a nemzeti költségvetés hatalmát, mint a biztonsági és védelmi szektor társadalmi igényeknek megfelelő felügyeletének és reformjának eszközét. A pénztárca hatalma alkalmazható és alkalmazandó annak érdekében, hogy a címzett támogatások legjobb felhasználását a közvélemény előtt elszámoltatható módon biztosítsák.

51. sz. kiemelés

A költségvetés: a demokratikus kormányzás kulcsfontosságú eszköze

„A nemzeti költségvetés nem csupán a bevételt és a (javasolt) kiadásokat összegző technikai eszköz. Ez a legfontosabb politikai állásfoglalás is, amit a végrehajtó hatalom az év folyamán tesz. Tükrözi a nemzeti politika alapját képező alapvető értékeket. Körvonalazza a kormány nézeteit a nemzet társadalmi-gazdasági állapotáról. A kormány pénzügyi, fiskális és gazdasági célkitűzéseinek kinyilvánítása, és kifejezi annak szociális és gazdasági prioritásait. (...) A költségvetés ezen kívül a kormány jövőképének és korábbi teljesítményének értékes mérőeszköze.”

„A költségvetés létfontosságú dokumentum az átláthatóság, elszámoltathatóság, átfogóság és a jó kormányzás biztosítása szempontjából. A javasolt kiadások részletes leírásával lehetővé teszi a parlamentnek és a közvéleménynek, hogy ‘tudják, hová megy a pénz’ és így növeli az átláthatóságot. Ezen kívül a költségvetés parlamenti jóváhagyást igényel mielőtt a kormány elkölthetné a pénzt, vagy emelhetné az adókat, elszámoltathatóvá téve a minisztereket a parlamentnek és a bizottságoknak.”



„Az átláthatóság és elszámoltathatóság legyen alkotmányos követelmény, különösen a nemzeti költségvetési folyamatra vonatkozóan. Az elszámoltathatóság az átláthatósággal együtt az egész költségvetési eljárásban a demokrácia legfőbb eleme.”

Részletek a Parlament és a költségvetési folyamat című IPU szeminárium általános jelentéséből, Nairobi, 2000. május

A parlament a tipikus költségvetési ciklus négy fő fázisában kísérheti ténylegesen figyelemmel a biztonságot érintő kérdéseket és a biztonsági és védelmi szektort:

Költségvetési előkészítés: ez a fázis a végrehajtó hatalom számára lehetőséget nyújt, hogy javaslatot tegyen a pénzek különböző célokra történő elkülönítésére, de a parlament és a képviselők hozzájárulhatnak a folyamathoz különböző hivatalos és informális mechanizmusokon keresztül.

A költségvetés jóváhagyása: ebben a fázisban a parlamentnek képesnek kell lennie a közérdek és a pénzek megfelelő elosztásának tanulmányozására és meghatározására, illetve bizonyos esetekben a biztonsági vonatkozású felhasználást külön támpontokkal egészítheti ki.

Végrehajtás vagy kiadás: ebben a fázisban a parlament felülvizsgálja és figyelemmel kíséri a kormány kiadásait és kísérletet tehet az átláthatóság és elszámoltathatóság fokozására. Lásd a megfelelő részt alább. A költségvetésen kívüli követelések esetén, a túlköltekezés megakadályozása érdekében, a parlament figyelemmel kíséri és megvizsgálja ezeket a követeléseket.

Zárszámadás vagy felülvizsgálat: ebben a fázisban a parlament azt vizsgálja, hogy a kormány jól használta-e fel a kihelyezett pénzeket. Ezen kívül a parlament rendszeresen értékeli az egész költségvetési és auditálási folyamatot az elszámoltathatóság, hatékonyság és pontosság biztosítása érdekében.

Védelmi kiadások

52. sz. kiemelés

Miért vegyen a parlament aktívan részt a költségvetési folyamatban?

Az ellenzék felhasználhatja a költségvetési vitát alternatív javaslatok kidolgozására. A többség a költségvetés megszavazásával kinyilvánítja a végrehajtó hatalom lépései iránti bizalmát azzal, hogy hangsúlyozza azokat a pontokat, amelyek igazolják ezt a bizalmat és a kohéziót a politika megvalósítása és azon program között, melyeknek köszönhetően a többség megválasztásra került.

A költségvetési ellenőrzés a kormánypolitika befolyásolásának egyik legfontosabb módja. A költségvetés felülvizsgálatára vonatkozó törvény értelmében biztosítja a végrehajtó hatalom számára a teljesítés lehetőségét, így módon vetve véget a költségvetési ciklusnak.

Részletek a Parlament és a költségvetési folyamat című IPU szeminárium általános jelentéséből, Bamako, Mali 2001. november

A következő kiemelés áttekintést ad a védelmi kiadásokról a világ különböző térségeiben. A hidegháború utáni időszakban a védelmi kiadások csökkenése figyelhető meg, ami azt jelzi, hogy sok ország aprópénzre váltja az úgynevezett „békeosztalékot”. Ugyanezen időszak alatt azonban más országok, Ázsiában és Afrikában, növelték védelmi kiadásait.

53. sz. kiemelés

Védelmi kiadások a GDP százalékában a világ egyes régióiban, illetve országaiban

	1985	2000	2001
NATO	4,0	2,2	2,2
USA	6,5	3,0	3,2
Nagy-Britannia	5,2	2,4	2,5
Franciaország	4,0	2,6	2,6
Németország	3,2	1,6	1,5
Nem-NATO tag európai országok	4,3	2,8	2,3
Szovjetunió/Oroszország	16,1	5,0	4,3
Közel-Kelet és Észak Afrika	11,9	6,7	7,2
Közép- és Dél-Ázsia	4,3	5,2	3,8
Kelet-Ázsia és Ausztrália	6,4	3,5	3,3
Japán	1,0	1,0	1,0
A Karib-szigetek és Latin-Amerika	3,2	1,7	1,7
Fekete-Afrika	3,1	3,8	3,4
Eritrea	n.a.	30,0	20,9
A világ összesen	6,7	3,6	3,5

Forrás: The Military Balance 2002-2003, IISS London

A hatékony költségvetés a biztonság szempontjából

A hatékony költségvetés fontos feltétele az elszámoltathatóság és az átláthatóság. Az elszámoltathatóság megvalósításának legjobb módja az átlátható költségvetési folyamat. A megfelelő elszámoltathatóság és átláthatóság a hatékony költségvetés elveiből alakítható ki:

Előzetes jóváhagyás: a parlamentnek előzőleg jóvá kell hagynia a végrehajtó hatalom kiadásait.

Egység: minden kiadás és adóbevétel kerüljön a parlament elé egyetlen egységes konszolidált költségvetési dokumentum formájában.

Periodikusság: a végrehajtó hatalomtól elvárható, hogy tartsa be a szokásos időkezetet, és minden évben terjessze a parlament elé a költségvetést. A periodikusság azt

is jelenti, hogy meg kell határozni azt az időkeretet, melyen belül az allokált pénzek elköltésre kerülnek.

Specifikusság: minden egyes költségvetési tétel száma és leírása a kormánykiadások világos áttekintését kell, hogy eredményezze. A költségvetési tételek leírása tehát nem lehet homályos és az egyes költségvetési tételekhez rendelt összegek nem lehetnek túlságosan nagyok.

Törvényesség: minden kiadás és tevékenység törvényes alapon történjen.

Felhasználóbarát struktúra: a végrehajtó hatalommal szemben elvárás, hogy ismertesse meg a parlamentet a becsült kiadás tervével, amely kezelhető és érthető a parlamentben jelenlevő rendszerint nagy és rendkívül különböző hallgatóság számára.

Átfogóság: a biztonsági és védelmi szektor különböző aspektusaira vonatkozó állami költségvetésnek átfogónak és teljesnek kell lennie. Kiadásra nem kerülhet sor elszámolás nélkül, ideértve az összes védelmi szervezet költségvetését, azaz a katonaságnak, az állam egyéb fegyveres szervezeteinek, a rendőrségnek, a titkosszolgálatoknak, valamint a végrehajtó hatalom által alkalmazott katonai magánvállalatoknak költségvetéseit.

Nyilvánosság: minden egyes állampolgár (egyéni vagy szervezett módon) kapjon lehetőséget arra, hogy a költségvetéssel kapcsolatban kialakíthassa, sőt akár ki is fejezhesse véleményét. Ez megköveteli, hogy az összes költségvetési dokumentumnak felhasználóbarát struktúrája legyen és az országban mindenütt olvasható legyen (például a helyi könyvtárak kapjanak példányokat belőle).

Konzisztencia: egyértelmű kapcsolatot kell teremteni a politika, a tervek, a költségvetési bemenetek és a teljesítményi kimenetek között.

Eszközök és végeredmények: a költségvetés indoklása legyen képes a költségvetés céljainak világos megértését lehetővé tevő kommunikációra, melynek szempontjai: a) az erőforrás-bevitel; b) az elérendő teljesítmény vagy a képességi célkitűzések; c.) a mérhető eredmények vagy tervek. A rugalmas költségvetés tegye lehetővé e három paraméter bármelyikének esetleges megváltozását.

Ezek az elvek lényegében a modern és megfelelő költségvetés minőségi kritériumának tekinthetők. Ahol a parlamenti képviselők nem rendelkeznek megfelelő információkkal a biztonsági és védelmi szektorról, ott nem képesek társadalmi, gazdasági és fejlesztési kétélyeiknek hangot adni a védelmi költségvetési ciklusban.

A megfelelő védelmi költségvetés feltételei

A megfelelő költségvetésnek különböző elemei vannak, melyek fokozzák a biztonsági és védelmi szektor költségvetésének parlamenti felügyeletét. Ezek között legfontosabbnak a világos alkotmányos és jogi keret, a költséghatékony, a költségvetési fegyelem, az időzítés és a civil társadalommal való együttműködés tűnik.

Világos alkotmányos és jogi keretek

Az alkotmányban és a további törvényekben egyértelműen rögzíteni kell a parlamenti képviselők jogát a biztonsági és védelmi szektor felügyeletére. Ezen kívül a parlament-

nek olyan törvényeket kell elfogadnia, amelyek lehetővé teszik, hogy információkat szerezhessen be a kormánytól, és az információknak a kormánytól történő beszerzésére vonatkozó jogát e törvényeknek megfelelően kell gyakorolnia. A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletének a költségvetés útján szervesen be kell épülnie a parlament politikai szokásaiba. Ehhez jelentős erőfeszítésekre van szükség.

Költséghatékonyság

A költségvetési folyamat a költséghatékonyság két alapszabályára támaszkodik:

- ✓ hatásosság: a politikai célkitűzések megvalósítása („helyesen cselekszünk”);
- ✓ hatékonyság: a politikai célkitűzések megvalósítása a lehető legkevesebb erőforrás felhasználásával („megfelelő módon és gazdaságosan cselekszünk”).

54. sz. kiemelés

Tervezési, programozási és költségvetési rendszer

(...) A tervezési, programozási és költségvetési rendszer (PPBS) először az 1960-as években az Egyesült Államokban került alkalmazásra a védelmi költségvetés kialakítása céljából és jelenleg számos egyéb országban is alkalmazák (...). A tipikus PPBS ciklus egy kezdeti tervezési fázisból áll, amelyben a biztonsági környezet, valamint a nemzeti érdekek és fenyegetések kerülnek elemzésre a fegyveres erők feladatainak, felépítésének és struktúrájának meghatározása érdekében. Ezek alapján jönnek létre a programok. A program, ami egy üzleti terv formájához hasonlít, meghatározza az elérendő konkrét célokat. Alapvető fontosságú kapcsolatot jelent a ciklusban, mivel összeköti a meghatározott célkitűzéseket a pénzügyi erőforrásokkal. Ilyen módon a PPBS szakít a meghatározott igények alapján történő forrásallokáció gyakorlatával, és ehelyett az adott, illetve előre jelzett költségvetési megszorításoknak megfelelően végzi a tervezést és programozást. Így tehát fontos, hogy a programok fejlesztésére fontossági sorrendben kerüljön sor, ahol a fegyveres erők legsürgetőbb igényei kerülnek kielégítésre. A prioritások meghatározására a meghatározott célkitűzés nem teljesítésének következményeivel foglalkozó kockázatelemzés használható. Végül a ciklus befejezésekként következik a teljesítmény mérésének fázisa, melynek során konkrétan a minisztérium és a társadalom teljes egésze véleményezi, hogy a célkitűzések milyen mértékben teljesültek az év végén. Így elérhető az erőforrások hatékony elosztása (...).

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

A költségvetés költséghatékonyságának megállapítása érdekében a modern költségvetési elmélet szerint a kiadásokat a programokra és a célkitűzésekre kell vonatkoztatni (lásd 54. sz. kiemelés), vagyis a kiadások a kiemelt politikai területekre és célokra (például békemissziók, oktatás) vonatkozzanak. Minden kiadást funkcionális tételek szerint kell csoportosítani. Ezen kívül a parlamentnek auditorok segítségével képesnek kell lennie a költséghatékonyság szintjének felmérésére (lásd a következő fejezetben). Ez azt jelenti, hogy a kormánynak a bemeneti költségvetés helyett egy kimeneti költségvetést kell a parlament elé terjesztenie. A strukturált költségvetési rendszerek, mint például a PPBS, megvalósítása csak akkor lehetséges, ha a titkosszolgálatok terveiket a titokvédelem követelményeinek megfelelően átláthatóvá teszik.

Költségvetési fegyelem

Annak biztosítása érdekében, hogy a kormány betartsa a jog által meghatározott szabályokat és a parlament által jóváhagyott költségvetést, létfontosságú a költségvetési fegyelem. A parlamentek a költségvetési fegyelem következő elemeit mérleghelhetik:

- ✓ a védelmi költségvetés (a kiadások kalkulációja) és az árszint kialakítása közötti kapcsolatot;
- ✓ normák alkalmazása az alul-, illetve túlköltekezés korlátainak rögzítése és fegyelemmel kísérése érdekében;
- ✓ intézkedések a költségvetés megvalósítása során annak érdekében, hogy az alul-, vagy túlköltekezést elkerülhessék;
- ✓ a védelmi költségvetés alul-, vagy túlköltsége esetén a pénzügyminiszter és a kabinet kapjon értesítést;
- ✓ a védelmi költségvetés túlköltekezésének kompenzációs szabályai: a védelmi jellegű túlköltekezés kompenzációja a védelmi költségvetésen belül, vagy más kormányzati költségvetési forrásokból.

Időzítés és periodikusság

A biztonsági és védelmi szektor megfelelő költségvetésének legmagasabb fokú hatékonysága elérése érdekében a szavazást megelőzően megfelelő időt kell hagyni a védelmi költségvetési javaslat áttanulmányozására. Legalább 45 nap és három hónap közötti időszak szükséges optimális esetben, amely lehetővé teszi a parlament számára, hogy alaposan átvizsgálja a bonyolult védelmi költségvetést.

A védelmi költségvetési politikára vonatkozó pontos, átfogó és időben történő információnyújtás több okból is kedvező, például:

- ✓ ez az információ előfeltétele a nyilvánosság tájékoztatásának és a vitának;
- ✓ elősegíti a gyenge pontoknak, a reformok szükségességének, valamint a biztonsági és más kormányzati kiadások optimalizálásának meghatározását;
- ✓ a biztonsági és védelmi szektor átlátható költségvetése javítja a szektor társadalmi, illetve parlamenti elszámoltathatóságát és fokozza a kormányba vetett bizalmat.

Együttműködés a civil társadalommal

A parlament igénybe veheti a civil társadalom költségvetési és pénzügyi tervező szakértőit a pénzügyi felülvizsgálat és monitoring folyamatában; ez különösen akkor lehet nagy segítség, amikor a biztonsággal és védelemmel kapcsolatos költségvetés kerül előtérbe, ami nem mindig egyszerű és könnyen követhető. A költségvetési folyamat átláthatóságát egyebek között az információs szabadságra vonatkozó törvényekre kell alapozni.

Képzés és szakértelem

Végül számos parlamentnek javítania kell a parlamenti képviselők és a parlamenti dolgozók képességeit azzal, hogy képzési és kutatási lehetőségeket biztosítsanak az egy-egy területre szakosodott dolgozók számára. Ebből a célból az IPU (Interparla-

mentáris Unió) regionális és szubregionális szemináriumokat szervez a parlamenti képviselők és a parlamenti dolgozók számára, ami része a demokratikus kormányzás és a hatékony parlamenti munka támogatását célzó erőfeszítéseinek, valamint vállalta egy kézikönyv összeállítását, amely ugyanabban a sorozatban jelenne meg, mint a jelenlegi (lásd www.ipu.org).

55. sz. kiemelés

A védelmi költségvetés főbb összetevői: a 2002-es spanyol védelmi költségvetés

Eszközök és szolgáltatások
 Élelmiszer
 Az infrastruktúra karbantartása
 Benzin
 Szolgáltatások: villany, víz, telefon, stb.
 Ruházat
 Illetmények
 Szállítás
 Kiképzés
 Egészségügyi ellátás
 Más műveleti kiadások
 Egyéb pénzügyi kiadások
 Jelenlegi átutalások
 Nemzetközi szervezetek
 Önálló szervek
 Egyéb átutalások
 Beruházások
 A fegyveres erők modernizációja
 Fegyver- és anyagkarbantartás
 Kutatás és fejlesztés
 Egyéb beruházások
 Tőkeátutalás
 Pénzügyi eszközök

Forrás: spanyol védelmi költségvetés 2002, spanyol honvédelmi minisztérium

Átláthatóság és elszámoltathatóság a biztonsági költségvetésben

Átláthatóság versus titkosság

A döntéshozatal átláthatósága lényeges szerepet játszik annak biztosításában, hogy a határozatok végeredményei összhangban legyenek a nyilvánosság szándékaival és a politikai célkitűzésekkel. A védelmi költségvetés átláthatósága lehetővé teszi a parlamentek számára a hatékony felügyeleti szerep betöltését. Ez fokozza a társadalomnak a biztonsági és védelmi szektorba vetett bizalmát. A védelmi költségvetés átláthatóságának hiánya gyakran kapcsolódik az elavult költségvetési struktúrákhoz, vagy rosszul meghatározott biztonsági célkitűzésekhez. Ez kapcsolatban áll a nemzeti auditor szervezetek hiányos multidiszciplináris szakértelmével, a döntések nyil-

vános vizsgálatához szükséges információk biztosításának gyenge alkotmányos támogatásával és azzal a bürokratikus hozzáállással, ami az elszámoltathatóságnál jobban kedveli a titkosságot. Az auditor hatóságoknak és a törvényhozóknak azonosítani és vizsgálni kell az összes rendszerbeli hiányosságot szélesebb összefüggésbe helyezve azokat (lásd következő fejezet).

56. sz. kiemelés

Az átlátható védelmi költségvetés fő akadályai

„Az átláthatóság és az elszámoltathatóság hiánya különösen problematikus az olyan költségvetésnél, ahol a végrehajtó hatalom néhány kiválasztottja hoz döntéseket a biztonságpolitika és az erőforrások tekintetében. A pénzügyminisztérium és a végrehajtó hatalom más kulcsfontosságú ágazatainak tisztségviselői gyakran kívül maradnak a döntéshozatali körön, vagy azt tapasztalják, hogy döntéseiket megkerülték. A parlamenti testületek – amelyek akár felügyeleti hatóságként is szerepelhetnek a nemzeti alkotmányban –, valamint a média és a civil társadalom rendszeresen alulinformáltak maradnak”...

„A különböző biztonsági erőik összes kiadásának – a személyi állománnyal, a műveletekkel és a felszereléssel kapcsolatosaknak is – szerepelnie kell a költségvetéseikben. Ezek a költségvetések jelezzék azt is, hogyan történik a kiadások finanszírozása. Ugyanakkor a legtöbb védelmi költségvetés egyik feltételt sem tartalmazza. A költségvetésen belüli allokációk homályosak, az összkiadás pedig – amely egy sor hivataltól érkező pénzt tartalmazhat – átláthatatlan marad. Azokban az országokban, ahol kiterjedt költségvetésen kívüli tevékenységek folynak a kormányok maguk is híján vannak a pontos információknak. Így aztán az elszámoltathatóság alapvető eszköze (a tervek és a végrehajtás összehasonlítása) nem alkalmazható. A védelmi minisztérium, illetve a végrehajtó hatalom más szerveinek tisztségviselői számára olyan védelemspecifikus technikai ismeretekre van szükség, amelyek lehetővé teszik a védelempolitikával, a költségvetéssel és a beszerzésekkel kapcsolatos megfelelő döntések meghozatalát. A költségvetésen kívüli problémák kezelése gyakran a nagy politikával függ össze és alapvető hosszú távú változásokat tesznek szükségessé a civil katonai kapcsolatok terén.”

Forrás: Human Development Report 2002 (89, 91. o.)

Az ellenőrizhető és az ellenőrizhetetlen védelmi és biztonsági vonatkozású kiadások

Ha a parlament el akarja látni a biztonsági és védelmi szektor felügyeletét és képessé akar válni annak eldöntésére, hogy kell-e pénzt költeni a biztonsági és védelmi szervezetekre vagy más kormányzati területekre, hozzá kell férnie a releváns költségvetési dokumentumokhoz, a pénzügyi feddhetetlenség biztosítása érdekében. Amennyiben a parlament csak a végösszegekről kap tájékoztatást, az sérti a specifikusság elvét, amely a helyes költségvetés-készítés egyik alapelve (lásd fent). Amennyiben a parlament számára nem biztosítják a konkrét információkat, az nem teljesítheti alkotmányos kötelezettségét, és nem láthatja el a védelmi költségvetés figyelemmel kísérését, illetve felügyeletét.

A parlament számára betekintést kell biztosítani minden védelmi költségvetési dokumentumba. Bizonyos országokban (például Dánia vagy Luxemburg) a parlament még

az egyes költségvetési tételekre vonatkozó információt is megkapja, ami a költségvetés legrészletesebb szintje. Más országokban (például Franciaország, Görögország vagy Lengyelország) a parlament védelmi bizottsága az egyetlen testület, amely információkat kap a védelmi költségvetés tételeiről. A jó kormányzás érdekében garantálni kell, hogy vagy a bizottság (ha szükséges zárt ajtók mögött), vagy pedig a parlament egésze hozzáférhessen minden költségvetési dokumentumhoz. Ugyanez az eljárás vonatkozzon más biztonsági és védelmi szervezetekre is, köztük a titkosszolgálatokra.

A védelmi és biztonsági szervezetek költségvetésének titkosítási minősítése feleljen meg a törvénynek, pontosabban az információs szabadságról szóló törvénynek (lásd 57. sz. kiemelés).

A védelmi költségvetés vitája és az arra vonatkozó szavazás során a parlament változtatási szabadságát korlátozzák a kötelező kiadási programok (például az előző években aláírt beszerzési szerződések), valamint a jóléti programok (például a fegyveres testületekben szolgálók nyugdíja és egészségügyi ellátása). Ezeket a kiadásokat csak hosszú távon lehet megváltoztatni.

57. sz. kiemelés

A védelmi költségvetés minősítésének három szintje

A parlamenti képviselőknek bizonyos speciális körülmények esetén biztosítaniuk kell az egyensúlyt az információ minősített jellege iránti igény, a vonatkozó védelmi költségvetési allokációk és az elszámoltathatóság között. Ennek egyik módja lehet a költségvetési javaslatok lebontása a biztonsági minősítés következő különböző szintjeire: általános védelmi költségvetés, ami a parlament elé kerül; minősített tőke- és működési kiadások, amelyet egy védelmi költségvetési és katonai kiadási albizottság vizsgálhat; a katonai minősítés magasabb szintjéhez kapcsolódó kiadások, amelyeket egy vizsgáló bizottság tagjai közül választott képviselőcsoport tekinthet át. Ez a csoport a nemzeti titokvédelmi törvényben meghatározott eljárásoknak megfelelően kapjon betekintést a minősített dokumentumokba.

Forrás: Ravinder Pal Singh: Arms Procurement decision making processes, Vol.1, Oxford University Press, 1998

Az átláthatóság, mint a közpénzek hűtlen kezelése és a korrupció elleni harc eszköze

A parlamentek kulcsszerepet játszhatnak annak biztosításában, hogy a kormány jól bántson a közpénzekkel. Bebizonyosodott, hogy ilyen problémák a kérdés különleges természeténél fogva – a bonyolult technikai kérdések és a stratégiai biztonság követelményei miatt – különösen a biztonsági és védelmi szektornak allokált költségvetés tekintetében fordulhatnak elő.

A védelmi költségvetés átláthatósága és elszámoltathatósága a biztonsági és védelmi szektor hatékony parlamenti ellenőrzésének legfontosabb eleme. Az átláthatóság az elszámoltathatóság előfeltétele, amely önmagában is rendkívül fontos eleme a jó kormányzásnak. Ez a két koncepció tehát az egész költségvetési ciklus kulcsa.

„Ahogy az elszámoltathatóság és átláthatóság hiánya egy védelmi költségvetésben aggodalmakat kelthet egy ország fegyveres erőinek méretére, képességeire és szándékaira vonatkozólag, a nagyobb átláthatóság felhívja a figyelmet a katonai kiadásokra és csökkenti a konfliktushoz vezető bizonytalanság és félreértés lehetőségeit.”

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

Általánosan elfogadott vélemény szerint a túlzott katonai kiadások értékes, egyébként a szegénység csökkentésére és szociális fejlesztésekre fordítható erőforrásokat vonnak el. A nép képviselői számára biztosítani kell az információkat arra vonatkozólag, hogyan és miért tervezi a végrehajtó hatalom a társadalom biztonságának szervezését, mivel ez az adófizetők hozzájárulásain keresztül valósul meg. A hűtlen kezelés különösen nagy károkat okoz a fejlődő országokban. A kormány a jó kormányzás céljainak elérése érdekében köteles figyelembe venni a közvéleményt, a biztonsági és védelmi szektorral kapcsolatos elgondolásait illetően. A parlamentnek biztosítania kell, hogy a védelmi költségvetés megtalálja az egyensúlyt a fejlesztési és biztonsági igények között. Számos probléma akadályozhatja a hatékony parlamenti költségvetési ellenőrzést a védelmi szektorban, amint azt a következő kiemelés illusztrálja.

58. sz. kiemelés

A biztonsági és védelmi szektor hatékony költségvetési ellenőrzését akadályozó fő problémák

- ▷ **Az alkotmányos keretek hiánya:** vannak problémák, melyek az egyértelmű alkotmányos keretek hiányából fakadnak, amelyek pedig felhatalmaznák a parlamenti képviselőket a biztonsági és védelmi szektor tevékenységeinek felügyeletére.
- ▷ **Információhiány:** a kényes információk közzétételét elősegítő információs szabadsággal kapcsolatos törvények hiánya szorosan kapcsolódik a hiányos alkotmányos keretekhez. Ennél fogva a törvényes keretek tökéletlensége és kétértelműsége fékezheti a felügyelet gyakorlása terén tett parlamenti erőfeszítéseket. A következmény az, hogy a közvélemény és a parlament nem kapja meg azt a visszajelzést, amihez egy stabil demokratikus rendszerben joga van.
- ▷ **A védelmi szektor költségvetésén kívüli tevékenységei és jövedelemforrásai:** a védelmi szektor költségvetésén kívüli jövedelemforrásainak pontos jellege és az ezekből származó előnyök (különösen az üzleti jellegű tevékenységek, például a katonai cégek által nyújtott szolgáltatásokból származó profit) nem mindig ismeretesek a parlament, sőt még a minisztériumi tisztségviselők előtt sem. Ezekről a tevékenységekről be kell számolni a parlamentnek ugyanúgy, mint a védelmi szektor bármilyen más finanszírozási módjáról.
- ▷ **A védelmi kiadások elrejtése:** a védelmi szektor nyugdíjakra, infrastruktúrára, közlekedésre stb. költött kiadásai gyakran más minisztériumok/szektorok költségvetésében jelennek meg, például az egészségügy, az építésügy,

a közlekedés stb. Ez a gyakorlat torz képet ad a védelmi költségvetésről és megnehezíti a közvélemény és a parlament számára a valódi védelmi kiadások helyes és hiteles számbavételét.

- ▷ **Gyenge média:** sok országban gyenge a média (a szakértelem és forráshiány tekintetében), és így nem tudja szoros figyelemmel kísérni a védelmi szektor és a parlament tevékenységét. Ez megfosztja a közvéleményt az aktuális és naprakész információtól képviselőinek és a védelmi szektor szereplőinek tevékenységére vonatkozóan.
- ▷ **Túl kevés idő a megfelelő vizsgálatokhoz:** mint arra már korábban rámutattunk, a védelmi költségvetés vizsgálatához biztosított idő elégtelensége problémát jelenthet a hatékony parlamenti felügyelet szempontjából.
- ▷ **Az infrastruktúra, a szakértelem és a szakemberhiány:** sok parlamentben hiányzik az infrastruktúra, szakértelem és szakembergárda ahhoz, hogy teljes mértékben biztosíthassák a végrehajtó hatalom elszámoltatását az általa képviselt állampolgárok előtt.

Költségvetési ellenőrzés a demokratizálódó országokban

Az a demokratizálódási hullám, amely az 1990-es években átsöpört Európán megmutatta, hogy a parlamenti felügyelet eszméjének és gyakorlatának fejlesztése különösen fontos az érintett országokban. Az 59. sz. kiemelés alaposabb betekintést ad a dél-kelet európai államok költségvetési gyakorlatába, ahol a politikai rendszereknek egy átláthatóbb és elszámoltathatóbb keretbe történő integrációja folyik.

59. sz. kiemelés

A védelmi költségvetés gyakorlata egyes dél-kelet európai országokban (a 2001-es állapot szerint)

Albánia: 2000. októberében létrejött egy költségvetés-kezelési hivatal. A 2008-ig érvényes védelmi követelményeket körvonalazó védelempolitikai dokumentum nyilvánosságra hozatala megtörtént. A védelmi minisztérium a felelős a költségvetési folyamatért.

Bulgária: az elmúlt tíz év folyamán a nemzetgyűlés (a bolgár parlament) megvitatta a védelmi költségvetést. A várakozások szerint a nemzetgyűlés fokozatosan javítja felügyeleti képességeit, amely végül a védelmi és biztonsági és védelmi szektor teljes körű parlamenti ellenőrzését fogja eredményezni.

Horvátország: a költségvetést a kormány nyújtja be, és terjeszti a parlament elé, majd a Hivatalos Közlönyben nyilvánosságra hozza. A költségvetés tervezési folyamata júliustól novemberig tart, a védelmi és a pénzügyminisztérium részvételével. A parlament csak a védelmi költségvetés teljes összege kérdésében dönt, azonban annak struktúrájára nincs befolyása.

Volt jugoszláv Macedón Köztársaság: a védelmi minisztérium készíti el az indítványt, amely azután a pénzügyminisztériumhoz kerül. Ebben a fázisban párbeszéd alakul ki a többi minisztériummal, majd a költségvetés a kormány



elő kerül. A végső korrekciók után a költségvetést a parlament elé terjesztik. A védelmi miniszter a költségvetés tervezetét a belpolitikai és védelmi bizottság elé terjeszti. Szavazás után a költségvetést elnöki rendelet formájában jelenik meg. A védelmi költségvetés a GDP 2,12 %-a.

Románia: 2000 januárja óta a védelmi minisztérium alkalmazza a tervezési, programozási, költségvetési és értékelési rendszert (PPBES). Ennek célja egyebek között a védelmi szektor átláthatóságának fokozása minden tevékenységét illetően. A parlamentben több bizottság is működik, amelyek részt vesznek a költségvetési folyamatban: a védelmi, a közrendi, a nemzetbiztonsági, a költségvetési, a pénz- és a bankügyi bizottság. A nemzetvédelmi minisztériumon belüli illetékes osztály elnevezése: „A parlament és a törvényhozás közötti harmonizáció és a társadalmi kapcsolatok ügyosztálya”. A fő védelemtervezési dokumentumot az interneten is közzéteszik.

Mit tehet Ön országgyűlési képviselőként?

A biztonsági és védelmi szektor a költségvetési ciklusban

- ▷ Gondoskodjon arról, hogy a parlament fordítson figyelmet a költségvetési szektorra a tipikus költségvetési ciklus négy fő fázisában: a költségvetés előkészítésében, jóváhagyásában, végrehajtásában és a kiadások auditálásában.
- ▷ Biztosítsa a számvéveszéki intézmények által gyakorolt felügyeletet.
- ▷ A parlament és az egyéb monitoring intézmények által végzett auditálás kapcsolja össze a költségvetési igényeket és eredményeket a politikai célkitűzésekkel (teljesítmény auditáció).

Hatékony parlamenti tevékenység az átlátható védelmi költségvetési biztosítása érdekében

- ▷ Követelje meg, hogy a költségvetés előkészítésénél tartsák tiszteletben a hatékony költségvetés fentebb említett elveit.
- ▷ Igyekezzen megszerezni független szakértők támogatását, akik segíthetnek a parlamentnek, vagy személyesen önnek, annak megállapításában, hogy az indítványozott biztonsági megfontolások relevánsak és megfelelőek, valamint hogy átlátható módon kerültek beterjesztésre.
- ▷ Biztosítsa, hogy a biztonsági és védelmi szervezetek modern pénzügyi tervezési és költségvetési módszereket alkalmazzanak, ami lehetővé teszi a parlament számára a védelmi kiadások helyes értékelését és a célkitűzések, a pénzügyi inputok és a teljesítmények közötti kapcsolatok megértését.
- ▷ Ellenőrizze a helyzetet a parlamentjében az 58. sz. kiemelésben felsorolt pontok alapján és tegyen meg minden lehetséges kezdeményezést abban a politikai összefüggésben, minden konkrét probléma orvosolása érdekében.

A nemzeti védelmi költségvetési kiadások auditálása

A Parlament és az Állami Számvevőszék

A parlament felelőssége a védelmi költségvetésért messze nem ér véget a költségvetés elfogadásával. A parlamentnek gyakorolnia kell felügyeleti és számvevői funkcióit, szem előtt tartva, hogy a teljes mértékben auditált elszámolások parlament elé terjesztése a demokratikus folyamat részét képezi, és hogy az auditálási folyamat az auditálási számokat és teljesítményeket egyaránt fogja át. A biztonsági és védelmi szervezetek elszámolásai és éves jelentései fontos információforrást jelentenek a parlamentek számára annak értékelésében, hogy az előző költségvetési évben hogyan kerültek a pénzek elköltésre.

Felügyeleti funkciójában a parlamentnek egy független intézmény, az állami számvevőszék nyújt segítséget (melynek neve bizonyos országokban lehet főszámvizsgáló, nemzeti számvizsgáló hivatal, költségvetési hivatal vagy számadási kamara), amelyet az alkotmányos törvények független intézményként hoznak létre, elválasztva a végrehajtó hatalomtól, a jogalkotástól, illetve a bíróságoktól.

A parlamentnek ténylegesen biztosítania kell, hogy a számvevőszék elnöke:

- ✓ parlamenti kinevezéssel kerüljön hivatalába, és egyértelmű hatáskörrel rendelkezzen;
- ✓ kapja meg a független feladatvégzéséhez szükséges jogi és gyakorlati eszközöket és erőforrásokat;
- ✓ rendelkezzen független hatáskörrel arra vonatkozóan, hogy a parlamentnek, illetve a költségvetési bizottságnak bármilyen költségvetési ügyben bármikor jelentést tehessen.

A parlamentnek gondoskodnia kell arról, hogy a törvény megfelelő jogi szankciókat biztosítson, amelyek azután alkalmazhatók is a tisztségviselők vagy a politikai testületek korrupst magatartása, illetve az állami erőforrások hűtlen kezelése esetén. A parlament gondoskodjon arról is, hogy a hibákat megfelelő módon orvosolhassák.

60. sz. kiemelés

A számvevőszék elnöke

„Függetlenül attól, hogy a törvényhozói hatalom, a törvényhozás vagy a bíróság része, rendkívül fontos, hogy a számvevőszék teljesen független és valóban önálló legyen. Ugyancsak rendelkeznie kell a megfelelő erőforrásokkal ahhoz, hogy feladatát elláthassa. Funkciója három részből áll:



Pénzügyi felügyelet

A számvevőszéknek kell ellenőrizni a végrehajtó hatalom és a közhivatalok összes szervezete pénzügyeinek pontosságát, megbízhatóságát és alaposságát. Ellenőriznie kell, hogy minden pénzügyi műveletet a közpénzekre vonatkozó szabályzókkal összhangban hajtottak végre. Ezzel a felügyeleti funkcióval összefüggésben a számvevőszéknek hatásköri feladatát is el kell látnia a közjegyzők és a kifizetéseket jóváhagyó tisztségviselők vonatkozásában. Mindannyiuknak elszámoltathatóknak kell lenniük azzal a pénzzel kapcsolatban, amelyet kezelnek, kivéve azokat az eseteket, amikor a felelősség átruházásáról van szó. Hűtlen kezelés vagy korrupció esetén a számvevőszék hivatalból köteles jelenteni megállapításait a joghatóságoknak.

Jogi felügyelet

A számvevőszéknek ellenőriznie kell, hogy minden közkiadás és bevétel a költségvetési törvénynek megfelelően történjen.

A közpénzek helyes felhasználásának biztosítása

Egy modern számvevőszék, amely a jó kormányzás érdekében tevékenykedik, biztosítsa a közpénzek megfelelő felhasználását a következő három kritérium alapján:

- (i) **Költséghatékonyság:** biztosítsa, hogy a források minőségi és mennyiségi szempontból egyaránt optimális módon kerültek felhasználásra;
- (ii) **Hatásosság:** azt méri, hogy a célkitűzések milyen mértékben teljesültek;
- (iii) **Hatékonyság:** azt méri, hogy a felhasznált erőforrások optimálisan kerültek-e alkalmazásra az elért eredmények tekintetében.

Ennek az utólagos felügyeletnek a végrehajtására a számvevőszék, illetve a parlament kérésére kerül sor.”

Részletek a Parlament és a költségvetési folyamat című IPU szeminárium általános jelentéséből, Bamako, Bali 2001 november

A költségvetés védelmi fejezeteinek auditálása a gyakorlatban

A parlament számára a költségvetés auditálása valójában meglehetősen bonyolult folyamat. Ennek során olyan auditori jelentésekkel is foglalkoznak, amelyek közvetlen módon kapcsolódnak a biztonsághoz, illetve amelyek ezzel közvetett kapcsolatban állnak, például a kereskedelem, az ipar, a kommunikáció vagy a pénzügytutálások. A legnagyobb kihívást az egymástól látszólag független tevékenységek közötti összefüggések megteremtése jelentheti.

Gyakorlatilag azok a minisztériumok, amelyek a biztonság és a védelem tekintetében kulcsszerepet játszanak – hagyományosan a védelmi minisztérium, a belügy- a kereskedelmi és az ipari minisztérium, újabban pedig a távközlési és a pénzügy-minisztérium is – rendszeresen terjesszék a parlament elé teljes körűen dokumentált jelentéseiket arról, hogyan és mire költik el a hozzájuk allokált pénzeket. Az alkalmazott parlamenti eljárások magukban foglalhatják az éves minisztériumi jelentéseket, a jelentések parlamenti bizottságok által történő felülvizsgálatát, minden

egyes minisztérium éves auditált zárszámadását, valamint a konkrét vitákat minden egyes parlamenti bizottságban.

Ideális esetben az auditálási folyamatnak biztosítania kell, hogy a parlament megálapíthassa: a költségvetési ciklus tiszteletben tartotta-e a kiadási oldalon a jogszerűséget és hatékonyságot, valamint a hatékonyságot a meghatározott célkitűzések elérésében.

61. sz. kiemelés

A brit Nemzeti Számvevő Hivatal szerepe a biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletében

A brit Nemzeti Számvevő Hivatal (NAO), amely 1983-ban jött létre független testületként és a Fő Auditor és Számvevő (C&AG) vezetése alatt áll, a parlamentnek tartozik beszámolási kötelezettséggel a központi kormánypénzek felhasználásáról. A NAO pénzügyi auditálásokat hajt végre, és jelentéseket tesz a költség-hatékonyságról.

▷ Pénzügyi auditálás

A törvény szerint a C&AG és a NAO felelős minden kormányhivatal és kormányügynökség számláinak auditálásáért, illetve az eredményekről a parlamentnek tett jelentésért. Más auditorokhoz hasonlóan a C&AG is köteles kialakítani véleményét a pénzügyekről és arról, hogy történtek-e jelentősebb szabálytalanságok. A C&AG feladata az is, hogy megerősítse: a tranzakciók rendelkeztek a megfelelő parlamenti jóváhagyással. Amennyiben az NAO komoly szabálytalanságokra bukkan a C&AG minősített véleményt bocsát ki. Ha nincsenek komoly hibák, illetve szabálytalanságok a számlavezetésekben a C&AG akkor is jelentést tesz a parlamentnek az egyéb jelentős ügyekről. Ezeket a jelentéseket a képviselőház (alsóház) közpénzügyi bizottsága vizsgálja meg.

▷ Költség-hatékonysági audit

A számvevő és a számvevőszék elnöke évente körülbelül ötven jelentést terjeszt a parlament elé a kormányhivatalok és más köztestületek költség-hatékonyságáról. Az országos számvevőhivatal megvizsgálja a közkiadások gazdaságosságát, hatásosságát és hatékonyságát és jelent azokról. Amellett, hogy a jelentések felfedhetik a rossz teljesítményt, illetve igazolhatják a jó gyakorlatot, a kedvező változások irányában is javaslatokat tehetnek. Az NAO úgy becsüli, hogy az elmúlt három évben tett ajánlásainak megvalósításával a kormány 1,4 milliárd fontot takarított meg. A költség-hatékonysági vizsgálatok a védelem terén a közelmúltban olyan eltérő témákkal foglalkoztak, mint a helikopteres logisztika, a harcmező meghatározás, a szárazföldi felszerelések javítása és karbantartása, a készletcsökkentés, valamint a védelmi minisztérium fő épületének renoválása. Az NAO a harminc legnagyobb beszerzési projekt előrehaladásáról is jelentéseket készít.

▷ A parlamenttel és az elszámoltathatósági ciklussal fenntartott kapcsolatok

A parlamenttel, különösen pedig a parlament közpénzügyi bizottságával fenntartott kapcsolatok központi szerepet játszanak a hivatal munkájában. A C&AG a



törvény szerint az alsóház egy tisztségviselője és minden főbb munkája a parlament elé kerül. Egy elszámoltatási ciklus a következő módon működik. Miután a közpénz elköltésre került egy központi kormánytestület által a C&AG jelentést tehet a parlamentnek a művelet rendszerességéről, szabályszerűségéről és a költséghatékonyságáról. A közpénzügyi bizottság tudomásul veheti a jelentést az érintett köztisztviselő legmagasabb beosztású tisztségviselője részéről, azután pedig ajánlásokat tehet, melyekkel kapcsolatban a kormánynak kötelessége válaszolni. Ezen kívül az NAO körülbelül négyszáz, a parlamenti képviselőktől befutó kérdésre válaszol, melyek a közkiadást érintő témákkal foglalkoznak.

A számvevőhivatalok főbb elemei

A számvevőszék a parlamenti felügyelet egyik legfontosabb eszköze. Hatékonyságának biztosítása érdekében a következő jellemzőkkel kell rendelkeznie:

- ✓ a törvény által elrendelt auditáló hatóság jelentéssel tartozik a parlament könyvvizsgáló bizottságának, amely nem lehet azonos a költségvetési bizottsággal;
- ✓ álljanak rendelkezésére minősített dokumentumok, melyek alapján a döntések érthetővé válnak, de nyilvánosan nem hivatkozhat ilyen dokumentumokra;
- ✓ rendelkezzen multidiszciplináris képességekkel és szakértelemmel a biztonsági és védelmi szektor, a védelemigazgatás műszaki, pénzügyi és jogi szakterületein.

62. sz. kiemelés

A grúz parlament és a költségvetési ellenőrzés

2001 végén a grúz parlamenti képviselő úgy döntött, hogy egy hónappal elhalasztják a 2002-es költségvetés parlamenti vitáját, mivel nem született megegyezés a keretszámokról és nem volt elegendő idő sem a vitára, mivel a költségvetés-tervezet későn került benyújtásra a parlamenthez. Ugyanakkor amerikai szakértők segítségével a védelmi minisztérium első ízben dolgozott ki védelmi költségvetési programot. A parlamenti képviselőknek lehetőségük nyílt arra, hogy megvizsgálják a fegyveres erők alapvető strukturális elemeit, és megalapozott vélemény formáljanak a védelmi kiadásokról. Ezen kívül a költségvetés-tervezet megfelelt a NATO előírásoknak is, a kiadásokat három csoportra osztották: a személyi állomány, a harcképesség fenntartása és a beruházások.

A parlamenti ellenőrzés szempontjából a fő problémát az jelentette, hogy a parlament 2002 januárjában hagyta jóvá a költségvetést, s hogy a) az elnök, a pénzügyminiszter és a védelmi miniszter különböző véleményen volt az optimális védelmi kiadásokról; b) a költségvetés keretszámaiban az utolsó pillanatban is történtek változások, amelyeket a törvényhozóknak nem magyaráztak meg; c) a parlamenti képviselőket nem tájékoztatták a védelmi minisztérium személyi állományában tervezett leépítések várható menetrendjéről és ezek várható pénzügyi vonatkozású következményeiről. Ugyanakkor a kormányzati szervek költségvetései, amelyek nem tartoznak a költségvetési törvény hatálya alá, tulajdonképpen elkerülték a parlamenti ellenőrzést.

Végül jelentős változások történtek a védelmi költségvetésben, mivel a parlament csak 38 milliós laris védelmi kiadást hagyott jóvá, míg a programokra

összesen 71 millióra lett volna szükség. Ebben az összefüggésben az elnök és a nemzetbiztonsági tanács hoz majd döntést a különféle kormányzati struktúrák közötti költségvetési eszközallokációról. A parlament saját javára használhatta volna ki ezt az értékes lehetőséget és a parlamenti eljárás útján gyakorolhatta volna a demokratikus ellenőrzést a költségvetési vita és a költségvetés jóváhagyása során.

Forrás: David Darchiasvili, a grúz parlament kutatási osztályvezetője, 2002.

Mit tehet Ön országgyűlési képviselőként?

Hatékony és független auditálás

- ▷ Biztosítsa, hogy az alkotmány, vagy a törvényhozás rendelkezzen egy legfelső számvevő intézmény létrehozásáról, meghatározva:
 - az országos számvevő intézmény és a parlament közti kapcsolat jellegét és hatáskörét;
 - az országos számvevő intézmény és tagjai önállóságának szükséges fokát, valamint pénzügyi függetlenségét;
 - hogy a parlament vizsgálja felül, kísérfje figyelemmel a kormány intézkedéseit és válaszát az országos számvevő hivatal, illetve a közpénzügyi parlamenti bizottság jelentése után;
- ▷ ellenőrizze, hogy a nemzeti törvényhozásban és gyakorlatban tükröződnek-e a számvevői koncepció irányvonalairól hozott límai nyilatkozatban foglalt elvek – amely a legfelső számvevő intézmények nemzetközi szervezetének weboldalán található: www.intosai.org.

Törvényességi audit, rendszerességi audit és teljesítmény audit

- ▷ Gondoskodják arról, hogy a nemzeti számvevő intézmények lefedjék ezt a három aspektust, amikor biztonsági kérdések kerülnek napirendre.
- ▷ Biztosítsa, hogy a parlament még a biztonsági kérdésekkel kapcsolatos kiadások utólagos vizsgálata esetén is levonhassa a szükséges tanulságokat és alkalmazhassa is azokat, amikor újabb pénzek odaítéléséről van szó az adott területeken.
- ▷ A legtöbb számvevői jelentés a pénzügyi kérdések auditálására korlátozódik. A törvény által meghatározott számvevő hatóság legyen képes teljesítmény auditálás lebonyolítására az egyes projektek részleteibe menően, vagy alkalmazzon konzultánsokat független értékelés esetén, amennyiben saját szakértőkkel nem rendelkezik.
- ▷ A számvevő hatóságnak a biztonsági és védelmi szervezetek pénzügyi osztályai működését is vizsgálnia kell.

VII. rész

Humánerőforrások a biztonsági és védelmi szektorban:

**a professzionalizmus
és a demokratikus felügyelet biztosítása**

A demokratikus értékek előmozdítása a biztonsági és védelmi szektoron belül

A fegyveres erők tagjainak demokratikus nevelését és hozzáállását támogatni kell annak érdekében, hogy a haderő megfelelő módon integrálódjon a társadalomba, és ne jelentsen fenyegetést a demokráciára. A világ különböző részein a tapasztalatok azt mutatják, hogy a nem megfelelően irányított és demokratikusan nem ellenőrzött haderő, illetve amely nincs teljesen a társadalomba integrálva különböző veszélyeket jelenthet a demokráciára:

- ✓ alkotmányellenes befolyás gyakorlása, sőt katonai államcsíny végrehajtása;
- ✓ jogosulatlan katonai vagy kereskedelmi tevékenység folytatása;
- ✓ az erőforrások túlozott felhasználása, amelyekre a társadalom más szektorai-ban volna szükség;
- ✓ a közpénzek szabálytalan felhasználása;
- ✓ az emberi jogok megsértése (például fosztogatás, rablás, jogtalan erőszak alkalmazása, illetve nemi erőszak elkövetése).

Mechanizmusok a biztonsági és védelmi szektor személyi állománya demokratikus szemléletének kialakításához

A fegyveres erők demokratikus attitűdjének előmozdítása olyan mechanizmusok létrehozását jelenti a fegyveres szervezeteken belül, amelyek hozzájárulnak a demokratikus értékek és intézmények, illetve az emberi jogi elvek figyelembevételének és tiszteletben tartásának kialakításához. Ezekre a belső mechanizmusokra azért van szükség, hogy kiegészítsék a fegyveres erők fölött gyakorolt parlamenti, kormányzati és civil kontrollt. A következő elvek és eszközök segíthetnek az egyenruhások demokratikus szemléletének elmélyítésében.

Az alkotmány és az állami intézmények tiszteletben tartása

A jó kormányzás egyebek között magában foglalja a közzolgálati értékek és a jogállamiság tiszteletben tartása etikájának, továbbá az alkotmány és a nemzeti intézmények tiszteletének meggyökereztetését a védelmi szektorban. A katonák és a demokratikus társadalom egyéb őrői az alkotmánynak és az állami intézményeknek kell, hogy hűségeskü tegyenek, nem pedig egy konkrét politikai vezetőnek. Ez a „személytelen” hűségeskü azt szimbolizálja, hogy a biztonsági és védelmi szervezetek nem egy konkrét kormánynak tartoznak hűséggel, hanem az alkotmánynak és a nép legitim képviselői által hozott törvényeknek. A védelmi szektor civil felügyelete

terjedjen ki a katonai eskü pontos jellegének tudatosítására, valamint betartatásának módjára is.

A biztonsági és védelmi szektor jól meghatározott belső rendje

A demokratikus felügyelet szempontjából rendkívül fontos a biztonsági és védelmi szektor belső rendjére vonatkozó jogi keretek konszolidációja. Ez a következőket tartalmazza:

- ✓ a tisztek alkotmányos jogainak korlátozása;
- ✓ a kötelező katonai szolgálatról szóló törvény, a katonai szolgálati törvény és a katonai büntető törvénykönyv elfogadása, vagy felülvizsgálata, a genfi egyezményeknek megfelelő jogi keretek létrehozása;
- ✓ a jogtalan parancsok megtagadásának kötelezővé tétele a személyi állomány számára.

Míg a legtöbb országban az alkotmány garantálja minden polgár számára az alapvető emberi és szabadságjogokat, egyes különleges törvények ezeket a jogokat korlátozhatják a fegyveres erők személyi állománya tekintetében, ha azt a konkrét katonai feladatok megkövetelik. Elvileg tehát a haderő személyi állománya ugyanolyan jogokat élvez, mint más polgárok, hiszen ők tulajdonképpen egyenruhás állampolgárok. Az alkalmazható korlátozások azonban vonatkoznak a szólásszabadságra, mivel a személyi állomány egy része hozzáférhet minősített dokumentumokhoz, a mozgásszabadságra, ami a katonai/biztonsági készséget illeti, továbbá a politikai pozíciókba való választhatóság jogára. Nem minden demokráciában korlátozzák egyformán a fegyveres erők személyi állományának polgári jogait. A skandináv országokban vagy Németországban, illetve Hollandiában például a személyi állománynak joga van szakszervezetet alapítani, vagy ahhoz csatlakozni. Más országokban a fegyveres erők személyi állománya csak képviselői szervezetekhez csatlakozhat, vagy csak ilyeneket hozhat létre. A korlátozások azonban mindig pontosan körülrírásra kerülnek a vonatkozó törvényekben, és mindig közvetlenül a személyi állomány adott beosztására és a nemzetbiztonságra vonatkozik.

Katonai képviselői szervezetek és szövetségek

Sok államban tilos az önkéntes vagy sorozott katonák érdekvédelmi szervezeteinek létrehozása, illetve az azokhoz történő csatlakozás. A katonai szakszervezetek elleni szokásos érv rendszerint az, hogy ezek alááshatják a fegyelmet és a rendet a fegyveres erőkon belül. Más országok azonban az emberi jogok európai egyezményének 11. cikke értelmében lehetővé teszik a hadsereg személyi állományának képviselői szövetségek megalakítását, illetve az azokhoz való csatlakozást, sőt katonai szakszervezetek létrehozását is engedélyezik. Ezek közé tartozik Ausztria, Belgium, a Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Németország, Magyarország, Írország, Luxemburg, Hollandia, Norvégia, Portugália, Oroszország, Szlovénia, a Szlovák Köztársaság, Svédország és Svájc. Ezekben az országokban a katonai szövetségek vagy szakszervezetek különböző, a szövetség típusától függő jogokkal rendelkeznek. Mindegyiknek joga van konzultálni a védelmi miniszterrel, sőt egyeseknek még az alkalmazás feltételeiről is jogukban áll tárgyalásokat folytatni. Ezek a szervezetek mindkét esetben a személyi állomány egészségügyi és biztonsági körülményeinek javítását segí-

tik, és támogatást nyújtanak az egyes tagoknak, például a személyi állomány és munkaadók közötti jogi vita esetén. Európában két átfogó szervezet létezik a fegyveres erők személyi állománya számára. Brüsszelben az EUROMIL az egyetlen olyan európai szervezet, melynek a fegyveres erők személyi állománya státuszra való tekintet nélkül tagja lehet. A másik ilyen átfogó európai szervezet a Sorkatonai Szervezetek Európai Tanácsa (ECCO), melynek Stockholmban van a székhelye.

63. sz. kiemelés

Az Európa Tanács ajánlása a fegyveres erők hivatásos tagjainak egyesülési jogaira vonatkozóan

- 1.) A parlamenti közgyűlés emlékeztet arra (...), hogy a fegyveres erők hivatásos tagjait normális körülmények között megilleti az egyesülési jog, kivéve a sztrájkhoz való jogot (...)
- 4.) Az elmúlt néhány év folyamán egyes tagállamok hadseregei a sorozásos rendszerről áttértek egy teljes mértékben hivatásos rendszerre. Ennek következményeképp a haderő személyi állománya egyre inkább „normális” alkalmazottnak tekinthető, akiknek a védelmi minisztérium a munkaadója, és akikre teljes mértékben ki kell terjeszteni azokat a munkavállalói jogokat, melyeket az emberi jogi európai egyezménye, illetve az európai szociális charta hozott létre.
- 5.) A fegyveres erők tagjai, mint „egyenruhás állampolgárok”, amikor a hadsereg nem vesz részt műveletekben, élvezzenek teljes szabadságot abban, hogy a demokratikus intézmények keretein belül szakmai érdekeik védelmére hivatott konkrét szervezeteket hozhassanak létre, azokhoz csatlakozzanak, illetve tevékenységükben aktívan részt vegyenek, miközben szolgálati kötelezettségüket ellátták.
- 6.) A haderő személyi állománya legyen felhatalmazva másokkal egyenlő jogok gyakorlására, amelyek magukban foglalják a törvényes politikai pártokhoz való csatlakozás jogát.
- 7.) A közgyűlés tehát javasolja, hogy a Miniszteri Bizottság hívja fel a tagállamok kormányait:
 - i. tegyék lehetővé a fegyveres erők tagjai és a személyi állomány számára képviseleti szövetségekbe történő szerveződésüket, melyek jogosultak arra, hogy a bérekkel és az alkalmazási feltételekkel kapcsolatos kérdésekről tárgyalásokat folytathassanak;
 - ii. szüntessék meg a jelenlegi fölösleges korlátozásokat, melyeket a fegyveres erők tagjainak egyesülési szabadságára vezettek be;
 - iii. tegyék lehetővé a fegyveres erők tagjainak és a személyi állománynak, hogy törvényes politikai pártokban tagságot vállaljanak;
 - iv. ezeket a jogokat illesszék bele a tagállamok katonai szabályzataiba és törvényeibe;
 - v. vizsgálják meg egy ombudsmani hivatal felállításának lehetőségét, amelyhez a személyi állomány a munkahelyi vagy más, a szolgálattal kapcsolatos vitás ügyekkel fordulhat.
- 8.) A közgyűlés ugyancsak felhívja a miniszteri bizottságot arra, hogy vizsgálja meg a felülvizsgált európai szociális charta szövegének felülvizsgálati lehetőségét az 5. cikk kiegészítése útján, amely így a következőképpen hangzana: „annak biztosítása és előmozdítása érdekében, hogy a munkások és



alkalmazottak szabadon hozhassanak létre helyi, országos vagy nemzetközi szervezeteket gazdasági és társadalmi érdekeik védelmére, s hogy e szervezetekhez csatlakozhassanak, a felek vállalják, hogy a nemzeti törvények ezt nem fogják akadályozni és a nemzeti törvények alkalmazása sem fogja gátolni ezt a szabadságot. Az, hogy jelen cikkben foglalt garanciák milyen mértékben vonatkoznak a rendőrség, illetve a fegyveres erők személyi állományára nemzeti törvényekben és rendeletekben kerül meghatározásra.”

1572 (2002) Ajánlás
Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés, 2002 szeptember 3

A kulcsfontosságú értékek és normák előmozdítása az oktatásban

A fegyveres erők személyi állománya oktatásának olyan hivatásos katonákat kell képeznie, akik elkötelezettek és felkészültek feladataik ellátására. Az oktatás legyen politikailag semleges, és semmiképpen sem tartalmazhat politikai ideológiát vagy propagandaelemeket. Tartalmazzon viszont tanfolyamokat a demokrácia, az alkotmányos, a nemzetközi és humanitárius jog, illetve az emberi jogok témaköreiben. A biztonsági és védelmi szektor oktatása és képzése a nemzetközi és humanitárius törvények, valamint a nemzetközi emberjogi törvények terén különösen fontos a demokratikus értékek előmozdítása szempontjából a szektoron belül. Annak érdekében, hogy megismerkedjenek a nemzetközi humanitárius törvényekkel a parlamenti képviselőknek szükségük lehet a „Nemzetközi humanitárius törvények betartása” című kézikönyvre, amelyet az Interparlamentáris Unió és a Nemzetközi Vöröskereszt adott ki 1999-ben (1. számú kézikönyv). Mind a Nemzetközi Vöröskereszt, mind pedig az ENSZ Emberjogi Bizottsága technikai segítséget nyújt azon államoknak, amelyek erősíteni kívánják képességeiket a nemzetközi humanitárius törvények és a nemzetközi emberi jogi törvények betartásának biztosítása terén.

A politikai semlegesség és a passzív részvétel

A biztonsági és védelmi szervezeteknek politikailag semlegesnek kell lenniük, így a politikai pártok nem folytathatnak kampányt a katonai létesítményeken belül. Míg egyes országokban a fegyveres erők aktív tagjainak engedélyezett a politikai párttagság vállalása, más államokban, főként a volt szocialista országokban, a személyi állomány nem csatlakozhat egyetlen politikai párthoz sem. Lengyelországban például a belügyminisztérium alkalmazottai – köztük a titkosszolgálatok vagy a rendőrség tagjai – számára tilos a politikai pártban való tagság. A legtöbb országban a fegyveres erők tagjai nem lehetnek országgyűlési képviselők sem. Másutt viszont, például Németországban vagy Hollandiában a fegyveres erők aktív tagjai is beválaszthatók a helyi vagy regionális közgyűlésekbe.

A biztonsági és védelmi szervezet, mint a társadalom tükré

A védelmi szervezeteken belül elvileg minden pozíció nyitva kell álljon minden állampolgár számára, nemre, politikai meggyőződésre, osztályra, fajra vagy vallásra való tekintet nélkül. A kiválasztás a „megfelelő embert a megfelelő helyre” elv alapján

történjen. Sok országban megértették, hogy a biztonsági és védelmi szervezetek személyi állománya – főként a rendőrség és a fegyveres erők – a társadalom tükrében kell, hogy szolgáljanak. Ezekben az országokban külön politikákat alakítanak ki annak érdekében, hogy azokat a szociális csoportokat is pályázatra ösztönözzék, amelyek a biztonsági és védelmi szervezetekben alulreprezentáltak.

A törvénysértő vagy jogosulatlan parancs megtagadásának szabályozása

Minden biztonsági és védelmi szervezet státuszát, hatáskörét, működését, együttműködését, feladatait, jelentési kötelezettségeit és felügyeletét törvények szabályozzák. A védelmi szervezetek csak azokkal a hatáskörökkel rendelkeznek, amelyeket törvény tartalmaz. A haderők tekintetében az olyan speciális törvények, mint például a fegyveres erők tagjaira vonatkozó törvény, illetve a katonai büntető törvénykönyv pontosan meghatározzák azoknak a parancsoknak a körét, amelyeket a katonáknak kötelező végrehajtaniuk. Sok országban ezek a törvények minden parancsnokot köteleznek arra, hogy vegye figyelembe a törvényességet parancsai kiadásakor, tehát így módon korlátozzák a parancsnok hatáskörét. Ebből következően a beosztottak kötelesek megtagadni a törvénysértő parancsokat: senki sem igazolhatja cselekedetét azzal, hogy olyan parancsra hivatkozik, amelyben bűncselekmény elkövetésére utasítják. A fegyveres erők tagjai ezen kívül nem kötelesek végrehajtani a parancsot, ha az nem kapcsolódik a szolgálathoz, vagy sérti az emberi méltóságot. Ez azt jelenti, hogy az egyes katonák mindig egyéni felelősséggel tartoznak cselekedeteiért, még akkor is, ha azt előjárói utasítására hajtja végre.

A katonai felső vezetést ösztönözni kell, hogy mutasson példát és nyilvánosan deklarálja: a katonák antidemokratikus, alkotmányellenes vagy erkölcsstelen parancsai és cselekményei tiltottak. Különösen fontos ez az egykori katonai diktatúrák fegyveres erői esetében. Azt követően például, hogy Argentína visszatért a demokráciához, az argentin fegyveres erők tábornokai bejelentették, hogy „a cél nem szentesíti az eszközt”, valamint hogy „aki erkölcsstelen parancsot ad ki, vagy hajt végre, törvényt sért”. Ezekkel a nyilatkozatokkal a legfelső vezetés egyértelművé tette, hogy minden egyes katonát személyes felelősség terhel a bűncselekményekért és törvényteleniségekért, és nem védekezhet azzal, hogy előjárói (törvénysértő) parancsait teljesítette.

Ehhez kapcsolódik a büntetés elkerülésének megakadályozása és az ellene folytatott küzdelem, biztosítva minden, a szakterületen elkövetett szabálytalanságnak, illetve a nemzetközi humanitárius törvények és az emberi jogok megsértésének szankcionálását az illetékes közigazgatási, illetve bírósági szervek útján.

A biztonsági és védelmi szervezetek legfelső vezetésének kinevezési kritériumai

A védelmi szervezetek vezető tisztségviselőit, például a fegyveres erők vezérkari főnökét vagy a titkosszolgálatok vezetőit, a kormány vagy a honvédelmi miniszter nevezi ki. Egyes országokban ezeket a magas rangú kinevezéseket parlamenti vita és/vagy jóváhagyás előzi meg. Bár a vezető tisztségviselőket a civil politikai vezetés nevezi ki, a kiválasztási folyamatban a szakmai szempontok játsszák a főszerepet.

Civilek a biztonsági és védelmi szervezetek csúcsvezetésében

Végül, de nem utolsósorban a jó kormányzás szempontjából a biztonsági és védelmi szervezetek, például a fegyveres erők csúcsvezetésében legyenek civilek. Ennek fő oka az, hogy az illetékes miniszternek nemcsak tábornokok, hanem civilek tanácsai-ra is szüksége van a kiegyensúlyozott döntéshozatali folyamat biztosítása érdekében.

Szakmai éthosz

A szakmai munka éthosza a gyakorlatokon, szabályokon és politikákon alapszik. A fegyveres erők tagjai önkéntesen, az alkotmány szellemében működjenek együtt az állami intézményekkel, szenteljék magukat a köz szolgálatának, szolgálatukat hatékonyan és hatásosan lássák el és ne éljenek vissza hatalmukkal, a rájuk bízott közpénzeket pedig megfelelő módon használják fel. Nagyon fontos, hogy a szakma éthosznak önkéntes alapon feleljenek meg, ne pedig kizárólag a kényszer hatására. Az önkéntes jogkövető magatartás azt jelenti, hogy a fegyveres erők tagjai pozitív módon viszonyulnak az alkotmányhoz és a nemzeti intézményekhez, mivel elfogadják a társadalom demokratikus értékeit.

Számos országban fogadtak el a fegyveres testületek tagjainak viselkedését szabályozó magatartáskódexet. A német fegyveres erők szakmai erkölcsiségére a 64. sz. kiemelés tartalmaz példákat.

64. sz. kiemelés

Vezetés és polgári oktatás a német fegyveres erőkben: az „Innere Führung” elvei

„(...) A második világháború után a Bundeswehr létrehozása körüli viták folyamán az Innere Führung koncepciója (erkölcsös vezetés és polgári oktatás) a hadseregreform olyan módjának tűnt, melynek segítségével a korábbi hagyományoktól való tudatos eltávolodás következhetett be. (...) Általánosan elfogadott tény, hogy az Innere Führung elvei biztosítják az alapvető irányvonalakat a Bundeswehr belső szervezetének és a haderőnek az államba, illetve társadalomba történő integrációja számára.

(...) Az Innere Führung célja a személyi állomány személyiségi jogai és polgári szabadságjogai, illetve katonai kötelességei között felmerülő konfliktusok és feszültségek elviselhető szintre való csökkentése. Az előljáró tisztek vezetői magatartását hassa át az emberi méltóság tiszteletben tartása – alkotmányos rendünk alapja (...).

Kifelé a cél a Bundeswehr, mint intézmény, illetve a személyi állomány, mint állampolgárok integrációjának támogatása az államba és a társadalomba. A cél, szétoszlatni azt az aggodalmat, hogy a Bundeswehr „állam lehet az államban” – amely veszélyt minden fegyveres erő magában hordozza (...).

Az Innere Führung célkitűzései:

- ▷ Teljes mértékben tudatosítani a személyi állománnyal a Bundeswehr politikai és jogi alapjait, katonai misszióinak célját és jelentőségét;
- ▷ Előmozdítani a Bundeswehr és személyi állománya integrációját az államba és a társadalomba, továbbá nagyobb nyilvánosságot biztosítani missziói számára;

- ▷ Fokozni a személyi állomány hajlandóságát arra, hogy a szolgálatot öntudatosan végezze, és fenntartsa a fegyelmet és összetartást a fegyveres erőn belül;
- ▷ Biztosítani, hogy a fegyveres erők belső struktúrája az emberi méltóság, a jog- és alkotmányos rend tiszteletben tartására épüljön, hogy elősegítse a fegyveres erők misszióinak hatékony végrehajtását.

Az Innere Führung lényegét és célkitűzéseit a haderő napi életében törvények, parancsok és szolgálati szabályzatok rögzítik (...)

Forrás: www.bundestag.de

Nemzetközi szinten ezidáig két magatartási kódex kialakítására került sor, amelyek hivatkozási alapot teremtenek a demokratikus társadalmak fegyveres erői tagjainak szakmai éthosza számára. Először 1996-ban, amikor a Közgyűlés elfogadta a rendvédelmi tisztségviselők nemzetközi kódexét (lásd 65. sz. kiemelés). A kódex általános jellegű és nemcsak az egyenruhásokra vonatkozik, hanem a rendvédelmi szervek valamennyi tisztségviselőjére.

65. sz. kiemelés

A rendvédelmi tisztségviselők viselkedési kódexe

Elfogadva a Közgyűlés 1979. december 17-i 34/169 sz. határozatával

- 1. cikk** – A rendvédelmi tisztségviselők a törvény által rájuk rótt kötelelességüket mindig teljesítsék, szolgálják a közösséget, és nyújtsanak védelmet mindenkinek a törvénytelen ségek ellen a hivatásuk által megkövetelt magas fokú felelősséggel összhangban.
- 2. cikk** – Kötelelességük ellátása során a rendvédelmi tisztségviselők tartásukat tiszteletben és védjék az emberi méltóságot, és támogassák minden személy emberi jogait.
- 3. cikk** – A rendvédelmi tisztségviselők csak akkor alkalmazzanak erőt, amikor az feltétlenül szükséges és csak a kötelelességük ellátásához szükséges mértékben.
- 4. cikk** – A birtokukban levő bizalmas jellegű anyagokat a rendvédelmi tisztségviselők kezeljék bizalmasan, kivéve, ha szolgálatuk ellátása azt megkívánja vagy az igazságszolgáltatás erről másként nem rendelkezik.
- 5. cikk** – Rendvédelmi tisztségviselő nem okozhat, folytathat vagy tolerálhat semmiféle kínzást vagy más durva, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést, és nem hivatkozhat előjárói parancsra, rendkívüli helyzetre – például hadiállapotra, háborús veszélyre, nemzetbiztonsági fenyegetésre, belpolitikai bizonytalanságra vagy más egyéb veszélyhelyzetre – kínzás vagy más durva, embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés indoklásaként.
- 6. cikk** – A rendvédelmi tisztségviselők biztosítsák az őrizetükben levő személyek egészségének maximális védelmét, és szükség esetén gondoskodjanak az azonnali orvosi segítségnyújtásról.
- 7. cikk** – A rendvédelmi tisztségviselők nem követhetnek el, semmiféle korrupciós cselekményt. Következésképpen fel kell lépniük, és küzdeniük kell minden ilyen cselekmény ellen.

8. cikk – A rendvédelmi tisztségviselők tartsák tiszteletben a törvényt és jelen kódexet. Továbbá, legjobb képességeik szerint akadályozzák meg és következetesen lépjenek fel ezek bármilyen megsértése ellen. Ha a rendvédelmi tisztségviselőkben alapos gyanú merül fel jelen kódex megsértésére, vagy ennek lehetőségére, jelentsék az ügyet a felettes szerveknek, és ha szükséges más, a megfelelő hatáskörrel felruházott hatóságoknak vagy szervezeteknek.

Forrás: Jelen kódex minden cikke tartalmaz olyan magyarázatokat, amelyek a kiegészítésből kimaradtak. A teljes dokumentum a www.un.org weboldalon található.

A második viselkedési kódex a biztonság politikai-katonai aspektusaira vonatkozó viselkedési kódex (lásd 66. sz. kiemelés), melyet az EBESZ fogadott el. Ez a biztonsági és védelmi szektor minden szervezetének tagjára vonatkozik, és útmutatást kínál a fegyveres erők személyi állománya számára. Rögzíti, hogy a személyi állománynak be kell tartania a törvényesség, demokrácia és semlegesség elveit, tiszteletben kell tartania az emberi jogokat és a nemzetközi humanitárius törvényeket. Rámutat, hogy a fegyveres erők tagjai egyénileg felelősségre vonhatók a humanitárius törvények megsértéséért. Olyan kérdésekkel is foglalkozik azonban, amelyeket rendszerint egy-egy állam saját törvényhozásának hatáskörébe utalnak. Ez a kódex tehát kulcsfontosságú előrelépést jelent egy olyan területen, amelyet eddig a nemzetállam privilégiumaként gondosan őriztek. Azóta, hogy az EBESZ tagállamai 1994-ben aláírták a kódexet, az EBESZ tagországok folytatják csapataik toborzási, oktatási, képzési és vezetési normáinak tökéletesítését. Ez a kódex egyik fontos eleméhez kapcsolódik, amely leszögezi, hogy a fegyveres erők további professzionalizálódását összhangba kell hozni a fegyveres erők megfelelő demokratikus ellenőrzésével.

66. sz. kiemelés

Az EBESZ-nek a biztonság politikai-katonai aspektusaira vonatkozó viselkedési kódexe (1994): kulcselemek

- ▷ a belügyi erők átfogó koncepciója, mely magában foglalja a titkosszolgálatokat, a félkatonai szervezeteket és a rendőrséget. Ezek a rendelkezések az állami kötelességévé teszik, hogy a demokratikus törvényességgel felruházott hatóságokon keresztül ezeket az erőket hatékony demokratikus ellenőrzés alatt tartsa (20-21. §-ok);
- ▷ a védelmi költségvetés törvényhozói jóváhagyásának biztosítása és a katonai kiadások mérséklésére irányuló lépések ösztönzése. A fegyveres erőkre vonatkozó információk átláthatósága és nyilvánossága (22. §);
- ▷ a fegyveres erők politikai semlegessége (23. §); a fegyveres erők tagjai személyesen felelősségre vonhatók a nemzetközi humanitárius törvények megsértéséért (31. §);
- ▷ a fegyveres erők parancsnoksága, létszáma, kiképzése és felszerelése békeidőben és háború idején egyaránt feleljen meg a nemzetközi törvények rendelkezéseinek (31. §);
- ▷ az erő alkalmazása belbiztonsági feladatok végrehajtása során legyen arányos a helyzet súlyosságával. A fegyveres erők megfelelőképpen gondoskodjanak a polgári személyek sebesülésének, illetve vagyontárgyaik sérülésének elkerüléséről (36. §);

- ▷ a fegyveres erők alkalmazása nem korlátozhatja a polgárok emberi és állampolgári jogainak törvényes és békés gyakorlását, és nem foszthatja meg őket nemzeti, vallási, kulturális, nyelvi vagy etnikai identitásuktól (37. §).

Forrás: EBESZ viselkedési kódex, VII. és VIII. rész. Lásd: EBESZ weboldal: www.osce.org és http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130

Katonai törvénykezés

A katonai fegyverem iránti igények számos olyan feltételre alapulnak, melyek a katonai feladatok rendkívüli jellegéből fakadnak. A katonai közösség véleménye például jelentősen eltér a bűnös viselkedésről, mint a civil közösségé. Egy polgári alkalmazott ellen nem indul büntető eljárás azért, mert otthagyja munkahelyét, vagy mert képtelen munkáját megfelelőképpen ellátni. Munkaadója elbocsáthatja ezt az alkalmazottat hanyag munkavégzése miatt, és megtagadhatja tőle az ajánlólevelet más munkahelyre, de nem fordul a büntetőbírósághoz ebben az ügyben. A fegyveres erők tagjai azonban büntető eljárást kockáztatnak, ha elhagyják szolgálati helyüket, vagy nem hajtják végre feladatukat a specifikus szabványoknak és követelményeknek megfelelően. Az ilyen viselkedés nemcsak a szolgálat színvonalát veszélyezteti, de a fegyveres erők más tagjainak biztonságát és jólétét is kockára teszi. A civil társadalomban ismeretlen egyéb katonai szabálysértések a következők: hamis adatokkal történő szolgálatvállalás, dezertálás, engedély nélküli eltávozás, hiányzás, előjáró tiszt iránti tiszteletlenség, zendülés, az ellenség segítése, alvás szolgálat közben.

Ez a kérdés kulcsfontosságú problémákat vet fel arra vonatkozólag, mi kerüljön a katonai törvénykezés és mi a civil törvénykezés hatálya alá. Elvileg a katonai bíróságokat korlátozott módon kellene alkalmazni és a polgári bíróságok ítélezéseinek a lehető legnagyobb teret kellene engedni. A katonai bíráskodást azokra a bűncselekményekre kell korlátozni, melyek elkövetésére katonai feladat végzése közben került sor, a katonai büntetőtörvénykönyvnek pedig a lehető legkisebb átfedésben kell lennie a polgári büntetőjog területeivel.

Fontos hangsúlyozni, hogy a legtöbb országban a katonai bíróságok nem képezik a jogrend részét, hanem adminisztratív bíróságok a fegyveres erők szférájában és a végrehajtó hatalom struktúrájához tartoznak. Ez azt jelenti, hogy a katonai bírák kinevezése gyakran nem az alkotmányos rendelkezések szerint történik, amely pedig a bírák kinevezésének általános követelménye. Nem szabad azonban megfeledkezünk arról, hogy a katonai bíróságokat minden esetben a törvényhozásnak kell felügyelnie. Számos országban ez polgári fellebbviteli bíróságok létrehozása útján történik, amelyek a katonai ítélezés fellebbviteli szintjét képezik.

Mit tehet Ön országgyűlési képviselőként?

Biztosítsa, hogy:

- 1.) a fegyveres erők tagjai hűségesküjüket az alkotmányra, a jogállamiságra és az állami intézményekre tegyék le, ne pedig egyénekre.
- 2.) az oktatás előmozdítása olyan kulcsfontosságú értékek és normák területén is végbemenjen, mint a demokrácia, a polgári jogok és a humanitárius törvények, amelyek a katonai kiképzés alapvető részét képezik.
- 3.) katonatisztek ne lehessenek parlamenti képviselők.
- 4.) az új katonák és tisztek kiválasztása a szakmai kritériumokra épüljön.
- 5.) a törvénytisztelő (bűntisztelő), illetve jogosulatlan parancsoknak a fegyveres erők tagjai által történő megtagadása legyen legalizált.
- 6.) a katonai éthoszt önkéntes engedelmesség jellemezze, amelyet megfelelő viselkedési kódex támogat.
- 7.) a katonai törvénykezés hatásköre a lehető legkorlátozottabb legyen, a katonai bíróságok döntései pedig mindig megfellebbezhetők legyenek a polgári büntetőbíróságokon.
- 8.) a biztonsági és védelmi szervezetek legyenek elszámoltathatók – törvényesen és gyakorlatilag is – az állam minden egyes alkotmányos eleme előtt (lásd följebb a fegyveres erők tagjainak egyéni elszámoltathatóságáról) és hogy a biztonsági és védelmi szervezetek belső elszámoltatási mechanizmusáról törvények rendelkezzenek, lehetővé téve az esetleges visszaélések és nyilvános panaszok belső kivizsgálását és a felelősök megbüntetését; ügyeljen arra, hogy ezek a mechanizmusok a gyakorlatban is működjenek, és hatékonyan funkcionáljanak. Gondoskodjon arról, hogy a parlament rendeljen el független vizsgálatokat és biztosítsa, hogy a gyanúsítottak törvény elé kerüljenek.

A fegyveres erők tagjainak állampolgári jogai

- ▷ Törvény által korlátozza a fegyveres erők tagjainak állampolgári jogait a (katonai) készenlét és a testületek politikai semlegességének biztosítása érdekében.
- ▷ Ugyanakkor ne feledkezzen meg arról sem, hogy az állampolgári jogok bármilyen korlátozásának közvetlenül kell kapcsolódnia a biztonsági és védelmi szervezetek speciális jellegéhez és feladataihoz, vagyis az erő alkalmazásának társadalmon belüli monopóliumához.
- ▷ Az állampolgári jogok korlátozásának elfogadását hatékony csatornákon keresztül kompenzálni kell.

Engedelmesség

- ▷ Törvény által biztosítsa, hogy a fegyveres erők tagjai, ide értve a sorállományúakat is, kötelező jelleggel tagadják meg a jogsértő, vagy etikátlan parancsokat, illetve azokat a parancsokat, melyek ellentmondanak a nemzetközi emberi jogoknak és a humanitárius törvények normáinak.
- ▷ Biztosítsa, hogy ez a kötelezettség a biztonsági és védelmi szervezetek belső fegyelmi rendszereiben is megjelenjen.

Visszaélések és korrupció

- ▷ Haladéktalanul cselekedjen, amennyiben botrányok vagy visszaélések történnek – például korrupció vagy erőszak – a biztonsági és védelmi szervezetek állományán belül.
- ▷ Biztosítsa a megfelelő mélységű vizsgálatok lebonyolítását, és amennyiben lehetséges és szükséges azt is, hogy az illetékes testületek megfelelő szankciókat hozzanak, és azokat késedelem nélkül alkalmazzák.
- ▷ Hozzon olyan törvényeket, amelyek tiltják a katonaság és egyéb biztonsági és védelmi szervezetek személyi állományának, hogy másodállást vállaljanak, vagy kereskedelmi tevékenységet folytassanak, akár személyesen, akár csoportos/szervezeti formában.

Személyzeti politika a biztonsági és védelmi szektorban

A katonai szolgálat olyan foglalkozás, amelynek speciális vonásai vannak, például a testi épség kockáztatása, rendszeres áthelyezések, gyakori távollét a családtól stb. A parlamentek legyenek tisztában azzal, hogy a katonai szolgálat „nem egy foglalkozás a sok közül”. A megfelelő személyügyi irányítás – mely magában foglalja a megfelelő toborzást, kiválasztást, illetményezést, oktatási és jutalmazási rendszert – alapvető fontosságú egy olyan professzionális biztonsági és védelmi szektor kialakítása szempontjából, amely ragaszkodik a demokratikus elvekhez, és tiszteletben tartja a jogállamiságot és a civil szféra elsődlegességét.

A parlamenteknek feladata a hivatásos biztonsági és védelmi szervezetek létrehozásának és fenntartásának felügyelete. Biztosítaniuk kell, hogy a személyügyi irányítás tervezése és megvalósítása demokratikus és hivatásos állomány létrejöttéhez vezessen. Továbbra is figyelemmel kell kísérniük, hogy az állam tisztességes munkaadóként viselkedik-e a fegyveres erők tagjaival szemben a fizetés, a munkafeltételek, a juttatások, a nyugdíjak stb. tekintetében.

67. sz. kiemelés

Személyzeti politika: fő szempontok a parlamenti képviselők számára

A parlamenteket tájékoztatni kell a biztonsági és védelmi szervezetek személyügyi vezetésének kérdéseit érintő kormányjavaslatok következő pontjairól:

Általános politikai kérdések

- ▷ Kapott-e a parlament felkérést a biztonsági és védelmi szervezetek személyügyi politikájának jóváhagyására akár az éves költségvetési javaslat részeként, akár pedig különálló dokumentum formájában?
- ▷ Realisztikusak-e és megengedhetők-e a költségvetés és a nemzetgazdaság szempontjából a személyi állományra és a szervezetei struktúrára vonatkozó irányelvek?

Létszám és általános feltételek

- ▷ Rögzíti-e a parlament a fegyveres erők, a rendőrség, illetve a titkosszolgálatok maximális létszámát?
- ▷ Maximalizálja-e a parlament az egyes rendfokozatok létszámát?
- ▷ Nyilvános-e a személyügyi politika valamennyi aspektusa?
- ▷ Megkap-e a parlament minden releváns információt az egyes rendfokozatok összlétszámáról, a fizetésekről, a funkciókról, az üresedésekről stb.?

- ▷ Kezeli-e a biztonsági és védelmi szektor reformpolitikája az elbocsátások szociális következményeit?

Toborzás és kiválasztás

- ▷ Nyitottak-e a beosztások minden állampolgár számára, ideértve a nőket is, és ha igen rögzíti-e ezt törvény?
- ▷ Működik-e a nyílt toborzórendszer a biztonsági és védelmi szervezetek számára, szemben a zárt toborzási rendszerrel, melyben csak a társadalom meghatározott csoportjai jelentkezhetnek egy beosztásra?
- ▷ Alkalmaznak-e a jelöltek kiválasztásánál szakmai kritériumokat?
- ▷ Vannak-e nagy számban megüresedett beosztások a biztonsági és védelmi szervezeteken belül?
- ▷ A kezdeti kiválasztás után nagyarányú-e a lemorzsolódás?

A szolgálat

- ▷ Érvényesül-e a gyakorlatban az a vezérelv, hogy a személyi állományt az érdem és a minőség alapján toborozzák és léptetik elő?
- ▷ Működik-e egy folyamatos szakmai értékelési rendszer?
- ▷ Átlátható, objektív és igazságos-e a rendszer?
- ▷ Biztosítanak-e vonzó és motiváló karrierlehetőséget a biztonsági és védelmi szervezetek?
- ▷ Tilos-e a személyi állománynak más fizetett munkát vállalnia?
- ▷ Van-e a magasabb rangú és beosztású parancsnokoknak gyakorlati tapasztalata és teljesítenek-e szolgálatot békemissziókban külföldön?
- ▷ Konzultál-e a védelmi miniszter vagy más a kérdésben szerepet játszó miniszter a parlamenttel vagy annak illetékes bizottságával a magasabb beosztásokba történő kinevezések esetén, például a vezérkari főnök kinevezésekor?

Az illetményrendszer

- ▷ A fegyveres erők személyi állományának illetménye elég magas-e a más foglalkozásban elérhető fizetéshez viszonyítva, lehetővé teszi-e a biztonsági és védelmi szervezetek számára, hogy a munkaerőpiacon versenyre keljenek a magánvállalatokkal?
- ▷ Időben történik-e az illetmények kifizetése?
- ▷ A személyi állományt érdeme és minősége szerint jutalmazták-e?
- ▷ Hatással van-e a személyi állomány tagjainak valós teljesítménye az illetményére?
- ▷ Átlátható-e az illetményrendszer az állomány, illetve a nyilvánosság számára?
- ▷ Milyen problémák merültek fel a nyugállományba helyezéssel, illetve a nyugdíjrendszerrel kapcsolatosan?
- ▷ Megfelelő-e az aktív szolgálatot teljesítők fizetésével és javadalmazásával összehasonlítva a nyugdíjrendszer? Mit nyernek és mit veszítenek a személyi állomány tagjai nyugállományba vonulásuk esetén?

Mit tehet Ön országgyűlési képviselőként?

A biztonsági és védelmi szervezetek állományának létszáma és feladatai

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a fegyveres erők részére szabott feladatok, valamint személyi állományuk létszáma megfeleljen a nemzetgazdasági erőforrásoknak.

A biztonsági és védelmi szervezetek személyi állományának illetménye

- ▷ Bizonyosodjon meg arról, hogy a személyi állomány illetménye gazdaságilag fenntartható legyen, ugyanakkor a lehető legnagyobb mértékben legyen versenyképes a munkaerőpiacon és biztosítsa a tisztességes megélhetést.
- ▷ Győződjön meg arról, hogy az illetmények rendszeresen kifizetésre kerüljenek.
- ▷ Ne feledkezzen meg arról, hogy a nem megfelelő fizetések a biztonsági és védelmi szervezeteket nem teszik vonzóvá, és a fiatal jól képzett jelentkezőket elriasztják.
- ▷ Ne feledje, hogy adott környezetben a fizetések nem megfelelő szintje és/vagy rendszertelen kifizetése oda vezethet, hogy a biztonsági és védelmi szervezetek korrupcióba keveredhetnek, sőt erőszak és bűncselekmények üthetnek fel fejüket soraik között.
- ▷ A biztonsági és védelmi szervezetek tagjainak és vezetőinek anyagi előnyei és előjogai nem hozhatnak létre olyan körülbástyázott és meggyökeresedő érdekeket, amik arra ösztönözik e szervezeteket, hogy politikai befolyásra tegyenek szert. Az előnyök és előjogok legyenek nyilvánosak és legyenek egyensúlyban a többi kormányalkalmazottnak nyújtott pénzügyi előnyökkel és előjogokkal. A kedvezmények legyenek arányosak azokkal a speciális feltételekkel és azzal a kockázatos szolgálattal, amelyeket a személyi állomány tagjaitól a műveletek területén elvárnak.
- ▷ Győződjön meg arról, hogy kielégítő nyugdíjrendszer működik.

A sorozás és lelkiismereti alapon való szolgálatmegtagadás

Csaknem valamennyi ország alkotmánya tartalmaz olyan rendelkezést, mely szerint az állam védelme minden állampolgár erkölcsi kötelezettsége és felelőssége. Bizonyos országokban ez a kötelesség törvény által előírt kötelezettség, amelynek célja az, hogy minden állampolgár álljon készen a fegyveres erőkhöz történő szolgálatra, amikor a nemzeti kormány azt szükségesnek ítéli. A sorozás, a kötelező katonai szolgálat (főként a férfiak számára) gyakran benne foglaltatik az alkotmányban, és mindig vonatkozik rá külön törvény is, amely pontosítja az alábbiakat:

- ✓ ki alkalmas a kötelező katonai szolgálatra
- ✓ a katonai szolgálat időtartama;
- ✓ a halasztási/felmentési lehetőségek;
- ✓ toborzási eljárások;
- ✓ a behívás elkerülésének büntetése;
- ✓ az alsó és felső korhatár.

Ezen kívül a legtöbb országban külön törvény gondoskodik a fegyveres szolgálat megtagadásának a jogáról, azaz a lelkiismereti okokból történő szolgálatmegtagadásról, illetve az alternatív szolgálatról.

A sorozásos rendszer hasznossága és kívánatossága

Sok országban változatlanul sorozott hadseregek vannak. Ennek egyik fontos oka, hogy ezekben az országokban a hadkötelezettséget a demokrácia és a nemzeti kultúra egy értékes elemének tekintik. Ma azonban a hadkötelezettséget világszerte számos országban támadják. A vita során megkérdőjeleződik a sorozásos rendszer hasznossága és kívánatossága egy olyan modern katonai szervezetben, amely új típusú fegyveres konfliktusokra készül fel. Több ország már beszüntette, vagy a közeljövőben tervezi beszüntetni a sorozásos rendszert; még Franciaországban is rendszer megszüntetéséről határoztak 2001-ben, pedig az újkori történelem sorozásos rendszere ott született meg. Egyes vélemények a tömeghadseregek végét jósolják, valamint azt, hogy ezt az erőt egy önkéntesekből toborzott haderő fogja felváltani, amely kis létszámú, magas műszaki színvonalon áll és mobil.

68. sz. kiemelés

A katonai szolgálat a világban

Sorkötelezettség: a legtöbb országban a sorkötelezettség alsó korhatára 18 év, ám bizonyos országokban ez 16, 17, 19 vagy 20. Napjainkban számos országban nők is teljesíthetnek sorkatonai szolgálatot.

Szolgálati idő: rendszerint 6 hónaptól 3 évig terjed.

Lelkiismereti okokból történő szolgálat megtagadás és alternatív szolgálat: az országok körülbelül felében fogadják el a lelkiismereti alapon történő szolgálat-megtagadást és rendelkeznek alternatív szolgálati struktúrával.

A katonai szolgálat megtagadását a legtöbb esetben börtönbüntetéssel sújtják.

Forrás: Report of the Secretary-General prepared pursuant to Commission resolution 1995/83, UNCHR, 1997. E/CN.4/1997/99

A sorozásos rendszer pozitív és negatív aspektusai

A sorozásos rendszer pozitív és negatív aspektusainak elemzése során a parlamenti képviselők a következőket vehetik figyelembe:

Miért kell fenntartani a sorozásos rendszert?

A sorozásos rendszer mellett szóló konkrétabb érvek a következőket tartalmazzák:

- ✓ A sorozásos rendszert gyakran társítják a demokrácia elvével, mert ez törvényes kötelezettsége és erkölcsi felelőssége minden egyes (leginkább férfi) állampolgárnak és minden érintettet egyenlőként kezel: a szolgálat mindenki számára kötelező, függetlenül osztályától, fajától, sőt egyes országokban ez a kötelezettség az állampolgár nemétől is független, mivel a sorkötelezettség a nőkre éppúgy kiterjed, mint a férfiakra.
- ✓ A sorkatonák ugyancsak egyenruhás állampolgárok, akiknek jelenléte segít annak megakadályozásában, hogy a fegyveres erők úgy működjenek, mint „állam az államban”. A sorkötelezettség tehát úgy tekinthető, mint a társadalom és a fegyveres erők közötti demokratikus kapcsolat.
- ✓ Általánosságban a sorozott hadseregek olcsóbbak, mint az önkéntes hadseregek, mivel a sorállományú katonák illetménye sokkal alacsonyabb az önkéntes katonák fizetésénél.

A sorkatonai szolgálat összekovácsolja a társadalom különböző rétegeiből és az ország különböző vidékeiről érkező embereket. A sorkatonák tehát különböző képzettségi háttérrel és munkatapasztalattal kerülnek a fegyveres erőkbe, hiszen a könyvelőtől vagy a mérnöktől a csőszerelőig vagy a földművesig sok mindenki megtalálható köztük. A fegyveres erők ezeket a szakképzettségeket és munkatapasztalatokat nagyon jól fel tudják használni, akár békemissziókban is – amennyiben sorkatonák részvétele ilyen missziókban engedélyezett –, ahol a fegyveres erők hozzájárulnak a konszolidáció fázisában lévő ország infrastruktúrájának és intézményeinek felépítéséhez.

Miért kell véget vetni a sorkatonai szolgálatnak?

A világ számos pontján a sorkatonai szolgálat terén végzett kutatásaink azt mutatják, hogy a tömeghadseregek – és következésképpen a sorkatonai szolgálat – végét a következő alapvető okok indokolják:

- ✓ az elmúlt 25 év folyamán, de különösen a hidegháború végét követően, számos ország fegyveres ereje lett kisebb, ami az aktív szolgálatot teljesítő sorkötelesek kisebb arányát eredményezte (ez azután néha nyilvános elégedetlenséghez vezetett a sorkötelezettség terheinek igazságtalan elosztása miatt). Az euroatlanti térség országai különösen nagymértékben csökkentették hadseregeik létszámát. Az afrikai és ázsiai országok úgy tűnik kisebb mértékben használják fel a békeosztalékot hadseregeik karcsúsítására a hidegháborút követően.
- ✓ A fegyveres erők mindinkább professzionálissá válnak, és egyre jobban függenek a fejlett technológiától. Gyakran hosszú kiképzésre van szükség ahhoz, hogy a katonák elsajátíthassák a bonyolult, modern fegyverrendszerek kezelését. Mivel a sorkatonák rendszerint nem szolgálnak eléggé hosszú ideig ahhoz, hogy ezeket a rendszereket megismerhessék, a hadseregek egyre inkább profi, önkéntes katonákra támaszkodnak.
- ✓ A békemissziók nemcsak alapvető katonai jártasságokat igényelnek, de tárgyalási és más készségeket is. Számos sorkatona túl rövid ideig szolgál ahhoz, hogy olyan jártasságra és tapasztalatokra tegyen szert, amelyre szükség van egy bonyolult békétámogató művelet végrehajtása során egy konszolidálódó társadalomban.
- ✓ Egyes országokban az alkotmány a sorkatonák alkalmazását az ország területének védelmére korlátozza és tiltja külföldön történő bevetésüket.

69. sz. kiemelés

A sorkatonák zaklatása

A katonai szolgálat folyamán gyakran alakul ki egy informális hierarchia az újoncok és az öreg katonák között. Ez az informális hierarchia fontos, mivel az idősebb katonák tanítják az újoncokat a szabályokra és a katonai hagyományokra, s így alakítja a haderő társadalmi szerkezetét. Sok esetben azonban az öregebb katonák visszaélnék az informális hierarchiával és saját egyéni hasznukra fordítják azt, amikor az újoncokat rákényszerítik, hogy végezzék el helyettük a feladatokat, illetve zaklatják őket. Ha a tisztek nem tartják megfelelően kézben a helyzetet, az teljesen kicsúszhat az ellenőrzés alól, és olyan szituációt eredményezhet, amelyben az újoncokat gyakran éri zaklatás, fizikai erőszak és megfélemlítés. A Sorkatonai Szervezetek Európai Tanácsa szerint (ECCO) a fiatal sorállományú katonák számára a legnagyobb probléma a zaklatás, ami néha komolyabb sérülésekhez is vezethet, s melynek következménye tartós károsodás vagy akár halál, illetve öngyilkosság is lehet. A sorkatonák és a katonai szolgálat jó hírnevének védelme érdekében a zaklatást a tisztek által gyakorolt szigorú ellenőrzés alkalmazásával meg kell előzni. Ezen kívül belső és külső felügyeleti intézményeknek kell kivizsgálniuk a szélsőséges eseteket és helyreállítaniuk a törvényes rendet a katonai szolgálaton belül.

Forrás: Ilona Kiss, *Rights of Conscripts in Peace Time*, 2001 a www.dcaf.ch weboldalon, és az ECCO (lásd a sorkatonák jogainak fekete könyve Közép-Kelet Európában, 1996 – <http://www.xs4all.nl/~ecco/>)

A szolgálat lelkiismereti alapon való megtagadása és az alternatív szolgálat

Egyesek a haza védelmének kötelezettségét más erkölcsi alapokról, például vallási szempontokból („ne ölj”) vagy személyes meggyőződésből kiindulva (erőszakmentesség) kérdőjelezzik meg. Ennek következtében ezek az emberek nem ritkán súlyos büntetéseket szenvednek el, sőt akár halálos ítéletet is kimondhatnak rájuk az állam parancsainak megtagadása miatt.

Az elmúlt évszázad második felében alakult ki az az elképzelés, hogy az egyénnek jogában áll megtagadnia a fegyveres erőkhöz való csatlakozást, illetve a fegyverviselést, és ez a gondolat széles körben elfogadásra talált; számos országban még törvénybe is foglalták. Ez a tendencia bizonyos államokban egybeesett a kötelező katonai szolgálat végével (Nagy Britannia, Németország, Írország, Hollandia, Belgium, Luxemburg, Franciaország, Spanyolország, Olaszország és Portugália).

A szolgálatot lelkiismereti okok miatt megtagadók olyan személyekként lehet meghatározni, akik ellenzik a fegyverviselést, vagy akik elleneznek bármilyen katonai kiképzést és szolgálatot. Bár mindnyájuk álláspontja lelkiismereti alapokon nyugszik, az okok lehetnek vallási, filozófiai vagy politikai jellegűek.

Parlamenti döntés

Tekintettel arra, hogy a lelkiismereti okokból való szolgálatmegtagadás egyre általánosabbá kezdett válni, egyes országok parlamentjei úgy határoztak, hogy törvénybe foglalják milyen körülmények között mentesülhetnek a sorköteles állampolgárok kötelezettségük teljesítése alól. Ez történt az Egyesült Államokban, illetve Nyugat-Európában is, ahol Görögország volt az utolsó a lelkiismereti okokból való szolgálatmegtagadás 1997-es elismerésével.

Azokban az országokban, ahol a lelkiismereti okokból való szolgálatmegtagadást nem ismerik el, a szolgálatmegtagadókat rendszerint dezertálás vagy árulás vádjával állítják bíróság elé, két olyan bűncselekmény vádjával, amely átlában nagyon magas büntetési tételt von maga után. Más országokban létezik egy különleges bűnügyi kategória („makacs engedetlenség”) és ezt rendszerint a katonai büntetőtörvénykönyv is tartalmazza.

Ki és milyen alapon dönt a lelkiismereti okokból szolgálatmegtagadók ügyében?

A lelkiismereti okokból történő szolgálatmegtagadás minősítésének folyamata rendszerint magában foglal egy magyarázatot is arra vonatkozólag, hogy az illető hogyan jutott el meggyőződéséhez és hite milyen módon befolyásolja életét, hogyan ütközik a katonai szolgálatba. A döntést arra vonatkozólag, hogy ezt a szolgálat megtagadói státuszt a hatalom elfogadja-e, rendszerint egy olyan bizottság hozza, amely a Munkaügyi Minisztérium (Svájc, Bulgária), a Belügyminisztérium (Szlovénia) vagy az Igazságügyi Minisztérium (Horvátország) alárendeltségébe tartozik.

A lelkiismereti alapon való szolgálat megtagadás, mint emberi jog

Az ENSZ emberi jogi bizottsága 1987 márciusi döntését követően, 2000 áprilisában – az ENSZ 1998/77. sz. határozatában rögzített elveket követve – ismételten határozatot fogadott el (2000/34), amelyben elismeri minden egyén jogát arra, hogy lelkiismereti alapon megtagadja a katonai szolgálatot, ami így a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadság legitím gyakorlása, amint azt az emberi jogok egyetemes nyilatkozata, illetve a polgári és politikai jogok nemzetközi chartája is rögzíti. Az ENSZ emberi jogi bizottsága már 1993-ban elismerte, hogy a lelkiismereti okokból történő szolgálatmegtagadás olyan jog, amely a charta 18. cikkéből fakad „amennyiben a halálos fegyver használatának kötelezettsége komoly konfliktust okozhat a lelkiismereti szabadsággal, illetve az ember vallásának, vagy hitének szabadságával”. Az ENSZ Emberjogi Bizottsága a továbbiakban leszögezte, hogy „amennyiben ezt a jogot a törvény vagy a gyakorlat elismeri, nincs különbségtétel a lelkiismereti alapon való szolgálatmegtagadók között hitük jellegét tekintve; ugyanígy nem alkalmazható diszkrimináció velük szemben azon az alapon, hogy nem teljesítik katonai szolgálatukat.”

70. sz. kiemelés

Az ENSZ emberi jogi bizottságának 1998/77. sz. határozata a lelkiismereti alapon való katonai szolgálatmegtagadásról

A Bizottság (...)

Figyelembe véve, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Chartája egyaránt elismeri, hogy mindenkinek joga van az élethez, a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz, valamint a gondolat-, a lelkiismereti és a vallási szabadsághoz, továbbá joga van ahhoz, hogy ne gyakoroljanak vele szembe diszkriminációt (...).

Felismerve, hogy a katonai szolgálat lelkiismereti alapon történő megtagadása lelkiismereti elvekből és okokból fakad, melyek magukban foglalják a vallási, a morális, az etikai, a humanitárius vagy hasonló okokra épülő meggyőződést (...)

1. *Felhívja a figyelmet*, hogy mindenkinek joga van arra, hogy lelkiismereti megfontolásokból megtagadja a katonai szolgálatot, amely a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadság legitím gyakorlásának joga, amint azt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 18. cikkelye, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Chartájának 18. cikkelye rögzíti;
2. *Üdvözli* azt a tényt, hogy egyes országok a lelkiismereti alapon történő szolgálat megtagadást vizsgálat nélkül érvényesnek tekintik;
3. *Felhívja* azokat az államokat, amelyekben nincsen ilyen rendszer, hogy hozzanak létre független és pártatlan döntéshozatali testületeket annak eldöntésére, hogy a lelkiismereti alapon történő szolgálatmegtagadás valóságos alapon történik-e az adott konkrét esetekben, figyelembe véve azt a követelményt, hogy nem szabad különbséget tenni a lelkiismereti okok miatti szolgálatmegtagadók között konkrét hitük jellege alapján;



4. *Emlékezteti* az államokat, amelyekben kötelező katonai szolgálat rendszerre működik, és ahol ilyen intézkedések még nem történtek, arra az ajánlásra, hogy a lelkiismereti okok miatt szolgálatmegtagadók számára biztosítsanak különböző formájú alternatív szolgálatokat, melyek megfelelnek a lelkiismereti szolgálatmegtagadás okának, s amelyek lehetnek nem-harcoló vagy polgári jellegűek, a közérdeket szolgálják, és nem büntető természetűek;
5. *Hangsúlyozza*, hogy az államok tegyék meg a szükséges intézkedéseket azért, hogy a lelkiismereti okok miatti szolgálatmegtagadók ne kerüljenek börtönbe, illetve ne részesüljenek ismételt büntetésekben azért, mert nem vállalják a katonai szolgálat teljesítését, és emlékeztet arra, hogy senkit sem szabad felelősségre vonni vagy megbüntetni ismételt egy olyan vétésért, amelyért már elítélték vagy megbüntették az egyes államok törvényei és büntetési eljárásai értelmében; (...)

UNCHR 1998/77 határozata

Alternatív szolgálat

A legtöbb olyan ország, amely elismeri a lelkiismereti alapon történő szolgálatmegtagadás státuszát, a törvény erejével egy nemzeti szolgálatot biztosít, amelyet alternatív szolgálatként lehet ellátni. Ez az alternatív szolgálat két formában teljesíthető:

- ✓ fegyver nélküli szolgálat a fegyveres erőben;
- ✓ szociális jóléti intézményekben, például kórházakban, bölcsődékben, rokkant intézményekben stb., néha pedig nem kormányzati szervezetekben vagy kormányközi szervezetekben vállalt munkavégzés.

Az alternatív szolgálat rendszerint hosszabb, mint a katonai szolgálat. Franciaországban például ez 20 hónapos volt, míg a katonai szolgálat mindössze 10 hónapig tartott; Ausztriában ez 12 hónapos, miközben a katonai szolgálat csak 7 hónapos; Bulgáriában az alternatív szolgálat 24 hónapig tart, míg a katonai szolgálat 6 és 9 hónap között változik.

71. sz. kiemelés

Alternatív szolgálat: a svájci példa

Svájc egyike azon kevés nyugat-európai országnak, ahol még van sorkötelezettség. Ezt az alkotmány (59.1 cikk), az 1995-ös katonai szervezetekről szóló törvény, valamint az 1995-ös, a katonai szolgálatról szóló törvény szabályozza. Ezek minden 20 és 42 év közötti férfira vonatkoznak, illetve a magasabb rendfokozatúak esetében 55 éves korig hatályosak. A katonai szolgálat első fázisa négy hónapig tart, amihez kétévenként három hét járul, és ezt még kiegészíti egy évente tartott lögyakorlat.

Az 1996-os alternatív szolgálatról szóló törvény elismerte a jogot az etikai, a morálfilozófiai és a vallási okokból lelkiismereti alapon történő szolgálatmegtagadásra. Az Ipari és Munkaügyi Minisztérium fogadja ezeket a kérvényeket, amelyekről

egy háromfős bizottság dönt, melynek tagjait 120, újsághirdetésben toborzott tag közül választják ki. A sorköteles korúaknak mintegy 5%-át regisztrálták lelkiismereti alapon álló szolgálatmegtagadóként. Azok, akiknek jogát a lelkiismereti alapon történő szolgálatmegtagadásra nem ismerték el, de változatlanul megtagadják a szolgálatot négy-öt hónapos börtönbüntetéssel sújthatók.

A lelkiismereti alapon szolgálatmegtagadók katonai szolgálat helyett polgári szolgálatot kötelesek végezni. Ez 450 napos szolgálatot jelent valamely köz- vagy közérdeket szolgáló magántestületnél. Ez a szolgálat végezhető kórházakban, ifjúsági központokban, kutató központokban, egyetemeken, erdészetekben stb.

Forrás: European Bureau for Conscientious Objection (EBCO)

Mit tehet Ön országgyűlési képviselőként?

Sorozás, vagy önkéntes hadsereg?

- ▷ Gondosan mérlegelje az előnyöket és hátrányokat saját országa esetében.
- ▷ Ezzel kapcsolatban tartsa szem előtt a jelen fejezetben jelzett elemeket és vizsgálja meg, milyen mértékben vonatkozik saját országára.

Megalázó bánásmódban részesülő sorkatonák

- ▷ Cselekedjen haladéktalanul, ha sorkatonákat érő erőszakról, zaklatásról vagy visszaélésről szerez tudomást.
- ▷ Biztosítsa az alapos kivizsgálást, és ha szükséges azt is, hogy az illetékes testület döntsön a késedelem nélkül végrehajtandó szankciókról.
- ▷ Amennyiben az ön hazájában nincs védelmi ombudsman, mérlegelje egy ilyen intézmény létrehozásának kezdeményezését és felhatalmazását a sorkatonákat érő megalázó bánásmód kivizsgálására.

A lelkiismereti alapon való szolgálatmegtagadók státusza

- ▷ Ellenőrizze hazájában a lelkiismereti okok miatti szolgálatmegtagadók jogi státuszát, és amennyiben szükséges mérlegelje intézkedések fogantatásának kezdeményezését státuszuk törvényben történő rögzítése vagy a meglévő törvények pontosítása révén.
- ▷ Ezzel összefüggésben gondoskodjon naprakész információ beszerzéséről azal kapcsolatban, hogy más országokban hogyan kezelik a kérdést és milyen a lelkiismereti okok miatti szolgálatmegtagadók jogi és gyakorlati helyzete.

Alternatív szolgálat

- ▷ Ellenőrizze, hogy hazájában törvény rendelkezik-e alternatív szolgálatról, és ha szükséges fontolja meg intézkedések fogantatását annak érdekében, hogy ezt törvény által határozzák meg, illetve a meglévő törvényeket pontosítsák.
- ▷ Ezzel összefüggésben gondoskodjon naprakész információ beszerzéséről arra vonatkozóan, hogy más országokban hogyan kezelik a kérdést és milyen alternatív szolgálat jogi helyzete és gyakorlata.

VIII. rész

Anyagi erőforrások:

**a fegyverkereskedelem és a beszerzés
hatékony felügyelete**

Fegyver- és hadfelszerelés beszerzés

A beszerzési politikát a „magasabb szintű” tervekből és politikákból – például a nemzetbiztonsági koncepcióból vagy a védelmi stratégiából – kell származtatni. Minden, az új fegyverzetre vagy hadfelszerelésre vonatkozó igényt meg kell vizsgálni, figyelembe véve a nemzeti biztonságpolitikára gyakorolt hatásukat és relevanciájukat.

A nemzeti biztonsági koncepció segít a védelemigazgatási folyamat stabilitásának elérésében és fokozza a kiszámíthatóságot a hosszú távú politizálásban. Nagyon fontos a nemzeti védelmi politika célkitűzéseit összhangban tartani a védelmi szektor számára allokalált erőforrásokkal és fenntartani az egyensúlyt a védelmi szektor és a társadalom között.

Átláthatóság a fegyvervásárlásokban

A költségvetés készítése általában, a beszerzések pedig különösen átlátható és a közvéleménynek elszámoltatható módon kell, hogy történjenek minden szilárd demokráciában. A nyilvános elszámoltathatóság szempontjából racionális kapcsolat kell legyen a politika, a tervek, a költségvetés és a fegyvervásárlások között. Ez nem mindenhol magától értetődő. A legtöbb országban sajnos a parlamentnek korlátozott beleszólása van (ha egyáltalán van beleszólása) a fegyvervásárlásokba.

Az eszközallokáció, illetve a beszerzési műveletek jóváhagyása során nagyon fontos, hogy a parlament ellenőrizze a művelet törvényességét, különös jelentőséget tulajdonítva a bizonyos fegyverfajták gyártására, kereskedelmére és alkalmazására vonatkozó olyan nemzetközi szabályoknak és megállapodásoknak, mint például az atomsorompó szerződés (1968) a taposóaknák alkalmazását, felhalmozását, gyártását és átadását tiltó és megsemmisítésüket elrendelő ottawai egyezmény (1997), az ENSZ BT határozatai stb.

A parlamenteknek nehézségeik támadhatnak a jelentősebb hadfelszerelések árának hosszú évekre történő kiszámításával kapcsolatos bonyolult műveletekkel. Ez a konszolidálódó, illetve a fejlődő országokat különösen sebezhetővé teszi a külső vagy belső fegyverszállítóktól, akik természetüknél fogva abban érdekeltek, hogy termékeiket a lehető legjobb áron értékesítsék és nem sokat törődnek a demokratikus felügyelet követelményeivel.

Ezen okoknál fogva a parlamenteknek érdekükben áll a fegyvervásárlásokkal foglalkozó különbizottságok vagy albizottságok létrehozása. Ily módon fokozhatják a fegyvervásárlások átláthatóságát és a végrehajtó hatalmat elszámolásra kényszeríthetik az állampolgárok felé.

A parlamentek számára az a probléma, hogy a kormányok rendszerint nem szívesen adnak ki olyan adatokat, melyek a nagyobb hagyományos fegyverek birtoklásával, illetve beszerzésük szükségességével kapcsolatosak (repülőgépek, páncélozott járművek, tüzérség, irányító és lokátor-rendszerek, rakéták és hadihajók), de még kevésbé áll szándékukban a kisebb kategóriájú (száz milliméter alatti kaliberű) fegyverek – melyeket kézi vagy könnyűfegyvereknek neveznek – birtoklására, illetve átadására vonatkozó információ publikálása.

A fegyvervásárlási folyamat beindításakor a kormány – ideális esetben – együtt fog működni a parlamenttel annak megakadályozása érdekében, hogy egy túl ambiciózus fegyvervásárlási terv az ország számára hosszú távú pénzügyi teherré váljon. A fegyvervásárlási programokat a többi közcélú prioritásokkal összefüggésben kell értelmezni és értékelni. Ezért nemcsak a katonai prioritások, hanem a többi prioritás is érvényesül a döntéshozatali folyamatban. A parlamentnek értékelnie kell a fegyvervásárlás pénzügyi terhének a társadalomra gyakorolt hatását.

72. sz. kiemelés

Miért foglalkozzanak a parlamenti képviselők a fegyverbeszerzéssel?

- ▷ mert közpénzekről van szó;
- ▷ mert egy adott fegyverrendszerről hozott döntés nem kizárólag műszaki szakértelem és biztonság kérdése, hanem azt is meg kell határozni, hogy a pénzt „ágyúra vagy vajra” kell-e költeni, illetve ha „ágyúra” kell költeni, akkor milyen ágyúkra, miért és milyen áron;
- ▷ mert a fegyvervásárlás rövid és hosszú távon (még az általános élettartam-költségeket figyelembe véve) sem eredményezhet pénzügyi terhet az ország számára;
- ▷ mert a parlamenti felügyeletnek kell egyensúlyban tartani a fegyverekre költött kiadásokat a szociális szektor igényeivel;
- ▷ mert a parlament felé való beszámolási kötelezettség hatálya alá tartozó átlátható fegyvervásárlási folyamatok elejét veszik a korrupciónak, a közpénzek tékozlásának, illetve helytelen felhasználásának.

A speciális körülmények igazolják a titkosságot?

A nyilvános politizálás minden aspektusát, köztük a fegyvereladásokra, illetve vásárlásokra vonatkozó ügyeket is, a demokratikus kormányzás elveinek, elsősorban az átláthatóságnak kell vezérelnie. Ennélfogva szükség van annak vizsgálatára, milyen különleges körülmények miatt lehet a védelmi döntéshozatal kivételes, és mi igazolhatja a titkosságot.

A fegyvereladási és vásárlási programokat az átláthatóság és nyilvános elszámoltathatóság elveire kell építeni. A döntéshozatali folyamat titkosságának okait, amelyet a fegyvereket eladó vagy vásárló ország követel meg, egyértelműen rögzíteni kell. Amennyiben ezek az okok felvetik a korrupció lehetőségét, úgy ezeket a kockázatokat mindkét félnek észlelnie kell és intézkedéseket kell hoznia a veszély elhárítása érdekében.

73. sz. kiemelés

A határozatlan vagy kétértelmű fegyverbeszerzési politika, illetve a túlságosan titkosított beszerzési folyamatok lehetséges következményei

- ▷ a fegyverrendszer-beszerzés szükségességének nem kielégítő vizsgálata;
- ▷ alacsony hatékonyság a kormánydöntések során, melyek egészségtelen következményekkel járnak a nemzeti és regionális biztonságra;
- ▷ a szomszédos országok rosszállása;
- ▷ korrupció a fegyvervásárlás folyamatában és minden a hadsereggel összefüggő beszerzési döntésben;
- ▷ a fegyveres erőkhöz vetett közbizalom súlyosan sérülhet, ami hitelét vesztheti és fölösleges ellentmondásokba bonyolódhat.

Átfogó döntéshozatal beszerzési ügyekben

Nagyobb fegyverrendszerek beszerzése esetén a döntéshozatali folyamat határozza meg és integrálja a következő aspektusok érdekében alkalmazott módszereket:

- ✓ kockázatelemzési folyamat;
- ✓ a védelmi kapacitásépítés hosszú távú koncepciója;
- ✓ az új felszerelés iránti komoly igény megállapítása;
- ✓ a fegyvervásárlások érdekében történő költségvetés allokáció;
- ✓ technikai minőségbiztosítás és a vásárlást követő teljesítmény-értékelési folyamatok;
- ✓ teljes élettartam-költségek, melyek magukban foglalják a karbantartást, a korszerűsítést stb.;
- ✓ a kártérítési ajánlatok értékelése.

Egy parlamenti monitoring és felülvizsgálati folyamat kialakítása mindezekben a szinteken csökkenteni fogja annak esélyét, hogy a végrehajtó hatalom döntéshozatali rendszerében pazarlás, csalás vagy visszaélés történhet. A hatékony felügyelet gyakorlásának érdekében a parlamenteknek meg kell követelniük, hogy a kormányok tájékoztassák őket a fegyvervásárlási folyamat minden fázisáról. Ezen kívül a parlamenteknek döntéshozatali joggal kell rendelkezniük a beszerzési szerződések ügyében. A holland parlament arra a törvényhozásra példa, amely a beszerzési döntéshozatali folyamatának minden fázisát figyelemmel kíséri (lásd 74. sz. kiemelés).

74. sz. kiemelés

A védelmi beszerzések holland politikája: a parlamenti felügyelet dimenziója

Hollandiában nagy hagyománya van a védelmi beszerzések szigorú parlamenti felügyeletének. Elvileg minden 25 millió eurót meghaladó beszerzésben hozott döntésnek keresztül kell mennie a parlamenten. Ennek eszköze az úgynevezett akvizíciós eljárás. A kormány (gyakorlatban a védelmi államtitkár, aki portfóliójában rendelkezik a védelmi anyagokkal) levelet küld, amelyet négy típus közül (a, b, c vagy d) választ ki az akvizíció aktuális fázisától függően. A különböző fázisok nagy vonalakban az új fegyverrendszer (vagy egy meglévő fegyverzet utódja) beszerzésének szükségességétől a konkrét ajánlatig terjed, mely szerint X rendszert meg kell venni Y gyártótól.

A parlament, helyzetéből fakadóan, az akvizíciós eljárás minden fázisában hatást gyakorolhat a döntésekre. Vagyis amikor a kormány jóváhagyja egy akvizíció vagy váltás szükségességét (vagy indítványozza a beszerzendő rendszerek számát) a parlament ezt megtámadhatja vagy kiegészítheti. A végső beszerzési döntést (a zöld utat) ugyancsak megtámadhatják vagy kiegészíthetik, bár a gyakorlatban ez nem túl gyakori. Legtöbbször a kormány szándékait az egész folyamat során a négy levél (a, b, c vagy d) befolyásolja, amelyeket a parlamentben vitatnak meg.

A 100 millió eurót meghaladó nagyobb projektek számára különleges eljárás van érvényben („nagy projektek”), melyek során még részletesebb és gyakoribb jelentéstételre kerül sor a parlamentben. Ennek tipikus példája a holland kormány részvételi szándéka a Joint Strike Fighter fejlesztési fázisában, amely az amerikai F-16-os utódja lesz. De vannak más, nagyobb projektek is, például a légi mozgékonyaságú dandár.

Mindent egybevéve úgy tűnik, hogy Hollandiában a jelenlegi helyzet nagyjából kielégítőnek mondható. Vannak viták a pénzügyi küszöbről és a néha nagyon technikai jellegű folyamat részletes parlamenti vizsgálatának ésszerűségéről. Ebben a keretben a kérdések a kormány információjának minőségére és függetlenségére vonatkoznak, valamint egy „ellentétes bizonyítás” célszerűségére, például amelyet egy független védelmi intézet hajtana végre. Ugyancsak gyakori vitatéma az ipar és a lobbisták szerepe, valamint kapcsolatuk a védelmi bizottság tagjaival. Mindazonáltal sem jelentősebb incidensek, sem pedig botrányok nem történtek ebben a vonatkozásban.

Forrás: Jan Hoekema, volt holland parlamenti képviselő, 2002

Mit tehet Ön országgyűlési képviselőként?

A fegyvervásárlások felügyelete

- ▷ a fegyvervásárlások parlamenti felügyeletét törvényesíteni kell;
- ▷ biztosítsa, hogy a biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyelete átfogó legyen és a beszerzés minden aspektusára terjedjen ki, különös figyelmet fordítva:
 - a biztonsági igényekre;

- a regionális politikai következményekre, figyelembe véve a negatív reakciók lehetőségét, melyeknek egy regionális fegyverkezési versenyhez vezethetnek;
- a költségvetésre gyakorolt (rövid és hosszú távú) teherre;
- a nemzeti iparra gyakorolt hatásokra a magán és a közsférában.

A fegyvervásárlások átláthatósága és elszámoltathatósága

- ▷ Gondoskodjon arról, hogy a parlamentnek legyen beleszólása a fegyver- és hadfelszerelés-beszerzésekbe;
- ▷ Követelje meg, hogy a parlament vagy annak illetékes bizottsága részletes és naprakész jelentést kapjon, szükség esetén a nagyobb hagyományos fegyverek rendelkezésre állásáról és műszaki állapotáról (repülőgépek, páncélozott járművek, tűzérési, irányító és lokátor-rendszerek, rakéták és hadihajók), valamint a kisebb fegyverkategóriákról (100 milliméter alatti kaliber) és az újak beszerzésének szükségességéről;
- ▷ Gondoskodjon arról, hogy a parlament megkapja a védelmi képességépítés hosszú távú koncepcióját;
- ▷ Gondoskodjon arról, hogy a titokvédelemmel kapcsolatos kérdések egy beszerzési ügyletben a parlament vagy annak illetékes bizottsága által vizsgálhatók legyenek a törvényes folyamaton keresztül, amely biztosítja az elszámoltathatóságot a katonai titokvédelem szabályainak betartása mellett.

A beszerzések hatásának elemzése

- ▷ Elemesse a beszerzési terv és a biztonságpolitika összhangját.
- ▷ Biztosítsa, hogy a parlament tanulmányozhassa és értékelhesse a fegyvervásárlások pénzügyi terhet, összehasonlítva azt az egyéb közszükségletekkel és társadalmi prioritásokkal, megakadályozandó az egyensúly olyan felborulását, amely érintheti az ország fejlődését, valamint társadalmi és gazdasági stabilitását.
- ▷ Használja fel a parlamenti eljárást a túlzottan nagyra törő fegyvervásárlási döntések megakadályozására. A parlament biztosítsa a tervek olyan racionalitását, amely nem vezet hosszú távon az ország katonai terheinek növekedéséhez.

A beszerzések auditálása

- ▷ Kísérje figyelemmel a védelempolitika és a tervek, valamint a védelmi költségvetés és a fegyverekre, valamint hadfelszerelésre költött valódi kiadások közötti összhangot.
- ▷ Végezze el a fegyverrendszerek teljesítmény-értékelését a beszerzés után a szerződés végrehajtását követően (a fegyver élettartamának legalább három fázisában).

A parlamenti beszerzési bizottság

- ▷ Amennyiben még nincs fegyverbeszerzési bizottság vagy albizottság, kezdeményezze annak létrehozását, így fokozva a politika-tervezés, a pénzügyi tervezés és audit, a védelmi ipar, illetve a kutatás és fejlesztés közötti kapcsolatok fontosságát.
- ▷ Ezzel kapcsolatban tájékozódjon más parlamentek hasonló testületeinek hatásköréről, eljárásairól és eredményeiről.
- ▷ Gondoskodom arról, hogy az Ön parlamenti testülete a szakértői tanácsokhoz hozzájuthasson és azokat hasznosíthassa.

Fegyverkereskedelem és fegyvertranszfer

A parlamentek nagyon fontos szerepet játszanak a fegyverkereskedelem és fegyvertranszfer felügyeletében. A fegyvervásárlásokat irányító szabályoknak és eljárásoknak összhangban kell állniuk a nemzeti beszerzési törvényben foglaltakkal, a nemzeti költségvetési és pénzügyi törvényekkel vagy a szerződéskötésekre és viták rendezésére vonatkozó jogi szabályozással. A fegyverkereskedelmi és fegyvertranszfer politika fő vonásai és jogi kerete az átláthatóság és elszámoltathatóság elveire kell épülnön.

75. sz. kiemelés

Fegyvertranszfer: meghatározás

Fegyvertranszfer alatt értendő általában minden olyan tevékenység, amelyben az államok, illetve a nem állami szereplők fegyvereladás, illetve fegyverbeszerzés céljából részt vesznek. A fegyvertranszfer magában foglalja a fegyvereladást, fegyverkereskedelmet, a fegyverek beszerzését, illetve vásárlását, valamint adományozását.

Nemzeti fegyverkereskedelmi és fegyvertranszfer politika

- ✓ A kormány alakítsa ki a fegyvereladásokkal kapcsolatos politikáját és az ezekre vonatkozó törvényeket, melyek aztán kerüljenek a parlament elé jóváhagyás céljából. A politika határozza meg a hagyományos fegyverek kereskedelmére vonatkozó vezérelveket, melynek kialakítása során különös figyelmet kell fordítani a következőkre:
- ✓ a hagyományos fegyverek exportja és importja tartozzon a megfelelő parlamenti bizottságok felügyelete alá;
- ✓ a fegyverkereskedelem szabályozása legyen összhangban az ENSZ alapokmányának elveivel, a nemzetközi joggal, az ENSZ fegyverembargóival és ugyancsak vegye figyelembe a fegyvervásárló országok gazdasági, politikai, etikai és biztonsági megfontolásait;
- ✓ az átláthatóság elvének érvényesítése a döntéshozatali folyamatban a hitelesség és a szakmai elszámoltathatóság biztosítása érdekében;
- ✓ az erkölcsi megfontolásokba ütköző fegyvereladások megakadályozását szolgáló mechanizmusokat rögzítsék törvényekben, amelyek az ENSZ ajánlásaira és

más releváns ajánlásokra épülnek, illetve más országok fejlett gyakorlatára; a fegyvereladók és a fegyvervásárlók alakítsanak ki egy integritási kódot;

- ✓ a parlament győződhessen meg arról, hogy az eladott fegyverek jellege és típusa megfelel a vásárló ország valódi védelmi igényeinek, miként azt a vásárló ország parlamentje jóváhagyta;
- ✓ a fegyvereladó országok parlamentjei állapíthassák meg, hogy a fegyvervásárló országok tiszteletben tartják az emberi jogokat az alapvető szabadságokat és hatékony elszámoltathatósági eljárásokat léptetnek életbe a fegyvervásárlási határozatok tekintetében;
- ✓ a parlament legyen képes annak megállapítására, hogy a fegyvereladások nem sodorják veszélybe a békét, nem növelhetik a regionális feszültségeket, nem robbantanak ki fegyveres konfliktusokat, nem indítanak be fegyverkezési versenyt a régióban, nem járulnak hozzá a regionális instabilitáshoz destabilizáló fegyverrendszerek, illetve nagyszámú kézi-, vagy könnyűfegyver hadrendbe állításával; ha a parlamenti védelmi bizottságok regionális párbeszédet kezdeményeznek a regionális stabilitást fenyegető veszélyek témakörében, a mértéketlen fegyvervásárlás és az ezzel kapcsolatos titkosság, ami korrupcióhoz vezethet, legyen nyilvánosan megvitatható a regionális szinten;
- ✓ olyan mechanizmusokat kell kialakítani, amelyek megakadályozzák a fegyvereladásokat bizonyos országoknak, elejét veszik a fegyverek továbbadásának, vagy olyan célokra történő felhasználásának, amely ellentétes a fegyverimport engedélyben rögzített feltételekkel.

A parlamentnek független auditálási eljárást kell kialakítani, biztosítandó, hogy a nemzeti fegyvereladási folyamat független vizsgálat és felügyelet tárgya legyen. Ezt a parlament által meghatározott elvek és irányvonalak alapján kell végrehajtani. A 76. sz. kiemelés példákat hoz a nemzetközi megállapodásokra és viselkedési szabályokra, melyek meghatározó jelentőségűek a fegyverkereskedelemre vonatkozó nemzeti politika számára.

76. sz. kiemelés

A fegyvertranszferre vonatkozó regionális megállapodások

▷ Az európai viselkedési kódex

Az Európai Unió Tanácsa 1998. június 8-án fogadta el az európai viselkedési kódexre vonatkozó határozatot. Ennek célja az volt, hogy megakadályozzák az Európai Unió országaiból a fegyverek áramlását a világ instabil régióiba, ahol az emberi jogok tömeges megsértésére kerülhet sor. Az Európai Unió tagállamai ezt a határozatot azt követően hozták meg, hogy körülbelül nyolc éven keresztül állandó nyomásnak voltak kitéve több – felelősségteljes fegyverkereskedelmi politika kialakítását követelő – társadalmi szervezet részéről. A kódex tartalmaz egy listát a világ válságócáiról és rendszereket állít fel egyrészt a végfelhasználói rendelkezések ellenőrzésére és figyelemmel kísérésére, másrészt az export engedélyek megadásának vagy megtagadásának ügyében történő kölcsönös tájékoztatásra és konzultációra.



Az európai viselkedési kódex nem kötelező érvényű a részes államok számára és nem rendelkezik olyan mechanizmussal sem, amely felelősségre vonhatná őket a kódex előírásainak be nem tartása esetén. Tehát a szigorúbb exporttörvényekkel rendelkező államokon múlik, hogy korlátozzák-e exportjukat az emberi jogokat megsértő országokba, illetve kétoldalú konzultációs mechanizmus útján nyomást gyakoroljanak-e rájuk.

A kódex nyolc kritériumot foglal magában, melyeket a tagállamoknak a fegyver-export esetén vizsgálniuk kell:

- 1.) „Az EU tagállamok nemzetközi kötelezettségvállalásának, különösen az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt szankcióknak a tiszteletben tartása (...);
- 2.) Az emberi jogok tiszteletben tartása a végfelhasználó országban (...);
- 3.) A végfelhasználó ország belső helyzete a fennálló feszültségek, illetve a ki-robbant fegyveres konfliktusok függvényében (...);
- 4.) A tagállamok nem adnak ki exportengedélyt abban az esetben, ha egyértelmű a kockázata annak, hogy a vásárolni szándékozó a beszerzendő fegyvereket agresszív módon használja fel egy másik országgal szemben, illetve területi igényeinek erővel kíván érvényt szerezni (...);
- 5.) A tagállamok nemzetbiztonsága, illetve azon területek biztonsága, melyeknek külkapcsolatai valamely tagállam hatáskörébe tartoznak, továbbá a baráti vagy szövetséges államok nemzetbiztonsága (...);
- 6.) A vásárló ország nemzetközi közösséggel szembeni magatartása, különös tekintettel a terrorizmushoz való viszonyára, szövetségi kapcsolataira és a nemzetközi jog tiszteletben tartására (...);
- 7.) A hadfelszerelésnek a vásárló országban való átirányításával, vagy nemkívánatos feltételek mellett reexportjával kapcsolatos veszély (...);
- 8.) A fegyverexport kompatibilitása a vásárló ország műszaki és gazdasági képességeivel (...).”

Forrás: <http://europa.eu.int>

► Az Amerikai Államok Szervezete és a fegyvertranszfer

Az amerikai földrészen jelentősen javult a regionális fegyverkereskedelem átláthatósága azt követően, hogy az Amerikai Államok Szervezetének 19 tagja egyezményt írt alá a hagyományos fegyvertranszferről. A hagyományos fegyverek beszerzésének átláthatóságára vonatkozó Amerika-közi egyezmény, amelyet a Guatemalában tartott közgyűlés során fogadtak el, megköveteli az aláíró államoktól, hogy évente tegyék közzé a nagyobb volumenű fegyverexportra és importra vonatkozó információkat.

A III. cikk szerint „a szerződő államok évente jelentést tesznek az előző naptári év során végrehajtott hagyományos fegyverexportjuk és importjuk helyzetéről, információkat szolgáltatnak az importra vonatkozólag az exportáló államról, az importált hagyományos fegyverek mennyiségéről és típusáról; export esetében pedig az importáló államról és az exportált hagyományos fegyverek mennyiségéről és típusáról. Jelentését bármely szerződő állam kiegészítheti bármilyen relevánsnak tekintett pótlólagos információval, például a hagyományos fegyverek rendeltetéséről és modelljéről szóló információkkal (...)”. Ezen kívül az államok tájékoztatják egymást az importon keresztül beszerzett hagyományos fegyverekről, azok hazai gyártásáról, valamint arról is, ha nem történt fegyvervásárlás (IV. cikk).

Forrás: <http://www.oas.org> 2002

A nemzetközi fegyverembargók tiszteletben tartása

A szankció a nemzetközi közösség eszköze valamely állam magatartásával kapcsolatos rosszsallásának kifejezésére, ha az adott ország a nemzetközi jogot, a nemzetközi békét és biztonságot fenyegeti. Ennek jogi alapját az ENSZ alapokmány 41. cikke biztosítja, amely lehetővé teszi, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa felhívást intézen a tagállamokhoz fegyvertelen lépések megtételére a nemzetközi béke és biztonság helyreállítása érdekében. 1945 és 1990 között az ENSZ Biztonsági Tanácsa csak két országgal szemben vezetett be szankciókat. 1990 óta az ENSZ Biztonsági Tanácsa összesen 12 alkalommal vezetett be szankciókat.

E tekintetben egy a fegyver végállomását pontosító „végfelhasználói bizonyítvány” megkövetelése hasznos eszköz lehet a parlament kezében a fegyvertranszfer engedélyezési folyamata részeként. Számos visszaélés is történt azonban, melyek során hamis végfelhasználói bizonyítványt találtak.

A hagyományos fegyverek ENSZ nyilvántartása

1991. december 6-án a ENSZ Közgyűlés elfogadta a 46/361 sz. az „Átláthatóság a fegyverzetek terén” című határozatot, amely felkérte a világszervezet főtitkárát, hogy hozzon létre és tartson fenn az ENSZ New York-i központjában egy általános és átfogó hagyományos fegyverzet nyilvántartást a nemzetközi fegyvertranszferek adatainak regisztrálására, illetve a tagállamok katonai készleteire, hazai gyártáson keresztül történő beszerzéseire, valamint az ezzel kapcsolatos politikával összefüggő információk nyilvántartására.

A nyilvántartás hét, a nagyobb hagyományos fegyverekre vonatkozó kategóriát tartalmaz, melyek magukban foglalják a harckocsikat, a páncélozott járműveket, a nagy kaliberű tüzérségi rendszereket, a harci repülőgépeket, a támadó helikoptereket, a hadihajókat, valamint a rakétákat és a rakétakilövő állásokat. A nyilvántartás 1992 óta működik. Az ENSZ főtitkár rendszeresen jelentést tesz a közgyűlésnek, amely 110 kormány, a nyilvántartás hatálya alá eső hagyományos fegyver export-importjéről szolgáltatott adatait tartalmazza. A jelentés olyan információkat is tartalmaz, amelyeket a kormányok nemzeti fegyvergyártásukról, illetve katonai készleteikről adnak ki. Lásd: <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

Az „intelligens szankciók” iránti igény

Az ENSZ főtitkára az átfogó gazdasági szankciókat „életlen eszközöknek” nevezte. Nem mindig hatásosak és gyakran a szomszédos országokat, valamint a célország lakosságát is sújtják. Sokan ezért úgy vélik, hogy intelligensebb és célzottabb szankciókra van szükség. A fegyverembargók a pénzügyi és utazási embargók mellett az intelligens szankciók csoportjába tartoznak. Az intelligens szankciók az ország rendszerét és vezető elitjét veszik célba, ugyanakkor megkímélik az egyszerű embereket, vagy az ország ellenzéki erőit. Az intelligens szankciók bevezetése azonban rendkívül bonyolultnak bizonyult és nem is mindig sikeres. Ezek a szankciók finomítást és javításokat igényelnek. (Lásd 77. sz. kiemelés)

77. sz. kiemelés

A fegyverembargók intelligensebbé tétele: mit tehetnek a parlamentek?

A fegyverexportáló országok parlamentjei biztosítsák az alábbi követelmények teljesülését:

- ▷ a szükséges adminisztratív útmutatást és szabályokat is magában foglaló törvénykezés, amely az ENSZ fegyverzet korlátozásainak megsértését bűncselekménnyé nyilvánítja;
- ▷ kormányon belüli koordináció, amely az embargó végrehajtásának céljából külön részleget hoz létre;
- ▷ az információk és hírszerzési adatok megosztása a kormányhivatalok között és a kormányok között annak érdekében, hogy a gyanús szállítmányokat, útirányokat, tranzitútvonalkat, vagy közvetítőket azonosíthassák;
- ▷ az embargó alá eső árucikkeket azonosító kontroll-listák;
- ▷ olyan hatáskör, amely az áruk származási helyükre való visszafordítása helyett lehetővé teszi az embargót nyilvánvalóan megsértő szállítmányok lefoglalását;
- ▷ rendelkezések illegális fegyverszállításokból származó pénzek befagyasztására, vagy lefoglalására;
- ▷ azon fegyverszállítmányok nyomon követése és ellenőrzése, amelyeknél fennáll az átirányítás veszélye.

Forrás: A BICC weboldala alapján – www.bicc.de, 2002

A hidegháború öröksége: fölösleges készletek és transzfer

A hidegháborút követő időszak világszerte a hadseregek méretének csökkenéséhez vezetett. Ez azt jelentette, hogy több millió fegyvert minősítettek fölöslegesnek. A fölösleges készletek szisztematikus kezelésének hiánya világszerte odavezetett, hogy több millió fegyver vándorolt egyik kormánytól a másikhoz, illetve kormányoktól nem állami csoportokhoz, kikerülve a nyilvános ellenőrzés látóköréből. Egyértelmű, hogy számos ezek közül a lopott fegyverek piacára került, vagy pedig az elégtelenül őrzött fegyverraktárakból közvetlenül a fekete piacra.

A hagyományos fegyverek főbb kategóriáinak körülbelül kétötöd része az 1990-es években a fölösleges készletekből került értékesítésre. A fölösleges fegyverkészletek megjelenésének fő oka az volt – ami a 90-es évek nemzetközi fegyverkereskedelmére jellemző jelenség volt –, hogy az egykori szovjet tömb birtokában lévő hatalmas fegyverkészletek hirtelen felszabadultak a központi hatóságok ellenőrzése alól. A nehéz gazdasági helyzet és a rendelkezésre álló nagy mennyiségű fölösleges fegyverzet azt eredményezte, hogy ezek az arzenálok kemény-valutaforrássá váltak, amire égető szükség volt a jelentkező pénzügyi igények kielégítése érdekében. Másrészt az is igaz, hogy sok fegyvereladást olyan bűnözői körök szerveztek, amelyek közül egyesek a hatalmon lévő politikai vezetéssel is kapcsolatban álltak. Az egykori szovjet tömb azonban nem az egyetlen példa a meglévő fegyverkészletek értékesítésére. Több fejlett, illetve fejlődő ország hasonlóképpen járt el.

78. sz. kiemelés

**A fölösleges fegyverek értékesítése:
a leszerelés negatív mellékterméke**

„Az új fegyverekkel folytatott kereskedelem visszaesése ellenére a statisztikák azt mutatják, hogy a fölöslegessé vált használt fegyverkereskedelem rekord szintet ért el. Ezt számos ellentmondásos tényező kombinációja eredményezte. A leszerelési egyezmények tűzszünetek és haderőcsökkentések világméretében 165 ezres nagyobb fegyverekből álló készletet eredményeztek, melyek közül több mint 18 ezret 1990 és 1995 között exportáltak, vagy adományoztak. Először fordult elő – 1994-ben –, hogy a használt fegyverek kereskedelme meghaladta az új fegyverekkel folytatott kereskedelmet. A mind könnyebben hozzáférhető használt fegyverek alacsonyabb áron kaphatók, vagy a különféle segélyprogramok keretében ingyen állnak rendelkezésre. Ez a fajta kereskedelem a leszerelés egy rendkívül problematikus eredménye, amely eléri a konfliktus sújtotta térségeket és regionális fegyverkezési versenyt indít be.”

Forrás: Herbert Wulf, 1998, Bonn International Centre for Conversion www.bicc.de

Egyértelmű, hogy a fegyvereket a kevésbé fejlett országok kapják, amelyek rendszerint gyengébb parlamenti felügyeleti rendszerrel rendelkeznek. Az 1990-es évek folyamán legalább 90 ország importált fölöslegessé vált fontosabb fegyverfajtákat. Különösen fontos, hogy a kézfegyverek szigorúbb ellenőrzés alá kerüljenek, és hogy a törvényhozás kötelezze a kormányt és a katonaságot az elveszett és elloptott kézfegyverekről és lőszerekről összeállított éves jelentés parlament elé terjesztésére. Lépéseket kell tenni a kézfegyvergyárak más nem katonai rendeltetésű árucikkek termelésére való átváltására.

A globális fegyvertranszfer átlagos szintjében bekövetkezett változás időszaka az 1997-2001 közötti ötéves periódusra esett. Ennek fő oka az amerikai szállítások csökkenése volt. Az Egyesült Államok 1997-2001-ben még mindig a legnagyobb fegyverszállító volt annak ellenére, hogy fegyvereladása 1998 óta 65%-kal csökkent 1998 óta. A második legnagyobb fegyverszállító ezalatt az időszak alatt Oroszország volt. Fegyverexportja 2000 és 2001 között 24%-kal nőtt, ami azt eredményezte, hogy 2001-ben Oroszország volt a legnagyobb fegyverszállító (forrás: SIPRI évkönyv 2002).

2001-ben Kína volt a legnagyobb fegyvervásárló, ami 2000-hez viszonyítva 44%-os növekedést mutatott. India fegyverimportja 50%-kal növekedett, így az ország a világ harmadik legnagyobb fegyvervásárlóvá lépett elő 2001-ben. További jelentősebb fegyvervásárlók volt 1997 és 2001 között: Szaúd-Arábia, Tajvan és Törökország (SIPRI évkönyv 2002).

79. sz. kiemelés

A kézfegyver-kereskedelem becsült adatai

„Jóllehet a kézfegyverek gyártása jelenleg kisebb méretű, mint a hidegháború utolsó éveiben, még mindig több millió ilyen fegyvert állítanak elő évente (...). Becslések szerint (...), a világ fegyvergyártása, amely magában foglalja a lőszer előállítását is, 2000-ben legkevesebb 4 milliárd amerikai dollár értéket ért el. Mennyiségi értelemben ez nagyjából 4,3 millió új kézfegyver előállítását jelentette 2000-ben (...), ami 30 %-os visszaesést mutat a hidegháború alatt átlagos termelési adatokhoz képest”.

„Miközben az új kézfegyverek iránti igény mintha csökkenne (...) a piac kínálati oldala bővülni látszik” (...). Nem egészen két évtized alatt a vállalatok száma több mint megháromszorozódott: 1980-ban 196 volt, napjainkban ez a szám eléri a 600-at.”

(...)A kézfegyverek gyártásával foglalkozó vállalatok és országok számának növekedése – amelyek hajlandók eladni ezeket a fegyvereket bárkinek, bármikor, bárhol, bármi áron – azt jelenti, hogy a tekintélyelvű kormányok, nem állami szereplők, terroristák és bűnözők számára újabb bonyolultabb és pusztítóbb fegyverek beszerzése minden korábbinál könnyebb lett. A kézfegyvergyártás kormányzati ellenőrzésének szükségessége sürgető nemzetközi biztonsági kérdéssé vált.”

Forrás: Kézfegyver felmérés 2001. Oxford University Press

80. sz. kiemelés

ENSZ akcióprogram az illegális kézi- és könnyűfegyver-kereskedelem ellen: szempontok parlamenti képviselők számára

„Az illegális kézi- és könnyűfegyver-kereskedelem megakadályozása, leküzdése és felszámolása érdekében az illegális kézi és könnyűfegyver-kereskedelem minden aspektusa címmel tartott ENSZ konferencia részt vevő országai (New York 2001. június) számos politikai intézkedést fogadtak el nemzeti, regionális és globális szinten. Többek között vállalták, hogy:

nemzeti szinten

- ▷ megfelelő törvényeket, rendeleteket és igazgatási eljárásokat léptetnek életbe – ott ahol ilyenek még nem léteznek – a törvényhozásuk alá tartozó területen folyó kézi- és könnyűfegyver-gyártás, export-import, tranzit, illetve retranszfer fölötti hatékony ellenőrzés gyakorlása érdekében;
- ▷ azonosítják azokat a csoportokat és egyéneket, akik kézi- és könnyűfegyverek illegális gyártásában, kereskedelmében, felhalmozásában, transzferében, birtoklásában, valamint a beszerzések finanszírozásában vesznek részt és a megfelelő nemzeti törvények értelmében lépéseket tesznek ezen csoportokkal és egyénekekkel szemben;
- ▷ biztosítják, hogy az engedéllyel rendelkező gyártók a termelési folyamat integráns részeként minden egyes kézi és könnyűfegyvert megfelelő és megbízható jelöléssel lássanak el;

- ▷ biztosítják, hogy a kézi- és könnyűfegyverek gyártására, birtoklására és transzferére vonatkozó átfogó és pontos nyilvántartási adatok a lehető leghosszabb ideig tárolhatók legyenek;
- ▷ biztosítják a felelősséget minden kézi- és könnyűfegyverért, amit az állam birtokolt, illetve kibocsátott, valamint a fegyverek hatékony nyomon követését lehetővé tevő lépéseket;
- ▷ életbe léptetik és végrehajtják a megfelelő törvényeket, rendeleteket és adminisztratív eljárásokat annak érdekében, hogy a kézi- és könnyűfegyverekkel folytatott export és transzfer fölötti ellenőrzés hatékonysága biztosított legyen, ideértve a hitelesített végfelhasználói bizonyítványok használatát is;
- ▷ anélkül, hogy megsértenék az államok jogát a korábban importált kézi- és könnyűfegyverek reexportjára, minden erőfeszítést megtesznek annak érdekében, hogy az eredeti exportáló országot értesítsék a kétoldalú megállapodásoknak megfelelően ezen fegyverek retranszfere előtt;
- ▷ megfelelő nemzeti törvényeket vagy adminisztratív eljárásokat dolgoznak ki, melyek a kézi- és könnyűfegyverek közvetítésében érdekelt tevékenységét szabályozzák;
- ▷ megteszik a megfelelő intézkedéseket minden olyan tevékenységgel szemben, melyek megsértik az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának fegyverembargóját;
- ▷ biztosítják, hogy az elfogott, lefoglalt vagy begyűjtött kézi- és könnyűfegyverek megsemmisítésre kerüljenek;
- ▷ biztosítják, hogy a fegyveres erők, a rendőrség és más testületek, melyek kézi- vagy könnyűfegyverek tartására jogosultak megfelelő és részletes szabályokat és eljárásokat dolgozzanak ki a fegyverek biztonságos tárolásának és kezelésének érdekében;
- ▷ lehetőség szerint hatékony leszerelési, fegyverzet-csökkentési és reintegrációs programokat alakítanak ki és valósítanak meg;
- ▷ kezelik a fegyveres konfliktusban érintett gyerekek speciális szükségleteit (...)."

Forrás: ENSZ Leszerelésügyi Osztálya

Az említett hidegháború utáni fejlemények csak hangsúlyosabbá tették a fegyverexport-ellenőrzési folyamatok elszámoltathatóságának és átláthatóságának kérdése kapcsán robbant vitát arról, mit tehet, illetve tegyen a parlament.

A 81. sz. kiemelés példák sorát adja az EU tagállamokban fogatosított intézkedéseknek. Ezekben az államokban az átláthatóság és elszámoltathatóság fontosságának egyre fokozódó felismerése jelentős javulást eredményezett a fegyverexport parlamenti felügyeletének terén, ám sok országban ez a helyzet még távolról sem tökéletes.

81. sz. kiemelés

A parlament szerepe a fegyverexport ellenőrzésében: átláthatóság és elszámoltathatóság az EU országokban

Ausztria: az osztrák jog nem rendelkezik a parlamenti képviselőknek nyújtandó információról.

Belgium: egy 1991-ben elfogadott törvény a kormány kötelességévé teszi a fegyvertranszferekről szóló éves jelentés parlament elé terjesztését. A törvény nem rendelkezik annak vizsgálatáról, hogy ki kap fegyverexportra engedélyt, és kinek szállíthatnak fegyvereket. Ez kulcsfontosságú tényező, ugyanis az export nem sértheti az EU magatartás kódexét.

Dánia: nincs rendelkezés a fegyverexport parlamenti vitájáról, sem a kérdés demokratikus felügyeletének érvényes eszközéről. A közvélemény növekvő nyomásának hatására azonban az igazságügyminiszter kísérletet tesz egy kezdeményező jelentés kibocsátására a fegyverexportról, amely kitér az exportellenőrzésre, az export értékére és a célországokra.

Finnország: ez idáig a védelmi minisztérium két éves jelentést adott közre a hadianyag exportról az EU viselkedési kódexével összhangban. A jelentések megfelelően átfogók az átláthatóság fokozása érdekében. Ennek ellenére nem folyik rendszeres parlamenti vita a fegyvertranszfer kérdéséről.

Franciaország: a francia parlament mind erősebben követeli a kormánytól, hogy éves jelentésében egyre több részlettel szolgáltson, például a kézfegyverekre, a rendőri és biztonsági felszerelésekre, a kettős rendeltetésű felszerelésekre és az összes katonai együttműködésre vonatkozó információit adja meg. Ezen kívül több vitára van szükség a jelentéssel kapcsolatban a parlamenten belül.

Németország: a fegyverexportra vonatkozó első jelentést 2000-ben adták ki. A várakozások szerint a következő jelentés tanulmányozásában az alábbi parlamenti bizottságok fognak részt venni: a védelmi, a külügyi, a kereskedelmi és valószínűleg az emberi jogi bizottság. A parlament szerepe a kormány fegyverexportjának retrospektív vizsgálatára fog korlátozódni.

Görögország: nincs olyan jelentési mechanizmus, amely a parlament és a nyilvánosság számára információt biztosítana a fegyverexport engedélyezésével kapcsolatban. Az egyetlen erre vonatkozó hivatalos információ a hagyományos fegyverek ENSZ nyilvántartása.

Írország: az ír jogban nincs olyan rendelkezés, amely a kormányt kötelezné a fegyverexporttal kapcsolatos jelentések nyilvánosságra hozatalára. Ennek ellenére az EU viselkedési kódexe értelmében a külügyminisztérium 2002-ig két-éves jelentést készített. A parlamenten belül kialakulóban van egy olyan képviselői szokás, hogy exportengedélyekre vonatkozólag kérdéseket intéznek az illetékes miniszterekhez.

Olaszország: a kormány köteles jelentést tenni a parlamentnek a védelmi felszerelések importját, exportját és tranzitját magában foglaló szállítások engedélyezéséről. Erről egy 1990-es törvény rendelkezik, amely részletes jelentést ír elő. A parlamentnek azonban nincs hivatalos szerepe az export vizsgálatában.

Luxemburg: sem jelentős fegyveripar, sem elszámoltatási rendszer nincs.

Hollandia: a fegyverexportra vonatkozó első átfogó jelentés nyilvánosságra hozatala 1998 októberében történt. A holland fegyverexport-rendszerben az előzetes parlamenti vizsgálatnak van egy informális eleme: a kormány bizalmasan tájékoztatja a parlament védelmi bizottságát a főlöslegessé vált készletek minden eladásáról.

Portugália: az először 1998-ban nyilvánosságra hozott jelentést megelőzően nem voltak rendelkezések a fegyverexport engedélyezési döntéseinek parlamenti vizsgálatáról. A parlamenti vitára vonatkozóan sincsenek rendelkezések. A parlamenti képviselők a fegyverexport ellenőrzésekre vonatkozólag utólagos kérdéseket tehetnek fel.

Spanyolország: 1998 óta egy jelentés kiadására került sor. A fegyverexportot előzetesen nem vizsgálják. Csak a parlament hivatali titkokkal foglalkozó bizottság vesz ebben részt. A parlamenten belül egyre erőteljesebb a vita e kérdésről.

Svédország: az első jelentés 1984-ben került kiadásra, amikor a parlament létrehozta a hadfelszerelések exportjának tanácsadó bizottságát, amely mintaként szolgált a többi európai ország számára. A parlament minden évben megvitátja a jelentést.

Nagy Britannia: az angol jelentési rendszer a legátláthatóbb. 1999 óta, amikor az első jelentés kiadására sor került a védelmi, a külügyi, a nemzetközi fejlesztési, a kereskedelmi és az ipari minisztériumok közös bizottságot hoztak létre. Ez a közös bizottság tesz jelentést a képviselőháznak (alsóháznak) és ennek feladata az export vizsgálata is.

Forrás: www.saferworld.co.uk, 2002

Parlamenti szakértelem

Mint már korábban említettük, a parlamenti szakértelem kulcsfontosságú abból a szempontból, hogy a parlament megfelelő felügyeletet gyakorolhasson a fegyverkereskedelem és fegyvertranszfer folyamatai fölött. A szakértelem hiánya az egyik fő oka annak, hogy a döntéshozatalt egyfajta titokzatosság lengi körül. A parlamenti képviselőknek, különösen az illetékes parlamenti bizottságok tagjainak, a képzése alapvető fontossággal bír. Ugyanilyen fontos a parlamenti dolgozók képzése, a fegyverkereskedelem, a beszerzési eljárások, a hadműveleti kutatások, az anyagkezelés, a költségbecslés és a készletellenőrzés területein, amely segít olyan szakértői hálózat kialakításában, amely azután kompetens módon tud válaszolni a parlament védelmi bizottságának kérdéseire. Ezen kívül információs adatbankok kiépítése a biztonsági és védelmi szektor különböző aspektusaival kapcsolatos döntéshozatal terén lehetővé tenné a parlamenti védelmi bizottságok számára releváns információk igénylését a végrehajtó hatalomtól és a fegyveres erőktől a döntések figyelemmel kísérése és felülvizsgálata érdekében.

Mit tehet Ön parlamenti képviselőként?

A fegyverkereskedelem felügyelete

- ▷ Törekedjen arra, hogy a parlamenti napirenden a nemzetközi fegyverkereskedelem ellenőrzése prioritásként szerepeljen.
- ▷ Mozdítsa elő a 80. kiemelésben szereplő „ENSZ akcióprogram” ajánlásainak végrehajtását.

- ▷ Ösztönözze országát, hogy az rendszeresen tartsa be:
 - a hagyományos fegyverek ENSZ nyilvántartásának jelentési kötelezettségeit;
 - az ENSZ szabványosított eszközeit a katonai kiadásokkal kapcsolatos jelentésekre vonatkozólag;
 - a hagyományos fegyverzeteket érintő releváns regionális szerződéseket.

Nemzeti fegyverkereskedelmi politika

- ▷ Biztosítsa a fegyvereladásokkal kapcsolatos nemzeti politika naprakész jellegét és győződjön meg arról, hogy szabályszerűen történt-e a parlament elé terjesztése jóváhagyás céljából.
- ▷ Győződjön meg, hogy működik-e egy olyan mechanizmus, amely a kormányt arra kötelezi, hogy a fegyverkereskedelmi kérdéseket illető jelentéseket a parlament elé terjessze.

Fegyverembargók

- ▷ Biztosítsa, hogy az embargókra vonatkozó kérdéseket a parlament megvitassa, figyelemmel azok időszerűségére, specifikus módozataira és hatáskörére.
- ▷ Segítse elő a „intelligens szankciókról” szóló parlamenti vitát, különös figyelemmel a 77. sz. kiemelésben felsorolt pontokra.
- ▷ Gyakoroljon nyomást kormányára annak érdekében, hogy az tiszteletben tartsa a fegyverembargókat és biztosítsa a szankciókat abban az esetben, ha a fegyverembargók megsértésére derülne fény.

Fegyverfőlöslég

- ▷ Gyakoroljon nyomást a parlamentre, vagy annak illetékes bizottságaira, köztük a vámügyekkel foglalkozó bizottságra is, hogy fordítsanak különleges figyelmet a fegyvertöbbletekkel kapcsolatos kérdésekre és tegyenek lépéseket annak érdekében, hogy megakadályozhassák, illetve ellenőrizhessék:
 - az összes, az országból kiinduló vagy az országon áthaladó fegyvertöbblet átadását;
 - bármilyen főlösléggé vált fegyver beszerzését.
- ▷ Gyakoroljon nyomást annak érdekében, hogy országa járuljon hozzá ezen fegyverfőlöslégek leltárba vételéhez és megsemmisítéséhez.
- ▷ Gyakoroljon további nyomást államára annak érdekében, hogy az lépéseket tegyen a fegyvertöbblet transzferében részt vevő vállalatok azonosítása és tevékenységük ellenőrzése terén.

Kézifegyverek

- ▷ Biztosítsa, hogy a parlament vagy annak illetékes bizottsága minden évben részletes információkat kapjon az országban folyó kézfegyver-gyártásról és azok értékesítéséről. Követelje meg, hogy az éves jelentés tartalmazzon részletes információkat az érintett vállalatok tevékenységére vonatkozólag.
- ▷ Biztosítsa, hogy az országban előállított kézfegyverek eladása megfeleljen a jelen fejezetben hangsúlyozott szigorú kritériumoknak.

Mi az IPU?

Az 1889-ben létrehozott IPU (Interparlamentáris Unió) a szuverén államok parlamentjeinek első nemzetközi szervezete. Nemrég elnyert megfigyelői státusza az ENSZ-ben fémjelzi azt a politikában, melynek célja egyfajta parlamenti dimenzióval gazdagítsa a nemzetközi politika színterét és a választott képviselők hangját hallassa a nemzetközi tárgyalási folyamatokban.

2003 januárjában 144 nemzeti parlament volt tagja az IPU-nak. A parlamenti párbeszéd és cselekvés központját alkotó szervezet egységbe tömöríti a parlamenteket annak érdekében, hogy:

- ✓ nemzetközi érdeklődésre és aggodalomra számot tartó kérdéseket vitassanak meg;
- ✓ járuljanak hozzá a parlamenti képviselők emberi jogainak előmozdításához és védelméhez;
- ✓ nyújtsanak segítséget világszerte a képviseleti intézmények megerősítésében.

A béke és biztonság kérdései mindig előkelő helyen szerepeltek az IPU napirendjén. Számos alkalommal fordult elő, hogy teljes tagsága lépett fel biztonsággal összefüggő kérdésekben, köztük a leszerelés, az embargók, a nemzetközi szankciók, a nemzetközi büntetőbíróság és a terrorizmus kérdéseiben. 1994-ben az IPU különbizottságot hozott létre a nemzetközi humanitárius törvények tiszteletben tartásának előmozdítása céljából. Ez a bizottság, együttműködésben a Nemzetközi Vöröskereszttel, 1999-ben kézikönyvet adott ki a parlamenti képviselők számára a nemzetközi humanitárius törvények betartásáról.

Az IPU mindig őszinte érdeklődést tanúsít a feszültségek politikai tárgyalások útján történő rendezése iránt. Ülései lehetőséget biztosítanak a párbeszédre, a feszültségek csökkentése és a bizalomépítés érdekében. A szervezet parlamenti bizottsággal is rendelkezik a valamennyi fél számára elfogadható közel-keleti rendezés előmozdítása érdekében, de működik a szervezetben egy közvetítőcsoport is, melynek feladata a párbeszéd előmozdítása a két részre szakadt Ciprus politikai pártjainak képviselői között. Az IPU rendelkezik egy különleges mechanizmussal a mediterrán együttműködést és biztonság támogatását elősegítendő.

Az IPU Központja

Inter-Parliamentary Union
Chemin du Pommier 5 Case Postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva
Switzerland
Tel: 41 22 919 41 50
Fax: 41 22 9919 41 60
e-mail: postbox@mail.ipu.org
Weboldal: www.ipu.org

Az IPU Állandó

ENSZ-megfigyelőjének Irodája

Inter-Parliamentary Union
220 East 42 Street Suite 3102
New York, N.Y. 10017
USA
Tel: (212) 557 58 80
Fax: (212) 557 39 54
e-mail: ny-office@mail.ipu.org

A Fegyveres Erők Demokratikus Ellenőrzésének Genfi Központja (DCAF)

Az elmúlt évtizedben elért haladás ellenére a demokratikus civil katonai kapcsolatok átalakulása és kezelése számos országban változatlanul komoly kihívást jelent. Különösen igaz ez a megállapítás azokra az országokra, amelyek demokratikus átalakuláson mennek keresztül, illetve a háború sújtotta és a konszolidálódó társadalmakra. Számos országban a fegyveres erők és a félkatonai szervezetek, valamint a rendőrség, határőrség és más biztonsági rendeltetésű struktúrák továbbra is fontos szereplők maradnak. Gyakran lépnek fel „állam az államban” szerepben nagy terhet jelentve a szűkös erőforrásokra, lassítva a demokratizálódási folyamatokat és növelve a belső és nemzetközi konfliktusok kockázatát. Széles körben elfogadott vélemény tehát, hogy a biztonsági és védelmi struktúrák demokratikus és civil ellenőrzése alapvető fontosságú eszköz a konfliktus-megelőzésben, a béke és demokrácia előmozdításában, valamint a fenntartható társadalmi, gazdasági fejlődés biztosításában.

A biztonsági és védelmi struktúrák demokratikus és civil ellenőrzésének erősítése a nemzetközi közösség napirendjének fontos politikai kérdésévé lépett elő. 2000 októberében ezen általános és pozitív tendenciához történő gyakorlati hozzájárulásként a svájci kormány a Szövetségi Védelmi, Polgári Védelmi és Sportminisztérium, továbbá a szövetségi külügyminisztérium közös kezdeményezésére, létrehozta a Fegyveres Erők Demokratikus Ellenőrzésének Genfi Központját (DCAF).

Küldetés

A központ ösztönzi és támogatja az országokat és a nem állami irányítás alatt álló intézményeket a védelmi és biztonsági szervezetek demokratikus és civil kontrolljának erősítésére tett erőfeszítéseikben, valamint előmozdítja ezen területen a nemzetközi együttműködést, kezdetben az euróatlanti régiókra koncentrálna figyelmét.

Ezen célkitűzések megvalósítása érdekében a központ:

- ✓ **információt gyűjt, kutató- és szervezőmunkát végez** a problémák azonosítása, a tanulságok levonása érdekében, valamint a fegyveres erők demokratikus kontrollja területén és a civil katonai kapcsolatok terén bevált gyakorlatok szélesebb körben való elterjesztésére;
- ✓ **szakértelmét és támogatását rendelkezésre bocsátja** az összes érdekelt félnek, különös tekintettel a kormányokra, parlamentekre, katonai hatóságokra, nemzetközi szervezetekre, társadalmi szervezetekre és oktatási intézményekre.

A DCAF szoros együttműködésben tevékenykedik a nemzeti hatóságokkal, a nemzetközi és társadalmi szervezetekkel, oktatási intézményekkel és egyéni szakértőkkel. Gyakorlati és elemzői tevékenységében a DCAF az alapítványi tanácsban

A FEGYVERES ERŐK DEMOKRATIKUS ELLENŐRZÉSÉNEK GENFI KÖZPONTJA (DCAF)

képviselt 42 kormány támogatására, saját körülbelül 50 elismert szakemberből álló nemzetközi tanácsadó bizottságára, kutatócsapatára és munkacsoportjaira támaszkodik. A központ partnerkapcsolatokat épített ki és együttműködési szerződéseket kötött számos kutatóintézetrel, valamint több nemzetközi szervezettel és az interparlamentáris közgyűléssel.

Munkaprogram

A fegyveres erők demokratikus ellenőrzésével kapcsolatos konkrét témák alapos vizsgálatának biztosítása érdekében a DCAF létrehozott, illetve létrehoz 12 szakosodott munkacsoportot, amelyek a következő kérdésekre koncentrálnak: a biztonsági és védelmi szektor reformja, a fegyveres erők parlamenti felügyelete, a fegyveres erők demokratikus ellenőrzésének jogi dimenziója, a védelmi költségvetés és beszerzés átláthatóságának megteremtése, civil szakértők a nemzeti biztonságpolitikában, a rendőrség és más nem-katonai biztonsági és védelmi erők demokratikus ellenőrzése, a civil-katonai kapcsolatok a konverzió és a haderők csökkentése folyamatában, a haderő és társadalom, a civil társadalom építése, civil-katonai kapcsolatok a konfliktus utáni helyzetekben, a fegyveres erők demokratikus ellenőrzésének sikerét, illetve kudarcait meghatározó kritériumok, civil-katonai kapcsolatok afrikai térségben. A munkacsoportokkal kapcsolatos tervezési, irányítási és koordinációs tevékenység a központ kutatócsoportjában összpontosul.

A DCAF bilaterális és multilaterális szinten egyaránt szakértői támogatást nyújt, de foglalkozik a nagy nyilvánosságot érintő kérdésekkel is. Számos bilaterális projekt van folyamatban a biztonsági és védelmi szektor reformja, a fegyveres erők parlamenti ellenőrzése kérdése kapcsán, a délkelet- és kelet-európai országokban. Multilaterális szinten a DCAF több projekt megvalósítását végzi a délkelet-európai stabilitási paktum és az EBESZ keretén belül. A központ rendszeresen jelentet meg kiadványokat, szervez konferenciákat, szemináriumokat és más rendezvényeket. A célközönség és a nagy nyilvánosság elérése érdekében az informatikát is igénybe veszi, saját weboldallal is rendelkezik (<http://www.dcaf.ch>).

Szervezet és költségvetés

A DCAF a svájci törvények hatálya alá eső nemzetközi alapítvány. A központ alapítványi tanácsában 42 kormány képviselteti magát.* A Nemzetközi Tanácsadó Testület a világ vezető, a védelem és biztonság témakörével foglalkozó szakembereiből áll, akik a központ igazgatójának biztosítanak tanácsadást az általános stratégiára vonatkozóan. A DCAF körülbelül 40 specialistát foglalkoztat, akik 23 különböző nemzetiséghez tartoznak, és akik 4 osztályban tevékenykednek: kutatók, külső programok, informatikai erőforrások és adminisztráció.

* Albánia, Örményország, Ausztria, Azerbajdzsán, Belorusszia, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Elefántcsontpart, Horvátország, a Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Grúzia, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Moldávia, Hollandia, Nigéria, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Románia, az Orosz Föderáció, Szerbia és Montenegró, a Szlovák Köztársaság, Szlovénia, Dél-Afrika, Spanyolország, Svédország, Svájc, az egykori Jugoszláv Köztársaság Macedónia, Ukrajna, Nagy Britannia, Amerikai Egyesült Államok és a Genfi Kanton

IPU és DCAF – A BIZTONSÁGI ÉS VÉDELMI SZÉKTÖR PARLAMENTI FELÜGYELETE

A DCAF költségvetésének legnagyobb részét, ami 2002-ben 8 millió svájci frankot tett ki, a Svájci Szövetségi Védelmi, Polgári Védelmi és Sportminisztérium finanszírozza. A központ másik fontos támogatója a Svájci Szövetségi Külügyminisztérium. A DCAF alapítványának egyes tagállamai munkatársak delegálásával, illetve a központ egyes tevékenységeihez történő hozzájárulással támogatják a központ munkáját.

További információk

Fegyveres Erők Demokratikus Ellenőrzésének Genfi Központja
(Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF)
Rue de Chantepoulet 11, P.O.Boks 1360, CH-1211 Geneva 1 Switzerland
Tel 41 (22) 741-7700;
Fax: +41 (22) 741-7705
e-mail: info@dcaf.ch:
Weboldal: www.dcaf.ch

Tárgymutató

A

Alapelv(ek) 11, 30, 35, 40, 48, 52, 67, 74, 77, 78, 94, 98, 110, 124, 146
Alkotmány(os) 29, 30, 35, 42, 54, 66, 80, 81, 85, 89, 91, 102, 109-112, 114, 115, 131, 132, 140, 142, 143, 146, 148, 151, 155, 159, 160, 163-165, 167, 168, 173, 175, 178
Alternatív katonai szolgálat (lásd szintén: szolgálatmegtagadás) 13, 19, 45, 173, 174, 176, 178, 179,
Átláthatóság 9, 12, 19, 27, 38, 45, 47, 71, 77, 78, 82, 87, 103, 135, 139-141, 144-148, 150, 166, 183, 184, 187, 188, 190, 195, 196, 201
Auditálás 16, 140, 150-153, 155, 187, 189,

B

Békefenntartó missziók/ feladatok (békefenntartás) 12, 18, 38, 53-55, 58, 59, 63, 64, 129-131, 133-135
Békemisszió 16, 18, 58, 64, 65, 86, 88, 89, 96, 99, 129, 131-136, 143, 171, 174, 175
Békeművelet 17, 54, 65, 135
Béketeremtés (béketeremtő) 18, 23, 129
Belbiztonság 12, 16, 35, 63, 74, 79, 113-116, 121, 122, 125, 166
Beszerzés 13, 16, 19, 27, 29, 45, 48, 50, 81, 86-88, 96, 99, 122, 143, 146, 147, 153, 179, 181, 183-188, 190, 191, 194, 197, 198, 201
Bíróság 4, 11, 28, 29, 30, 54, 71, 76, 78, 95, 114, 115, 117, 122, 124, 125, 136, 151, 163, 167, 168, 176, 199
Biztonság 5, 9-12, 15, 16, 18, 19, 23-25, 29, 30, 35, 36, 39, 40, 46, 48, 49, 52, 55, 56, 64, 65, 79, 83, 87-89, 93, 95-97, 99, 101, 103, 105, 114, 116, 117, 119, 124, 126, 127, 129, 130, 139, 141, 147, 152, 166, 184, 191, 199, 201
Biztonsági Tanács (BT) 18, 54, 441, 118, 126, 129, 130, 133, 134, 135, 155, 183, 190, 191, 195
Biztonságpolitika 5, 10, 11, 15, 17, 25-29, 33, 35-37, 39-41, 43, 45, 47-49, 51-53, 55, 57, 59, 86, 92, 97-99, 129, 146, 183, 187, 201
Börtön (Büntetés-végrehajtás) 71, 104, 174, 178, 179

C

Civil társadalom 11, 15, 17, 28, 31, 42-46, 52, 89, 94, 142, 144, 146, 201
Civil-katonai (polgári-katonai) kapcsolatok 9, 30, 95, 146, 201
Csapatok 12, 29, 38, 41, 48, 69, 86, 95, 105, 115, 123, 130-136

D

Demokrácia 9, 17, 18, 23, 26, 27, 36, 42, 44, 47, 50, 55, 64, 71, 72, 74, 76, 77, 80, 111, 114, 116, 120, 124, 140, 159, 160, 162, 163, 166, 168, 173, 174, 183, 200
Demokratikus értékek 13, 16, 73, 82, 159, 162, 164
Demokratikus felügyelet (kontroll) 9, 16, 17, 18, 28, 31, 47, 48, 72, 74, 77, 79, 86, 131, 157, 160, 183, 196, 200
Demokratizálódás (konszolidáció) 9, 44, 79, 160, 174, 200
Döntéshozatal(i) 11, 13, 25, 37, 38, 39, 49, 51, 53, 59, 109, 131, 132, 136, 145, 146, 164, 177, 184, 185, 188, 197

E

Egyezmény(ek) 18, 36, 41, 80-82, 104-106, 109, 118, 119, 123, 125-128, 160, 161, 183, 190, 193
Ellenzék(i) 91, 92, 94, 106, 114, 121, 140, 191
Elszámoltathatóság (lásd szintén: felügyelet) 9, 12, 19, 28, 47, 78, 82, 85, 95, 133, 139-141, 145-148, 183, 184, 188, 195, 196
Emberi jog 12, 19, 24, 35, 36, 40, 44, 45, 48, 52, 54, 59, 65, 67, 68, 71-74, 76-78, 81, 100, 101, 104, 109-112, 114, 116-119, 124, 126, 128, 130, 136, 159-163, 166-168, 177, 189, 190, 196, 199
Emberi jogok (emberi jogi) 4, 12, 19, 24, 35, 36, 40, 44, 45, 48, 52, 54, 59, 65, 67, 68, 71-74, 76-78, 81, 100, 101, 104, 109-112, 114, 116-119, 124, 126, 128, 130, 136, 15-163, 165, 166, 168, 177, 189, 190, 196
ENSZ 18, 19, 25, 40, 41, 54, 55, 57-59, 64, 73, 80, 81, 86, 100, 104, 110, 111, 117-119, 123, 125, 127, 129, 130, 133-135, 162, 177, 183, 188, 190-192, 194-199
Európa Tanács 19, 126-128, 161, 162
Európai Unió 19, 41, 189, 190, 195, 196

F

Fegyverembargó (lásd szintén: szankciók) 19, 82, 188, 191, 192, 195, 198,
Fegyveres erők (lásd szintén: haderő) 5, 9, 16, 18, 19, 45, 46, 55, 56, 63, 64, 65, 68, 80, 81, 96, 100, 102, 104, 121, 122, 125, 129, 130-135, 139, 143, 145, 148, 154, 159-168, 170-176, 185, 195, 197, 200, 201

Fegyverkereskedelem 13, 16, 19, 96, 181, 188, 189, 190, 193, 197,
 Fegyvertranszfer 13, 16, 19, 188, 189, 190, 191, 193, 196, 197,
 Félkatonai (paramilíraris) 63, 68, 92, 114, 115, 166, 200
 Fizetés (illetmény, jövedelem) 72, 81, 145, 148, 152, 170-172, 174

H

Háború 9, 26, 29, 54, 55, 68, 109, 130, 166, 200
 Haderő 9, 15, 17, 26, 57, 63-67, 77, 81, 86, 95, 96, 101, 102, 133, 134, 159-161,
 163-165, 173, 175, 193, 201
 Harcérintkezés szabályai 18, 134-136
 Humán biztonság 53, 57, 65, 96
 Humanitárius feladatok (műveletek, missziók) 55, 130, 131, 135
 Humanitárius jog (törvény) 35, 36, 41, 67, 74, 119, 120, 124, 134, 162, 163, 166,
 168, 199

I

Információs szabadság 77, 78, 97, 773, 144, 147, 148
 Innere Führung 19, 164, 165
 Internet 47, 51, 74, 122, 126, 150
 Interparlamentáris Unió 5, 9, 10, 16, 49, 162, 199

K

Katasztrófa 24, 63, 65, 90, 110, 121
 Képviselő 26, 43, 45, 98, 120, 160, 161, 199
 Kézifegyver 19, 193, 194, 196, 198
 Kínzás 18, 104, 105, 106, 113, 114, 165
 Konfliktus 9, 23-25, 27, 41, 47, 53-55, 58, 64, 65, 79, 80, 81, 82, 101, 109, 125,
 129-131, 148, 164, 173, 177, 189, 190, 193, 195, 200, 201
 Kormányzás 26, 45, 47, 100
 – demokratikus 11, 18, 80, 117, 124, 139, 145, 184
 – jó 17, 30, 31, 47, 48, 71, 129, 131, 147, 148, 152, 159, 164
 Korruptió 31, 64, 71, 147, 152, 169, 172, 184, 185, 189
 Költséghatékonyság 142, 143, 152-154
 Költségvetés 5, 12, 16, 18, 19, 26, 28, 29, 38, 45, 46, 49, 50, 64, 66, 75, 82, 85-87,
 90, 96, 97, 99, 121, 132, 136, 137, 139-155, 166, 170, 183, 185, 187, 188, 201,
 202,

Költségvetés tervezés (PPBS) 143, 149, 150

Közzététel 66, 81, 110, 113-116, 125, 127, 150

L

Legitim (legitimáció) 24, 27, 30, 38, 50, 71, 79, 80, 121, 131, 132, 159, 177

Leszerelés 19, 55, 102, 130, 193, 195, 199

M

Magán (vállalkozás, szervezet) 68, 79, 81, 82, 116, 187

Magyarország 4, 56, 58, 64, 109, 160, 201

Média 11, 15, 17, 28, 38, 44, 45, 47, 48, 50, 52, 92, 146, 149

Meghallgatás (parlament) 12, 37, 38, 49, 50, 67, 86, 94, 95, 97, 116, 128, 136

N

NATO 17, 25, 41, 55, 56, 58, 64, 67, 105, 106, 119, 130, 141, 154

Nemek (nem) 53, 54, 58, 73, 159

Nemek (szerinti) 11, 15, 17, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 92

Nemzet 23, 24, 25, 35, 37, 63, 66, 92, 139

Nemzetközi jog 11, 40, 41, 55, 66, 110, 113, 118, 119, 131, 188, 190, 191

Nemzetközi szervezet(ek) 126, 127, 145, 155, 162, 199-201

Nyugdíj 13, 147, 148, 170-172

O

Ombudsman 12, 16, 18, 28, 29, 49, 50, 76, 97, 100-103, 124, 161, 179

P

Parancs (parancsmegtagadás) 67, 123, 160, 163, 165, 168, 176

Parlament 5, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 26-29, 36-39, 42-46, 92, 94-98, 100, 105, 106, 109-112, 114, 116, 124, 125, 129, 131, 132, 134, 136, 139-155, 170, 183, 189, 191, 193, 195-199

Parlamenti bizottság(ok) 18, 52, 67, 75, 76, 77, 93, 96, 97, 99, 116, 128, 152, 197

– (Hon)védelmi bizottság 12, 18, 46, 55, 88, 96, 98, 102, 147, 150, 189, 196, 197

– Külügyi bizottság 18, 96, 98, 196, 197

– Titkosszolgálatokat felügyelő bizottság 76, 77, 78, 89, 96, 125

Parlamentari felügyelet 9, 11, 15, 19, 26, 29, 30, 77, 83, 85, 87, 89, 116, 121, 149, 154, 186

Parlamentari vita 76, 112, 131, 163, 196

R

Reform 17, 46, 64, 67, 139, 144, 164, 171, 201

Rendfenntartás 17, 65-68, 71, 73

Rendkívüli állapot 16, 69, 89, 109, 111, 112, 113, 124, 125

S, SZ

Sorozás 13, 16, 39, 46, 50, 161, 173, 174, 179

Szakértelem 12, 26, 27, 46, 85, 87, 88, 97, 116, 118, 128, 144, 149, 154, 184, 197

Számítógépes-bűnözés 64, 126, 128

Szankció 91, 113, 151, 169, 179, 190, 191, 198, 199

Szeptember 11 9, 12, 17, 18, 48, 74, 117-119, 127, 162

Szolgáltatásmegtagadás (szolgáltatásmegtagadók) 16, 19, 173, 176-179

T

Terrorizmus 12, 16, 18, 24, 25, 35, 36, 48, 64, 65 74, 78, 117-121, 123-125, 190, 199

– Definíciója 117, 119

– Törvényhozás 118-121

– Intézkedés (Korlátozás) 117, 119, 120, 121, 124, 125, 128

– Politika 24, 35, 117, 118, 120-122, 125

Titkosság 13, 77, 78, 93, 102, 145, 146, 184, 189

Titkosszolgálatok 9, 12, 15, 17, 36, 46, 58, 72, 74-78, 89, 122, 124, 142, 143, 147, 162, 163, 166, 170

Törvényhozás 28, 29, 37, 46, 50, 82, 93, 97, 102, 110-112, 114, 115, 119, 120, 121, 123, 150, 151, 155, 166, 167, 185, 193, 194

V

Válság (Válsághelyzet) 9, 38, 86, 109, 110, 111, 121, 131, 189

Védelem 25, 30, 46, 48, 49, 52, 57, 66, 79, 82, 92, 99, 124, 144, 146, 149, 150, 152, 153, 154, 183, 187, 201

IPU és DCAF – A BIZTONSÁGI ÉS VÉDELMI SZÉKTOR PARLAMENTI FELÜGYELETE

Védelmi költségvetés 12, 16, 19, 28, 38, 49, 86, 87, 90, 96, 99, 142, 144-151, 154, 166, 201

Védelmi reform 17, 64, 67

Világbank 31

Viselkedési (magatartási, etikai) kódex 19, 135, 136, 164, 168

– Fegyverkereskedelmi 189, 190, 196

– Rendvédelmi 71, 72, 73, 165

– EBESZ 30, 166, 167