

# Парламентарен надзор на секторот за безбедност: Начела, механизми и практики



# Парламентарен надзор на секторот за безбедност:

Начела, механизми и практики

*“Vis concilli expers mole ruit sua“*

(Сила без суд, пропаѓа од сопствената тежина)

Horacio, Odi, 3, 4, 65

**Во изготвувањето на прирачникот на IPU-DCAF за парламентарен надзор на секторот за безбедност учествуваа следните лица:**

**Главен и одговорен уредник**

Philipp Fluri (Швајцарија) и Anders B. Johnsson (Шведска)

**Уредник и главен автор**

Hans Born (Холандија)

**Соработници**

Alexsey Arbatov (Русија), Jean-Christophe Burkel (Франција), Eva Busza (САД), Marina Caparini (Канада), Umit Cizre (Турција), David Darchiashvili (Грузија), Jonah Isawa Elaigwu (Нигерија), Hans-Peter Furrer (Швајцарија), Denise Garcia (Бразил), Suzana Gavrilescu (Романија), Wilhelm Germann (Германија), Owen Greene (В.Б), Miroslav Hadzic (Србија и Црна Гора), Karl Haltiner (Швајцарија), Heiner H-nggi (Швајцарија), David Hobbs (В.Б), Jan Hoekema (Холандија), Rogier Huizenga (Холандија), Andrzej Karkoszka (Полска), Peter G. Kelly (САД), Simon Lunn (В.Б), Tom McDonald (В.Б), Dorijan Marsic (Словенија), Gian Giacomo Migone (Италија), Michael F. Noone (САД), Aleksandr Pikayev (Русија), Christine Pintat (Франција), Andreas Profert (Германија), Christopher Sabatini (САД), Liliane Serban (Романија), Ravinder Pal Singh (Индија), Anders C. Sjaastad (Норвешка), Bauke Snoer (Холандија), Svitlana Svetova (Украина), Jan Trapans (Латвија), Matias Tuler (Аргентина), Marlene Urscheler (Швајцарија), Pentti Väänänen (Финска), Biljana Vankovska (Македонија), Marie Vlachova (Република Чешка), Casper W. Vroom (Холандија), Tamas Wachsler (Унгарија), Donna Winslow (Канада), Herbert Wulf (Германија).

**Уреднички одбор**

Willem van Eekelen (Холандија), Andreas Gross (Швајцарија), Miroslav Filipovic (Србија и Црна Гора), Stepan Sulakshin (Русија), Dimitro Tabachnik (Украина), Ahmat Husni Hanadzlah (Малезија), Adeseye Ogunlewe (Нигерија) и Elissavet Papadimitriou (Грција) - членови на Комитетот за политички прашања, меѓународна безбедност и разоружување на IPU - и Beth Mugo (Кенија) и Ricardo Vazquez (Аргентина), членови на Комитет за парламентарни, судски прашања и прашања за човекови права на IPU.

**Јазичен уредник**

Oliver Wates (В.Б)

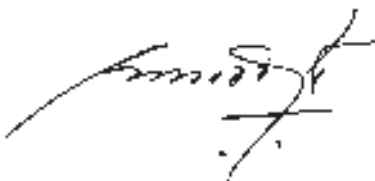
**Оригинална верзија:** англиски, Женева 2003.

## Предговор

Со оглед на тоа дека безбедноста е од витално значење за добробитот на луѓето, битно е нивните ставови да најдат одраз во политиката за безбедност на нацијата. Таа политика треба да ги вклучи основните вредности и начела кои се однесуваат на безбедноста која Државата се стреми да ја унапреди и заштити.

Токму затоа, постои јасна потреба избраните претставниците на народот во парламентот тесно да соработуваат со владата и секторот за безбедност. Сепак, и покрај тоа што работат за истата цел, нивните улоги се и треба да бидат фундаментално различни. Парламентот е одговорен да донесува законски параметри, да го усвојува буџетот и да врши надзор на безбедносните активности. Тој може целосно да ги остварува овие одговорности само доколку има целосен пристап до информации, неопходна техничка експертиза и моќ и намера да ја земе владата на одговорност. Ова, од друга страна, бара социјално ткиво кое е зајакнато со доверба и дијалог.

Во Чиле, односите помеѓу општеството и вооружените сили се подобруваат со тек на времето. Сегашната меѓународна заедница ќе најде во Чиле на една атмосфера на меѓусебно почитување и соработка која, се надеваме, уште повеќе ќе се консолидира во иднина. Уверени сме дека овој прирачник ќе помогне да се обезбеди сите клучни актери во областа на безбедноста да ги усмерат своите здружени напори кон заедничко добро на секој и сите граѓани.



Senador Sergio Pérez Verdugo  
Претседател на Советот на Интер-парламентарната унија



## Вовед

Уште од древните времиња, националиот суверенитет и безбедност се сметаат дека се од суштинско значење за држава способна да функционира. Денес, улогата која ја играат оние чија работа е да обезбедат безбедност минува низ значителни промени. Новите видови на вооружен конфликт и сè поголемите врски помеѓу државите поттикнаа иновативни реакции и ново размислување за концептот на безбедност. Нападите од 11 септември 2001 и нивната последица само ја нагласија оваа потреба.


Затоа, ефективниот парламентарен надзор стана уште побитен за да се обезбеди овие нови реакции да се формулираат и имплементираат со целосна транспарентност и одговорност. Доколку тоа го нема, постои опасност службите за безбедност погрешно да ја сватат нивната мисија и да дејствуваат како држава во држава, било преку оптоварување на и така малите ресурси, или преку остварување на прекумерно политичко или економско влијание. Тие може да ја спречат демократизацијата па дури да ја зголемат веројатноста за конфликт. И покрај тоа што општествата во транзиција, истоштени од војна или погодени од криза се наоѓаат во особен ризик, и стабилните демократии исто така треба сериозно да се зафатат со граѓанско-воените односи, да ги трансформираат и да раководат со нив со цел да одат во чекор со безбедносното опкружување кое постојано се менува.

Вродената природа и динамика на секторот за безбедност претставува вистински предизвик за ефективен парламентарен надзор. Разновидноста на честопати доста технички прашања, значителната големина и комплексната организираност на персоналот за безбедност, а честопати, законите за тајност, правилата и практиките, доста им отежнува на парламентарците да работат ефективно доколку самостојно не направат истражување и експертиза.

Имајќи го предвид ова, Интер-парламентарната унија (IPU) и Центарот за Демократска контрола на вооружени сили во Женева (DCAF) постигнаа договор дека постои практична потреба од еден концизен и достапен водич кој ќе понуди целосен пакет на практики и механизми кои може да го развијат придонесот на парламентот во надзор на безбедноста. Овој прирачник е кулминација на таа идеја. За време на процесот на составување, текстот го контролираше и проценуваше уредничкиот одбор на парламентарци, а го проверуваа различни експерти.

Прирачникот е напишан под претпоставка дека не постои ниту еден единствен модел на парламентарен надзор кој би бил добар за сите држави. Правилата и практиките кои се прифатени и се ефективни на едно место, може да се незамисливи или несоодветни на друго место. Уште повеќе, сите парламенти ја немаат истата моќ. Имајќи ги предвид ваквите различни реалности, некои од препораките содржани во прирачникот, може несомнено да изгледаат премногу идеалистички. Во исто време, комплексната природа на безбедносните прашањата оневозможува за сите аспекти да се расправа во еден том. Затоа,

на прирачникот треба да се гледа како на општ вовед за подобрување на парламентарниот надзор на секторот за безбедност кој - се надеваме - ќе го охрабри читателот да продолжи со понатамошно истражување. На крајот, се надеваме дека оваа публикација ќе придонесе да се обезбеди политика за безбедност и практиките вистински да ги одразат аспирациите на луѓето за кои е наменета да им служат.



**Anders B. Johansson**

Генерален Секретар  
Интер-парламентарна унија



Ambassador Dr. Theodor H. Winkler

Директор  
Центар за демократска контрола  
на вооружените сили Женева



## Што може да најдете во овај прирачник

Прирачникот е поделен на девет делови, од кои секој содржи по неколку глави и може да се чита на два различни начини. Целосното читања на Прирачникот ќе овозможи најцелосно да се сватат безбедносните прашања и улогата на парламентарниот надзор. Но, можно е и да се направи селективно читање на оние делови и глави кои конкретно го интересираат корисникот. Индексот и различните прегледи се планирани за оваа цел.

Низ целиот Прирачник се наоѓаат посебни табели кои ги појаснуваат сложените прашања во главниот текст, даваат примери на закони или прописи и ја истакнуваат практиката на парламентарниот надзор на секторот за безбедност во различни држави. На крајот, во повеќето глави има дел под наслов *Што може да сторите како парламентарец*, каде се дадени конкретни препораки. Но, како што е кажано претходно, на овие препораки треба да се гледа од национален контекст.

Првите два дела даваат теоретска и аналитичка рамка за испитувањето на парламентарниот надзор на секторот за безбедност. Делот I е усмерен на концептот на безбедност кој постојано еволуира и дава глобален преглед на улогата на Парламентот и другите државни институции во однос на безбедносни прашања. Главните прашања за кои се расправа во Дел I се:

- Кои се најновите развои во сферата на безбедноста?
- Кои се така наречените нови закани и реакции?
- Зашто е неопходен парламентарен надзор на секторот за безбедност?
- Кои се главните начела на демократско владеење во секторот за безбедност?
- Која е улогата на парламентот наспроти владата и правосудството?

Делот II ги опишува сите фази од циклусот на националната политика за безбедност, како и меѓународните прописи кои се однесуваат на националната политика за безбедност. Последните две глави од Дел II ја прикажуваат улогата на граѓанското општество и медиумите и половата перспектива во поглед на безбедносните прашања. Главните прашања се:

- Која е улогата на парламентот во однос на одлуки поврзани со на националната политика за безбедност?
- Како меѓународното право ги ограничува или зголемува можностите за националната политика за безбедност?
- Како граѓанското општество и медиумите се поврзани со секторот за безбедност и како може парламентот да го искористи нивниот различен придонес?
- Како може безбедносните прашања да и се пренесат на јавноста?
- Која е улогата на жената во секторот за безбедност?

Делот III дава *Кој е Кој* во секторот за безбедност, што ја вклучува војската, полицијата и разузнавачките служби, други државни милитаризирани организации и приватни компании за безбедност.

- Кои се главните функции и специфики на секоја служба за безбедност?
- Кои внатрешни и политички механизми за отчетност се потребни?
- Како може парламентите да вршат ефективен надзор на службите за безбедност?

Делот IV испитува средствата и инструментите кои парламентите може да ги употребат за надзор на секторот за безбедност и, меѓу другото, дава одговор на следните прашања:

- Кои средства може да ги употребат парламентите за да обезбедат надзор на секторот за безбедност?
- Како може да се подобри парламентарната експертиза за безбедносни прашања?
- Која е улогата на парламентарната анкета и сослушување по безбедносни прашања?
- Како може комисиите за одбрана да работат ефективно?
- Која е улогата на јавниот правобранител?
- Како работи институцијата јавен правобранител за одбрана?
- Зошто мораат парламентарците да ги посетат просториите на службите за безбедност?

Делот V се однесува на околностите кои претставуваат посебен предизвик за безбедноста како што се вонредни состојби, закани по ватрешната безбедност, тероризам и сајбер криминал. Исто така, ги истакнува импликациите кои произлегуваат од учеството во меѓународни мировни мисии кои честопати се испраќаат во области каде што безбедноста воопшто не постои или е кривка. Делот V, меѓу другото, ги разработува следните прашања:

- Како може да се сочува кривката рамнотежа помеѓу вонредни состојби и сочувување на внатрешната безбедност и почитување на човековите права?
- Кои се целите и ограничувањата при вонредни состојби?
- Кои се промените после 11 септември? Како може да се направи разлика помеѓу тероризмот и законските демократски протести? Кои се последиците по меѓународната безбедност на државите? Која е улогата на парламентот во оваа област?
- Како е значењето парламентот да се вклучи во одлуките за испраќање трупи во странство во меѓународни мировни операции?

Деловите VI, VII и VIII даваат анализа на три групи ресурси кои се однесуваат на секторот за безбедност. Делот VI е усмерен на буџетот за одбрана и неговата контрола како од страна на парламентот така и од *a posteriori* државните ревизорски тела.

- Како може буџетот да биде клучен елемент за безбедноста?
- Како може транспарентноста и отчетноста да се применат при подготвување на буџетот за безбедност?
- Кои се условите за правилен надзор на буџетот за безбедност?
- Како може да се направи ревизија на секторот за безбедност? Зошто е битна независна ревизија и како таа функционира?

Делот VII се однесува на персоналот на секторот за безбедност и има за цел да им помогне на парламентите да го регулираат регрутирањето, изборот и обуката на воени лица, планови за пензионирање и пензии, воена обврска и алтернативна обврска.

- Како може на персоналот на секторот за безбедност да му се влеат демократските вредности?
- Дали воените лица можат да формираат воени синдикати?
- Кој е професионалниот карактер на секторот?
- Како е организирана воената обврска и алтернативната обврска во различни земји?
- Дали постојат кодекси за однесување? Дали се достапни меѓународни стандарди?
- Кој аспекти од раководењето со персоналот во овој сектор се однесуваат на парламентарците?

На крајот, делот VIII се однесува на материјалните ресурси на секторот за безбедност, поточно, набавки (што да се купи и од кого), трговија со оружје и трансфер.

Кои се законските ограничувања?

- Во што се состои целосно донесување одлука за набавки?
- Кои околности ја оправдуваат тајноста?
- Како може парламентот да ги оцени овие прашања?

# Содржина

Листа на табели .....	9
-----------------------	---

## Дел I

### Безбедносните концепти кои еволуираат и актери: предизвик со кој се соочуваат парламентите

Глава 1	– Менување на безбедноста во свет што се менува .....	15
Глава 2	– Значењето на парламентарниот надзор .....	18
Глава 3	– Улоги и одговорности на парламентот и другите државни институции .....	20

## Дел II

### Контрола на политиката за национална безбедност

Глава 4	– Создавање на политика за национална безбедност .....	27
Глава 5	– Политика за национална безбедност и меѓународни прописи .....	32
Глава 6	– Улогата на граѓанското општество и медиумите .....	36
Глава 7	– Полова перспектива за безбедносна политика .....	44

## Дел III

### Главни оперативни компоненти на секторот за безбедност

Глава 8	– Војска .....	53
Глава 9	– Други државни милитизирани организации .....	58
Глава 10	– Полициски структури .....	61
Глава 11	– Тајни и разузнувачки служби .....	64
Глава 12	– Приватно обезбедување и воени компании .....	69

## Дел IV

### Националната безбедност под парламентарна контрола: услови и механизми

Глава 13	– Услови за ефективен парламентарен надзор .....	75
Глава 14	– Парламентарни механизми кои се применуваат во секторот за безбедност .....	80

Глава 15	– Парламентарна одбрана или комисии за безбедност ....	86
Глава 16	– Јавен правобранител .....	90
Глава 17	– Посета на простории на безбедносните служби .....	94

#### Дел V

##### Надзор на безбедносните служби во акција: посебни околности и операции

Глава 18	– Исклучителна состојба .....	99
Глава 19	– Сочувување на внатрешна безбедност .....	103
Глава 20	– Тероризам .....	107
Глава 21	– Безбедносни и информативни технологии: нови средства и предизвици .....	115
Глава 22	– Меѓународни мировни мисии .....	118

#### Дел VI

##### Финансиски ресурси: остварување ефективна буџетска контрола во врска со безбедноста

Глава 23	– Безбедноста и моќта на џебот .....	129
Глава 24	– Ревизија на трошоци од националниот буџет поврзани со безбедноста .....	141

#### Дел VII

##### Човекови ресурси во секторот за безбедност: обезбедување на професионализам и демократски надзор

Глава 25	– Промовирање на демократските вредности во рамките на сектор за безбедност .....	149
Глава 26	– Раководење со персоналот во секторот за безбедност .....	159
Глава 27	– Воена обврска и одбивање поради уверување .....	162

#### Дел VIII

##### Материјални ресурси: остварување на ефективен надзор на трансферот и набавката на оружје

Глава 28	– Набавка на оружје и воена опрема .....	171
Глава 29	– Трговија и трансфер на оружје .....	176

Интер-парламентарна унија .....	187
---------------------------------	-----

Центар за демократска контрола на вооружените сили Женева .....	188
---	-----

Тематски индекс .....	191
-----------------------	-----

## Листа на табели

Табела бр. 1	Други видови закани по безбедноста, сами или во комбинација, денес вклучуваат ...	16
Табела бр. 2	Различни видови на аранжмани за безбедност	17
Табела бр. 3	Можни функции на главните сектори на државата кои се однесуваат на секторот за безбедност	21
Табела бр. 4	Добро владеење како битна вредност за демократски надзор на секторот за безбедност	23
Табела бр. 5	Испитување на национална политика за безбедност	27
Табела бр. 6	Директна демократија и ратификација на меѓународни договори и други важни спогодби: Случајот Швајцарија	34
Табела бр. 7	Граѓанско општество во Латинска Америка: практична илустрација на улогата и важноста на организациите на граѓанското општество	38
Табела бр. 8	Нови видови војни: тешки времиња за слобода на печатот	39
Табела бр. 9	Слобода на печатот после 11 септември 2001	40
Табела бр. 10	Парламентарни Веб страници	41
Табела бр. 11	Парламентите и медиумите	42
Табела бр. 12	Полот во мировните процеси	45
Табела бр. 13	Полова перспектива за мировните операции и процеси	45
Табела бр. 14	Предности на силата на женскиот воен персонал: примери од земјите на НАТО	47
Табела бр. 15	Вклученоста на жените во политиката на безбедност како дел од половата основа	48
Табела бр. 16	Нови димензии и предизвици како резултат на вклученост на жените во секторот за безбедност	48
Табела бр. 17	Држави без војска	53
Табела бр. 18	Реформи во одбраната: за која цел?	54
Табела бр. 19	Користење на војската во спроведување на граѓанскиот закон во Јужна Африка	56
Табела бр. 20	Примери од други државни милитаризирани единици во избрани земји	59
Табела бр. 21	Клучни карактеристики на демократската полиција	61
Табела бр. 22	Опасни уништувања и околности	62
Табела бр. 23	Полицијата во Еритреа: случај што се развива	63
Табела бр. 24	Парламент и посебни фондови доделени на разузнувачки агенции: примерот на Аргентина	65
Табела бр. 25	Некои практики на парламентарните комисии кои работат со тајни документи	66
Табела бр. 26	Приватно обезбедување и воени компании и некои потенцијални опасности за демократијата	70
Табела бр. 27	Инструменти и средства кои може да ги користи парламентот за обезбедување на демократски надзор на секторот за безбедност	76

Табела бр. 28	Проактивни стратегии за парламентарен надзор на секторот за безбедност . . . . .	77
Табела бр. 29	Механизми и практики за подобрување на парламентарната експертиза по прашања за безбедноста: неколку сугестии . . . . .	78
Табела бр. 30	Заеднички карактеристики на парламентарната машинерија и постапка за контрола на извршната власт . . . . .	81
Табела бр. 31	Сугестии за ефикасно испрашување . . . . .	82
Табела бр. 32	Клучни карактеристики на парламентарните анкетни комисии . . . . .	84
Табела бр. 33	Анкетна комисија за распоредување на канадските сили во Сомалија: илустрација за јавното влијание на парламентарните извештаи по прашања на безбедноста . . . . .	85
Табела бр. 34	Можни клучни функции на парламентарната комисија по прашања на одбрана и безбедност . . . . .	87
Табела бр. 35	Заеднички седници на комитетот за надворешни работи и на комитетот за одбрана на Стортингет (Парламент на Норвешка) . . . . .	88
Табела бр. 36	Јавен правобранител . . . . .	90
Табела бр. 37	Кус преглед на јавниот правобранител во одредени земји . . . . .	91
Табела бр. 38	Парламентарен комесар на Германија за вооружени сили . . . . .	92
Табела бр. 39	Случајот Аргентина . . . . .	94
Табела бр. 40	Опциониот протокол кон Конвенцијата против мачење ги зголемува можностите за посети на просториите на службите за безбедност . . . . .	95
Табела бр. 41	Вонредни состојби: цели и начела . . . . .	100
Табела бр. 42	Сочувување на безбедноста и демократијата . . . . .	104
Табела бр. 43	Лажни претставувања со сериозни последици . . . . .	105
Табела бр. 44	Одговор на Советот за безбедност на ОН за 11 септември . . . . .	108
Табела бр. 45	Борба против тероризмот . . . . .	109
Табела бр. 46	Конвенција за заштита на поединци во однос на автоматска обработка на лични податоци (ETS бр. 108) . . . . .	116
Табела бр. 47	Создавање мир, одржување мир, воспоставување мир, градење мир: некои корисни дефиниции на ОН . . . . .	118
Табела бр. 48	Процесот на распоредување на мировни операции на ОН чекор по чекор . . . . .	122
Табела бр. 49	Правила на ангажирање на мировни мисии . . . . .	123
Табела бр. 50	Обука на мировниците на ОН . . . . .	124
Табела бр. 51	Буџет: клучен инструмент за демократско владеење . . . . .	129
Табела бр. 52	Зошто треба парламентот да земе активна улога во подготвување на буџетот? . . . . .	130
Табела бр. 53	Расходи за одбрана како % од БДП во региони во светот и избрани земји . . . . .	131
Табела бр. 54	Систем за планирање, програмирање и изготвување на буџет (PPBS) . . . . .	133
Табела бр. 55	Основни компоненти на буџетот за одбрана; Буџет за одбрана на Шпанија за 2002 . . . . .	135

Табела бр. 56	Клучни пречки за транспарентен буџет на одбраната . . . . .	136
Табела бр. 57	Три нивоа на класификација во буџетот за одбрана . . . . .	137
Табела бр. 58	Основни проблеми кои ја попречуваат ефективната контрола на буџетот на секторот за безбедност . . . . .	138
Табела бр. 59	Практика во буџетот за одбрана кај избрани земји од Југоисточна Европа . . . . .	139
Табела бр. 60	Генерален ревизор . . . . .	141
Табела бр. 61	Улогата на Националниот завод за ревизија во В.Б. во парламентарниот надзор на секторот за безбедност . . .	143
Табела бр. 62	Парламентот на Грузија и буџетска контрола . . . . .	144
Табела бр. 63	Препораки на Советот на Европа за правото на здружување на членови на професионалниот персонал на вооружените сили . . . . .	151
Табела бр. 64	Лидерство и граѓанско образование на германските вооружени сили: начелата на " Innere Führung" . . . . .	154
Табела бр. 65	Кодекс на однесување на службените лица кои го спроведуваат законот . . . . .	155
Табела бр. 66	Кодекс на однесување за политичко-воените аспекти на безбедноста на ОБСЕ (1994): клучни карактеристики . . . . .	156
Табела бр. 67	Раководење со персонал: најважни точки за парламентарците . . . . .	159
Табела бр. 68	Воена обврска во светот . . . . .	163
Табела бр. 69	Вознемирување на воени обврзници . . . . .	164
Табела бр. 70	Резолуција 1998/77 на Комисијата за човекови права на ОН: одбивање на воена служба поради уверување . . . . .	166
Табела бр. 71	Алтернативна служба: случајот на Швајцарија . . . . .	167
Табела бр. 72	Зошто парламентарците треба да се грижат околу набавката на оружје . . . . .	172
Табела бр. 73	Слабата или нејасна политика за набавка на оружје или процесите за набавка со голема доверливост може да доведат до ... . . . . .	173
Табела бр. 74	Холандската политика за набавки во одбраната: димензија на парламентарен надзор . . . . .	174
Табела бр. 75	Трансфер на оружје: дефиниција . . . . .	176
Табела бр. 76	Регионални аранжмани за трансфер на оружје . . . . .	177
Табела бр. 77	Да се направат санкциите за оружје помудри: Што може да сторат парламентите . . . . .	180
Табела бр. 78	Тргување со вишок оружје: негативен секундарен производ на разоружувањето . . . . .	181
Табела бр. 79	Пресметани бројки за трговијата со мало оружје . . . . .	182
Табела бр. 80	Програмата за акција на ОН против нелегалната трговија со мало и лесно оружје: фокални точки за парламентарците . . . . .	182
Табела бр. 81	Улогата на парламентот во контролата на извозот на оружје: транспарентност и одговорност во земјите на ЕУ. . . . .	184





Дел I

**Еволуирање на безбедносните  
концепти и актери:  
Предизвик со кој се соочуваат  
парламентите**



# Менување на безбедноста во свет што се менува

Во текот на последната деценија севкупната безбедносна состојба радикално се смени. И покрај тоа што старите закани исчезнуваат, на нивно место доаѓаат нови и застрашувачки предизвици. Ова потикна ново размислување за самите идеи кои стојат зад безбедноста, конфликтот и мирот.

## Мирот и безбедноста во демократиите

Не сите конфликти претставуваат закана за мирот и безбедноста. Во секое општество постојат спротивни и честопати спротиставени мислења по бројни прашања. Во демократијата, слободата на изразување им дозволува на луѓето да ги пренесуваат овие ставови до нивните избрани претставници. Тие, за возврат, имаат за задача да расправаат и да ги одмеруваат прашањата преку јавна расправа. Оваа постапка им овозможува на демократиите да го неутрализираат конфликтот и да бараат остварливи компромиси кои ја имаат поддршката од општеството во целина. Не изненадува тоа што честопати во отсуство на демократски институции кои добро функционираат, тензиите ескалираат надвор од контрола и се претвораат во насилен конфликт. Поради својот вграден механизам за канализирање на конфликтот, демократијата почна да се смета дека е суштински поврзана со мирот и безбедноста.

Оваа врска се потенцира поради од причини: сега општо е прифатено дека безбедноста не е цел сама по себе, туку треба безусловно да служи за добробитот на луѓето. Демократијата, вкоренета во ефикасниот парламент, најверојатно на оваа идеја ќе и даде практично значење:

*"Суверенитетот на заедницата, регионот, нацијата, државата, има смисла само ако произлегува од еден стварен суверенитет - т.е. од суверенитетот на човековото битие" -Вацлав Хавел*

Националната безбедност, со својата насоченост кон заштита на државата, "станува" човекова безбедност, која на прво место ги става луѓето и заедницата. Во практиката, ова ги поведе државите да ги зголемат своите реакции во однос на заканите против безбедноста, со тоа што вклучија:

- ✓ **Превентивна акција:** иницијативи за спречување на конфликти, како што се решавање на конфликт каде акцент се дава на народот и активности за градење мир;
- ✓ **Интервенција:** во екстремни случаи, кога другите напори не успеваат, да се интервенира во внатрешни конфликти со цел да се заштити населението кое се наоѓа во голем ризик;
- ✓ **Реактивна акција:** акција за помош, која е неопходна за време или после граѓанска војна со цел да се пружи помош на цивилите кои страдале за време на војната. Ова вклучува градење на кампови за раселени лица, давање на азил на бегалци или пружање помош.

## Од воена безбедност до целосна безбедност

Префлање на вниманието врз "човекова безбедност" оди заедно со проширување на безбедносниот концепт над стриктно воени разгледувања. Се повеќе постои консензус дека на прашањето за безбедност треба да се пријде на еден целосен начин водејќи исто така сметка за невоените фактори. (Види Табела бр.1).

Табела бр.1

### Други закани за безбедноста, сами или во комбинација, денес вклучуваат...

- ▷ **Политички закани** како што е ватрешна политичка нестабилност, пропаднати држави, тероризам и повредување на човековите права;
- ▷ **Економски закани** како што е сиромаштија, сè поголемиот јаз помеѓу богатите и сиромашните земји, меѓународната финансиска рецесија, влијанието на економски моќната или нестабилна соседна држава и пиратство;
- ▷ **Заканите по животната средина или направени од човекот**, како што е нуклеарна катастрофа, глобалните еколошки промени, деградација на земјата или водата, немање храна или други ресурси;
- ▷ **Социјални закани** како што се конфликти помеѓу малцинство/мнозинство, пренаселеност, организиран криминал, транснационална трговија со дрога, нелегална трговија, неконтролирана масовна имиграција и болести.

Предноста на една поголема агенда за безбедност е во тоа што таа обезбедува поцелосно разбирање на заканите по безбедноста и потребните реакции. Лошата страна е во тоа што безбедносните служби, кои ги вклучуваат сите организации кои имаат легитимни овластување да употребат сила, може да наредат сила или да се заканат со употреба на сила со цел да ја заштитат државата или граѓаните, со што може да станат премногу моќни доколку станат активни во невоените области на општеството. Исто така, секторот за безбедност може да ја нема неопходната експертиза за да одговори на овие нови предизвици.

## Од безбедност на една држава до соработка во безбедноста меѓу држави

Идеата дека националната безбедност не може да се постигне само преку национална "само-помош", но дека е потребна соработка за безбедност помеѓу државите е многу стара. Во 19 век доминираше природот "рамнотежа на силата". Во 20 век цутеа колективните организации за безбедност, како што е Лигата на нациите и нивниот наследник ОН, но исто така и колективните организации за одбрана како што е НАТО.

По завршувањето на Студената војна, дојде до зголемување на внатрешните конфликти. Од неодамна, тероризмот почна да доминира на ударните вести.

Глобализацијата ја зајакна меѓузависноста помеѓу државите, вклучувајќи ја и областа на безбедноста. Денес, заканите по безбедноста во една држава може лесно да се префрлат и да го destabilизираат еден цел регион па дури и светскиот мир. Оваа нова реалност, заедно со проширувањето на агендата за безбедност, дава дополнителен поттик за меѓународна соработка во безбедноста.

## Табела бр.2

### Различни видови на аранжмани за безбедност

#### ▷ Колективна одбрана

Колективната одбрана е дефинирана како договор каде што две или повеќе држави ветуваат дека ќе си помагаат во случај на напад од надвор. Највидни примери од овој вид на безбедносни аранжмани се НАТО и Организацијата на американските држави.

#### ▷ Колективна безбедност

Со овој систем, заедницата се согласува да се откаже од употреба на сила и да и помогне на секоја членка на заедницата во случај друга да прибегне кон сила. Тоа е систем кој обезбедува насилна реакција од страна на меѓународната заедница при прекршување на меѓународниот мир. За разлика од колективната одбрана, колективната безбедност е насочена против напад внатре во заедницата. Типичен пример на систем за колективна безбедност се ОН. Според член 41 и 42 од Повелбата, од меѓународната заедница се очекува да изврши притисокот врз оној кој го повредува мирот, без оглед дали е преку невоено вознемирување или со употреба на воена сила.

*Извор: Simma, Bruno: Повелба на Обединетите нации, 1995*

#### ▷ Кооператива безбедност

Кооперативната безбедност ја поврзува колективната безбедност со сеопфатниот приод кон безбедноста. Може да се дефинира како еден "широк приод кон безбедност кој е мултидимензионален по обем; го нагласува враќањето доверба наместо одвраќањето; повеќе вклучува отколку да исклучува; не ограничува во членството; се залага за мултилатерализам наместо билатерализам; не поддржува воени решенија наспроти невоени; претпоставува дека државите се главни актери во системот за безбедност, но прифаќа дека не државните актери може да имаат важна улога; не бара формирање на формални институции за безбедност, но исто така не ги отфрла; и која, пред се, ја нагласува вредноста од создавање навики за "дијалог" на мултилатерална основа"

*Извор: Еванс Гарет: Соработка за мир, 1993.*

"Аранжманот за колективна одбрана" е еден од најдалекусежните форми на соработка. Покрај тоа, постои помалку кохезивна безбедносна соработка преку мрежи на билатерални или мултилатерални договори без формална или доминантна воена организација.

Одлуката за приклучување кон организација за соработка во безбедноста, а особено колективна организација за безбедност, ќе има силно влијание врз безбедносната состојба на земјата. Во начело, ваквата соработка ја зголемува националната безбедност затоа што обезбедува колективната да биде "прва" против заканите. Сепак, членството треба да се плати: државата ќе биде обврзана да се прилагоди на целите и барањата на алијансата, а со тоа да ги ограничи своите опции за дефинирање на националната политика за безбедност. Исто така, тоа ќе се одрази на парламентарниот надзор затоа што процесот за донесување одлука преминува делумно од национално во меѓународно поле.

# Значењето на парламентарниот надзор

Постои нашироко распространето верување дека безбедносната политика е "природна" задача на извршната власт затоа што таа го има потребното знаење и може да делува брзо. Се смета дека парламентот е помалку соодветна институција да се справи со прашањата од безбедност, особено поради постапките кои честопати одземаат многу време и недостатокот на целосен пристап до неопходната експертиза и информации. Меѓутоа, како што е случајот со секоја друга политичка област, на парламентот му е доверено да врши увид и надзор врз извршната власт. Постојат најмалку четири причини зошто ваквиот надзор во безбедносни работи е од битно значење:

## Камен темелник на демократијата да спречи автократско владеење

Поранешниот француски премиер, Џорџ Клеменсо еднаш изјави дека *"Војната е премногу сериозна работа за да и се довери на војската"*. Покрај хумористичната страна, оваа изјава потсетува дека во една демократија претставниците на луѓето ја имаат највисоката моќ, и ниту еден сектор од државата не смее да биде исклучен од нивна контрола. Држава без парламентарна контрола на нејзиниот сектор за безбедност, особено војската, треба, во најдобар случај, да се смета како незавршена демократија или демократија во создавање.

Според еминентниот американски научник Роберт А Дал, *"најосновниот и постојан проблем во политиката е да се избегне автократско владеење"*. Со оглед на тоа дека секторот за безбедност се справува со една од битните задачи на државата, потребен е систем на проверка и рамнотежа како противтежа на моќта на извршната власт. Затоа, парламентарниот надзор на секторот за безбедност е основен елемент за поделбата на власта на државно ниво, и ако е ефективен, ги поставува границите на моќта на извршната власт или претседателот.

## Нема оданочување без застапување

До денес, еден од најважните механизми на парламентот за контрола на извршната власт е буџетот. Од најраните денови на првите собранија во западна Европа, парламентите бараат да имаат глас по политички прашања, а нивното барање е: *"Нема оданочување без застапување"*. Со оглед на тоа дека организациите на секторот за безбедност користат значителен дел од државниот буџет, од битно значење е парламентот да го набљудува користењето на скудните ресурси на државата, како ефективно така и ефикасно.

## Создавање на законски параметри по прашањата за безбедност

Во практиката, извршната власт е таа која ги подготвува законите по прашањата од безбедност. Сепак, членовите на парламентот играат важна улога во ревизија на овие нацрт закони. Тие може, доколку е потребно, да предложат амандмани со цел да обезбедат предложените законски одредби адекватно да го одразат новото размислување околу безбедноста. Уште повеќе, останува на парламентот да се погрижат законите да не останат мртва буква, туку целосно да се применат.

### Мост до јавноста

Извршната власт не мора целосно да биде свесна за безбедносните прашања кои се од приоритет за граѓаните. Парламентарците се во редовен контакт со населението и се на добро место за да ги дознаат нивните ставови. Потоа, тие можат грижите на граѓаните да ги изнесат во парламентот и да се погрижат тие да најдат место во законите за безбедност и политиката.

## Предизвици за парламентарен надзор на секторот за безбедност

Најмалку три аспекти на секторот за безбедност претставуваат вистински предизвик за парламентарниот надзор:

Законите за тајни може да ги спречат напорите за зголемување на транспарентност во секторот за безбедност. Особено во демократии што се појавуваат или земји разорени од конфликт, законите за тајност може да го ограничат или да го загорзат парламентарниот надзор над секторот за безбедност; ова исто така се должи на немањето закон за слобода на информирање.

Секторот за безбедност е многу комплексно поле, каде што парламентите мора да вршат надзор по прашања како што се набавка на оружје, контрола на оружје и подготвеноста/спремноста на воените единици. Не сите парламентарци имаат доволно знаење и експертиза да се справат со овие прашања на ефективен начин. Ниту пак имаат време и можности да ги развиваат, затоа што нивниот мандат како парламентарци е временски органичен, а може да недостасува и достапност до експертски извори во и надвор од државата.

Акцентот на меѓународна безбедносна соработка може да влијае на транспарентноста и демократскиот легитимитет на безбедносната политика на земјата доколку доведе до тоа парламентот да се исклучи од процесот. Затоа, од битно значење е парламентот да може да го даде својот придонес, да учествува и да ги следи дебатите и одлуките на меѓународно поле.

# Улоги и одговорности на парламентот и други државни институции

## Споделени одговорности

И покрај тоа што парламентот и владата имаат различни улоги по прашања за безбедноста, тие ја делат одговорноста да постои сектор за безбедност кој добро функционира. Идеата за споделени одговорности исто така се однесува и на односот помеѓу политичките и воените лидери. На овие две страни не треба да се гледа како на противници со различни цели. Напротив, тие се потребни едни на други со цел да постигнат ефикасна, целосна ориентирана кон народот безбедносна политика. Затоа, демократскиот надзор мора исто така да вклучува дијалог помеѓу политичките лидери и воените функционери од висок ранг, заснован врз доверба, отворени линии за комуникација и заедничка вклученост. Ваквите редовни размени имаат битна дополнителна предност со тоа што спречуваат политичките и воените лидери да се отуѓат едни од други, и на тој начин да помогнат во консолидација на стабилноста.

## Поделба на улогите

Трите сектори на државата, извршната, законодавната и судската, имаат главни улоги во националната политика за безбедност. Во табела бр. 3 се прави обид истите да се опишат и да се истакнат посебните функции на секој од трите главни актери во рамките на извршната власт - шефот на државата, владата и генералштабот. Табелата има за цел да даде преглед на можните функции затоа што политичките системи може да се разликуваат од земја до земја.

Покрај парламентот, судството и извршната власт, во формулирањето и спроведувањето на политиката за безбедност значаен неформален придонес дава и граѓанското општество, додека пак медиумите придонесуваат преку информирање на јавноста за намерите и акциите на сите актери на државата. (Види Глава 6).

На крај, два институционални актери имаат главна улога во надзорот на спроведување на националната безбедносна политика и на соодветниот буџет, имено Јавниот правобранител (Види глава 16) и Генералниот ревизор (види глава 24).

## Политичка отчетност

Службите за безбедност треба да даваат отчет на секој од трите главни сектори на државата:

- ✓ **Извршната власт** остварува директна контрола преку централно, регионално и локално ниво на власт, го одредува буџетот, главните смерници и приоритети за активностите на службите за безбедност.



- ✓ **Законодната** остварува парламентарен надзор преку донесување закони кои ги дефинираат и ги регулираат службите за безбедност и нивните овластувања и преку усвојување на соодветни буџетски издвојувања. Ваква контрола може да вклучи и формирање на парламентарен јавен правобранител или комисија која може да спроведе истраги по жалбите на јавноста.
- ✓ **Судската** го надгледува подеднакво секторот за безбедност и го гони лошото работење на воените лица преку граѓански и кривични постапки секогаш кога е неопходно.

Табела 3

### Можни функции на главните сектори на државата во врска со секторот за безбедност

	Парламент	Судство		Извршна власт	
			Шеф на држава	Кабинет	Шеф на генералштаб
<b>Врховна команда</b>	Во некои земји парламентот расправа и/или го именува врховниот командант	Уставниот суд ја оценува уставноста на претседателот или кабинетот како главен командант	Во некои земји шефот на државата има речиси церемонијална функција, а во други тој/таа имаат стварна власт; т.е. врховен командант во воено време	Владата е врховен командант за време на војна	Во некои земји функцијата врховен командант постои само за време на војна, а во други е постојан
<b>Безбедносна Политика</b>	Расправа и одобрува безбедносен концепт и донесува закони	-	Потпишува закони кои се однесуваат на безбедносната политика	Предлага и спроведува безбедносна политика	Ја советува владата и планира, помага и ја спроведува безбедносната политика
<b>Буџет</b>	Го одобрува буџетот	-	-	Предлага буџет	Ја советува владата
<b>Закони за одбрана</b>	Усвојува закони	Уставниот суд ја толкува уставноста на законите	Потпишува донесување на закони	Предлага закони и усвојува подзаконски акти	Ја советува владата; спроведува закони
<b>Персонал</b>	Во некои земји парламентот има овластување да одобрува високи функции	Ја оценува законитоста на нивното однесување	Ги именува главните команданти; ги одобрува плановите за персонал	Ги именува главните команданти	Советува за планови за персонал; реализира планови за персонал; назначува команданти од понизок ранг



<b>Набавки</b>	Права ревизија и/или одобрува големи проекти за набавка на оружје	Суди на парници за повреди на закони кои се однесуваат на корупција и проневера	-	Предлага набавка на оружје	Иницира и реализира процеси за набавка на оружје
<b>Испрака трупи во странство /прима странски трупи</b>	Одобрена a priori одобрува a posteriori или воопшто не одобрува	Суди за законитоста на нивното однесување	-	Преговара за меѓународно учество, одлучува за правилата за ангажирање	Оперативна команда
<b>Меѓународни договори, приклучување кон алијанси</b>	Ратификува	-	Склучува меѓународни договори	Одговорен за меѓунационални преговори	Ја советува владата

Како што веќе беше изнесено погоре, улогите на трите сектори на државата може да се разликуваат во секоја држава. Но, сепак, од битно значење е во секое време да постои систем на поделба на власта кој овозможува да се вршат проверки и рамнотежа од политичка злоупотреба на секторот за безбедност. Имајќи предвид дека во многу држави владата има тенденција да остварува доминантна улога по прашањето на безбедност, од битно значење е на парламентот да му се дадат ефективни овластувања за надзор и ресурси. Ова е уште поважно затоа што новите предизвици за безбедноста (Види глава 1) може да поттикнат јавните институции да побараат редефинирање на нивните улоги.

## Начела на демократски и парламентарен надзор

Не постојат меѓународно договорени стандарди во полето на демократијата и парламентарниот надзор, затоа што се смета дека безбедноста и одбраната спаѓаат во доменот на националниот суверенитет. Постојат некои регионални стандарди, како на пример Кодексот на однесување на ОБСЕ (за повеќе информации види Табела бр.66). Има, исто така, одредени начела кои ги регулираат демократските граѓанско - воени односи:

- ✓ Државата е единствениот актер во општеството која има легитимен монопол на сила; службите за безбедност се отчетни пред легитимните демократски власти;
- ✓ Парламентот е суверен и ја смета извршната власт одговорна за развој, реализација и преглед на политиката на безбедност и одбрана;
- ✓ Парламентот има уставна улога да ги одобрува и контролира расходите за одбрана и безбедност;
- ✓ Парламентот игра важна улога во однос на прогласување и укинување на војна состојба или воена состојба. (Види глава 18);

- ✓ Начела на добро владеење (Види табела бр.4) и владеењето на правото се применуваат во сите сектори на владата, па според тоа и во секторот за безбедност;
- ✓ Персоналот на секторот за безбедност лично дава отчет пред судовите за прекршување на националните и меѓународните закони (во однос на граѓанско или кривично прекршување);
- ✓ Организациите на секторот за безбедност се политички неутрални.

**Табела бр. 4**

**Добро владеење како значајна вредност за демократски надзор на секторот за безбедност**

"Доброто владеење го карактеризираат предвидливо, отворено и посветено креирање на политика, бирократија исполнета со професионална култура која делува за унапредување на јавното добро, владеење на правото, транспарентни процеси и силно граѓанското општество кое учествува во јавните работи. Лошото владеење (од друга страна) се карактеризира со произволно креирање на политика, бирократија која не е отчетна, неспроведени или неправични правни системи, злоупотреба на извршната моќ, граѓанско општество кое не е вклучено во јавниот живот и распространета корупција".

*Извор: Светска Банка, 1994, Владеење: Искуствата на Светска Банка.*



Дел II

# Надзор на националната политика за безбедност



# Создавање на национална политика за безбедност

## Составни делови

Националната безбедносна политика го утврдува приодот на владата кон безбедноста и како се очекува ваквата безбедност да се постигне. Националната политика за безбедност вклучува важни одлуки за безбедносниот сектор кои влијаат на внатрешната и надворешната безбедност на државата и општеството. Таа се заснова врз даден приод за безбедност, дава смерници за воената доктрина, и се развива во рамката на меѓународните и регионалните прописи кон кои државата пристапила. Затоа, таа не се заснова само врз согледување за потребите и приоритетите на националната безбедност, туку врз неа влијаат бројни наворешни фактори, притисоци и заложби. Во секој случај, таа треба да ги исполни вредностите и начелата вградени во националниот устав или повелба.

### Табела бр. 5

#### Испитување на политиката за национална безбедност

Во расправата и одобрувањето на документите за националната политика на безбедност, или во расправите за нивно спроведување во посебни околности, претставниците на народот треба да ги земат предвид некои или сите подолу изнесени прашања:

- ✓ Од какви видови закани или ризици треба да се заштити општеството? Кои и чии вредности треба да се заштитат? Па според тоа, кој вид на заштита е потребен?
- ✓ Дали политиката за национална безбедност вклучува испитување на нови ризици по безбедноста како што се организиран криминал и тероризам?
- ✓ Колкава безбедност е доволна?
- ✓ Како може најдобро да се постигне национална безбедност: со приклучување кон алијанса? Да се остане неутрален?
- ✓ Кои се видовите операции што силите за национална безбедност најверојатно ќе ги преземат? Дали само одбрамбени операции, или ќе се вклучат во мировни операции?
- ✓ Кои средства треба да постојат на располагање и кои сектори треба да се вклучат за да се постигне бараното ниво на безбедност? И колку долго и под кои услови?
- ✓ Колку често треба да се направи ревизија на безбедносната политика?



- ✓ Кои ќе бидат финансиските и економските импликации и колку даночните обврзници ќе бидат спремни да платат?
- ✓ Каково влијание ќе имаат политиката за безбедност и нејзиното спроведување во односите со странство и регионалната стабилност?
- ✓ Кој е моменталниот статус и идната национална стратегија во однос на оружјето за масовно уништување?

По правило, спроведувањето на националната политика за безбедност вклучува многу државни агенции и сектори како и политички документи. Затоа, битно е државата да подготви сеопфатна национална стратегија во која ќе се вклучат сите соодветни актери и аспекти на безбедноста. Ваквиот природ и дава на државата можност да се справи со сите безбедносни аспекти на еден интегрален и сеопфатен начин. Особено таканаречените нови ризици, како што се тероризмот и меѓународниот криминал, бараат заеднички напор затоа што борбата против овие нови закани бара вклучување на различни институции: војска, министерство за финансии, полиција, чувари на граници и разузнувачки служби.

## Важноста од вклученост на парламентот

Имајќи го предвид горното, а водејќи сметка за мисијата на парламентот да ги застапува интересите и грижите на луѓето, постојат многу причини за вклученост на парламентот во развојот на националната политика на безбедност и нејзино одобрување од страна на парламентот на еден транспарентен начин:

- ✓ Националната политика за безбедност влијае врз животите, вредностите и добробитот на луѓето и не треба да се остави само на судот, на извршната власт или војската.
- ✓ Политиката за национална безбедност има големо значење за иднината на војската, нејзините воени лица, мажи и жени;
- ✓ Политиката за национална безбедност има големи финансиски последици, па затоа таа се однесува и на парите на даночните обврзници;
- ✓ Покрај финансиските трошоци, мерките за безбедност може да ја ограничат слободата на граѓаните и да имаат големи последици за демократијата.

## Улогата на парламентот во фазите на креирање на политиката за национална безбедност

Што се однесува до парламентот, расправата за национална политика за безбедност не треба да биде единствен настан туку процес кој се развива преку сите негови четири фази: развој, донесување одлука, спроведување и проценка. И покрај тоа што при подготвување и спроведување на оваа политика не треба да има мешање во одговорностите на извршната власт, процесот треба да биде што е можно по транспарентен и партиципативен, што ќе овозможи да се постигне правилна рамнотежа помеѓу сите тие кои вршат било какво влијание, вклучувајќи го и секторот за безбедност и воено-индустрискиот комплекс.



Затоа, во сите фази парламентарците треба да се во состојба да ги користат механизмите кои им се на располагање, за да ја направат извршната власт свесна за грижите и очекувањата што ги има јавноста околу безбедноста: усмени и писмени прашања, приговори, анкети, избрани сослушувања на комисијата, "бели книги", представки до министри и сектори. (Види исто така Глава 14 за парламентарни механизми кои се применуваат во секторот за безбедност).

## **Развој**

Во сите парламентарни системи, парламентот игра ограничена улога во фазата на развој на нова политика за национална безбедност. Оваа задача првенствено им припаѓа на надлежните владини сектори и агенции. Сепак, парламентот и неговите членови може да играат клучна улога за да се утврди дали постојната политика ги исполнува потребите и аспирациите на луѓето и доколку е потребно да се бара нејзина ревизија.

Идеално земено, неговата улога не треба да се сведе само на тоа да му се достави документ кој може да го прифати или одбие. Неговата надлежна комисија (комисија) треба да се консултира уште во почетокот на процесот со цел да го даде својот придонес - одразувајќи ги разновидните политички визии во парламентот - во политичките документи и законодавството што се подготвува. Ова не само што ќе му овозможи да ги пренесе грижите на луѓето уште во почетокот на процесот, но исто така ќе обезбеди попозитивна атмосфера и расправа во парламентот кога политичкиот документ ќе се презентира на одобрување. Највисоките интереси на нацијата треба да ги надминат односите на силата помеѓу мнозинството и опозицијата во парламентот, и не треба да спречат демократско читање на документот за национална безбедност. Во тој дух, парламентот треба да биде во можност да предложи измени на документот што му е доставен.

## **Донесување одлука**

Парламентот може и треба да игра важна улога во фазата на донесување на одлука, особено затоа што кога документот за национална политика за безбедност ќе дојде во парламентот тој станува "сопственост на парламентот" и негова директна одговорност. Затоа, треба да се даде доволно време тој детално да се проучи и да се одбие да се разгледа набрзина.

Парламентот може да одлучи да даде согласност на нова политика и законодавство што го предлага владата или да го одбие и наместо тоа да предложи измени. Повторно, во оваа фаза треба да е во можност да е проактивен и да изврши одредено влијание, да предложи измени доколку не е задоволен од документот што се наоѓа пред него. Главните прашања кои може да се постават за време на парламентарните расправи и за време на донесувањето на одлука се споменати предходно во оваа глава.

Во оваа фаза, најважното влијание на парламентот главно се остварува преку буџетско издвојување. (За повеќе информации видете Дел 6 за финансиски ресурси). Ова влијание значително се зголемува кога парламентот ќе може да организира надлежната комисија да одржи посебна расправа и да гласа за

секоје издвојување поврзано со безбедноста, како и за целиот буџет за политиката за безбедност. Плановите за одбрана мора да се временски дефинирани за испитување и треба да се јасно поврзани со потребите на буџетот.

Парламентот може да игра важна улога да се зголеми или намали поддршката од јавноста, и да се обезбеди легитимитетот на конечно усвоената политика. Затоа од битно значење при водењето на парламентарните расправи по прашања од безбедност да постои транспарентност, а особено е важно јавноста и медиумите да имаат пристап до расправите и анкетите во парламентот.

## **Спроведување**

Одговорноста на парламентот во поглед на националната безбедност не завршува со усвојување на политичкиот документ па дури и на буџетот; неговите надзорни и ревизорски функции треба ригорозно да се спроведат. За време на фазата на спроведување, парламентот треба да ги проверува активностите на владата со сите расположливи средства (види Глава 14) и со помош на други институции за следење (т.е. националниот завод за ревизија, види Глава 24). Парламентот може да изврши влијание особено преку неговите одлуки за дадени буџетски издвојувања. Исто така, парламентот треба да ја испита професионалната и техничката надлежност на заводите за ревизија да спроведуваат ревизии и дали тоа е во согласност со законот.

Парламентот може да интервенира во време на големи промени или кризи со тоа што ќе побара тој да ги одобри акциите на владата. Примери се: праќање на трупи во странство (Види глава 22), или прогласување вонредна состојба (Види глава 18). Покрај тоа, парламентот може да интервенира доколку владата прави сериозни грешки. Во такви случаи, парламентот обично поставува прашања; во екстремни случаи, може да нареди да се спроведе специјална анкета.

## **Проценка и научени лекции**

Во демократско опкружување, владата има одговорност да ја проценува соодветноста на својата политика и резултатите од нејзината проценка да ги доставува до парламентот, како во квантитативен така и во квалитативен. Што се однесува до парламентот, ваквата проценка неизбежно вклучува ревизија - на бројки и перформанси - за реализација на соодветните буџетски издвојувања. Дури и кога проценката е задоцнета, таа секојпат може да се земе предвид при утврдување на постојната политика или при развивање на нова. Онаму каде што граѓанското општество е динамично, НВО исто така спроведуваат своја проценка. Примери за тоа се оценките за мировни мисии, главни и скапи системи за оружје, како и системи за персонал на министерството за одбрана (особено воената обврска). Парламентите исто така може да назначат консултанти за да направат посебни ревизии на перформансата.

## Што може да сторите како парламентарец

### Политика за безбедност

- ▷ Обезбедете да постои логична врска помеѓу националната политика за безбедност, оперативните доктрини, плановите за одбрана и буџетските потреби.
- ▷ Онаму каде што е потребно - особено откако ќе се спореди политиката што се води во други држави во слични ситуации - да покренете прашања пред парламентот за тоа какво е нејзиното значење и/или можното подобрување во однос на најновите настани во областа: Види Дел 1 за еволуирање на безбедносните политики и актери.
- ▷ Парламентот треба да донесе закон за процесот на развој, донесување на одлуки, спроведување и проценка на националната политика за безбедност, дефинирајќи ја улогата на парламентот во сите четири фази на циклусот.

### Важни прашања

- ▷ Обезбедете во процесот на дефинирање или рedefинирање на националната политика за безбедност, да се земат предвид повеќето од прашањата дадени во Табела бр. 5 "Испитување на националната политика за безбедност".

# Политика за национална безбедност и меѓународни прописи

## Меѓународни начела

Меѓународните договори ги ограничуваат и понекојпат ги зголемуваат опциите за дефинирање на националните политики за безбедност. Повеќето земји во светот се членки на Обединетите нации и затоа се обврзани со Повелбата на ОН, членовите 2.3 и 2.4, кои велат:

*"Сите членки ќе ги решаваат своите меѓународни спорови со мирнодобски средства на таков начин кој нема да го доведе во опасност меѓународниот мир и безбедност"*

*"Сите членки во своите меѓународни односи ќе се воздржуваат од закана или употреба на сила против територијалниот интегритет или политичката независност на секоја Држава, или на друг начин недоследен на целите на Обединетите нации "*

Покрај тоа, има бројни вообичаени меѓународни начела кои даваат референтна рамка. Декларацијата 2625 (XXV) за начелата на меѓународното право во врска со пријателските односи и соработката помеѓу Државите на Генералното собрание (1970) е прифатена како автентично толкување на Повелбата на ОН и затоа е обврзувачка за сите држави членки на ОН. Во оваа декларација се прогласени следните осум неделиви начела од подеднаква вредност:

- Начело 1:** Воздржување од закана или употреба на сила.
- Начело 2:** Мирно решавање на меѓународни спорови.
- Начело 3:** Неповредливост на границите и територијалниот интегритет на државите.
- Начело 4:** Право на луѓето на само-определување и живот во мир на сопствените територии во рамките на меѓународно признати и гарантирани граници.
- Начело 5:** Суверена еднаквост на државите и намешање во внатрешните работи.
- Начело 6:** Почитување на човековите права.
- Начело 7:** Соработка помеѓу државите.
- Начело 8:** Исполнување на обврските преземени според меѓународното право.

## Мултиратерални договори за безбедност и одбрана

Постојат повеќе видови на мултилатерални договори во областа на безбедност. Главни категории на овие договори се следните (набројувањето не е конечно, дадени се само примери на договори за секоја категорија):

**Договор кој ја регулира светската безбедност:** Повелба на Обединетите нации.

**Меѓународни договори за меѓународното хуманитарно право, кои ги регулираат меѓународните и не-меѓународните воени конфликти:** четирите Женевски конвенции, 1949, вклучувајќи ги и двата дополнителни Протоколи, 1977.

**Меѓународни договори кои се однесуваат на различни видови оружје и нивните режими:** Договор за анти-балистички ракети, Договор за стратешко намалување на оружје, Конвенција за пешадиски мини, Договорот Тлателолко, итн.

**Меѓународни договори со кои се формираат регионални организации кои делумно се однесуваат на безбедносни прашања:** Повелбата на Организацијата на американските држави, Договорот на Европската унија, Завршниот документ на КЕБС - КЕБС/ОБСЕ, Конститутивен акт на Африканската Унија.

**Регионални спогодби за воена соработка и взаемна одбрамбена помош:** НАТО договорот, Договорот за партнерство за мир, Договорот на ЗЕУ, Меѓу-американски договор за реципроцитетна помош.

Образложението на државите за ратификување на меѓународните договори за безбедност е да се дефинираат начела за меѓународното однесување со цел да се зајакне меѓународната и регионалната безбедност и да се зголеми нивната билатерална или мултилатерална соработка. Вообичаено, процесот на преговарање го води извршната власт, преку министерство за надворешни работи.

## Билатерални спогодби или договори за пријателство, соработка и взаемна воена помош

Кога се дефинира безбедносната политика на една држава, централна улога исто така играат и билатералните спогодби. Со оглед на тоа дека како страни се вклучени само две држави, за одредбите на ови договори ќе се преговара имајќи го предвид можното потесно усогласување на посебните вредности, околности и потреби на дадените земји. Пример за ова се договорите за стратешко намалување на оружје (START) помеѓу поранешен СССР и САД.

Не само што овој вид на договори се користат да се искаже пријателство и неагресија (на пример, Билатералниот договор за пријателство, соработка и меѓусебна помош потпишан помеѓу Русија и Ерменија во Август 1997), туку тие исто така помагаат да се решат практични случаи на воена соработка вклучувајќи, во одредени случаи, и дозвола за распоредување на трупи и оружје на странска територија. Во текот на 1990-ите Русија потпиша неколку билатерални договори за воена соработка со другите поранешни републики на СССР.

Овие договори исто така може да вклучат конкретна воена помош во случај на потреба. Во врска со ова, Повелбата за демократско партнерство 1994 може да се смета како продолжение на спогодбата САД- Казахстан од 1992, која го отвори патот за развој на билатерални воени односи.

Општо земено, на билатералните договори може да се гледа како на средство за зацртување на надворешната политика за безбедност, подобрување на пријателските односи со други земји и решавање на конкретни проблеми. Кога се одобруваат овие договори, парламентите тежат да имаат поодлучувачка улога и поголем простор при предлагање измени во текстот - за да може потоа извршната власт да преговара - отколку што е случајот со традиционалните мултилатерални договори за безбедност.

## **Важноста на вклученост на парламентот и јавноста**

Во земји каде не е вообичаено јавноста и парламентот да се вклучат во процесот на ратификација на меѓународните договори, тоа треба да се охрабри затоа што помага да се зголеми поддршката на јавноста. Во начело, во демократијата извршната власт не може да склучува тајни договори или билатерални спогодби без знаење и согласност на парламентот. Меѓународните спогодби кои влијаат на суверенитетот, територијата и меѓународниот статус на земјата, мора да бидат предмет на парламентарна расправа и одобрување.

Во некои земји, како што е Швајцарија, главните договори подлежат на народен референдум. На тој начин се гарантира вклучување на граѓанското општество во главните измени во надворешната политика на земјата. Во Швајцарија, народниот референдум се одржува пред ратификацијата. (види Табела бр.6)

### **Табела бр.6**

#### **Директна демократија и ратификација на меѓународни договори и други главни спогодби: случајот на Швајцарија**

Во Швајцарија Федералниот парламент, Федералниот совет (влада) и народот учествуваат во процесот на ратификација на меѓународните спогодби. Спогодбите кои се значајни за државата не се само предмет на парламентарна расправа, туку исто така и на јавна расправа. Општеството може преку референдум да го искаже своето мислење за спогодбите за кои се преговара. Покрај тоа, општеството преку референдум може да му даде мандат на Федералниот совет да започне или запре со преговарање на идни спогодби. Потребен е референдум доколку владата сака да пристапи кон "колективна безбедносна организација или супра национална задница" (член 140.6 од Федералниот устав).

## Што може да сторите како парламентарец

### Преговарање на договор

- ▷ Обезбедете парламентот/ неговата соодветна комисија(и):
  - да е вклучен во процесот на преговарање, со тоа што преговорачкиот тим да има членови на парламентот од различни политички провиниенции;
  - да прима совети од граѓанското општество, по прашања што се расправаат, особено соодветни организации за истражување и застапување;
  - да може пред владата да ги изнесе своите ставови, на официјален и навремен начин, со цел да се обезбеди дека се земени предвид грижите и аспирациите на луѓето.

### Анализа на влијанието

- ▷ Обезбедете на парламентот да му се достави и да расправа по деталната анализа за потенцијалното влијание на договорот (како среднорочно така и долгорочно) - политичко, економско, социјално, еколошко или друго .

### Ратификација

- ▷ Обезбедете од парламентот навреме да побара да го ратификува договорот.
- ▷ Обезбедете да постигнете доследност помеѓу договорот што треба да се ратификува и домашниот закон со тоа што ќе се изменат националните одредби, или доколку е неопходно и можно, со тоа што ќе се стави резерва или клаузула за толкување која се однесува на меѓународната спогодба.

### Преглед на резервите и клаузулите за толкување

- ▷ Обезбедете да се прави ревизија на континуираната валидност на резервите и клаузулите за толкување што ги дала вашата земја како дел од периодичните ревизии.

# Улогата на граѓанското општество и медиумите

Секторот за безбедност станува се поголем и комплексен. Ова претставува зголемен предизвик за парламентите затоа што честопати им недостасуваат ресурси и специјализиран персонал неопходен за да им помогне да вршат надзор на секторот за безбедност на ефикасен начин. Како резултат на тоа, се појавија бројни тела за да ја дополнат нивната улога, и покрај тоа што парламентот ја задржува главната одговорност владата да му дава отчет. И двете, граѓанското општество и медиумите може да придонесат за парламентарен надзор на секторот за безбедност во рамката што ја воспоставува парламентот.

## Граѓанско општество

Терминот граѓанско општество се однесува на автономни организации кои се наоѓаат помеѓу државните институции од една страна, и приватниот живот на поединците и заедниците од друга страна. Тој опфаќа еден голем спектар на доброволни асоцијации и граѓански движења, т.е. бројни организации и групи кои ги претставуваат различните социјални интереси и видови на активности. Во ставовите што следат ќе стане збор зошто граѓанското општество треба да игра улога во обезбедување отчетност за секторот за безбедност, што опфаќа ваквата улога, и како граѓанското општество придонесува за парламентарниот надзор.

## Граѓанско општество и демократија

Граѓанското општество е подеднакво значајно за, и е одраз на процесот на демократизација и игра силна и сè поголема улога во функционирањето на воспоставените демократии. Тоа активно ги потсетува своите политички лидери дека постојат бројни спротиставени барања и интереси кои треба да се земат во предвид кога се одлучува за јавните расходи и државната политика. Токму затоа, енергично граѓанско општество е основното барање на демократијата. Тоа има потенцијал да овозможи противтежа на моќта на државата, да се спротистави на авторитаризмот, а поради својата плуралистичка природа, да обезбеди државата да не е инструмент на неколку интереси или избрани групи.

## Граѓанско општество и секторот за безбедност

Групите во рамките на граѓанското општество како што се академските институции, Think Tanks, НВО за човекови права и НВО насочени кон политички прашања, можат активно да се борат да имаат влијание врз одлуките и политиката кои се однесуваат на секторот за безбедност.



Владите може да го охрабрат учеството на НВО во јавите расправи за националната безбедност, вооружените сили, полицијата и разузнавањето. Ваквите расправи, од друга страна ја подобруваат понатамошната транспарентност на владата.

### **Посебна улога и придонес на невладини организации и институти за истражување во однос на секторот за безбедност**

Невладините организации (НВО) генерално се приватни непрофитни организации, чија цел е да застапуваат социјални аспирации и интереси по одредени прашања. Што се однесува до истражувачките институти, тие може да се НВО независни од владата, или обратно, да имаат врски со владата, на пример преку државно финансирање.

НВО и институтите за истражување може да го засилат демократскиот и парламентарниот надзор на секторот за безбедност преку:

- ✓ Давање независни анализи и информации за секторот за безбедност, воените односи и прашања од одбраната до парламентот, медиумите и јавноста;
- ✓ Набљудување и поттикнување на почитување на владеењето на правото и човековите права во секторот за безбедност;
- ✓ Ставање на политичката агенда прашања од безбедноста кои се важни за општеството во целина;
- ✓ Придонес за парламентарната надлежност и градење на капацитети преку одржување на курсеви за обука и семинари;
- ✓ Давање на алтернативен експертски став во однос на владината политика за безбедност, буџетот за одбрана, опциите за набавка и ресурси, поттикнување јавни дебати и формулирање на можни политички опции;
- ✓ Обезбедување на повратни информации за одлуките на националната политика за безбедност и начинот на кои тие се реализираат;
- ✓ Едуцирање на јавноста и овозможување алтернативни расправи во јавниот домен.

Интервенциите од страна на граѓанското општество во Латинска Америка на еден совршен начин ги прикажуваат бројните улоги што може да ги имаат НВО и истражувачките центри во надзорот на секторот за безбедност ( Види Табела бр. 7).

Табела бр. 7

## Граѓанско општество во Латинска Америка

### Практично прикажување на улогата и важноста на организациите на граѓанското општество

Во Латинска Америка кон крајот на 1980-ите и 1990-ите се формираа бројни граѓански групи со цел да се подобри дијалогот помеѓу граѓаните и војската затоа што ново избраните граѓански влади се обидуваа да ги реструктурираат вооружените сили. Овие дијалози помогнаа да се престане со изолацијата на вооружените сили и да се отвори нов процес на професионална размена помеѓу граѓанското општество, избраните функционери и високата воена команда. Одтогаш па наваму, овие групи презедоа поголема улога, а честопати служат како значајни извори на граѓанска експертиза и техничка помош по прашања од безбедноста и одбраната и преземаат поголема одговорност во контрола на воената политика и буџети.

### Примери

Еден пример е *група SER en 2000* Аргентина. Формирана по обидот за воен удар во 1990, *SER en 2000* во почетокот почна како простор за унапредување на дијалог меѓу претставниците на граѓанското општество, политичките партии и војската. Овие дијалози создадоа важна основа со која *SER en 2000* овозможи граѓаните да го дадат својот придонес во дизајнирање и подготвување на клучните закони кои ја создадоа рамката на идната политика за одбрана.

Слично на ова, во Доминиканската Република цивилните експерти за безбедност и одбрана, кои беа дел од FLACSO, работеа со војската при подготвување на нацрт законот за реформа на полицијата, а подоцна ја советуваа извршната власт и Конгресот кога го разгледуваа законот.

Многу од групите во Латинска Америка тесно соработуваа со комисиите за одбрана и безбедност во Националниот конгрес со цел да се подобрат човечките и техничките капацитети на законодавствата за надзор на воените функции.

Перуанската група *Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos* (IDEPE) ги обучува мажите конгресмени и жените конгресмени и нивниот персонал во комитетот за одбрана на Конгресот како да го изготвуваат воениот буџет и неговото спроведување.

FLACSO во Гватемала му помага на конгресот во анализа и разгледување на неколку закони кои влијаат врз војската, вклучувајќи ја реформата на разузнувачките и воените служби.

### Непостоење граѓанска експертиза

Во Латинска Америка сеуште недостасува граѓанска експертиза во полето на одбраната и безбедноста. Овој недостиг на граѓански експерти ја спречува ефикасноста на извршната власт и законодавните институции кои треба да ја контролираат војската. Меѓутоа, на кусорочна основа, организациите на граѓанското општество можат да помогнат да се надмине овој јаз, со тоа што ќе им пружаат помош на државните институции и ќе ги обучуваат и зголемуваат кадрите со граѓани.

### Мрежа

За таа цел, *SER en 2000* неодамна формира регионална мрежа на Think Tanks и невладини организации посветена на безбедноста и одбраната. Мрежата, *RESDAL* ([www.ser2000.org.ar](http://www.ser2000.org.ar)) формира база на податоци за материјали и законодавство кои се однесува на безбедноста и одбраната и на граѓаните им нуди програми за истражување и посета на организацијата.

Извор: Крис Сабатини, Национална донација за демократија, Вашингтон ДС, 2002.

## Медиуми

Општо земено, независните медиуми и помагаат на јавноста и политичките претставници во нивната задача да донесат информирани одлуки. Тие придонесуваат да се врши надзор на делувањето на трите области на државата и може да влијаат на содржината и квалитетот на прашањата кои се поставуваат на јавните дебати, која од друга страна влијае на владата, претпријатијата, академијата и граѓанското општество. На тој начин слободните медиуми претставуваат клучна компонентата на демократијата. Во табелата бр. 8 се напоменуваат големите проблеми со кои може да се соочат новинарите кои се обидуваат да ги критикуваат нивните влади. Обезбедување на безбедност за новинарите е sine qua non за слобода на печатот.

### Табела бр.8

#### Нови видови војни: тешки времиња за слободата на печатот

"Скоро една третина од светското население се уште живее во земји каде слободата на печатот едноставно не е дозволена. (...) Мора исто така да направиме разлика помеѓу оние убиени во воени зони кои не беа одбрани поради тоа што се новинари, и оние кои беа намерно убиени поради нивните истраги и написи за чувствителни прашања и заради тоа што се откажаа од произволно однесување, проневера, неправда, криминал и рекетирање. Новите видови војни, не помеѓу регуларни војски поради стари интереси, туку помеѓу етнички, идеолошки, религиозни или јасни криминални интереси, го направија известувањето сè поопасно. Но смрта или повредувањето на новинари во овие конфликти не секогаш е чиста несреќа. Понекојпат, борците, дури и од редовните војски, намерно ги нишанат неподобните сведоци на нивните дела".

*Извор: Годишен извештај 2002, Репортери без граници*

Во државите каде што медиумите не се независни од владините институции, лесно може да се случи медиумите да се злоупотребат од страна на владеачите за пропагандни цели. Во вакви случаи, медиумите едноставно не можат да ја подобрат транспарентноста и демократскиот надзор на секторот за безбедност.

Со појавата на Интернет, можноста за пристап на јавноста до официјалните информации станува голема. Во изминатата деценија постоеше општ тренд за поголема транспарентност, отчетност пред јавноста и пристап до официјални информации. Овој тренд треба да се охрабрува, затоа што придонесува за поинформирано граѓанство, поголем квалитет на јавните дебати по важни политички прашања и конечно подобро владеење. Интернетот исто така има лоша страна затоа што може да го искористат екстремистички групи за ширење, на пример, расизам и анти - семитизам. Во некои понови конфликти, другите медиуми, како што се радиостаниците, овозбедија платформа за екстремистички групи и помогнаа да се создаде клима на омраза помеѓу различните групи во општеството.

#### Собирање и ширење на информации поврзани со прашањата за безбедност

Од демократска перспектива и перспектива на добро владеење, медиумите имаат право да собираат и шират информации по прашања поврзани со безбедноста кои се од интерес за јавноста, а имаат и соодветна одговорност да дадат вести кои ги задоволуваат стандардите за вистина, точност и правичност.

На тој начин медиумите може да и помогнат на владата и парламентот на граѓаните да им ги објаснат тие одлуки и политики, кои имаат право да бидат информирани и да учествуваат во политичкиот процес со познавање. На пример, преку ширење на

информации медиумите може да придонесат за правото на јавноста, да дознае за лицата кои имаат јавни функции во областа на безбедноста, видот на усвоената политика за безбедност, распоредување на трупите во странство, воената доктрина, набавки и договори и други спогодби врз кои тие се темелат, актерите кои се вклучени, безбедносните предизвици кои претстојат и соодветните дебати. Сепак, кога станува збор за доверливи информации, тие може да подлежат на наметната или себенаметната цензура.

## Законодавство за медиуми и прашања поврзани со безбедноста

Сите земји имаат законодавство во кое се согледани прашањата околу слободата на печатот. Ова начело е вградено во членот 19 од Универзалната декларација за човекови права, во кој стои следното:

*"Секој има право на слобода на мислење и изразување. Ова право ја вклучува и слободата да се застапува одредено мислење без никакво мешање и да се бараат, да се примаат и да се даваат информации и идеи преку медиумите и без оглед на границите ..."*

И покрај тоа што не е постојат меѓународно договорени смерници за тоа како може да се постигне и заштити ваквата слобода, може да се забележи дека горе наведеното меѓународно начело е формулирано на еден неограничувачки начин, без никакво повикување на некои генерални ограничувања поврзани со безбедносни прашања.

### Табела бр. 9

## Слобода на печатот после 11 септември 2001

Меѓународниот ден на слобода на печатот секоја година се прославува на 3 мај. Фокусот на Меѓународниот ден во 2002 беше можното влијание врз слободата на печатот на мерките што би можеле да ги преземат државите за зајакнување на националната и меѓународната безбедност после терористичките напади од 11 септември 2001.

"Постои несомнена тензија помеѓу остварување на основните слободи и потребата за поголема безбедност во соочување со тероризмот, но главната цел на секоја анти-терористичка кампања мора да биде безбедноста на нашите слободи", рече Г-дин. Коичиро Мачура, Генерален Директор на УНЕСКО.

*Извор: Светот на парламентите, бр.6, мај 2002, IPU.*

## Комуникација на парламентот со јавноста по прашања за безбедноста

Демократскиот надзор како начело на добро владеење може да биде ефикасен само доколку јавноста е свесна за главните прашања кои се отворени за расправа на парламентарно ниво.

Ефективноста од јавна комуникација по безбедносни прашања зависи од обемот и точноста на информациите кои и се даваат на јавноста од страна на владата и парламентот. Парламентот треба да покаже посебен интерес за јавноста со тоа што ќе обезбеди неопходно ниво и квалитет на информации за да може таа да ја разбере сегашната состојба во државата и резултатот од процесот на донесување одлука во парламентот.

## Создавање на документација достапна за јавноста

Еден од ефективните начини со кој парламентот ќе обезбеди јавно информирање, во соработка со владата или самостојно, е на јавноста да и обезбеди разновидни информации и документи кои се однесуваат на прашањата за безбедност, во форма на документи и/или преку неговите веб страни.

Табела бр. 10

### Парламентарни веб страници

До Мај 2002, во 180 земји постоаеа 244 парламентарни домови (64 парламенти се дводомни). На IPU му се познати 165 парламентарни веб страни во 128 земји (поедини домови во некои дводомни парламенти имаат посебни веб страни). "Упатствата за содржината и структурата на парламентарните веб страници", усвоени од страна на Советот на IPU во мај 2000 се достапни на веб страницата на IPU: <http://www.ipu.org>.

Примери за информации што може да и се дадат на јавноста во поглед на прашања од секторот за безбедност, по можност во верзија пригодна за јавноста:

- ✓ Документи од стратешко значење, како што се политиката за национална безбедност;
- ✓ Буџетот на одбраната (не вклучувајќи ги тајните фондови);
- ✓ Информации во печатот за сите важни расправи, одлуки, поплаки, закони, итн. во парламентот кои се однесуваат на секторот за безбедност;
- ✓ Записници од сите парламентарни (комисии) состаноци и расправи по прашања од безбедноста (освен состаноци одржани зад затворени врати); тие треба да вклучат и извештаи за опфатот и темата на анкетите зад затворени врати;
- ✓ Публикации кои се однесуваат на парламентарни анкети по безбедносни прашања;
- ✓ Годишни парламентарни извештаи или прегледи за функционирањето на сите безбедносни служби;
- ✓ Извештаи од јавниот правобранител или од генералниот ревизор кои се однесуваат на секторот за безбедност; на јавниот правобранител може да му се дозволи да доставува извештаи за некои посебни истраги, но од него ќе се побара да ги достави до избрани комисии; владата треба да ја изнесе пред парламентот секоја активност преземена од страна на јавниот правобранител или извештаите на ревизорот;
- ✓ Информација за мултилатерални или билатерални спогодби;
- ✓ Информација за тоа како поединечни парламентарци или политички фракции во парламентот гласале по безбедносни прашања (како што е буџетот, приклучување кон меѓународни алијанси, прашања за регрутирање, набавка);
- ✓ Законодавството за слобода на информирање.

## Овозможување учество на јавноста во парламентарната работа

Не е доволно само еднострана информација (од парламентот или владата до јавноста). Парламентот треба да и даде на јавноста можност да комуницира со него по безбедносни прашања. Двонасочна комуникација или дијалог се важни затоа што:

- ✓ Обезбедува учество и постојан надзор од страна на граѓаните;
- ✓ Ја подига довербата на јавноста во функционирањето на парламентот;

- ✓ Нуди можна проверка на лоша администрација (на пример преку парламентарниот јавен правобранител);
- ✓ Обезбедува јавна поддршка и легитимност на законодавството и владината политика, а на тој начин и демократска стабилност.

Двонасочната комуникација може да се зголеми преку парламентарно информирање, набљудување на новинските служби, телевизиски панел дискусии, како и посебно подготвени вести кои се однесуваат на членовите на комитетот што ги дава парламентарната служба за истражување, итн.

Табела бр. 11

## Парламенти и медиуми

“11. Собранието ги повикува националните парламенти итно да ги разгледаат мерките кои имаат за цел:

- i. Да се обезбеди поголема отвореност на работата на парламентот, вклучувајќи ги и состаноците на комисијата, и на ова работа се гледа не само како на прашање кое се однесува на политиката на комуницирање, туку и како значаен политички приоритет кој има директни импликации за функционирањето на демократијата;
- ii. Да се обезбеди подобро користење на класичните методи за комуникација и нови информативни технологии, а особено:
  - a. Преку обезбедување на најдобри можни работни услови за медиумите, а особено за парламентарните дописници;
  - б. Преку обезбедување на брзо ширење на информации за расправите, меѓу другото, преку брзо објавување на записници и куси извештаи од постапките;
  - в. Преку создавање на он лајн услуги за директно електронско комуницирање со јавноста и новинарите;
  - г. Преку обезбедување целосен пристап до парламентарни документи со цел да се поттикне јавна расправа пред да се гласа закон.
- iii. Во комуникацијата да се користи совет на експерти;
- iv. Да се направат правните текстови подостапни до читатели кои не се специјалисти;
- v. Да се преземат неопходни чекори акцентот да се стави повеќе на политичка расправа со тоа што ќе се идентификуваат, на пример, областите во кои постапките ќе бидат достапни до општата јавност за да се забрза донесувањето на одлука;
- vi. Во рамките на службите за информирање и комуникација, да се поттикне собирање на информативни материјали за новинарски и професионалните кругови кои се најтесно заинтересирани кои ќе содржат закони и опис на нивните посебни карактеристики;
- vii. Да се организираат семинари за новинари на тема парламентарна работа со цел да се запознаат со законските постапки и парламентарните постапки и да им се подобри знаењето за односите помеѓу парламентите и меѓународните институции. На новинарите од локалните и регионалните весници и часописите треба да им се даде посебно внимание.
- viii. Формирање на мрежи за комуникации на Интернет со што на граѓаните ќе им се овозможи интерактивно да комуницираат како со парламентарците така и со парламентарните информативни служби.
- ix. Да се изнајдат начини да се поттикне отварање на независни телевизиски канали кои ќе бидат посветени на парламентарната работа, како што е случајот со неколку европски земји, Соединетите Држави и Канада.
- x. Преку фискални и други средства да се проценат оние медиуми кои тежат да обезбедат вести од висок квалитет на целосно независна основа, а на кои им се заканува пропаѓање поради пазарните сили.”

Извор: Резолуција 1142 (1997) на Парламентарното собрание на Советот на Европа.

Учеството на јавноста е важно за долгорочната демократска стабилност на системот. Степените на учество варираат од држава до држава. Некои парламенти и дозволуваат на јавноста да присуствува на состаноците на комисиите. Ова може да е од голема важност за активностите на НВО или за поединци кои се интересираат за процесот на подготвување на закони. И покрај тоа што ваквото учество не им дава право на лицата кои присуствуваат на состаноците на комисијата да интервенираат, самото нивно присуство е од значење.

## Што може да сторите како парламентарец

### Придонес во политиката за безбедност од страна на неинституционални актери

- ▷ Обезбедете да постојат механизми што ќе му овозможат на парламентот да има корист од придонесот што го даваат претставниците на граѓанското општество во неговата работа во однос на безбедносни прашања и прашања поврзани со безбедноста,
- ▷ За таа цел, доколку е можно, промовирајте усвојување на закон со кој ќе им се овозможи на надлежните институции, НВО и медиумите да дадат придонес во работата на парламентарната комисија(и) надлежни за прашања од безбедноста и поврзани со безбедноста.

### Јавна свест

- ▷ Обезбедете парламентот да има активна политика за односи со јавноста во поглед на неговите одлуки кои влијаат на безбедноста и процесот на донесување на одлуки во таа област.

### Врска помеѓу безбедноста и слободата на печатот

- ▷ Обезбедете законски да се регулира и во пракса да се почитува слободата на печатот во однос на безбедносни прашања и сите воведени ограничувања да не се повредуваат меѓународните начела за човекови права.
- ▷ Обезбедете да постои соодветно законодавство за слобода на информирање.

# Полова перспектива за безбедносна политика

Половата еднаквост е релативно нова грижа на јавноста. Таа сега исто така се смета за значаен параметар во однос на безбедносни прашања, не само поради тоа што големото мнозинство од оние кои се погодени од вооружен конфликт, вклучувајќи ги и бегалците и внатрешно раселените лица, се жени и деца, туку исто така затоа што жените - кои претставуваат повеќе од половина од светската популација - имаат еднакви права со мажите и можат доста да придонесат во решавање на прашањата за безбедноста. Правејќи талентот и знаењето на жените исто така да стане фактор, ќе доведе до реакции во однос на безбедносните предизвици кои се повеќе усмерени кон народот и доследни на приодот за човекова безбедност, а со тоа и се поодржливи. Затоа, кога се има за цел полова еднаквост во политиката за безбедност, од битно значење е кон оваа цел да се пријде од два различни агли. Прво, политиката на безбедност треба да се насочи кон и да ги опфати полово осетливите прашања. Потребно е да се можни решенија и да се воведат структури со цел да се обезбеди почитување на правата и интересите на жените. Второ, од битно значење е да се промовира учеството на жените во сите нивоа од процесот на донесувањето на одлуки и во сите полиња кои се однесуваат на политиката за безбедност.

## Жените и решавање на конфликт

Решавање на конфликт, одржување на мирот и градење на мирот, не ги загрижува само оние кои директно учествуваат во војна или вооружени конфликти, а кои претежно се мажи. И покрај тоа, присуството на жените на масите за преговори за мир секојпат било и продолжува да биде на маргините, дури и кога за време на војна или вооружен конфликт тие морале да ги надминат своите традиционални полови улоги и да преземат одговорности кои обично им припаѓале на мажите. Сепак, сега сè повеќе се признава дека жените даваат придонес со своите значајни способности, перспективи и знаења. Во практиката, дирекната вклученост на жените во процесот на донесување на одлуки, решавање на конфликти и активностите за подршка на мир, бара промена на традиционалната визија за поделени улоги на мажи и жени во општеството и во конфликтни ситуации.



Табела бр.12

## Полот во мировните процеси

"Секој мировен процес кој ги игнорира потребите и улогата на жените е неприроден, па со тоа и нестабилен." ... "За време на пост конфликтни транзиции, давањето моќ на жените е од битно значење за повторно воспоставување на социјален и економски развој. Жените, подеднакво како и мажите, се жртви и актери во војните и вооружените конфликти, но обично на различни начини и во различни области. За време на војни, жените учествуваат во нови активности и преземаат нови улоги, честопати со големи одговорности. И покрај овие промени, жените често се маргинализирани во пост конфликтното градење на мирот, како во општествата кои се појавуваат од конфликт така и во формулирање и имплементацијата на стратегиите од страна на меѓународните мировни операции."

*Полови прашања во безбедноста: Од маргинализација до интеграција на жените во градење на мирот, 2001, Норвешки институт за меѓународни работи*

Во Табелата бр.13 се дадени извадоци од Резолуцијата 1325 (2000) на Советот за безбедност на ОН во која се дава акцент на значењето да се премине од визија за жените само како жртви на конфликти (вклучувајќи насилство и силување како инструмент на војната) кон визија за жените како актери во решавање на конфликти, градење на мир и одржување на мир на еднаква основа со мажите. Ваквата промена значи согледување на активностите и улогите на жените и на мажите пред, за време и после војна или вооружен конфликт. Тоа значи дека на половата еднаквост и на половите прашањата им е местото во раната фаза на дефинирање на политиката, национално и меѓународно, и во соодветно законодавство.

Табела бр. 13

## Полова перспектива за мировни операции и процеси

Советот за безбедност (...)

- "7. Им препорачува на државите членки да ја зголемат нивната доброволна финансиска, техничка и логистичка поддршка во нивните напорите за обука по полово чувствителни прашања, вклучувајќи ги и оние преземени од страна на соодветни фондови и програми, меѓу другото Фондот за жени на Обединетите нации и Фондот за деца на Обединетите нации, и од страна на Канцеларијата на Високиот комесар за бегалци на Обединетите нации и другите соодветни тела;
8. Ги повикува сите вклучени актери, кога преговараат и реализираат мировни спогодби, да усвојат полова перспектива која, меѓу другото, ги вклучува: (а) посебните потреби на жените и девојките за време на репатријација и пренаселување и рехабилитација, реинтегрирање и пост конфликтна реконструкција; (б) мерки кои даваат поддршка на локалните мировни иницијативи на жените и афтохтоните процеси за решавање на конфликт, и кои ги вклучуваат жените во сите механизми за имплементација на мировните спогодби; (в) мерки кои обезбедуваат заштита и почитување на човековите права на жените и девојките, особено поради тоа што тие се поврзани со уставот, изборниот систем, полицијата и судството (...).
15. Ја изразува својата подготвеност да обезбеди мисиите на Советот за безбедност да ги земат предвид половите работи и правата на жените, вклучувајќи и целосна консултација со локални и меѓународни женски групи; (...)"

*Извадоци од Резолуцијата 1325 (2000) на Советот на безбедност на ОН усвоена на 31 октомври 2000.*

Согласно Резолуцијата 1325 (2000), Генералниот секретар на ОН достави извештај за "Жени, мир и безбедност" (16. октомври, 2002). Извештајот се однесува на влијанието на вооружените конфликти врз жените и девојките, меѓународната правна рамка, вклученоста на жените во мировните процеси, мировните операции, хуманитарните операции, реконструкција и рехабилитација, како и во разоружување, демобилизација и реинтеграција. Некои од овие услови се интегрирани во препораките на крајот од оваа глава.

## **Жените во парламентарни комисии за одбрана**

Анкетите за жените во политиката кои IPU постојано ги спроведува во последните 25 години покажуваат дека жените сеуште во голема мерка се отсутни, или недоволно застапени во парламентарните комисии за одбрана. Не треба да се каже дека тие ретко заземат функција на председавач или заменик председавач или известувач во овие комисии. Анкетата на IPU од 1997 (Мажи и жени во политиката: Демократијата сеуште во создавање) покажа дека од 97 парламенти кои обезбедуваат податоци за жените во парламентарните комисии, само 3% имаат жени кои претседаваат со комисија за одбрана. Општо земено, жените се застапени само 18.6% од претседавачите на сите парламентарни комисии. Оваа состојба може да се објасни со два клучни фактори. Прво, сеуште има малку жени парламентарки во светот (14.3% во мај 2002). Второ, ставот дека војната и мирот и безбедносните прашања општо земено се помалку женска работа отколку машка е вкоренет во менталитетот во целиот свет. Овој став е проблематичен, затоа што војните со сигурност го погодуваат целото население на државата, а честопати жените се повеќе виктимизирани отколку мажите.

## **Жени со оружје**

Вклученоста на жените во вооружените сили на ниво на административни, логистички и служби за поддршка е вообичаена и традиционална во повеќето држави. Ваквото женско присуство во задните редови е релативно важно, не само во мирнодобско време, туку исто така понекојпат дури и поважно за време на војна или вооружен конфликт. За разлика од ова, во трупите и на оперативно ниво ваквата вклученост е понова појава. На меѓународно и компаративно ниво, постојат малку податоци за жените во војската. Табелата бр. 14 подолу дава пример за учеството на жените во војската на државите членки на НАТО.

Табела бр. 14

### Предности на силата на женскиот воен персонал: примери од земјите на НАТО

Земја	Број	% на вкупна сила
Белгија	3.202	7.6%
Канада	6.558	11.4%
Република Чешка	1.991	3.7%
Данска	863	5.0%
Франција	27.516	8.5%
Германија	5.263	2.8%
Грција	6.155	3.8%
Унгарија	3.017	9.6%
Италија	438	0.1%
Луксембург	47	0.6%
Холандија	4.170	8.0%
Норвешка	1.152	3.2%
Полска	277	0.1%
Португалија	2.875	6.6%
Шпанија	6.462	5.8%
Турција	917	0.1%
Велика Британија	16.623	8.1%
САД	198.452	14.0%

Извор: Преглед на НАТО за 2001

Општо земено, со сигурност може да се каже дека вклученоста на жените како воени обврзници и/или во професионални воени единици политичкото раководство може да го поттикне, или пак до тоа може да дојде како резултат на развојот во самиот сектор за безбедност. Се чини дека тоа е поврзано со две појави кои може да се случат независно една од друга:

- ✓ Согледана потреба да се мобилизира целото население за да се заштити и унапреди националната безбедност;
- ✓ Модернизација на вооружените сили кои, како и другите сектори на активност, се изложени на социјални развоји па така стануваат значително чувствителни на концептот за полова еднаквост.

Табела бр. 15

## Вклученост на жените во политиката за безбедност како дел од половата основа

Политиката за безбедност на владата би можело да се процени од гледна точка на половата основа. На 4-та Светска конференција за жените на ОН во Пекинг, ОН ја утврдија половата основа како глобална стратегија за промовирање на полова еднаквост. ОН (ECOSOC) ја дефинира половата основа како:... процес на проценка на вклученоста на жените и мажите во секоја планирана акција, вклучувајќи го законодавство, политиката или програмите, во сите области и на сите нивоа. Тоа е стратегија во која грижите и искуствата на мажите и на жените треба да бидат интегрална димензија во дизајнирање, спроведување, следење и проценка на политиката и програмите во сите политички, економски и социјални сфери, така што жените и мажите ќе имаат подеднаква корист, а не вечно да постои нееднаквост. Крајната цел е да се постигне полова еднаквост."

*Извор: Договорени заклучоци ECOSOC UN 1997/2*

Сé поголемата вклученост на жените во вооружените сили може, од друга страна да придонесе во премин од традиционална одбрана кон човекова безбедност: нагласка на истражување, информативни технологии (вклучувајќи банкарство) и разузнавачката работа е сé поголема покрај, а понекојпат наместо, онаа на методите и операциите кои бараат физичка сила и обука . Овој тренд нуди нови можности за жените, особено во земји каде мажите и жените имаат еднаков пристап до образование и обука.

Табела бр. 16

## Нови димензии и предизвици како резултат на вклученоста на жените во секторот за безбедност

Зголемената вклученост на жените во секторот за безбедност, а особено во војската и полицијата, го покренува прашањето дали обуката (особено физичката обука) и дисциплината треба да се исти за мажите и жените.

Тоа исто така бара прописи за димензиите за сексуалноста кои досега беа стриктно исклучени од војската, другите милитаризирани државни организации или од полицијата: мора да се земат во предвид посебните потреби и интереси на брачните и немажените двојки кои се во состав на иста или различни единици, како и прашањата кои се однесуваат на мајчинството и татковството.

Исто така потребно е дополнително да се разгледа прашањето за облеката и нејзината естетска па дури и сексуална атрактивност: треба ли униформите да бидат идентични за мажите и жените? Треба ли да имаат машки крој во сите околности?

Овие области бараат ново размислување. Националното законодавство, како и прописите во војската, другите државни милитаризирани организации и полиција, треба да се развие и да се прилагоди на овие модерни реалности.

## Жени во мировни операции и министерства за одбрана

Како што може да се види од податоците што ги презентира НАТО во својот Преглед Лето 2001, бројот на женски персонал вклучен во мировните операции после завршувањето на Втората светска војна останува маргинален. Само неколку држави - Канада, Унгарија, Франција, Холандија и Португалија - вклучиле во нивниот мировен персонал нешто повеќе од пет одсто жени. Сепак, искуството на ОН покажува дека нивното присуство е добро прифатено од соодветната популација и има позитивно влијание врз резултатот од операцијата: на пример, ќе се посвети повеќе внимание на половите прашања и насилството.

Именување на жена за министер па дури и заменик министер за одбрана е сеуште многу ретко. Светскиот преглед на IPU покажа дека во март 2000 жените претставувале само 1.3% од сите министри задолжени за прашања од одбрана/безбедност, и 3.9% од сите заменици министри и други министерски функционери, вклучувајќи секретари на парламент во таа област (види ја светската карта објавена заеднички од IPU и ОН, под наслов Жените во политиката: 2000).

## Што може да сторите како парламентарец

### Податоци

- ▷ Побарајте статистички податоци кои се однесуваат на соодносот на жените во секој сектор на војската, другите државни милитаризирани организации, полицијата и разузнувачките служби, како и во нивните соодветни центри за обука. Покрај тоа, побарајте податоци за соодносот на жените на високо рангирани позиции и на позициите за донесување на одлуки, и за вклученоста на жените во делегациите на вашата земја во ОН, НАТО или други меѓународни тела на кои се расправа за безбедносни прашања.

### Полот, решавање на конфликт и реконструкција\*)

- ▷ Онолку колку што е можно, обезбедете тимовите за преговори да се полово изедначени;
- ▷ Обезбедете мировните договори систематски и експлицитно ги согледуваат последиците врз жените од вооружените конфликти, нивното учество во мировниот процес и нивните потреби и приоритети во пост-конфликтен контекст;
- ▷ Уверете се знаењето, искуството и способностите што ги развиле жените за време на конфликтот добро да се употребат во контекст на реконструкција;



### Полот и мировните мисии \*

- ▷ Пропагирајте учество на жените во мировни мисии и во пост конфликтна реконструкција;
- ▷ Обезбедете - особено преку законодавство - мировниците и другиот меѓународен персонал да се обучат како за културната осетливост така и за половата осетливост;
- ▷ Набљудувајте го казнувањето на мировниците и друг меѓународен персонал кои ги прекршува човековите права на жените;

### Влада

- ▷ Обезбедете да постои рамнотежа во нивото на одговорности што ги остваруваат мажите и жените во министерството за одбрана, на пример, изминатите 10 години. Проверете дали можностите за жените да вршат високорангирани одговорности и одговорности во денесување на одлуки се еднакви според законот и во праксата, споредено со мажите;

### Парламент

- ▷ Проверете го составот - историски и/или сега - на одбраната или комисијата за безбедност во парламентот и нивото на одговорности што ги извршуваат жените.
- ▷ Понатаму, проверете дали комисијата обрнува внимание на полови прашања а, доколку е потребно, извршете притисок да се зголеми половата рамнотежа и половата чувствителност,.

\*) Препораките произлегуваат од Извештајот за жените, мирот и безбедноста на Генералниот секретар на ОН, 16 октомври , 2002.

# Главни оперативни компоненти на секторот за безбедност

---

<sup>1</sup> И покрај тоа што воено - индустрискиот комплекс е значајно прашање за да се свати секторот за безбедност, овде нема да се зборува за него главно поради тоа што тој не е една од државните служби за безбедност





# Војска

Воениот сектор постои во целата историја и на него обично се гледа како на штит и меч на државата. Табелата бр. 17 покажува дека во средината на 2002 само малку држави во светот немале воен сектор.

## Табела бр.17

### Држави без војска

Некои земји немаат вооружени сили. Тоа се некои микро држави во Јужниот Океан како што се Науру, Малдиви, Кирибати, Самоа, Соломонови Острови, Тувалу, Палау и Вануату; и на Карибите: Сент Винсент и Гренадини, Ст. Китс и Невис, Ст. Лусија, Доминиканска Република, Гренада. Други земји без вооружени сили се Костарика, Исланд, Маурициус, Панама, Источен Тимор, Сомалија (која е во процес на формирање на армија), Андора, Сан Марино и Хаити. Повеќето од овие земји имаат паравоени единици (на пример, национална гарда и гранична гарда).

## Функции на војската

Безбедносните настани по завршување на Студената војна во голема мерка ја погодија војската во светот. На војската и се дадоа нови задачи, а истовремено се бараше да ги врши старите основни задачи на различен начин. Денес, сосема е вообичаено војските во светот да ги извршуваат следните пет функции:

- ✓ Заштита на независноста, суверенитетот и територијалниот интегритет на земјата, или пошироко, нејзините граѓани;
- ✓ Оддржување на меѓународниот мир или извршување мировни мисии;
- ✓ Помош во катастрофи;
- ✓ Внатрешни безбедносни задачи (помош на цивилните власти кои го спроведуваат законот за да го одржат мирот доколку тој е нарушен);
- ✓ Учество во градење на нацијата (социјална функција).

Степенот до кој војската ги извршува овие функции варира од една држава до друга, во зависност од националната правна рамка и дадената безбедносна состојба.

## Заштита на суверенитетот и општеството

И покрај новите безбедносни развои и закани, за повеќето војски традиционалната работа е сеуште најважната задача, а тоа е да ја одбранат својата земја или сојузничките земји од странски воени напади. Оваа задача не вклучува само заштита на територијата и политичкиот суверенитет на државата, туку исто така и заштита на општеството во целина.

Од крајот на Студената војна, политичките лидери и војските станаа се повеќе свесни дека на националниот суверенитет не му се закануваат само странските војски, туку и други нови невоени закани како што е тероризам, граѓански војни, организиран криминал, сајбер напади и корупција (види табела бр. 1). Речиси сите вооружени сили сега се во процес на реформа на одбраната. На Табела бр.18 се опишани трите главни реформски процеси.

Табела бр. 18

## Реформа на одбраната: за која цел?

Од 1990, повеќето војски беа драстично реформирани. Во различни земји реформите беа спроведени од различни причини. Едноставно кажано, може да се издвојат три цели на реформата:

### ▷ Демократизација

Во многу пост-комунистички, пост-диктаторски и пост-конфликтни земји целта на реформата во одбраната беше демократизацијата:

- Да се направи армијата отчетна пред демократски избраното политичко лидерство, поради тоа што во спротивно војската преставува закана за демократијата;
- Да се урамнотежат ресурсите кои и се потребни на војската со потребите на другите сектори на општеството

### ▷ Прилагодување кон новото безбедносно опкружување

- Да се прилагоди големината на буџетот на војската кон новите закани за безбедноста;
- Да се подготви војската за нови мисии, т.е одржување на мирот

### ▷ Интернационализација

Се повеќе, војската не работи само во рамки на национален контекст, туку заедно со единици од другите држави. Оваа меѓународна соработка може да се случи на ad hoc основа, како што се мировните мисии на ОН, или на долгорочна и институционална основа (на пример НАТО) или на билатерална или мултилатерална основа.

- Да се стави војската (делумно) под меѓународна команда и организациони структури;
- Да се зголеми способноста на војската да работи со војската на другите држави во однос на системи за опрема, обука, јазик, информирање, команда и контрола (интероперабилност).

Примери за постојани меѓународни единици:

- Прв Германско-холандски корпус
- Балтички батаљон (Литванија, Естонија, Латвија)
- Полско-дански-германски корпус
- Мултинационален инженерски батаљон помеѓу Словачка, Унгарија, Романија и Украина ("TISA" батаљон).

## Придонес кон меѓународен мир

Војските се вклучени во мировни мисии од најмалку две причини. Прво, да спречат конфликти и да се избегнат можни ефекти од проширување, како што е дестабилизација на региони, пореметување на економиите и создавање на неконтролирани бранови на бегалци. Второ, како средство кое придонесува за безбедност на луѓето и заштита на граѓанското население во конфликтните области. Човековата безбедност, особено уживањето на човековите права, стана многу важна политичка цел на меѓународната заедница затоа што најновите конфликти станаа значително насилни и го погодија граѓанското население. Страничен ефект од учеството во мировни мисии е тоа што тие нудат можност за обучување на воени единици и стекнување искуство во реална ситуација.

## Помош при катастрофа

Секоја земја може да биде или била погодена од природни или од човек предизвикани катастрофи, како што се земјотреси, поплави, големи пожари или авионски несреќи во урбани средини. Во вакви вонредни ситуации, цивилните власти ја повикуваат војската да помогне и пружи помош. Војската извршува задачи како што се одржување на законот и редот, обезбедување храна, медицински и други ресурси и одржување на линии за комуникација и транспорт. Страничен ефект од користење на војската во операции за пружање помош при катастрофи е тоа што станува видлива за општеството на позитивен начин, а нивната јавна поддршка расте.

## Помагање на цивилни власти кои го спроведуваат законот

Друга функција што ја извршуваат некои војски е да им помогнат на граѓанските власти кои го спроведуваат законот. Но ова користење на војската е многу контраверзно. Општествата може да се загрозени од закани кои се преголеми да може граѓанските власти и полицијата сами да се соочат, па затоа може да има потреба од воена помош. Примери за вакви закани се терористички напади, организиран криминал или нелегална трговија со дрога. Грижите и опасностите од употреба на војска за граѓанското спроведување на законот вклучуваат:

- ✓ Може да ја загрози граѓанската контрола и надзорот врз војската;
- ✓ Неизбежно води кон политизација на војската;
- ✓ Војската може само привремено да воспостави закон и ред, но не може да ги отстрани политичките, социјалните или економските корени на конфликтот или безредието;
- ✓ Вооружените сили се обучени за борба па затоа не се посебно обучени за полициски задачи или за справување со цивили во земјата;
- ✓ Постои опасност за ривалство помеѓу полицијата и вооружените сили.

Табела бр. 19

## Користење на војската во граѓанско спроведување на законот во Јужна Африка

(...) Националната одбрамбена сила на Јужна Африка (SANDF) ќе се ангажира само во најисклучителни ситуации, како што се целосно нарушување на јавниот ред, што ја надминува способноста на полициските структури на Јужна Африка, или состојба на национална одбрана. (...) Интерното вработување на војската ќе биде предмет на парламентарна контрола и уставни одредби за фундаментални права, и ќе биде регулирано со закон.

*Извор: "Одбрана во демократија". Бела книга за Национална одбрана на Република Јужна Африка, мај 1996.*

## Социјални функции

Прифатено е дека војска, особено војска со воени обврзници, допринесува за градење на нација поради тоа што млади луѓе (претежно мажи) од сите делови и од различно социјално и етничко потекло работат заедно. Ова особено важи во имигрантски или мулти културни општества, каде војската има функција на "котел за топење". Другата социјална функција на војската е да им обезбеди на луѓето можности за образование. Луѓето со ограничени или без можности за работа имаат корист да се приклучат во воена служба. Друга социјална функција на војската, претежно во земјите во развој, е да и помогне или да ја подржи цивилната администрација во оддалечени области, користејќи ветерани за едукација, превентивна здравствена заштита или спречување на еколошко уништување.

Овие социјални функции се примери како војската може да придонесе во општеството на позитивен начин. Во некои земји, меѓутоа, сведоци сме на негативно мешање на војската во општеството, економијата и политиката. На пример, во некои земји војската интервенира во политиката и ја загрозува владата. Во други земји, за жал, војската е вклучена во комерцијален бизнис кој покрај државниот буџет обезбедува приход кој не е ниту контролиран ниту демократски надгледуван.

# Што може да сторите како парламентарец

## Функции на војската

- ▷ Обезбедете функционирањето на војската да е:
  - добро дефинирано во законот, воените правила и прописи;
  - доследно на концептот и политиката за национална безбедност;
  - да одговара на актуелните безбедносни потреби на општеството;
  - невоените функции да не ја намалуваат спремноста на војската за нејзината примарна функција, која е да го штити националниот суверенитет и да придонесува во меѓународното владеење на правото.

## Одбрамбена реформа

- ▷ Обезбедете надлежниот парламентарен комитет(и) да добива детални извештаи за предвидените или преземените реформи, пропратени со соодветна анализа на влијанието и да покрене прашања во врска со тоа, на пример преку организирање на сослушувања.

## Користење на војска за граѓанско спроведување на закон

- ▷ Во начело не е пожелно војската да се вклучи во граѓанско спроведување на законот, но кога нема друго решение парламентот треба:
- ▷ Да обезбеди вклучувањето на војската во граѓанско спроведување на законот да е јасно дефинирано, ограничено и регулирано со закон во однос на:
  - околностите под кои може да се вклучи;
  - природата и границите на вклучувањето;
  - времетраење на вклучувањето;
  - кои видови на единици да се вклучат во секој поединечен случај;
  - институцијата(те) која е во можност да донесе одлука да се вклучи војската и да престане нејзината вклученост;
  - под чија надлежност е во случај на прекршување на закон или повреда на човекови права во тој контекст, итн.;
- ▷ Законски да се регулира постоење на овластена институција која ќе издаде одобренија или гаранции пред да се изврши претрес во домовите, апсење или пред да се отвори оган.
- ▷ Обезбедете механизми - парламентарни или други - со кои ќе се провери и балансира влијанието на таквото вклучување врз уживањето на човековите права и основни слободи.

## Други државни милитаризирани организации

Зборовите "други државни милитаризирани организации" (во понатамошниот текст OSMO) може да имаат различно значење во зависност од поставеноста и земјите во кои постојат. Во секој случај, треба да се прави разлика помеѓу OSMO и приватни милитаризирани организации. Според Меѓународниот институт за стратешки студии (IISS) од Лондон, концептот на OSMO (понекојпат наречени паравоени организации) ја вклучува "жандармеријата", царинските служби и граничната контрола, доколку овие сили се обучени за воени тактики, се подготвени како воена сила а, во случај на војна дејствуваат под заштита на воените власти.

Скоро сите земји во светот покрај војска имаат OSMO. Овие организации се тесно поврзани со војската и во некои случаи војската ги обезбедува со опрема, пристап до воените бази, обука и помош на OSMO.

Во бројни ситуации, познато е дека OSMO применуваат несоодветни воени техники во цивилни полициски активности и/или се одговорни за сериозни прекршувања на човековите права. Со оглед на тоа дека користењето на OSMO може да доведе до тешкотија да се направи разлика помеѓу цивилната полиција и воените сили, од битно значење е нивната улога и позиција добро да се дефинираат. Подобро е да се исклучи нивното учество во извршување на внатрешни безбедносни операции. За таа цел парламентот треба да усвои соодветно законодавство, а владата да ја надгледува нивната активност. Председателот или премиерот треба да дозволи парламентарен надзор над OSMO, не само поради тоа што секоја сила што се финансирана од државата според закон мора да подлежи на надзор од парламентот, туку исто така поради предизвиците и потенцијалните опасности од нивната преголема и непроверена употреба.

Табела бр. 20

## Примери на други државни милитаризирани единици во некои држави

Држава	Вкупно активен персонал во вооружени сили	Персонал во други државни милитаризирани сили	Вид на други државни милитаризирани единици
Финска	31.700	3.400	Погранична стража
САД	1.365.800	53.000	Џивилна воздушна патрола
Руска Федерација	1.004.100	423.000	Погранична стража, трупи на министерство за внатрешни сили за заштита на Руската Федерација. Федерални безбедносни служби, Федерална агенција за комуникации и информации, железнички трупи, итн.
Мароко	198.500	42.000	Жандармерија, помошни сили, итн.
Франција	294.430	94.950	Жандармерија
Италија	250.600	252.500	Особено “карабинери” и Гарда за јавна безбедност на министерството за внатрешни работи
Турција	609.700	220.200	Жандармерија/национална гарда, крајбрежна гарда
Буркина Фасо	10.000	4.450	Жандармерија, компании за обезбедување
Чиле	87.000	29.500	“Карабинероси”
Република Кореа	683.000	3.500.500	Џивилен корпус за одбрана и поморска полиција
Индонезија	297.000	195.000	Ја вклучува полицијата, моринската полиција и локалните помошни воени сили

Извор: IISS, Воена рамнотежа 2000-2001, Лондон

## Функции на други државни милитаризирани организации

OSMO извршуваат бројни функции, а најчестите се споменати подолу:

- ✓ Гранична контрола, вклучувајќи и откривање на нелегална трговија со стоки и луѓе;
- ✓ Контрола на бунт;
- ✓ Одржување на законот и редот во вонредни состојби и заштита на шефот на државата и виталните инсталации како што се нуклеарните постројки.

## Што може да сторите како парламентарец

Погледнете ги соодветните делови во предходните и следните глави, кои, *mutatis mutandis*, целосно се применуваат.



# Полициски структури

## Полицијата во демократиите

Полицијата мора секојпат да дејствува во согласност со владеењето на правото. Тие со истиот закон се обврзани да го спроведуваат и почитуваат. Исто така, улогата на полицијата е и треба да е различна од онаа на другите клучни институции во кривичниот систем на правдата, како што е канцеларијата на обвинителот, судството или корективниот систем. Од гледна точка на добро владеење, сите држави треба да обезбедат јавна безбедност и почитување на индивидуалните слободи и човековите права. Граѓаните во една демократија имаат право да очекуваат фер, непристрасно и предвидливо однесување од страна на полицијата. Однесувањето на полициските сили кон јавноста може да се смета како еден од главните индикатори за квалитетот на демократијата во земјата.

Табела бр. 21

### Клучни карактеристики на демократска полиција

- ▷ Службите на полицијата мора да го почитуваат владеењето на правото и да дејствуваат според професионалниот етички кодекс;
- ▷ Демократската полиција тежи да обезбеди ефективна безбедност на јавноста почитувајќи ги човековите права;
- ▷ Полициската отчетност бара транспарентност и постоење на механизми за надзор и внатрешна и надворешна контрола;
- ▷ Демократската полиција е процес кој оди од долу кон горе, кој одговара на потребите и грижите на поедини граѓани и групи на заедницата, и бара доверба, согласност и поддршка од јавноста. Затоа таа се потпира врз транспарентност и дијалог. За таа цел, во многу земји таа е децентрализирана, со цел соодветно и брзо да одговори на локалните потреби.

## Потреба од посебни заштити

Полициските организации се инструменти на извршната власт и уживаат виртуелен монопол на легитимна присила во рамките на општеството со цел да ги извршуваат своите функции. Меѓутоа, поради ова својство постои можност да се користат како инструмент за државна злоупотреба, насилство, задушување на човековите права и корупција. Затоа, на полициските служби во демократијата потребни им се посебни заштити со цел да се обезбеди да им служат на интересите на општеството кое треба да го штитат, а не на оние, на политичарите, бирократите или на самата полициска институција. Полициските структури треба да се дискретни и да уживаат оперативна независност, но мора да ја почитуваат непристрасноста во

спроведување на законот и да делуваат професионално. Полициските службеници треба да се свесни и да се придржуваат кон имплицитен или експлицитен професионален етички кодекс. Дел од оваа професионална полициска етика треба да е почитување на правото на живот на секој поединец, како и прибегнување кон сила само кога тоа е неопходно да се обезбеди легитимната цел и таа сила да не е поголема од апсолутно неопходната и одобрена со закон. Употребата на сила од страна на полициските сили мора секогаш да го почитува правилото на пропорционалност. Покрај надворешните структури пред кои треба да се даде отчет - политички и судски - (види глава 3), неопходно е постоење на внатрешни или бирократски структури за отчетност. Во системот на професионална полиција треба секојпат да постои внатрешна ревизија на наводното лошо однесување на полицијата и приговорите од јавноста.

#### **Табела бр. 22**

### **Опасни уништувања и околности**

"Недемократското владеење на безбедносните сили исто така може да ги уништи безбедносните приоритети. Во многу земји пристрасноста кон воената безбедност доведе до тоа владите да ги милитаризираат полициските сили (со што направија дополнително да биде понејасно која е нивната разлика во однос на војската) или значително да им ги намалат средствата, на тој начин намалувајќи ја нивната способност да гарантираат сигурност и безбедност на луѓето. Особено во државите со низок приход полицијата и другите безбедносни сили имаат плата колку за гол опстанок, ограничена обука или таа воопшто не постои, корумпирано раководство и висока стапка на неписменост."... "Избраните водачи во крвките демократии честопати зависат од безбедносните сили, вклучувајќи и воени единици, за да останат на власт поради тоа што овие сили се најмоќните во општеството. Од иста причина, лидерите може активно да се спротивстават на поголема отчетност и отвореност на војската, поради тоа што зависат од нивната моќ за своите сопствени цели. "

*Извештај за човеков развој, 2002*

## **Иницијативи од најниско ниво**

Демократскиот надзор на полицијата може исто така да се зголеми со неформални механизми кои одат од долу нагоре како што се организациите за човекови права од најниско ниво во локални заедници, кои може да помогнат полициските сили да ја уживаат довербата на јавноста. Граѓанските тела за надзор, како што е јавниот правобранител за јавни оплаки против полицијата, обезбедува надворешна отчетност на полицијата пред заедниците на кои им служи. Во некои случаи формирањето на провинциски совети за безбедност во кои се вклучени групи од граѓанското општество и локални водачи имаат корисен ефект за подобрување на локалните полициски служби. Треба да постои законодавство кое ќе ги штити поборниците и граѓанските групи чувари на општеството од вознемирување од страна на полицијата, агенциите за разузнавање и војската.

Табела бр. 23

## Полицијата во Еритреа: случај во развој

Односот помеѓу една полициска организација и нејзиното опкружување секојпат на одреден начин е повеќестран. Ова најдобро се опишува доколку се земе предвид како организацијата се справува со двата главни аспекти на полицијата: употреба на сила за почитување на законот и пружање услуга на општата јавност. Во т.н. земји во развој, како Еритреа, оваа дилема е уште по видлива. Земјата мина низ 30-годишна ослободителна борба против Етиопија, која сеуште не е целосно завршена, поради тоа што борбата продолжи во 1998 и 1999. Во почетокот на деведесетите полициските сили кои броја некаде околу 5.000 полицајци се пополнети со луѓето од поранешната ослободителна армија. Причината беше едноставна: владата сакаше да се погрижи за нејзините ветерани. Некои од водечките луѓе имаа полициско потекло, служејќи како полицајци во поранешната комбинација на Еритреа и Етиопија.

Покрај различните видови на техничка помош во методите за кривична истрага, евидентна беше потребата да се изгради полициска академија, да се изготват образовни програми, сите поддржани од данската влада, потреба од одредена културна промена, барем што се однесува до донаторите и дел од водечката елита на земјата. Луѓето кои служат војска имаа различно сваќање за употребата на сила отколку, на пример типичниот англиски полицаец. Проектот за културна промена во полициската сила на Еритреа, со помош од данската влада, имаше за цел постоење на демократска полиција, чија карактеристика ќе биде одржување на законот и редот со минимална употреба на сила.

*Извор: Каспер В. Вром, Универзитет на Мاستрихт, Холандија, вклучен во проектот за културна промена на полициските сили Еритреа, 2002*

## Што може да сторите како парламентарец

### Демократска рамка

- ▷ Обезбедете полицијата да работи во рамките на владеење на правото;
- ▷ Обезбедете полицијата да работи во согласност со етичкиот кодекс на начин на кој сите граѓани од нив може да очекуваат фер, непристрасно и предвидливо однесување. Во врска со ова обезбедете вашата држава да се придржува кон Кодексот на однесување на службени лица кои го спроведуваат законот на ОН (1979): види табела бр.65.

### Обука

- ▷ Обезбедете професионална едукација и обука на полицијата да има за цел да го одржи законот и јавниот ред со минимална употреба на сила, и за таа цел да вклучи повеќе демократски и етички вредности, човекови права и полова чувствителност и обука: види исто така глава 7.

Видете ги исто така препораките од дел VI, VII и VIII за финансиски, човекови и материјални ресурси.

## Тајни и разузнувачки служби

Разузнувачките служби (понекојпат исто така наречени "безбедносни служби") се клучна компонента на секоја држава, кои даваат независна анализа на информациите коишто се однесуваат на безбедноста на државата и општеството и заштита на неговите витални интереси. И покрај тоа што зависат од извршната власт, парламентот игра важна улога во надзор на нивните активности.

Новитете закани и ризици по внатрешната безбедност кои произлегуваат од меѓународниот тероризам, трговијата со дрога, криумчарење, организиран криминал и нелегална миграција, се јасен повик за засилување на разузнувачките способности. Особено после настаните од 11 септември 2001, доброто разузнување се смета за основно. Во месеците после нападите, владите на неколку земји им дадоа поголеми овластување на разузнувачките служби, како што е прислушкување на интернет, телефон и факс ( види глава 20 за тероризам).

Новите технологии ги зголемуваат способностите за пратење, откривање, и фаќање на можни осомничени, а меѓу разузнувачките служби се развива поголема соработка, како внатрешно така и надворешно. Во голема мерка од парламентот зависи како ќе ја одржува рамнотежата помеѓу сè поголемите овластувања на разузнувачките служби и граѓанските слободи и човекови права.

### Природата на службите за разузнување

Самата природа на службите за разузнување во голема мерка е собирање и анализа. Ваквата работа бара висок степен на тајност. Од друга страна, постои опасност овие информации да се злоупотребат во контекст на домашната политика. Службите за разузнување може да станат закана за општеството и за политичкиот систем кој треба да го штитат. Затоа, покрај извршната контрола, постои голема потреба од јасен демократски и парламентарен надзор на службите за разузнување. Постоенето само на систем на проверки и рамнотежа може да ја спречи извршната власт или парламентот да ги злоупотребат службите за разузнување за свои политички цели.

Во демократијата, службите за разузнување треба да се стремат да бидат ефективни, политички неутрални (непартиски), да се придржуваат кон професионалната етика, да работат во рамките на законските мандати и во согласност со уставно - законските норми и демократски практики на државата.

Демократскиот надзор на разузнувачките структури треба да започне со јасна и експлицитна правна рамка, според која во законите за државата ќе се формираат разузнувачките организации, одобрени од парламентот. Законите понатаму треба дополнително да ги утврдат границите на овластувања на службата, методите на работење и средствата со кои ќе се сметаат за отчетни.

Табела бр.24

## Парламент и посебни фондови за разузнувачки служби: пример на Аргентина

"Закон бр.25.520 за *Национално разузнување* (27 ноември 2001). Член 37: "Двodomната комисија на Националниот конгрес е надлежна да врши надзор и контрола на "буџетските издвојувања" доделени на различните компоненти на националното разузнување. За таа цел Двodomната комисија на Националниот конгрес може да го спроведе секој акт поврзан со нејзината надлежност, а особено:

1. Да учествува и интервенира во расправа за законот за националниот буџет кој извршната власт го испраќа до Конгресот. За таа цел, извршната власт ги испраќа сите неопходни документи, поточно а) анекс за резервираните, доверливите, или со ограничените пристап буџети кои се реализирани под нејзина надлежност; б) анекс кој ги содржи целите, програмата и предметот на расходите.
2. Да побара помош од сите други разузнувачки организми вклучени во овој закон, кои се должни да ги дадат сите податоци, основни информации и извештаи што се однесуваат на нивната функција. Во вакви случаи на неопходност, можат исто така да се побараат податоци и документи наведени во член 39 од овој закон.
3. Да набљудува издвојувањата од буџетот да се за целта одредена во законот за буџет.
4. Да изготвува годишен извештај за Националниот конгрес и за председателот кој ќе содржи: а) анализа и оценка на реализацијата на буџетските издвојувања доделени на разузнувачките организми; б) опис на надзорните и контролните активности што ги врши двodomната комисија, како и секоја друга препорака што би сакал да ја даде."

*Извор: Закон бр.25520 за национално разузнување на Аргентина, 27 ноември 2001.*

Повеќето држави спроведуваат одреден степен на формален надзор, обично во форма на парламентарни комисии за надзор. Делокругот на веќе постојните парламентарни комисии, како што е комисијата за одбрана или вооружени сили, понекојпат се проширува за да вклучи разузнувачки прашања. Во други земји, парламентот формира парламентарни комисии или под-комисии кои работат исклучиво на надзор на разузнувачките или тајните служби.

На парламентарните комисии за надзор треба да им се гарантира пристап до информации, улога во именување на шеф(шефови) на разузнувачката служба(и) и буџетски надзор (види Табела бр. 24 за специјални фондови).

Покрај тоа, или во одсуство на надлежна парламентарна комисија, некои држави формално формираат комисии за контрола на разузнувањето надвор од извршната власт или кабинетот. Кабинетот или телата за контрола на ниво на извршна власт нормално опфаќаат и раководна или административна функција, и тежат да се помалку зависни од структурите чии активности ги надгледуваат отколку парламентарните комисии кои имаат претставници од целиот политички спектар.

Табела бр.25

### Некои практики на парламентарните комисии кои работат со тајни документи

- ▷ Доколку е неопходно, комисијата се среќава зад затворени врати;
- ▷ Комисијата доставува извештај на пленарната седница на парламентот, по што следува јавна расправа (по прашања кои не се тајни);
- ▷ Комисијата има право да побара било какви информации, под услов да не ги оддава информациите за тековните операции или имињата и вработените во разузнувачките служби;
- ▷ Комисијата може да обелодени било каква информација откако утврдила (со квалификувано мнозинство или нормално мнозинство) дека таквото оддавање ќе му служи на јавниот интерес.
- ▷ Комисијата не се ограничува само на информациите кои се бараат. На своја иницијатива, министерот/министрите одговорен за разузнувачките служби треба на комитетот да му обезбеди информации секојпат кога таквите информации може да помогнат за целосно разбирање.

### Параметри за службите за разузнување во демократиите

Каква ќе биде формата на надзор на разузнувачките или тајните служби зависи од законската традиција на државата, политичкиот систем и историските фактори. На пример, некои земји под влијание на традицијата на британското обичајно право настојуваат да дадат акцент на судскиот аспект на надзорот. Спротивно на ова, државите на континентална Европа и оние кои во одреден период од модерната историја репресивна искусила полициска моќ тежат кон законодавен надзор. Соединетите Американски Држави имаат контролни механизми за надзор во извршната, законодавната и судската федерална власт. Некои демократски земји формираат институција на јавен правобранител на која и се дава овластување да истражува наводни повреди на човековите права од страна на службите за разузнување и да ја информира јавноста за резултатот од истрагата (За јавен правобранител, види Глава 16).

#### Опфат

Контролата на службите за разузнување честопати е ограничена. Ограничувањето може да се однесува на видот на активноста (домашно/контраразузнување или странско разузнување) или од областите во кои работат (оперативни методи, тајни акции).

#### Отворена или доверлива расправа во парламентот

Општо земено, надзорот на службите за разузнување во демократските општества останува помалку отворен и развиен одколку во другите области од активност на државата. На пример, работата на парламентарните комисии за надзор на разузнувањето не секојпат се врши на отворена јавна расправа, а од членовите на парламентот кои се вклучени во неа може да се побара да дадат посебна заклетва со која се обврзуваат да ја почитуваат тајната природа на информацијата што им е дадена на располагање. Без оглед која посебна форма на надзор е усвоена, демократските општества тежат да одржат рамнотежа помеѓу обезбедување

адекватно, законско однесување и отчетност на ваквите организации преку редовна контрола од една страна, и да ја сочуваат нивната тајност и ефективност во заштита на националната безбедност, од друга страна.

## Поделба на задачи

Структурен начин за контрола на разузнавањето е да се избегне монополот на разузнавачката функција да го има една организација или агенција. Можно е пролиферацијата на различни разузнавачки организации, кои можеби одговараат на посебни структури како што се вооружените сили и полицијата, или домашно и странско разузнавање, да е понеефикасна и да поттикне бирократска конкуренција, но, општо земено, се смета дека е посоодветна за демократска контрола. Затоа, многу држави имаат посебни служби за внатрешно разузнавање и воено разузнавање. Ваквата разлика е поволна од гледна точка на демократски надзор, меѓутоа, го фрагментира собирањето на разузнавачки информации и анализа, кое се покажа дека е особено проблематично после терористичките напади на Соединетите Држави.

## Обука на персоналот за разузнавање

Обуката и професионалното формирање на експерти за разузнавање е клучен аспект на надзорот. Вклучувањето на професионализам, почитување на демократските норми и начела за правата на човекот, како и чувството на граѓанска отчетност се особено важни аспекти од обуката на персоналот за разузнавање. Демократиите вложуваат напори да обучат и да вработат цивили на разузнавачки функции, а не да го остават тоа во доменот на војската.

## Декласифицирање на материјал

Друг структурен фактор кој може да овозможи контрола и отчетност е можноста информациите за разузнавачките активности да бидат достапни за јавноста после одреден временски период. Ова може да се подобри со закон за слобода на информирањето и со правила за давање на тајни материјали после утврден временски период. Ваквата можност на задоцнета транспарентност и можна јавна контрола може да ја олесни демократската контрола. (Види Глава бр.21).

# Што може да сторите како парламентарец

## Парламентарни механизми за контрола

- ▷ Обезбедете вашиот парламент да има комисија или под-комисија со посебен мандат за надгледување на сите служби за разузнавање (види за компарација Глава15 за парламентарни комисии).
- ▷ Обезбедете мандатот на телото да е јасно дефиниран и што помалку да е ограничен и неговите членови да имаат пристап до сите неопходни информации и експертизи.
- ▷ Обезбедете парламентарната комисија да преземе акција и периодично да доставува извештаи за наодите, заклучоците и препораките.



### Демократска и правна рамка

- ▷ Обезбедете законот за службите за разузнавање да ги регулира следните прашања: да го дефинира статусот, опфатот, операцијата, соработката, задолженијата, должностите за доставување извештај и надзор на службите за разузнавање. Покрај тоа, треба да се уреди со закон и употребата на посебни методи за добивање информации и чување евиденција која содржи лични поединости како и статусот на вработените во службите за разузнавање.
- ▷ Набљудувајте дали службите за разузнавање се политички неутрални и работат согласно професионалната етика која вклучува почитување на демократските норми и чувство за граѓанска отчетност.
- ▷ Обезбедете парламентарната комисија за надзор на разузнавањето да преземе акција со цел да обезбеди персоналот за разузнавање да се едуцира за демократските начела и законот за човекови права.
- ▷ Парламентот треба да донесе закони со кои на трите сектори од државата им се дава комплементарна улога, а тоа е:
  - Извршната власт да ја има крајната одговорност за доделување задачи и утврдување приоритети на службите за разузнавање; парламентот да донесе соодветни закони, да го надгледува буџетот и да ја надгледува улогата на владата и функционирањето на службите за разузнавање; Парламентот НЕ ТРЕБА да се меша во разузнувачките операции на терен;
  - Судските прашања да гарантираат доколку разузнувачките службите сакаат да се мешаат во приватен имот и/или комуникации и да вршат надзор дали службите за разузнавање работат во рамките на законот.

### Транспарентност и отчетност

- ▷ Обезбедете парламентарната комисијата за надзор на разузнавањето да е консултирана и информирана за општата разузнувачка политика што ја развива извршната власт.
- ▷ Обезбедете парламентарната комисијата за надзор на разузнавањето да обезбеди службите за разузнавање да работат на законски соодветен и одговорен начин, а истовремено да ја сочуваат неопходната доверливост и ефективност. Ова, меѓу другото, вклучува законски одредби за прислушување;
- ▷ Обезбедете комисијата да е целосно информирана за активностите на разузнувачките агенции, и да има улога во именување на шефови на разузнувачки и тајни служби.

### Прашања кои се однесуваат на доверливост

- ▷ Обезбедете законодавството за слобода на информирање да е значајно средства за отчетност и надзор - како директно така и индиректно - на службите за разузнавање.
- ▷ Да постојат посебни ревизии на тајни фондови со цел да се обезбеди рамнотежа помеѓу барањата за доверливост и отчетност.
- ▷ Обезбедете со закон да се пропишат критериуми и доцнења во давање на материјали кои порано биле тајни, со цел да се обезбеди, или да се зголеми можноста за задоцнета транспарентност. Периодично мора да се дава насловот на извештаите во согласност со законот за слобода на информирањето .

Види исто така Глава 20 за тероризам и Дел VI за финансиски ресурси.



## Приватно обезбедување и воени компании

Државата има монопол на законска употреба на сила и е единствена која обезбедува безбедност, одговорна да ја обезбеди внатрешната безбедност и одбрана од надворешни закани. Сепак, во последните години бранот на внатрешни конфликти доведе на сцената една нова појава позната како приватизација на безбедносните функции. Се појавија (повторно се појавија) некои недржавни безбедносни актери и ја предизвикаа традиционална форма на демократска контрола на секторот за безбедност.

Од 1990-тите па наваму постои пролиферација на приватни безбедносни и воени компании. Повеќето од нив може да се поделат во три главни групи: платеници, приватни воени компании и приватни компании за обезбедување. Од значење е активностите на овие актери да се контролираат со државни механизми.

### Функции и опасности од приватни безбедносни и воени компании

Повеќето пост-конфликтни или така наречени неуспешни држави, се доведени во искушение да повикаат приватни безбедносни или воени компании. Тие обично го прават ова со цел да го надоместат непостоењето на соодветна воена обука и сила, а како резултат на тоа не се во состојба да обезбедат безбедност на сите граѓани и/или групи, или не се спремни да го почитуваат монополот на државата над насилството за да употребат демократски надзор на сопствениот сектор за безбедност, или се соочуваат со конфликти внатре во државата.

Во вакви околности користењето на приватни воени/безбедносни компании се чини има позитивни ефекти на краткорочна основа, особено во однос на подобрување на национални професионални вештини и способности за обука, а понекојпат и во однос на зголемена самодоверба. Сепак, негативното влијание врз демократскиот процес може да биде големо и многустрано, како што е прикажано во Табела бр.26.

Јавните и демократски избраните институции, а пред се парламентите на сите држави "приматели", имаат потреба од соодветни и ефикасни механизми за надзор и демократска контрола не само на нивните државни безбедносни структури, туку и на најмената воено/безбедносна експертиза.

Табела бр. 26

## Приватно безбедносни и воени компании и некои потенцијални опасности за демократијата

- ▷ Приватните актери за безбедност може да дадат одреден степен на стабилност во воено/безбедносната сфера меѓутоа, долгорочно гледано некои влади може да согледаат дека главниот начин за решавање на (внатрешните) пробелемите е да се ослонат на воена сила;
- ▷ Најмувањето странски експерти отвара бројни прашања, како што е нивната конкретна воено/безбедносна мисија и буџетските аспекти: гледано од демократска перспектива и перспектива на добро владеење, за ваквите прашања секојпат треба да се расправа на јавни и парламентарни дебати;
- ▷ Во многу случаи ваквите приватни актери дејствуваат како брокери под закрила на други повидливи (и полегални) мисии .

## Платеници

Платениците се дел од релативно стара појава. Поновите конфликти докажаа дека во многу делови на светот сеуште може да се најдат платеници.

Во член 1 од Меѓународната конвенција против регрутирање, финансирање и обука на платеници од 1989, усвоена од Генералното собрание со неговата резолуција 44/34 од 4 декември 1989 е дадена дефиниција за платеници. Конвенцијата стапи во сила на 20 октомври 2001, но до сега само неколку земји ја ратификуваа. Конвенцијата ја проширува дефиницијата содржана во членот 47 од Дополнителниот протокол 1 на Женевските конвенции од 1949 (особено во поглед на оние лица кои се посебно регрутирани да учествуваат во конкретни активности на насилство со цел рушење на влада или било какво поткопување на уставниот поредок на државата или нејзиниот територијален интегритет);

"Член 1 - за целите на оваа Конвенција,

1. Платеник е секое лице кое: (а) е посебно регрутирано во земјата или во странство со цел да се бори во вооружен конфликт; (б) е мотивирано да учествува во непријателски активности во основа водено од желбата за лична добивка, а всушност, му е ветено од страна на или во име на страна во судирот материјален надомест што е значително поголем од оној што им е ветен или платен на борци од сличен ранг и функции во вооружените сили на таа страна; (в) не е ниту државјанин на страната во конфликтот, ниту е жител на територијата која е контролирана од страна во конфликтот; (г) не е член на вооружените сили на страна во конфликтот; (д) не е пратен на официјална должност од Држава која не е страна во конфликтот како член на нејзините вооружени сили .
2. Исто така, платеник е секое лице кое, во друга ситуација: (а) специјално е регрутирано локално или во странство со цел да учествува во заеднички

*акт на насилство кој има за цел: (i) да собори влада или на друг начин да го наруши уставниот поредок на Држава; или (ii) да го наруши територијалниот интегритет на Држава; (б) е мотивиран да учествува во основа поради желбата за значајна лична добивка и е стимулиран од ветувањето или плаќањето на материјален надомест; (в) не е ниту државјанин ниту жител на Државата против која е насочен вакиот акт; (г) не е пратен од Државата на официјална должност; и (д) не е член на вооружените сили на Државата на чија територија се презема актот."*

За целите на Меѓународната Конвенција, тешка повреда врши секое лице кое регрутира, користи, финансира или обучува платеници, или се обидува да направи такви дела или е соучесник во такви дела или обиди. Сепак, има случаи кога владите најмуваат странски воени експерти за специјални задачи (пилоти на млазни авиони, антитерористички операции, итн.)

Специјалниот известувач за платеници при Комисијата за човекови права на ОН во неговиот извештај препорачува дека "Генералното собрание треба да ја повтори поканата до сите држави кои сеуште не ја потпишале Конвенцијата, да ја ратификуваат или да пристапат кон неа. Истовремено, треба да ги покани државите членки да ги ревидираат нивните национални законодавства со цел да се усогласат со Конвенцијата" (Став 70).

## Приватни воени компании

Приватните воени компании се еден вид на модерен и корпоративен тип "платеници". Како такви, тие работат за профит, т.е. пружаат воени услуги и обука или, попрецизно, вршат борбена и/или неборбена улога. Од законска гледна точка, сепак, тие не се вклопуваат во тесно дефинирана дефиниција за платена војска поради тоа што вообичаено се составени од пензиониран воен персонал, кој не е веќе активен во безбедносните сили. Приватните воени компании нудат голем број на услуги почнувајќи од борбена и оперативна поддршка, или совет и обука, до набавка на оружје, собирање на разузнувачки информации, или спасување на заложници, итн. Без оглед на видот на услугите што тие ги обезбедуваат, нивна заедничка карактеристика е дека работат по барање на владите, особено во конфликтни ситуации или во пост конфликтни реконструкции.

Пример за ваква приватна воена компанија е MPRI во САД. Ова е компанија за професионални услуги која работи врз основа на договор за одбрана, насочени кон поддршка и помош по одбрамбени прашања, како што е експертиза за спроведување на законот и развој на лидерство. Таа е формирана во 1988 од поранешни виши воени офицери и сеуште во неа главно работи поранешен воен персонал.

## Приватни компании за обезбедување

Приватните компании за обезбедување пружаат услуги кои имаат за цел да заштитат претпријатија и имот, и на тој начин допринесуваат за спречување на криминал. Како такви, приватните компании за обезбедување постојат секаде, но сегашните трендови покажуваат дека нивното користење се зголемува, особено во конфликтните региони, каде што претпријатијата чувствуваат потреба од поголема заштита од онаа што може да им ја обезбеди државата. Се

смета дека тие се позаинтересирани за заштита на имот и персонал отколку за воената страна на конфликтот. Сепак, во пракса, компаниите многу често ја комбинираат воената и безбедносната експертиза поради тоа што се чини дека и двете се од подеднакво значење и неопходни во соодветните региони. Со ова се чини дека станува нејасна границата помеѓу приватната војска и компаниите за обезбедување.

Поради сè поголемото значење и бројните приватните актери за приватно обезбедување, станува сè побитно демократските институции, особено парламентот, да обезбедат минимални стандарди за контрола и надзор на овие нови актери во секторот за безбедност, инаку се загрозени основните демократски начела.

## Што може да сторите како парламентарец

### Законодавство

- ▷ Утврдете вашата држава да е дел од Меѓународната конвенција против регрутирање, користење, финансирање и обука на платеници од 1989 и да го усвоила соодветното законодавство;
- ▷ Проверете дали е во сила законската рамка за приватни безбедносни и воени организации;

### Почитување на норми и ембарга за оружје

- ▷ Со оглед на тоа дека приватните и воените компании за обезбедување работат во конфликтни региони во странство, потикнете го вашиот парламент да провери дали активностите на приватните и воени безбедносни компании во вашата земја се во согласност со националната стратегија за безбедност како и надворешната политика и соодветните меѓународни права, норми и резолуции.
- ▷ Пропишете со закон на приватните и воени безбедносни компании да НЕ им се дозволи да работат во региони или држави кои се под ембарго за оружје.

### Транспарентност

- ▷ Уверете се на ниту една странска приватна безбедносна и воена компанија да не и се дозволи да дејствува на национална територија без предходна дозвола од парламентот, дури и кога нејзиното дејствување е на барање на владата или со нејзина согласност;
- ▷ Обезбедете буџетот на владата за приватните безбедносни и воени компании и нивните активности да се надгледува од страна на парламентот.

### Отчетност

- ▷ Обезбедете парламентот постојано да бара отчет од владата за сите дела на приватните безбедносни и воени компании како во закон така и во пракса, дома и во странство.

Дел IV

**Национална безбедност под  
парламентарна контрола:  
Услови и механизми**



## Услови за ефикасен парламентарен надзор

Парламентарниот надзор на секторот за безбедност зависи од моќта на парламентот во однос на владата и службите за безбедност. Во овој контекст моќ значи способност да се влијае врз опциите и однесувањето на владата во согласност со колективната волја на луѓето изразена во парламентот. Тоа исто вклучува способност да се надгледува реализирањето на политиката, законодавството, одлуките и буџетот одобрени од страна на парламентот. Оваа моќ произлегува не само од уставот и законите, но исто така и од процедуралните правила на парламентот и вообичаените практики.

Затоа, условите за ефективен парламентарен надзор на секторот за безбедност вклучуваат:

- ✓ Јасно дефинирани уставни и законски овластувања
- ✓ Вообичаени практики
- ✓ Ресурси и експертизи
- ✓ Политичка волја

### Уставни и законски овластувања

Уставот (или негов еквивалент) ја дава најважната законска основа за парламентарен надзор на секторот за безбедност. И покрај тоа што уставите се разликуваат од една земја до друга, во зависност од политиката, културата, стопанството и социјалната основа на земјата, повеќето уставни пропишуваат дека:

- ✓ Извршната власт (т.е. председателот, премиерот или министерот за одбрана) е одговорна за службите за безбедност;
- ✓ Извршната власт дава отчет пред парламентот;

Со оглед на тоа дека уставните одредби имаат највисок судски статус, неопходно е во уставот да се вградат парламентарните овластувања во однос на секторот за безбедност. Уставите не може да се изменат лесно; секоја реформа во основа бара квалификувано мнозинство во парламентот. Затоа, уставот претставува ефективен начин за заштита на моќта на парламентот во таа чувствителна област. Таквата моќ може дополнително да се зајакне со посебен закон и преку процедуралните правила на парламентот. Покрај тоа, со тек на време, се развиваат социјални норми и практики за отчетност и парламентарен надзор.

Табелата бр.27 дава преглед на бројните овластувања што може да ги користат парламентите при надзор на секторот за безбедност. За повеќето од овие овластувања ќе се расправа во главите што следат.

Табела бр.27

## Инструменти или средства кои може да ги користи парламентот за обезбедување на демократска контрола на секторот за безбедност

### 1. Општи овластувања

- a. Да иницира законодавство
- б. Да дополнува или преформулира закони
- в. Да ги испрашува членовите на извршната власт
- г. Да повикува членови на извршната власт да сведочат на парламентарните состаноци
- д. Да повикува воен персонал и државни службеници да сведочат на парламентарни состаноци
- ѓ. Да повикува граѓански експерти да сведочат на парламентарни состаноци
- е. Да добива документи од извршната власт
- ж. Да спроведува парламентарните анкети
- з. Да сослушува

### 2. Контрола на буџетот

- a. Пристап до сите буџетски документи
- б. Право на ревизија и дополна на буџетски средства за одбрана и безбедност
- в. Буџетска контрола се остварува на ниво на програми, проекти и ресорни ставки
- г. Право да одобри/одбие дополнителни предлози за буџет за одбрана и безбедност

### 3. Мировни мисии/распоредување во странство: право на парламентот да одобри/одбие:

- a. Учество во донесување одлуки пред да се испратат трупите во странство
- б. Мандат на мисијата: да се обезбеди мандатот на ОН
- в. Буџет на мисијата
- г. Ризик од вклучување на воен персонал
- д. Правила на ангажирање
- ѓ. Ланец на команда/контрола
- е. Траење на мисијата
- ж. Право да ги посети трупите на мисијата

### 4. Набавки

- a. Обврска на извршната власт целосно да го информира парламентот за одлуките за набавка
- б. Право да ги одобри/одбие договорите
- в. Ревизија на следните фази од набавката:
  - i. Одредување на потреба од нова опрема
  - ii. Споредување и избирање на производител
  - iii. Оценување на понудите за надомест и пребивање

### 5. Генерална одбрамбена и безбедносна политика: право да одобри/одбие

- a. Концепт на безбедносна политика
- б. Концепт на кризниот менаџмент
- в. Структура на силите
- г. Воена стратегија/доктрина

### 6. Персонал на одбраната/безбедноста

- a. Право да одобри/одбие план за персонал
- б. Право да одреди плафони за ангажирање на работна сила
- в. Право да одобри/одбие или право да биде консултиран за највисоки воени именувања (како што е шеф на штаб)



## Вообичаени практики

Не сите однесувања и меѓусебни односи може да се регулираат со закон. Затоа еднакво е важно да се развиваат и одржуваат навики и практики на парламентарен надзор поткрепени со социјални норми, како што е меѓусебно почитување и доверба. На пример, да се информираат и да се вклучат парламентарците целосно и навремено во новите настани во безбедноста не е само прашање на транспарентност и законска одговорност, туку и на дијалог помеѓу луѓето.

## Ресурси и експертиза

Општо земено, способноста на парламентот да го надгледува секторот за безбедност е под вијание на временските фактори и нивото на експертиза и информации кои му се достапни.

### Фактор време

За парламентот е важно да добива навремени информации за намерите и одлуките на владата кои се однесуваат на безбедносни прашања и на секторот за безбедност. Парламентот нема да има јак случај доколку владата го извести откако ја донела конечната одлука. Во вакви ситуации, парламентот ќе се соочи со "завршена работа" и нема да има друга алтернатива освен да ја одобри или отфрли одлуката на владата.

За време на национална криза или вонредна состојба, владата обично е обврзана да делува многу брзо и ќе го информира парламентот отпосле. Ова сепак не ја ослободува да делува во рамката одобрена од парламентот.

Што се однесува до редовните и долгорочни политички прашања, парламентот треба да има доволно време да направи анализа и да води расправа по основните прашања како што се буџетот за одбрана, донесување одлука за набавка на оружје или ревизија на одбраната.

Еден од начините да се одговори на временскиот притисок со кој рутински се соочуваат парламентарците во нивната работа е да се развие проактивна стратегија. На Табелата бр.28 се прикажани некои од елементите на ваква проактивна стратегија за надзор на секторот за безбедност.

### Табела бр.28

#### Проактивни стратегии за парламентарен надзор на секторот за безбедност

Работата на парламентарците честопати е под влијание на веста на денот. Покрај тоа, нивната политичка агенда во голема мерка ја наметнува владата. Сепак, ефикасен начин да се надминат временските ограничувања може да биде развивање на проактивна стратегија за парламентарен надзор. Во однос на секторот за безбедност, ваквата стратегија може да го вклучи следното:

**Утврдување на агенда:** Парламентарците треба постојано да се обидуваат да ги преточат намерите и потребите на луѓето во прашања на политичка агенда.



**Најнови настани:** Парламентот треба постојано да е информиран за најновите национални и меѓународни настани по безбедносни и воени прашања. Ова може да се постигне не само преку владини канали но исто така и преку недржавни организации, како што се универзитети, истражувачки центри, итн.

**Научени лекции:** Парламентот треба да учи од минатите операции што ги извршиле учесниците од секторот за безбедност, преку чести и структурни ревизии.

**Континуиран преглед:** Парламентот мора да бара владата да води сметка за сите најнови намери, настани и научени лекции кога ја ажурира својата безбедносна политика.

## Информирање, експертиза и парламентарен персонал

Ефикасен парламентарен надзор на секторот за безбедност бара постојење на експертизи и ресурси во рамките на парламентот или на негово располагање. Експертизата што постои во парламентот ретко одговара на експертизата на владата и безбедносните сили. Во повеќето случаи, парламентите имаат многу мал персонал за истражување, доколку воопшто го имаат, додека владата може да се потпре на персоналот од министерството за одбрана и другите министерства кои работат со секторот за безбедност. Некои парламенти, како Конгресот на Аргентина, имаат воен офицер за врски кој е постојано во Конгресот така што парламентарците и парламентарниот персонал можат да го консултираат и да добијат совет, особено комисијата по одбрамбени/безбедносни прашања. Покрај тоа, парламентарците се избирани да седат во парламентот само за ограничен временски период, додека државните службеници и воениот персонал во целост ја минуваат целата кариера во министерството за одбрана. Сепак, основниот проблем е тоа што парламентите главно се потпираат на информации кои доаѓаат од владата и војската, а сепак тие се институции кои тие би требало да ги надгледуваат. Ова ги доведува парламентарците во неповолна положба во однос на владата и војската. Состојбата е отежната поради затворената природа на секторот за безбедност како резултат на неговата типична воена работа, култура, образование и закони за тајност.

Табелата бр.29 дава сугестии како да се подобри експертизата на парламентарците во однос на секторот за безбедност.

### Табела бр.29

#### Механизми и практики за подобрување на парламентарна експертиза по прашања за безбедноста: неколку предлози

- ▷ Формирање - доколку сеуште не постои како посебно тело - на комисија за безбедност/одбрана каде експертизата и знаењето на парламентарците ќе се концентрира на безбедносни прашања: парламентот може да ја разгледа можноста да ја подели комисијата за одбрана во подкомисии за набавки, персонални прашања, буџет и мировни мисии.
- ▷ Да присуствува на национални и меѓународни семинари, да оди на студиски патувања, посети на простории на службите за безбедност (види глава 11 за тајни служби и служби за разузнување) и на сесии за обука на парламентарци. Ова може да вклучи и брифинзи на парламентарци кои патуваат во земји каде националните трупи се вклучени во мировни мисии;



- ▷ Размена на искуства и практики помеѓу парламентарците од различни земји, на пример за време на седниците на меѓународните парламентарни собранија;
- ▷ Да имаат добро обучен и доволно броен професионален парламентарен персонал;
- ▷ Да обезбедат пристап до специјализирани и ажурирани библиотеки и документациони/истражувачки центри, вклучувајќи електронски бази на податоци;
- ▷ Да обезбедат добивање совети од страна на надворешни експерти од недржавни организации (т.е. универзитети, истражувачки центри), или од страна на пензионирани воени офицери (види глава 6 за граѓанско општество);
- ▷ Да направат меѓународните и регионалните договори од областа на безбедноста да им се достапни на парламентарците на национален јазик (јазици) заедно со состојбата околу нивна ратификација и соодветните документи телата за следење од договорот, доколку ги има;
- ▷ Избирање на две или три теми, на годишно ниво, кои се однесуваат на секторот за безбедност, кои ќе бидат целосно истражени (на пр. подкомисија);
- ▷ Да се формира група на парламентарци од сите партии (од двата дома) кои работат на безбедносно/одбрамбени прашања: ваков состав може да служи како неформален истражувачки центар по овие прашања.

## Политичка воља

Дури и кога законската основа за парламентарниот надзор е безпрекорна, и парламентот има доволно ресурси и експертиза да се справи со ова прашање, ефикасниот парламентарен надзор на секторот за безбедност не може да се земе здраво за готово. Последниот елемент, политичката воља на парламентарците да употребат средства и механизми што им стојат на располагање претставува битен услов за ефективен парламентарен надзор на секторот за безбедност. Немањето политичка воља за надзор на службите за безбедност може да е резултат на различни фактори вклучувајќи ги следните:

- ✓ Партиска дисциплина: со оглед дека е во интерес на парламентарците од владеачката партија да ја задржат извршната власт, тие имаат тенденција да се воздржат од јавна критика на извршната власт.
- ✓ Имање/немање интерес на гласачкото тело: во многу држави јавноста генерално не е заинтересирана за прашања по безбедноста. Затоа, многу парламентарци мислат дека не се исплати да трошат премногу од нивното време за прашања од безбедност со цел да се биде реизбран.
- ✓ Безбедносните работи ги присилуваат парламентарците да не ги откријат нивните наоди, оние кои, на пример, се членови на комисијата за разузнавање.

Како резултат на ваков вид на ситуација, парламентарните инструменти може да се употребат на еден пасивен начин кога ќе дојде до тоа да се надгледува полицијата и активноста на извршната власт, освен кога некоја екстремна ситуација не бара поинаку, како што е скандал или вонредна состојба. Сепак, уставна обврска и важна задача на секој парламентарец е критички да ги испитува намерите и активностите на извршната власт.

# Парламентарни механизми кои се применуваат во секторот за безбедност

Сите законски системи им обезбедуваат на парламентите бројни средства како да дојдат до информации за да ја контролираат полицијата, да ја надгледуваат администрацијата, да го штитат поединецот или да ја изнесат на виделина и да ја отстранат злоупотребата и неправдата. Покрај тоа, парламентарците може да имаат корист од добри практики или да развиваат добри практики и неформални методи кои ги дополнуваат овие уставни или законски средства и механизми.

Постојат три заеднички законски можности парламентите да добијат информации од владата, а тоа се:

- ✓ Парламентарни расправи;
- ✓ Парламентарни прашања и интерпелации
- ✓ Парламентарни анкети

## Парламентарни расправи за безбедност

Парламентарните расправи по прашањата од безбедност даваат клучна можност за размена на мислења и собирање основни информации за фактите и намерите на владата. Генерално кажано, парламентарните расправи и прашања за безбедносната политика, може да се појават во пет видови на ситуации:

- ✓ Откако извршната власт ќе ги презентира предлозите за годишниот буџет за одбрана;
- ✓ После официјални и неофицијални изјави од соодветни министри, како што е министерот за одбрана или министерот за надворешни работи;
- ✓ Во врска со преглед на националната одбрана, презентирање на бела книга за одбрана или друг важен документ за национална одбрана;
- ✓ Во врска со програмите на владата, кои главно се објавуваат после избори;
- ✓ Секое посебно прашање кое бара парламентарна расправа, како што е скандал, главна безбедносна грижа или катастрофа.

Табела бр. 30

## Заеднички карактеристики на парламентарната машинерија и постапки за надзор на извршната власт

### ▷ Главна расправа

"Во некои земји одредбите на уставот бараат извршната власт периодично да му дава на парламентот отчет за нејзиното работење (...) Во повеќето држави прашањата за генералната политика не се автоматски предмет на периодично испитување. Многу често тие ќе дојдат на расправа ако специјално се покренати од некој член (...)".

### ▷ Интерпелација

"(...) Интерпелација е вообичаена постапка за добивање информации и остварување контрола во класичен парламентарен систем. Интерпелација покренува член на парламент за министер, со цел да објасни што направил неговиот оддел или за шефот на влада по прашање од генералната политика. Интерпелацијата има две основни одлики: прво, таа покренува општа расправа; и второ, таа носи политичка санкција, поради тоа што расправата кулминира со гласање или предлог со што се изразува задоволството или незадоволството на домот од објаснувањата што ги доставила владата. Интерпелацијата е најефикасна постапка поради тоа што министрите се повикуваат директно на отчет. Тоа не е само средство за добивање информација, туку и директна форма на контрола (...)"

### ▷ Барање за суспензија

"Британскиот систем не познава процедура за интерпелација, а "барањето за суспензија" се разликува од интерпелацијата. Барање за суспензија што се поднесува непосредно пред да почне рецесија, дава можност да се покренат серија прашања пред владата, но не се гласа. (...)"

### ▷ Прашања

"Целта на постапката на прашања (...) е да се добијат конкретни информации од администрацијата, да се побара нејзино интервенирање, а кога е потребно, да се изложат злоупотребите и да се бара корекција. Исто така се користи да се добијат детални факти кои ќе им помогнат на членовите да ги сватат комплицираните работи кои се однесуваат за предлог закони и статутарни инструменти изнесени пред парламентот (...) Постапката и дава на опозицијата средства да ги открие слабите страни на владата, а поради публицитетот кој им се дава тие имаат позитивно влијание врз администрацијата. (...) Популарноста на оваа постапка може да се припише на фактот дека со тоа што членот на парламентот го користи правото да поставува прашање, тој е целосно слободен претставник (...)"

### ▷ Анкетни комисии: види табела бр. 32.

*Извор: Парламенти од Мишел Амелер, Интер- парламентарна унија, 1966*

## Парламентарни прашања и интерпелации во врска со безбедноста

Прашањата - било да се писмени или усмени - се дел од распитната функција на парламентот и една од најмногу употребените парламентарни постапки за контрола на акцијата на владата.

Прашањата може значително да придонесат за ефикасен надзор на секторот за безбедност, поради битната функција што ја имаат. Општо земено, во однос на безбедноста, парламентарните прашања:

- ✓ Им даваат можност на членовите на парламентот да добијат навремени, точни и најнови информации за одбрамбената и безбедносната политика на владата и општо, за безбедносни прашања;
- ✓ Му помагаат на парламентот да го контролира спроведувањата на законите поврзани со безбедноста усвоени од парламентот;
- ✓ Помагаат вниманието на јавноста да се насочи кон прашања за безбедност и одбрана, особено кога прашањето е усно, а одговорот се емитува или се пренесува на телевизија и/или на друг начин се пренесува во парламентарни расправи или во националниот официјален билтен (информативната функција на парламентарните прашања не е ограничена само на парламентот; прашањата исто така имаат за цел да обезбедат информации за поголема публика вклучувајќи и медиуми, НВО и граѓанското општество во целина);
- ✓ Може да служат како средство за да се влијаат или да ја пренасочат политичката агенда на владата по прашања за безбедноста;
- ✓ Им овозможуваат на членовите од опозицијата да поставуваат прашања по безбедносни работи за кои тие се загрижени или за кои не можеле дотогаш да добијат задоволителни информации;

Во поголемиот број на случаи, парламентарните прашања во однос на секторот за безбедност се многу чувствителни. Министерот кој ја има одговорноста да одговори на парламентарните прашања често пати покажува малку желба да го стори тоа. Ваквото противење честопати доаѓа од поверливиот карактер на активностите на секторот за безбедност. Честопати документите кои се однесуваат на националната безбедност се тајни, а со тоа не се достапни ниту за парламентарците ниту за јавноста.

Табела бр.31

### Сугестии за ефикасно испрашување

- ▷ **Целосна подготовка:** не е можно да се импровизира кога поставените прашања, особено техничките се однесуваат на безбедносни работи. Од голема помош исто така може да бидат и неформалните контакти со воениот персонал (или персонал со воена или паравоена позадина).
- ▷ **Недвосмислен јазик:** нејасното формулирање на прашањето кое може да доведе до одреден вид на недоразбирање, може да резултира во несоодветен или недоволен одговор од министерот.
- ▷ **Време:** моментот во кој прашањето е поставено е од битно значење за неговата ефикасност и неговото влијание, вклучувајќи го и публицитетот.

Сепак, моќта на извршната власт да ги класифицира документите е ограничена со закон. Освен тоа, процесот на класифицирање на документите треба да е транспарентен, така што ќе се знае кој е одговорен да одлучи за тоа кој документ може да биде предмет на класификација, времетраењето на доверливиот период, како и условите за класифицирање и декласифицирање.

Што се однесува до институционалниот контекст, следните фактори придонесуваат за ефективноста на парламентарните прашања:

- ✓ Можноста парламентарците да изнесат дополнителни прашања секојпат кога не се задоволни од одговорот или кога бараат понатамошни појаснувања;
- ✓ Можноста парламентарците да покренат расправа по прашања поставени за време на часот за прашања;
- ✓ Желбата на членовите на парламентот да ја искористат процедуралната можност да поставуваат прашања;
- ✓ Можноста јавноста да присуствува за време на поставување прашања, или да ги следи на радио или телевизија;
- ✓ Публицитетот што следува околу расправата, и секако, објавувањето на прашањата и одговорите во документи достапни за јавноста.

## Посебни парламентарни анкети за безбедност

Покрај нивната улога во законодавниот процес, парламентарните комисии исто така учествуваат и во ефективно надгледување на владината политика. Владините активности може да се надгледуваат по пат на времени информирања, кои може да вклучат повеќе од една комисија и обично резултираат во објавување на извештај за информацијата. Посебните парламентарни анкети треба да подлежат на судска истрага.

### Главни предности и карактеристики на анкетните комисии

- ✓ Во однос на прашања за безбедност/одбрана, ad hoc анкетните комисии се од посебно значење и нивните предности се бројни.
- ✓ Самиот начин на кој се формираат може да се смета како позитивен политички знак, особено од страна на јавноста;
- ✓ Може да бидат соодветно средство за детална контрола на политички чувствителни прашања во секторот за безбедност;
- ✓ Може да овозможат прецизна проценка на политиката на владата по посебни безбедносни прашања и, каде што е можно да предложат средства за корекција или преориентација за која постои веројатност дека ќе биде прифатена од целиот дом и владата.

Табела бр. 32

## Клучни карактеристики на парламентарните анкетни комисии

"(...) Истражните комисии нашироко се користат за проучување на посебни прашања. За оваа цел, парламентот задолжува еден член од неговите членови да собере информации што тој смета дека се потребни за остварување на правилна контрола и да подготви извештај за кој домот, доколку смета за потребно, ќе одржи расправа и ќе донесе одлука.

Правото да спроведе анкета е природна последица на начелото дека парламентот мора да биде целосно информиран за секоја работа за која извршната власт презема акција (...)

Во некои држави на анкетните комисии им е тешко да направат ефективна анкета. Често пати немаат моќ да присилат лица да учествуваат, освен преку вообичаен процес во судови. Ова повлекува интервенција од страна на владини власти, ја успорува постапката на комисијата и го намалува ефектот од анкетата.(...) Сепак, најдобар начин да се направи ефективна парламентарна анкета е да се земат докази под заклетва.(...)

Доказите што им ги даваат државните службеници на анкетните комисии доведуваат до посебен проблем поради тоа што тие му се подредени на министерот одговорен за одреден сектор. До кој степен може владата да им нареди да не одговараат на прашањата што им ги поставиле парламентарците? (...) (Во некои држави) секојпат се бара согласност (за давање докази) од соодветниот сектор. Но тие не смеат да не се дадат освен во случај кога давањето на бараните информации ќе и "наштети на јавната безбедност или ќе го загрози или отежни извршувањето на јавната служба.

Треба да се напомене дека без оглед на системот, комисијата формирана да спроведе анкета не е ништо друго освен истражно и тело за утврдување на факти чија единствена функција е да достави извештај до домот што го формирала. Секогаш останува на самиот дом да ги донесе потребните заклучоци од анкетата и добиените податоци (...)"

*Извор: Парламенти, од Мишел Амелер, Интер-Парламентарна Унија, 1966*

Друга значајна карактеристика на овие анкетни комисии е нивниот состав. Се разбира дека за резултатот на анкетата од битно значење е соодносот на вклучените членови на парламентот од опозицијата наспроти оние од мнозинството.

Овластувањата на анкетата значително се разликуваат од парламент до парламент и од комисија до комисија. Сепак, главните овластувања ја вклучуваат моќта:

- ✓ Да ја избере темата и опфатот на парламентарната анкета;
- ✓ Да прави посети на воени бази и други простории на службите за безбедност (види глава 17);
- ✓ Да ги соберат сите соодветни информации, вклучувајќи ги и тајните и строго доверливи документи од председателството, владината администрација или од генералштабот;
- ✓ Да зема доказ под заклетва од членовите на председателството, владината администрација или војската, како и од граѓанското општество;
- ✓ Да организира јавни или затворени сослушувања.

Анкетата на Канада за учеството на канадските војници во Сомалија дава добра илустрација (види табела бр.33).



Табела бр.33

## Анкетна комисија за распоредување на канадски сили во Сомалија: илустрација за јавното влијание врз парламентарните извештаи по прашања за безбедност

За време на распоредувањето на канадски трупи во Сомалија во 1993, се случија настани кои ги шокираа повеќето Канаѓани - убиството на Сомалиски натрапници во канадскиот камп Белет Хуен, тепањето до смрт на еден тинејџер во притвор од страна на војници на Командо 2 на канадската воздушна регимента (CAR), очигледен обид за самоубиство од страна на еден од тие канадски војници, а после мисијата, наводните случаи на криење или менување на клучни информации. Видеолентите од тие одвратни активности во кои беа вклучени членови на CAR исто така се појавија на виделина. Владата сметаше дека не е недоволен Војничкиот анкетен одбор ги истражувал настаните, за да се исполнат канадските стандарди за јавна отчетност, така што канадскиот парламент покренува отворена јавна анкета согласно законот за анкети.

**Обем и надлежност** - законот за анкети одобрува да се повикаат сведоци, да се слушнат сведоштва, да се најми експертски совет и советници и да се оценат доказите. Моќта за присилно сведочење беше главниот механизам за да се утврди што се случи во Сомалија и во националниот штаб за одбрана. Околу 116 сведоци понудија докази за време на анкетата која се водеше на отворени седници пренесувани на телевизија во цела Канада. Опфатот не се ограничи само на настаните во Сомалија, туку и на контекстот, вклучувајќи елементи како што се системот во ланецот на командата, дисциплината, операциите на канадските сили и активностите и одлуките на Министерството за национална одбрана. Според вториот дел од условите, од Комесарите се бараше да ги разгледаат посебните прашања кои се однесуваа на фазите на операцијата во Сомалија пред распоредување, на терен и отпосле.

**Нема судење** - Анкетата немаше за цел да биде судење, и покрај тоа што сослушувањето вклучуваше испитување на институционалните причини и реакции за инцидентите кои предходно резултираа во смена и судење на поединци. Истрагата беше главно усмерена кон институционални и системски прашања кои се однесуваа повеќе на организацијата и раководењето на канадските сили и на министерството за национална одбрана, отколку на поединци вработени во овие институции. Сепак, ова неизбежно бараше истрагата да ги испита активностите на поединци во ланецот на команда и начинот на кој тие ја извршувале лидерската функција.

**Резултати** - Резултатот од двегодишната работа беше еден долг извештај кој опфати бројни прашања вклучувајќи: структурата и организацијата на канадските сили и министерството за национална одбрана за време на мисијата во Сомалија; важноста на ланецот на команда во канадската војска; дискусија за воената култура и етика; граѓанско-воени односи во Канада, итн. Тој заврши со серија на главни препораки за промена во бројни владини активности и политика на Канадските сили. Повеќето од овие препораки се во процес на реализација.

*Извор: Проф. Др. Дона Винслоу  
Технички советник на канадската парламентарна анкета, 1996.*

# Парламентарна одбрана или комисии за безбедност

Со оглед на комплексноста на секторот за безбедност од битно значење е да постои добро развиена комисииска структура доколку парламентот треба да врши право влијание врз извршната власт. Парламентарниот надзор на секторот за безбедност вклучува не само една комисија туку неколку комисии кои во различни парламенти имаат различно име (и понекојпат може да ги спојат своите мандати).

Најчесто овие комисии - кои понекојпат може да одржуваат заеднички сесии - се следните:

- ✓ **Комисија за одбрана** (понекојпат се наоѓа под името комисија за вооружени сили или комисија за национална одбрана и безбедност или комисија за безбедност и надворешни работи), која генерално работи по прашања кои се однесуваат на секторот за безбедност, на пр. мисија, организација, персонал, операции и финансирање на војската и на воена обврска и набавки;
- ✓ **Комисија за надворешни работи**, која работи по прашања кои, на пример, се однесуваат за одлуки за учество во мировни мисии, или пак прифаќање на нивно присуство на национална територија, меѓународна безбедност, меѓународни/регионални организации, договори и аранжмани;
- ✓ **Комисија за буџет или финансии**, која го има крајниот збор за буџетите за сите организации на секторот за безбедност; по можност комисијата за јавни сметки која ги прегледува извештаите од ревизијата за целиот национален буџет, вклучувајќи го и буџетот за одбрана;
- ✓ **Комисија (или подкомисија) за разузнувачки служби и работи**, која честопати заседава зад затворени врати;
- ✓ **Комисија за индустрија и трговија**, која особено работи по прашања за набавка и трговија на оружје (компензација и порамнување);
- ✓ **Комисија за наука и технологија** (за воено истражување и развој);
- ✓ **Комисија за внатрешни (или домашни работи)** која се занимава со полиција, гранична контрола и често пати со другите парамилитарни организации.

## Овластувања и средства

Овластувањето за собирање и примање докази од надворешни извори на парламентарните комисии значително се разликува. Некои парламентарни комисии, како што се ad hoc постојаните комисии на британскиот долен дом, немаат право самите да собираат докази додека пак други комисии, како што се оние на Конгресот на САД имаат скоро неограничено овластување да земаат податоци од надворешни извори (под заклетва).

Некои парламентарни комисии имаат можност да донесуваат-усвојуваат дури и да изготвуваат нацрт закон по предложени амандмани на постоечкото законодавство -

додека други комисији имаат право само да ја надгледуваат активноста на извршната власт и буџетските издвојувања без можност да донесат закон.

Нивото на средства и експертиза кои и се на располагање на комисијата се од клучно значење за да и се овозможи ефикасно да го изврши својот мандат, т.е бројот, степенот на способност и стабилност на персоналот на комисијата; истражувачката способност и нејзината природа (специјализирана наспроти општа; посебна наспроти дел од поголема парламентарна истражувачка единица); пристап до податоци и соодветна помошна документација (способност да ја добие и да ја репродуцира); способност да се повикаат експерти; способност да се одржуваат сослушувања и да се спроведе анкета. (За повеќе информации видете ја Глава 14 за парламентарни механизми и средства).

Табела бр. 34

## Можни клучни функции на парламентарната комисија по прашања на одбрана или безбедност

### Безбедносна политика

- ▷ Да испита и достави извештај за секоја важна политичка иницијатива објавена од министерот за одбрана;
- ▷ Периодично да го испраша министерот за одбрана за неговото извршување на политички одговорности;
- ▷ Да контролира дали министерството за одбрана се придржува кон законот за слобода на информирање, и квалитетот на давање на информации до парламентот, без оглед на средствата;
- ▷ Да ги испита молбите и жалбите од воениот персонал и граѓаните кои се однесуваат на секторот за безбедност.

### Законодавство

- ▷ Да го разгледа и да достави извештај за секој предлог закон предложен од страна на владата и доставен од неа до парламентот;
- ▷ Да разгледа дали меѓународни или регионални договори и аранжмани се во надлежност на министерството за одбрана;
- ▷ Доколку е потребно, да иницира ново законодавство со тоа што ќе побара од министерот да предложи нов закон или самиот да го изготви.

### Расходи

- ▷ Да ги испита, и да даде извештај за главните пресметки и годишните расходи на министерството за одбрана;
- ▷ Да ја разгледа секоја дополнителна пресметка доставена од министерот за одбрана и да го извести парламентот секојпат кога се потребни понатамошни разгледувања;
- ▷ Доколку е неопходно, да нареди на надлежните власти да направат ревизија;

### Менаџмент и администрација

- ▷ Да го разгледа и доколку е потребно да прибави доказ и да извести за секое главно именување направено од страна на соодветентна извршна власт (водечки воени командири, врвни државни службеници);
- ▷ Да ја разгледа внатрешната организација на секторот за одбрана, евентуално преку надворешни тела кои се поврзани со Парламентот (на пр. јавен правобранител) и да го информира парламентот за можно лошо работење.

*Извор: Врз основа на Извештајот на Комисијата на Хансард друштвото за парламентарна контрола, Велика Британија, 2001*

Во Табела бр.35 е даден пример за методот на работа на парламентот на Норвешка.

**Табела бр.35**

**Заеднички седници на комисијата за надворешни работи и на комисијата за одбрана на Стортинг (Парламент на Норвешка).**

"Задачата на Проширената комисија за надворешни работи е со владата да ги разгледува битните прашања по надворешна политика, трговска политика и политика за национална безбедност. Овие расправи треба да се направат пред да се донесат важни одлуки. Во посебни случаи Проширената комисија може да даде препораки пред Стортинг.

Проширената комисија е составена од обични членови на Постојаната комисија за надворешни работи, председателот и подпредседателот на Стортинг (доколку не се веќе членови), заедно со Предавачот на Постојаната комисија за одбрана, и најмногу еднаесет членови именувани од Комисијата за избори. Кога се вршат именувањата, мора да се земе предвид пропорционалната застапеност на партиските групи.

Според истото начело, Комисијата за избори ги именува замениците кои ќе присуствуваат во случај на отсуство, вклучувајќи и заминување.

Комисијата се свикува кога Предавачот ќе смета за неопходно, или на барање на Премиерот, министерот за надворешни работи или една третина од членовите на Комисијата.

Работата на Проширената комисија ќе биде во тајност освен ако не е јасно пропишано спротивното. Истото се однесува за заедничките состаноци помеѓу оваа комисија и другите комисии. Предавачот може да одлучи дури и поканите за состаноци на Комисијата да бидат тајни.

Прашање кое е на агендата на состанок на Проширената комисија за надворешни работи ќе се изнесе на состанок на Стортинг, кога на состанокот на кој прашањето е на дневен ред тоа го бараат најмалку шест членови на комисијата. Комисијата ќе разгледа дали постојат услови за разгледување од страна на Стортинг и во тој случај го известува Президиумот за тоа. Стортинг на затворена седница одлучува дали тој состанок ќе се одржи јавно или на затворена седница. Расправата на Стортинг ќе започне со изјава од страна на член на Владата. Расправата по прашањето ќе биде или веднаш после изјавата или за време на следниот состанок, во зависност од одлуката на Стортинг. Комитетите не може да доставуваат предлози за разгледување."

*Извор: Дел 13 од Процедуралните правила на норвешкиот парламент (Стортинг: <http://www.stortinget.no/g>)*

## Што може да сторите како парламентарец

### Области кои ги покрива комисијата која работи на одбрамбени прашања во вашиот парламент или одбор

- ▷ Да го прегледате мандатот на комисијата и можната под-комисија(и) за да сте осигурни дека:
  - Е добро дефиниран;
  - И овозможува на комисијата целосно да ги опфати сите области;
  - Е доследен на безбедносна политика и политики на другите министерски функции кои може да имаат безбедносни импликации како што се надворешни работи, авио/поморска безбедност, индустрија, струја, итн.

### Ефективна парламентарна комисија

- ▷ Обезбедете надлежната комисија и подкомисија во вашиот парламент или одбор да ги има - законски и во пракса - механизмите опишани во Табела бр.34.
- ▷ Обезбедете формирање на подкомисии за посебни области на одбраната, како што е буџет, набавки, персонал и мировни мисии.
- ▷ Иницирајте законодавство за информативна политика на секторот за безбедност и процес на ревизија посебно за расходите во одбраната.
- ▷ Обезбедете комисијата да има соодветно ниво на ресурси, вклучувајќи пристап до експертски совет.
- ▷ Испитајте ја и прегледајте ја најдобрата меѓународна пракса за парламентарен надзор на секторот за безбедност.

## Јавен правобранител

Меѓу независните институционални актери кои го набљудуваат секторот за безбедност, посебно место зазема јавниот правобранител. Постојат земји каде јавниот правобранител има општа надлежност и се занимава со сите проблеми кои се однесуваат на лошото работење на администрацијата. Некои земји имаат друго тело кое врши слична улога, како што е Комесарот или Комисијата за јавни поплаки (во Нигерија). Меѓутоа, во други земји, воведени се специјализирани јавни правобранители за работа со вооружените сили.

Табела бр. 36

### Јавен правобранител

"(...) Јавниот правобранител се занимава со поплаките од јавоста кои се однесуваат на одлуки, активности и пропусти на јавната администрација. Имателот на оваа функција го избира Парламентот или го именува Шефот на земјата или Владата со или после консултација со Парламентот. Улогата на јавниот правобранител е да ги заштити луѓето од повреда на правата, злоупотреба на овластувања, грешка, немар, неисправна одлука, и лошо работење на администрацијата со цел да ја подобри јавната администрација и да ги направи активностите на Владата поотворени, а Владата и нејзините службеници повеќе отчетни пред членовите на јавноста. Функцијата јавен правобранител може да е вградена во Уставот на земјата и подржана со закон, или создадена со акт на законодавството(...).

За да ги заштити правата на граѓаните, јавниот правобранител има различни овластувања:

- 1) да води истрага секојпат кога администрацијата на Владата се однесувала спротивно на законот или неправично;
- 2) доколку објективната истрага открие неправилна администрација, да даде препораки за елиминирање на неправилно административно однесување; и
- 3) да достави извештаи за неговите активности во посебни случаи до Владата и жалителот, и, доколку препораките дадени за посебни случаи не се прифатат од Владата, до законодавецот. Повеќето јавни правобранители исто така доставуваат годишен извештај за нивната работа до законодавството и до јавноста.

Јавниот правобранител обично нема овластување да донесува одлуки кои се обврзувачки за Владата. Наместо тоа јавниот правобранител дава препораки за измена (...). Општо земено, јавниот правобранител во јавниот сектор има општа надлежност врз бројни владини организации. Кај некои земји, опфатот може да го вклучи судството, полицијата и војската, додека во други земји една или повеќе од нив се посебно исклучени".

Извор: Меѓународен институт за јавен правобранител, Информативна брошура на: <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/>

Види исто така: канцеларија на Високиот Комесар за човекови права на Обединетите Нации, лист со факти бр.19, Национални институции за промовирање и заштита..

## Јавен правобранител за одбрана

Како посебна институција, јавниот правобранител за одбрана се појавува во неколку законодавства под различни имиња, како што е Јавен правобранител за одбрана во Финска, Норвешка, Португалија и Германија, Воен комесар за жалби на војници во Израел, Јавен правобранител на министерството за национална одбрана и на Канадските сили во Канада и Јавен правобранител на Австралиски одбрамбени сили во Австралија.

Табела бр. 37

### Кус преглед на јавен правобранител во одредени земји

Земја	Надлежности	Функции	Известува до и позиција наспроти политичка власт
Австралија	- Омбусман за одбрамбени сили - Именуван со министерска одлука	- Секое лошо работење на членовите на одбрамбените сили на Австралија	- Доставува годишни извештаи до министерот да се презентираат пред парламентот
Канада	- Омбусман за одбрана - Именуван со министерска одлука	- Да ги заштитува човековите права на вработените во министерството за национална одбрана (DND) и членовите на канадските сили (CF)	- Известува до DND и CF за посебни случаи. Годишни извештаи за своите активности до министерот. - Неутрален и објективен одбор независен од министерството за одбрана
Норвешка	- Омбусман за одбрана - Во рамките на норвешкиот парламент	- Обезбедува добросостојба состојба на секој војник; централна улога во решавање конфликти и одржување атмосфера на доверба и отвореност во разните сектори на одбраната	- Дава препораки, проценки и критика кон кои јавните тела доброволно се придржуваат

Јавниот правобранител претставува дополнителен механизам за следење на војската, во име на граѓаните и/или на парламентот. Главна задача на воениот јавен правобранител е да истражи наводни произволни одлуки или прекршувања извршени во име на одговорниот министер(и) за безбедносните служби, особено војската.

Институционалното вклучување на воениот јавен правобранител во политичкиот систем се разликува од земја до земја. Јавниот правобранител за одбрана може да биде именуван од Парламентот и да доставува извештај до Парламентот (Германија, Шведска), или може да биде именуван од министерот за одбрана (Израел, Канада). Некои јавни правобранители имаат канцеларија во рамките на Парламентот (како што е случај со Комесарот за вооружени сили на германскиот парламент, види Табела бр.38) или може институционално да е сместен надвор од Парламентот (Шведска).

Граѓаните или воените лица кон кои војската лошо се однесувала може да побараат јавниот правобранител да поведе истрага. Покрај тоа, парламентарците може да побараат од јавниот правобранител да истражи наводни злоупотреби и жалби. Најчесто, случаите што ги истражува јавниот правобранител се однесуваат на ослободување или одложување на служење задолжителна воена служба, трансфер и преместување за време на воена служба, исхрана, демобилизација, отсуство, дисциплински и казниви повреди. Доколку јавниот правобранител утврди дека жалбата е основана, тој/таа може да даде препораки, вклучувајќи да побара од соодветната институција да ја смени или повторно да ја разгледа одлуката.

## Јавниот правобранител и тајноста

Имајќи ја предвид природата на секторот за безбедност, некои информации не може да бидат отворени за јавноста поради национална безбедност. Многу земји во законите имаат одредби за тоа како јавниот правобранител да работи по прашања од национална безбедност. Општо кажано, дури и кога важат правилата на строга тајност, на јавниот правобранител му е дозволено да спроведе секаква неопходна истрага, и да има пристап до воените бази и до сите потребни документи за секој посебен случај. Сепак, јавниот правобранител не може да и ги дава на општата јавност наодите од истрагата.

### Табела бр.38

#### Германски Парламентарен комесар за вооружени сили

Со повторно воведување на вооружените сили во 1950-тите, Германија придаде особено значење на нејзината парламентарна контрола. Со цел да се обезбеди вредностите вградени во Уставот според кои на поединецот му се дава централно место да се применуваат за вооружените сили, во Основниот закон на Германија се додаде членот 45б. Овој член пропишува дека:

*"... Ќе се именува Парламентарен комесар да ги штити основните права на членовите на вооружените сили и да му помага на Бундестаг во извршување на парламентарна контрола." Сите детали кои се важни за имплементација на овој член се дадени во "Законот за Парламентарен комесар за вооружените сили".*

Парламентарниот комесар е помошен орган на Парламентот (Бундестаг), а со тоа член на законодавната власт. Тој/таа може да истражува посебни прашања според инструкција на Бундестаг или неговата комисија за одбрана или може да преземе активност според негово/нејзино наоѓање кога ќе биде известен за околностите.

Сразмерно на начелото за разграничување на власта, Комесарот извршува контрола над министерот за одбрана. Тој/таа може да побара информација и пристап до документи од министерот и сите негови подчинети агенции и персонал. Тој/таа може во секое време, да посети единица, штаб, агенции и власти на вооружените сили и нивните институции, дури и без предупредување. Тој/таа може да покрене истраги, особено кога ќе прими жалби од членови на службите, без оглед на рангот или позицијата. Секој еден од вооружените сили има право да го изнесе неговиот/нејзиниот случај директно до комесарот, без одење преку официјални канали и без опасност дека ќе биде казнет или дискриминиран поради барањето.

Извор: <http://www.bundestag.de/>



## Јавен правобранител: извор на зголемена доверба во војската

Документацијата на воениот јавен правобранител, на пример во случајот со шведскиот воен јавен правобранител (формиран во 1915), покажува дека оваа институција постана моќно средство за подобрување на јавната доверба во секторот за безбедност. Покрај тоа, јавниот правобранител обезбедува основна заштита за поединечни воени лица, мажи и жени против злоупотреба во војската. Може да се каже дека главното достигнување на јавниот правобранител во однос на секторот за безбедност е во тоа што придонесува во зголемување на довербата во воениот сектор со тоа што создава поголема транспарентност во целиот административен процес, без да ја оспорува воената хиерархија или да ја намали воената готовност.

### Што може да сторите како парламентарец

#### Институција јавен правобранител

- ▷ Доколку ваква институција сеуште не постои во вашата земја, предвидете да преземете акција со цел да поттикнете нејзино формирање
- ▷ Во врска со тоа, водете сметка за упатствата и референтните документи и научените лекции за јавниот правобранител кои може да се најдат на меѓународно ниво;  
<http://www.ombudsmaninternational.com>

#### Јавен правобранител во секторот за безбедност или одбрана

- ▷ Доколку ваква институција сеуште не постои во вашата земја, предвидете да преземете акција со цел за да поттикнете нејзино формирање;
- ▷ Добијте информација за научени лекции од искуството на бројни земји кои имаат јавен правобранител за одбрана;
- ▷ Доколку вашата земја има јавен правобранител за одбрана веќе некое време, побарајте преглед на неговите задолженија, функции, општи постапки, вклучувајќи го и начинот на доставување на извештаи до парламентот, влијанието, ресурси и буџет во споредба со соодветни институции во други држави со слична безбедносна ситуација.

# Посета на простории на службите за безбедност

## Значење

За сите парламентарци е важно целосно да се запознаат со секторот за безбедност. Теоретското знаење треба да се поткрепи со практично знаење и искуство на терен со цел подобро да се сватат потребите на службите за безбедност. Од таа перспектива, парламентарните посети на просториите на службите за безбедност може да се сметаат како начин за развој на дијалог и градење доверба и разбирање помеѓу политичките и воените лидери. Овие посети на парламентарците ја зголемуваат нивната свест за дневните проблеми на војниците и ѝ покажуваат на војската дека политичкото раководство е заинтересирано и се залага за мисијата и добробитот на војниците.

### Табела бр. 39

#### Случајот Аргентина

Политичарите ги посетуваат воените бази и единици со цел да разменат мислења со воениот персонал. Овие посети се прават со знаење на властите на вооружените сили и помагаат да се намали недовербата и предрасудите помеѓу овие две институции. Како резултат на контакти помеѓу парламентарците и членовите на вооружените сили се постигнува подобро разбирање на воените проблеми. Кога станува збор за прашања од секторот за безбедност, правилата и времето се разликуваат, а посетите им помагаат на политичарите да го сватат тоа.

*Извор: Пабло Карлос Мартинез, "Преструктурирање на вооружените сили и улогата на Парламентот: искуството на Аргентина," <http://www.pdgs.org>*

Во центрите за притвор и во затворите, станарите се целосно во рацете и под контрола на персоналот за безбедност. Оваа посебна ситуација ги прави особено ранливи на секаков вид злоупотреба на човековите права. За жал, случаите на тортура и лошо однесување во затворите и центрите за притвор се бројни. Затоа, овие институции треба да подлежат на посебни механизми за надзор и контрола. Многу успешно средство во овој случај е посета на овие места од страна на парламентарци и експерти, со цел откривање случаи на лошо однесување и спречување понатамошна злоупотреба.

Табелата бр. 40 го опишува механизмот кој пропишува посети на центри за притвор во дополнителниот Протокол од Конвенцијата против мачење на ОН.

Табела бр. 40

## Опционен протокол кон Конвенцијата против мачење ги зголемува можностите за посети на простории на служби за безбедност

Во декември 2002, Генералното собрание на Обединетите нации го одобри опциониот Протокол на Конвенцијата против мачење и друго сурово, нечовечно или понижувачко однесување или казнување на ОН. Протоколот ги обврзува државите да ги отворат нивните истражни центри за посета од страна на независни национални и меѓународни експерти на кои им е доверено да даваат препораки за намалување на ризикот од лошо однесување.

За повеќе информации побарајте на [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

## Услови за успешни посети

Неопходно да се каже дека парламентарните посети на просториите на службите за безбедност, како што се трупите или воените бази, треба да бидат координирани со надлежното министерство (на пример, министерство за одбрана). Неочекувани или некоординирани посети може да имаат тешки контрапродуктивни последици - поради тоа што може да се протолкуваат како немање доверба во војската, заобиколување на хиерархијата и може да го наруши нормалното функционирање на војската. Посетите треба да вклучат и претставници од различни политички партии и да бидат добро подготвени.

Ограничувањето на овие посети е во тоа што парламентарната комисија ќе го види само она што командирите на службите за безбедност сакаат да го видат. Ваквите посети не ја откриваат правата природа на проблемите, но потенцијално на војската и даваат можност да ја сврти ситуацијата на нивна страна, особено во случај на буџетски побарувања. Ова може да се подобри до одреден степен со тоа што ќе се постигне договор за три вида посети: посети што ги предлага војската, посети што ги предлага парламентот и однапред најавени, и посети што ги предлага парламентот со куса најава (на пр. еден ден).

## Што може да сторите како парламентарец

### Законодавство во однос на посети на простории на службите за безбедност

- ▷ Настојувајте парламентарните посети на простории на службите за безбедност (вклучувајќи и трупи распоредени во странство) да се пропишат со закон;
- ▷ Во отсуство на закон со кој се пропишува посета на парламентарни делегации на простории на служби за безбедност, проверете дали сепак парламентарците се вклучени во посети на простории на службите за безбедност, дознајте на која основа и по кои постапки, кој се критериумите за избор на тие парламентарци и со какво влијание;
- ▷ Обезбедете да постојат прописи кои одредуваат:
  - кои простории на службите за безбедност може да се посетат;
  - под кои околности и услови може да се направат вакви посети, т.е. кои посети може да се организираат во секое време;
  - сегашната практика и зачестеност на посети на парламентарци на национални воени единици или бази;
- ▷ Обезбедете на парламентот или соодветната комисија да му се достават детални напишани извештаи за ваквите посети и тие да подлежат на расправа;
- ▷ Проценете го влијанието на веќе направените посети;
- ▷ Проверете дали вашата земја ја ратификувала Конвенцијата против мачење на ОН и нејзиниот дополнителен Протокол.

### Членови на парламентарни делегации кои доаѓаат во посета

- ▷ Обезбедете парламентарните делегации да не се партиски, да се состојат од правична застапеност на членови од мнозинството и од опозицијата во парламентот;
- ▷ Погрижете се, доколку е можно, делегациите да се полово изедначени.

### Подготовка на посетата

- ▷ Со цел да избегнете контрапродуктивни ефекти, обезбедете парламентарната посета да се координира со министерството за одбрана.

### Доставување извештај до парламентот

- ▷ Обезбедете парламентот/неговата надлежна комисија(и) да добие детален извештај и да расправа по него;
- ▷ Обезбедете надлежните безбедносни власти да имаат пристап до извештајот доволно рано за да дадат забелешки.

### Влијание и публицитет

- ▷ Обезбедете наодите и препораките на делегацијата и соодветната одлука на Парламентот да се реализираат и да се одлучи дали одговара да се изнесат пред јавноста.

Дел V

# Надзор врз службите за безбедност во акција: посебни околности и операции



## Исклучителни состојби

Постојат исклучителни околности, како што е војна, внатрешен конфликт, или други видови вонредни состојби, во кои државата треба да примени посебни овластувања и постапки за решавање на кризата. Ваквата реакција треба да се применува без да се наруши демократскиот систем на владата.

Војната и неколку видови на вонредна состојба бараат воена реакција дури и прогласување на опсадна состојба. Во вакви случаи, целиот воен и безбедносен сектор подлежи на серија меѓународни начела и гаранции, како што се правилата на меѓународното хуманитарно право, а исто така мора да остане под демократска контрола. Човековите права мора да се почитуваат до можен степен. Оние човекови права кои што се смета дека не смеат да се derogираат никојпат не може да се намалат, како што јасно го истакна Комитетот за човекови права на ОН во неговиот Општ коментар бр. 29 од август 2001 во однос на членот 4 од Меѓународниот пакт за цивилни и политички права.

### Воена состојба

Член 2.4 од Повелбата на Обединетите нации вели:

*"Членките на Организацијата ќе се воздржат, во нивните меѓународни односи, од прибегнување кон закана или употреба на сила(...)."*

Според тоа, употребата на сила против друга држава е строго забрането. Една од улогите на парламентот е да набљудува дали извршната власт ги почитува овие меѓународни ограничувања за употреба на воена закана и да не ги надмине своите овластувања за време на конфликт. Неутралните земји, како што е Швајцарија, очигледно се откажуваат од користење на војна како средство за решавање спорови во нивните надворешни односи. Постои најмалку една земја, Јапонија, чиј Устав (1946) експлицитно забранува чување на војска. Други држави, како Унгарија, го изнесуваат своето откажување од војна како средство за решавање на спорови помеѓу нации.

Во време на војна, во зависност од уставните одредби, парламентите може да се вклучат во процесот на донесување на одлука на најмалку три различни начини (без оглед на редот на значењето):

**Уставот може да пропише самиот парламент да објави војна и мир:** сепак, во денешната практиката, ова барање може да се покаже повеќе како хипотетичко, затоа што војната честопати започнува без предупредување и настаните може да ја спречат способноста на парламентот да донесе одлука.

**Уставот може да бара извршната власт веднаш да добие овластување од парламентот пред да се зафати за акт на војна или мир.** Ваквата одредба ќе му овозможи на парламентот да расправа по прашањето пред да се зафати за конкретен акт на војна и пошироко во воена интервенција во странство.

**Уставот може да пропише парламентот да се извести за одлуката на извршната власт** да се вклучи во војна без да се бара од извршната власт да добие предходна согласност од парламентот. Фактички повеќето уставни бараа парламентот да биде известен.

## Вонредна состојба

Вонредна состојба или состојба на национална криза може да се појави во бројни ситуации. Националниот устав и правниот поредок предвидуваат бројни ситуации кога може да се прогласи вонредна состојба, почнувајќи од вооружена акција, која го загрозува уставниот поредок или јавниот ред, па се до природна катастрофа, епидемија, или национална финансиска или економска криза.

Прогласување на вонредна состојба може да се направи само во исклучителни околности и треба да се следат одредени клучни начела со цел да не се загрозат демократските начела: види Табела бр. 41. Дефинирањето на овие исклучителни околности ќе зависи од секој национален уставен и правен поредок. Уставот и законите треба да ја спречат извршната власт да објави вонредна состојба поради политички мотиви на партија. Покрај тоа, уставот и соодветните закони треба да пропишат дека воените удари се уставно неважечки.

### Табела бр.41

#### Вонредни состојби: цел и начела

"Сите правни системи пропишуваат посебни мерки за справување со вонредни ситуации. Сепак, секое dérogiрање или суспендирање на правата што е неопходно за справување со криза може да биде само од привремена природа и за своја цел може да го има само враќањето во нормала и заштита на најосновните права. (...)

#### Меѓународни начела

"Меѓународните начела кои се појавија во однос на вонредна состојба може да се сумираат како што следува:

**Начело на законитост**, кое се однесува на согласноста што треба да постои помеѓу објавување на вонредна состојба и усвоените вонредни мерки од една страна, и помеѓу прогласувањето на вонредна состојба и внатрешното законодавство на земјата, од друга страна. Ова начело понатаму бара да се обезбеди внатрешниот закон да одговара на меѓународното право.

**Начело на прогласување**, кое се однесува на потребата од јавно објавување на вонредната состојба.

**Начело на комуникација**: кое се однесува на обврската навреме да се информираат другите држави членки на соодветен договор, преку депозитарите на државите членки, како и Специјалниот извештувач на Обединетите нации за состојбата со човековите права за време на вонредната состојба.

**Начело на временост**: кое се однесува на исклучителната природа на објавувањето на вонредна состојба и нејзиното неопходно ограничено времетраење.

**Начело на исклучителна закана**: кое бара кризата да претставува стварна, моментална или најмалку непосредна опасност за заедницата.





**Начело на пропорционалност:** кое се однесува на потребата сериозноста на кризата да е пропорционална на преземените мерки за нејзино спречување.

**Начело на недопирливост:** кое се однесува на посебни фундаментални права кои не може да се дерогираат.

"Особено е важно парламентот, кој е чувар на човековите права, да не е првата жртва од објавувањето на вонредна состојба, било како резултат на непосредно распуштање или суспендирање, или драстично намалување на неговите законски овластувања и овластувања да ја контролира извршната власт. Исто така, од основно значење е парламентот да е во состојба да ја игра својата улога како во однос на прогласувањето така и во однос на укинувањето на вонредната состојба (...).

### Законска природа на вонредната состојба

"(...) Законската природа [на вонредната состојба] е таква што актите кои ја конституираат (прокламација, ратификација, итн.) и мерките кои се усвоени кога е на сила, (одземање или скратување на некои права, итн) мора да се во рамката на начелата со кои се регулира владеењето на правото, па според тоа да подлежат на контрола (...)

### Функционирање на Парламентот

"Прифатено е дека начелото за независност и рамнотежа на разните сили во државата (...) е дел и од владеењето на правото. Токму затоа повеќето правни системи во светот пропишуваат парламентот активно да е вклучен било при прогласување на вонредна состојба или при нејзино ратификување откако извршната власт донела указ за неа.

Целта е да се спречи извршната власт да има единствена надлежност за усвојување на мерки од ваква тежина(...)

### Рангирање на законските одредби кои се однесуваат на вонредна состојба

"Искусството покажува дека е од големо значење одредбите кои се однесуваат на вонредна состојба да се од ранг на уставни мерки. Повеќето законодавства експлицитно го пропишуваат ова, иако други го даваат тоа на индиректен начин пропишувајќи дека "ниту една власт не може да преземе законодавни функции поради постоење на вонредна состојба".(...).

*Извадоци од извештајот на Специјалниот известувач за човекови права и исклучителни состојби на ОН, г-дин Л. Деспој, на симпозиумот за парламент, чувар на човековите права на ИПУ, Будимпешта 1993*

## Долготрајни и *de facto* исклучителни состојби

Долготрајните исклучителни состојби, периодично обновувани од страна на парламентот со тек на години, па дури и децении, може исто така да доведат до ситуација кога начелото за граѓанска супремација врз организациите на секторот за безбедност е загрошено, и кога овие организации може дури и да добијат чувство на имунитет кое ја загрозува демократијата. Ова го става парламентот во многу слаба и ранлива положба. Фактичките и неконтролираните исклучителни состојби, кои постојат во голем број на држави, јасно претставуваат директна закана за парламентарниот надзор на секторот за безбедност, кој *de facto* ужива голема автономија во сите активности.

## Што може да сторите како парламентарец

### Законодавство за исклучителни состојби

- ▷ Обезбедете различните видови на исклучителни состојби добро да се дефинираат во уставот или законот;
- ▷ Исклучителните состојби мора автоматски да престанат за период од три или шест месеци освен ако брзо не се обноват на парламентарна дебата и да се гласа за нивно обновување;
- ▷ Притиснете во националното законодавство да се вградат - и тоа на задоволително ниво - меѓународни начела на законитост, прогласување, комуникација, временост, исклучителна закана, пропорционалност и неповредливост во исклучителни состојби;
- ▷ Обезбедете за време на исклучителни состојби да се почитуваат хуманитарното право, уставните гаранции и важечкиот закон за човекови права;
- ▷ Понатаму, обезбедете соодветната надлежност на извршната власт и парламентот во однос на прогласување и укинување на исклучителни состојби експлицитно и целосно да е дефинирана во уставот или законот.

### Парламентот за време на исклучителна состојба

- ▷ Обезбедете постоењето на одредени исклучителни состојби целосно да не ги попречи овластувањата на парламентот да ја надгледува активноста на извршната власт во однос на безбедноста и почитувањето на неотуѓивите човекови права;

# Сочувување на внатрешна безбедност

Внатрешната (или јавната) безбедност и јавниот ред се клучни јавни добра. Тие се наменети за целата јавност, без никаква можна форма на дискриминација, вклучувајќи имигранти и странци на национална територија. Тие не треба да се пренасочуваат за да им служат за целите што ги има политички лидер или сила, или интересите на самиот сектор за безбедност, чија мисија е исклучително да биде инструмент да ги сочува.

## Општа логика и карактеристики на вакви законодавства

Сите правни системи имаат одредена форма на законодавство за справување со ситуации кои не бараат прогласување на исклучителна состојба, а сепак претставуваат актуелна закана за, или може да ја доведе во опасност внатрешната безбедност и јавниот ред.

Во различни степени, вакви законодавства на извршната власт и пренесуваат посебни овластувања, и пропишуваат времено ограничување, па дури суспендирање на одредени права со цел да се заштитат некои други, пофундаментални права кои може да се загрозени во одредени околности, што треба јасно да се дефинирани со закон.

Најчесто ограничувани, па дури и суспендирани права го вклучуваат правото за слобода на информирање, правото на јавни демонстрации, правото на слобода и правото на азил; меѓународното право јасно забранува одземање на неотуѓивите права, како што е правото на живот и правото да не се биде предмет на мачење или друга форма на телесно казнување или понижувачко или нечовечко однесување. Најчесто ставени под специјален надзор се мигранти, новинари, политички активисти, бранители на човековите права, баратели на азил и бегалци како и верски и етнички малцинства.

## Нераздвоиво поврзани ризици

Ризици кои се нераздвоиво поврзани со законодавството за зачувување на внатрешна безбедност и јавен ред се:

- ✓ Слободно (произволно) дефинирање за природата на законите, која дозволува толкувања кои им одговараат на непосредните потреби на извршната власт;

- ✓ Давање на извршната власт - а преку неа и на бројни организации на секторот за безбедност - прекумерни и трајни овластувања без соодветни проверки и рамнотежа и без соодветни административни и судски санкции;
- ✓ Понекојпат зачувувањето на внатрешната безбедност и јавниот ред се злоупотребува за да се заштитат интересите на извршната власт во еден или различни сектори од населението, политичкото водство или самиот сектор за безбедност, и се користи како средство за ограничување на правата и контролирање на активностите на општата јавност;
- ✓ Милитаризација на полициските сили - чувари на домашниот закон и ред - ја прави нејасна разликата од војската - чувари на надворешната безбедност. Ова е особено опасно кога вакви сили имаат малку средства па според тоа доаѓаат во искушение да ги злоупотребат безбедносните околности и да прибегнат кон корупција преку имунитет. Друга опасност од милитаризација на полициските сили е тоа дека оние кои се на власт може да ја употребат полицијата (и понекојпат и службите за разузнавање и паравоените сили) како инструмент не за заштита на внатрешната безбедност и јавниот ред, туку за контрола и задушување на опозицијата. Покрај тоа, честата употреба на воена сила за контрола на јавниот ред може да доведе и до политизација на војската.
- ✓ Спречување на делување на парламентот и законодавството, особено онаму каде што тие стварно не се во можност да го оспорат авторитетот на извршната власт.

Затоа мерките што се преземаат за решавање на потребите за безбедност и јавен ред може да доведат до повреда на човековите права од страна на членовите на безбедносните сили, а во одреден контекст и опкружување, може дури и да имаат корист поради имунитетот за вакви дела. Во овој контекст најчесто се повредуваат следните права: правото на живот; правото да не се биде предмет на мачење, нечовечно или понижувачко однесување, слобода од произволно апсење; право на правично судење од страна на независен суд формиран со закон; слобода на мислење, изразување и собирање.

#### Табела бр.42

### Зачувување на безбедноста и демократијата

Во текот целата историја и во многу земји во развој денес, диктаторските влади даваат отпор или ги спречуваат потезите кон демократијата - тврдејќи дека демократијата е некомпатибилна со јавниот ред и личната безбедност. Но, доказите покажуваат дека спротивното е точно: демократската граѓанска контрола врз државните безбедносни сили се од основно значење, и далеку од тоа дека се против личната безбедност. Без таква контрола, наводните чувари на личната безбедност може да станат нејзина најголема закана.(...)

*Извор: Извештај за човеков развој на ОН, 2002 (страница 87)*

Во некои земји усвоен е посебен закон за одбрана на демократијата. На пример, во Аргентина, Законот бр.23.077 за "Одбрана на демократијата" од 1984, го измени кривичниот законик и воведо посебни кривични повреди против демократскиот систем, како на пример, казнување на незаконско здружување со цел да се загрози демократијата или почитувањето на уставот.

## Притворање на лица врз основа на закана по внатрешната безбедност и јавниот ред

Сите законодавства за зачувување на внатрешната безбедност и јавниот ред пропишуваат притворање на лица кои се под сомневање дека претставуваат закана за нив. Во тој поглед, постојат најмалку два вида на законодавства:

- ✓ Законодавство кое пропишува притвор на лица кои претставуваат стварна закана за националната безбедност: ваквите притвори, се разбира по налог на судството, може во посебни случаи да бидат по налог на самата извршна власт;
- ✓ Законодавство кое пропишува притвор на лица за кои извршната власт смета дека може да претставуваат закана за националната безбедност, т.е. законодавство кое на извршната власт и пренесува посебни овластувања со цел да контролираат или спречат ситуации за кои - според нејзин суд - постои веројатност дека ќе ја загрозат националната безбедност.

Повеќето земји кои се дел од Британскиот Комонвелт имаат одреден вид на законодавство кое припаѓа на втората категорија. Според ова законодавство, на извршната власт обично и е дозволено да примени серија на големи овластувања кои укинуваат бројни уставни гаранции, без да се бара предходна согласност или вклучување на законодавецот или судството. Една од клучните работи е способноста на извршната власт да нареди административен или министерски притвор на лица кои би можеле да претставуваат закана за националната безбедност. Овие лица се ставаат на располагање на извршната власт значително долг временски период, кој се обновува на одреден временски период или пак е бесконечен. Некои вакви законодавства, но не сите, пропишуваат постоење на тело за ревизија, кое може да биде од консултативна природа, или спротивно, може да е способно да и нареди на извршната власт да го ослободи притворениот. Составот на ова тело може, во различни степени, да е поврзан со извршната власт.

Во многу земји, за ваквото законодавство - генерално наследено од времето на колонијализмот - нашироко се расправа, а денес дури и се оспорува поради големите овластувања што и ги пренесува на извршната власт и на организациите на секторот за безбедност - особено полицијата - и негативното влијание што честопати го има во уживањето на граѓанските и политичките права.

### Табела бр. 43

#### Лажни претставувања

Онаму каде владите се потпираат врз безбедност поради нивна моќ, безбедносните сили честопати се главна причина за небезбедноста на нејзините граѓани и соседните земји.(...) Кога трупите на министерството за внатрешни работи, парламентарната полиција и службите за разузнавање се вовлечени во домашна политичка борба, можностите да се подобри демократската граѓанска контрола се честопати загрозени

*Извештај за човеков развој на ОН, 2002 (Стр. 87 и 92)*

# Што може да сторите како парламентарец

## Законодавство за зачувување на внатрешна безбедност и јавен ред

- ▷ Водете сметка дека безбедноста и јавниот ред се за луѓето и не се наменети да се употребат како аргумент и инструмент за репресија врз народот или за исполнување на лични политички мотиви. Обезбедете да се избегне користење на репресија и преголема милитаризација на полицијата.
- ▷ Направете извршната власт да е отчетна пред парламентот и обезбедете јасни законски граници на нејзината моќ;
- ▷ Обезбедете секторот за безбедност да биде одговорен за административни и судски санкции, онаму каде што треба, во случај на преголема употреба на овластување или сила;
- ▷ Анализирајте ја применливоста и соодветноста на законот за одбрана на демократијата.

## Парламентарен надзор

- ▷ Обезбедете парламентот редовно да расправа по прашања кои се однесуваат на внатрешната безбедност и јавен ред и да види дали законодавството во таа област е соодветно;
- ▷ Обезбедете надлежната парламентарна комисија(и) да ги употребува сите ресурси и средства што ги има на располагање за да добие соодветни информации и да изврши колку што е можно поефективен надзор во однос на внатрешната безбедност и јавен ред. Доколку е потребно, преземете активност за да ги зголемите средствата, вклучувајќи експертиза, кои и се на располагање на комисијата(и).
- ▷ Секојпат кога е можно и неопходно, поттикнете јавни сослушувања кои се однесуваат на прашањето;
- ▷ Воспоставете дијалог - институционален или приватен - со НВО кои се занимаваат со внатрешна безбедност и јавен ред и влијанието на активноста преземена во врска со истото врз уживањето на човековите права и основни слободи на луѓето.

# Тероризам

*"Тероризмот е една од заканиците од која земјите мора да ги заштитат своите граѓани. Државите немаат само право, туку и должност да го сторат тоа. Но државите исто така мора да водат голема грижа за да обезбедат мерките за борба против тероризмот да не се претворат во мерки што ќе се употребат да се покрие или оправда злоупотребата на човековите права"*

*"Внатрешно, опасноста е во тоа што во потрега на безбедност, завршуваме со жртвување на основните слободи, и со тоа ја ослабуваме нашата заедничка безбедност, а не ја зајакнуваме - и на тој начин одвнатре го нагизуваме садот на демократското владеење."*

Кофи Анан, Генерален секретар на Обединетите Нации, 21 ноември 2001

Тероризмот е една од најголемите закани за домашната како и за регионалната и меѓународната безбедност. Реакциите за тероризмот се комплексни, особено поради тоа што тероризмот најчесто е поврзан со организиран криминал. Тие одат од полициска активност и гранична контрола до разузнување, од мерки во областа на финансиите до мерки во областа на кривичниот законик и информатиката.

После 11 септември, многу држави почувствуваа дека е битно и неопходно да ги зајакнат нивните законодавства во однос на горе споменатите области. Исто така, се зајакна меѓународната соработка, особено во однос на размена на разузнувачки и информативни технологии. Ова се разбира не е без серија на ризици во однос на уживањето на човековите права и граѓанските слободи.

Во поглед на меѓународната соработка за контрола на тероризмот, Советот за Безбедност на ОН донесе Резолуција 1373 (усвоена на 28 септември 2001; види табела бр.44) која дава посебна нагласка на прашањето за контрола на финансиските средства. Резолуцијата 1373 исто така го истакна значењето на пограничната контрола и контролата на личните карти и патни документи, со цел да се спречи внатрешно и прекугранично движење на терористи или терористички групи. Резолуцијата исто така содржи серија на препораки за начините на спречување на регрутирање на членови на терористички групи, и снабдување на терористи со оружје и осетливи материјали, како и начини да се подобри превентивната акција, вклучувајќи и целосна меѓу-државна соработка. Таа се залага оние кои учествуваат во финансирање, планирање, подготовка и извршување на терористички активности или подржување на терористички акти да бидат изнесени пред правдата и, покрај другите мерки против нив, ваквите терористички акти да се воведат во домашните закони и прописи како сериозни кривични дела и соодветно да се казнат. Таа повикува на размена на информации во согласност со меѓународниот и домашниот закон и за соработка по административни и судски работи со цел да се спречи извршувањето на терористички акти. Резолуцијата исто така формира Комисија на Советот за безбедност, која се состои од сите членови на Советот, за да го надгледуваат нејзиното спроведување, со помош на соодветна експертиза.

Табела бр.44

## Реакција на Советот за безбедност на ОН за 11 септември

Советот за безбедност (...)

3. Ги повикува сите држави:

- (а) Да изнајдат начини да ја интензивираат и забрзаат размената на оперативни информации, особено во однос на акции или движења на терористи или мрежи; лажни или фалсификувани патни документи; трговија со оружје, експлозивни или осетливи материјали; употреба на комуникациски технологии од страна на терористички групи; и закана што ја предизвикува поседувањето на оружје за масовно уништување од страна на терористичките групи.
- (б) Да разменат информација во согласност со меѓународното и домашното право и да соработуваат по административни и судски прашања за да се спречи извршување на терористички акти;
- (в) Да соработуваат, особено преку билатерални и мултилатерални аранжмани и договори за да спречат и сузбијат терористички акти и да преземат акција против учесниците во такви акти;
- (г) Да станат членки колку што е можно побргу, на соодветните меѓународни конвенции и протоколи кои се однесуваат на тероризам, вклучувајќи ја и меѓународната Конвенција за сузбивање на финансирање на тероризам од 9 декември 1999;
- (д) Да ја зголемаат соработката и целосно да ги применат соодветните меѓународни конвенции и протоколи кои се однесуваат на тероризмот и Резолуциите 1269 (1999) и 1368 (2001) на Советот за безбедност;
- (ф) Да преземат соодветни мерки во согласност со соодветните одредби од националното и меѓународното право, вклучувајќи ги и меѓународните стандарди за човекови права, пред да дадат статус бегалец, со цел да се обезбеди барателите на азил да не планираат, овозможат, извршат или учествуваат во извршување на терористички акти;
- (е) Да обезбедат, бегалскиот статус да не се злоупотреби од страна на сторители, организатори или овозможувачи на терористички акти и, политичките мотивирани барања да не се прифатат како основа да се одбијат барања за екстрадиција на наводни терористи(...).

Извор: Совет за безбедност на ОН, Резолуција 1373, S/RES/1373, 28 септември 2001, <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

Меѓународната Конвенција за сузбивање финансирање на тероризмот, усвоена од страна на Генералното собрание на Обединетите нации на 9 септември 1999, бара од сите држави договорнички да ги екстрадираат лицата вмешани во финансирање на терористички активности и да усвојат мерки за истрага на сомнителни финансиски трансакции. До 2 април 2002, Конвенцијата ја потпишаа 132 земји, а 26 земји го завршија процесот на ратификација и станаа Држави членки. Конвенцијата стапи на сила во 2002.

## Влијанието на 9/11

За парламентарците е битно да вршат надзор кога нивните влади усвојуваат балансиран приод за терористичките напади, приод кој подеднакво ја штити безбедноста и човековите права. Од гледна точка на парламентарците неопходен е



нов сеопфатен приод за безбедност и анти-терористички мерки и изнаоѓање на рамнотежа помеѓу безбедноста и слободите по прашања кои се однесуваат на тероризмот и законодавството.

## Законско дефинирање на тероризмот

До денес, не постои ни една меѓународно договорена дефиниција за тероризам. Додека меѓународната заедница не постигне договор за една заедничка дефиниција, тероризмот ќе продолжи да се дефинира според она што не е. Согласно меѓународната судска пракса, борбата за национална слобода и независност од странска окупација е легитимно право и ваквата цел самата по себе не претставува терористички акт. Понатаму, меѓународната заедница, вклучувајќи ја ИПУ, постојано го подвлекуваат фактот дека тероризмот не може да му се припише на некоја вера, националност или цивилизација или да се оправда со неговото име. Друг начин да се дефинира тероризмот досега беше да се опише видот на напади слични на терористички акти, кои меѓународната заедница рутински ги осудува: да не се дискриминираат насилни напади, особено оние кои вклучуваат невини цивили, или било која форма на недискриминаторско насилство извршено од субнационални групи или тајни агенти.

Терористичките напади се карактеризираат со недискриминаторско насилство против цивили, не почитување на хуманитарните вредности и со екстремна желба за публицитет. Најчесто употребувани методи се киднапирање, бомби во коли, самоубиствени бомбардирања, атентати и масовни убиства. Опстојна кампања за терор бара финансиска подршка, постојано снабдување со оружје и муниција и честопати поддршка од меѓународна организациона мрежа. Често пати трета земја им дава на терористите помош и место за криење. Табелата бр.45 подолу, цитира некои витални точки за урамнотежен приод против тероризмот, нагласувајќи ја подеднакво и потребата за заштита на легитимното право на протест и потребата од анти-терористички мерки. Точката 37 од Табелата алудира на потребата од анти-терористички мерки чија цел ќе биде не само борбата против тероризмот, но исто така и социјален, политички и економски развој на оние земји кои се лулка за нови генерации терористи.

### Табела бр.45

#### Борба против тероризмот

34. (...) Конференцијата потсетува на тоа дека борбата за национална слобода и независност од странска окупација е легитимното право зацртано во меѓународни резолуции и дека оваа цел сама по себе не претставува терористички акт. Конференцијата нагласува дека сепак ни една борба не може да ги оправда недискриминаторските напади, особено оние кои вклучуваат неделжни граѓани, или било која форма на организиран државен тероризам.

37. Конференцијата сака да ја нагласи виталната потреба за анти-терористички безбедносни мерки кои ќе бидат поткрепени со структурни мерки дизајнирани за натамошен економски и социјален развој и засилување на претставничката демократија.

*Извор: Завршен документ на третата Конференција за безбедност и соработка на Медитеранот на ИПУ, Валета, Малта 1995*

Различните анти-терористички закони, како што се оние на Австрија (Предлог став 278б од Кривичниот законик), Германија (Став 129а од Кривичниот законик) и Канада (Закон С-36), ги вклучуваат следните аспекти:

- Ограничена листа на терористички активности, т.е. акт, пропуст или закана која претставува кривична повреда како што е убиство, земање заложници, незаконско заплenuвање на авион, терористички бомбардирања или финансирање на терористички активности; претежно листата на кривични акти се однесува на акти кои се веќе незаконски според постоечките закони (германскиот, австрискиот и канадскиот закон за анти-тероризам);
- Водење или поддржување (финансиски или на друг начин) на терористичка асоцијација исто така е незаконски (Германија, Канада и Австрија);
- Причината за терористички активности, која може да биде политичка, идеолошка и верска (Канада);
- Намерата на терористичката активност, која е да ја вознемири или заплаши општата јавност или да ја принуди општата јавност или влада да делува на одреден начин или да се воздржи од преземање одредени активности (Канада);
- Директната цел на терористичката активност, која е да предизвика смрт или да ги повреди луѓето по пат на насилство, загрозување на нечиј живот, да предизвика штета или нарушување на основните јавни или приватни служби или системи (Канада);
- Исклучување на активности кои се извршуваат за воспоставување или повторно воспоставување на демократијата и владеењето на правото како и заштита на хуманитарните закони (Австрија). Ваквата законска одредба спречува да се санкционираат легитимните протести и борби.

Во поглед на овие аспекти на анти-терористичкото законодавство, заеднички именител е дека тероризмот е поврзан со насилство и им наштетува на поединци или институции. Исто така, законите имаат ограничена листа за тоа што претставува терористички акт. Извршувањето на овие терористички акти не е само незаконски, но исто така, за терористички акт се смета здружување со терористичка група (како член, поддржувач или водач).

Од гледна точка на парламентарен надзор, од битно значење е да се обезбеди во новите анти-терористички закони да се користи правилно толкување на тероризам. Од една страна, приодот не треба да биде премногу тесен, поради тоа што може да исклучи можни акти што ги вршат терористички здруженија. Но од друга страна, дефиницијата за тероризам не треба да биде широка што ќе доведе до санкционирање на законски и легитимни демократски протести. Првото прашање овде е: до кој степен е оправдано насилство во демократско општество? Создавачите на закон во различни земји одговараат на ова прашање на различни начини поради тоа што секое општество со тек на времето дава свој поим за легитимност на насилството. Додека се разгледува ова прашање треба да се има предвид легитимноста на целите на насилството. Доколку насилството е оправдано треба да биде пропорционално на тежината на заканата и нејзините цели.

Второто прашање е дека анти-терористичката мерка треба да биде пропорционална исто така и во однос на самата терористичка закана. Треба да се има предвид дека целта на анти-терористичките закони е да и помогнат на полицијата и на другите безбедносни служби да преземат ефикасна акција против оние кои се вклучени во терористички активности. Таа не е наменета ниту пак треба да се користи за да се ограничи слобода на говор и здружување, ниту пак треба да води кон ограничување на политичката опозиција или промена.

## Три приоди против тероризмот

Службите за безбедност може да обезбедат три видови реакции со цел да го заштитат општеството и неговите државни институции од терористички напади:

- ✓ **Анти-терористички мерки:** луѓето, јавниот живот, градбите и инфраструктурата да станат помалку ранливи.
- ✓ **Мерки за борба против тероризам:** да се спречат терористите да нападнат со тоа што ќе се идентификуваат и запрат.
- ✓ **Менаџмент со кризи:** решавање и стабилизирање на ситуацијата (катастрофа, вонредна состојба) после терористички напад.

Анализите покажуваат дека повеќето анти-терористички активности се однесуваат на (1) национално законодавство, координација, издвојување средства, (2) внатрешна безбедност, (3) странци, (4) патување и гранична контрола, (5) финансии, (6) меѓународна соработка и (7) атомски, биолошки и хемиски (ABC) закани. Оваа неисцрпна листа треба да се смета како каталог на можни анти-терористички мерки.

### Национално законодавство, координација и буџет

- Усвојување на посебни анти-терористички закони или адаптирање на постоечкото законодавство;
- Издвојување на дополнителни средства за мерки и организации (за полиција, гранична контрола, национални авио компании, национални здравствени институции, национална пошта, војска);
- Зголемување на размена на информации помеѓу домашните служби за безбедност;
- Долгорочен персонал и координативни центри одговорни за хармонизација и координација на различни политики на службите за безбедност (полиција, војска, служби за разузнавање, граничари) на локално и државно/национално ниво;
- Давање пристап на разузнувачките и службените лица кои го спроведуваат законот до информации за поединци во царински или даночни канцеларии;

### Внатрешна безбедност

- Прислушување на интернет, телефонски и факс комуникации (без информирање на одредена надлежна институција за надзор, на пример, суд);
- Да се побара од телекомуникациски провајдери да ги чуваат податоците за нивните клиенти (на пр. до една година), за да им овозможат на агенциите за спроведување на законот да имаат пристап до телекомуникациските податоци;
- Да се добијат електронски документи за поединци од банки, интернет провајдери и кредитни бироа, без да се информираат осомничените поединци;
- Внесување на поефикасни компјутеризирани пребарувања по пат на комбинирање на неколку бази на податоци со граѓанските информации;
- Да се дозволи консултирање на лични досиеа во полициските системи за обработка на податоци од страна на други неполициски службеници;
- Притворање на лица на подолг период со цел да се добијат повеќе информации;
- Поставување на национални системи за следење, т.е воведување на лични карти.

### Странци (имигранти, баратели на азил и странци)

- Да им се даде пристап на службите за безбедност до базите на податоци за туѓинци/странци;
- Целење на поединци кои припаѓаат на посебен етникум (расно профилирање);

- Да не се даде пристап до судска ревизија доколку се сомнева дека барателот на азил е вклучен во терористички активности;
- Давање можност да се одбие барањето за азил доколку соодветните власти (министер) потврдат дека тоа лице претставува закана за националната безбедност;
- Чување (до 10 години) на отпечатоци од прсти земени во случаи на имиграција и азил;
- Притворање на оние кои претставуваат терористичка закана, но не можат да се отстранат од земјата;
- Зголемување на проверка на идентитет во постапките за виза; зголемена проверка на политичка позадина на барателите на виза и азил;

#### Патување и гранична контрола

- Зајакнување на граничните контроли;
- Вооружување на цивилниот авионски персонал;
- Постапување на блиндирани пилотски врати;
- Воведување на 100% скенирање на целиот багаж на аеродромите;
- Додавање на биометриски карактеристики на личните карти/пасоши;
- Воведување на почести и целосни инспекции на осетливите влезни точки (пристаништа, тунели и аеродроми);
- Снимање на влезни точки.

#### Финансии

- Набљудување на финансиски трансакции;
- Подобрување на надзорот на банки и кредитни институции со цел да се спречи перење на пари и измама, замрзнување на банкарски сметки кои наводно се поврзани со терористички активности;
- Барање од банките да даваат информација за сите нивни сметки и хартии од вредност до централните бази на податоци (размена на информација за банкарска сметка), вклучувајќи и воведување на кривично дело за банката која нема да извести за трансакција кога знае или се сомнева дека трансакциите се поврзани со терористички цели;
- Формирање или правење поефикасни финансиски разузнувачки единици (во министерството за финансии).

#### Зголемување на меѓународната соработка

- Зголемување на меѓународната соработка, на пример Европски налог за апсење или брза екстрадиција;
- Воведување на меѓународни спогодби во националното законодавство по анти-терористички прашања;
- Распоредување трупи како дел од Меѓународните безбедносни сили за помош (ISAF) во Авганистан;
- Потпишување и ратификување на Конвенциите за тероризам на ОН;
- Размена на информации помеѓу сестринските служби за безбедност на меѓународно ниво;
- Решавање на основните причини на тероризам, т.е да се даде помош за развој на земји кои се рај или лулки на тероризмот;

#### Атомски, Биолошки и Хемиски закани

- Формирање или правење поефикасни постојни центри за нуклеарно, биолошко, хемиско и радиолошко војување; координирање на постојните напори во ова поле, производство/создавање на залихи на разни вакцини, на пример вакцина против мали сипаници;
- Зголемување на подготвеноста на властите за здравствена заштита; обезбедување соодветни залихи на лекови;
- Подобрување на заштитата на нуклеарните постројки (т.е инсталирање радари за откривање на ниско летечки мали авиони).

### **Права рамнотежа помеѓу човековите права и безбедноста**

Овие мерки, кои постојат во многу земји, не се временски мерки, но има веројатност да останат на сила долг период. Затоа, анти-терористичките мерки не се исклучителни мерки, туку елементи од нормалниот живот во општеството. Ова е особено важно кога мерките влијаат врз граѓанските права, како што е слобода на говор, здружување и право на приватност. Имајќи го предвид трајниот карактер на анти-терористичките мерки, вонредната состојба или исклучителни околности не соодветствува поради тоа што овие мерки имаат долгорочен фокус.

Исто така, анти-терористичките мерки ја прават нејасна традиционалната поделба на работата помеѓу спроведувањето на законот и разузнавањето. Агенциите за спроведување на законот, како што се полицијата и службите за разузнавање имаат различни цели. Службите за разузнавање собираат соодветни информации за можни закани, додека улогата на полицијата е да го одржува законот и редот. Нормално, службите за разузнавање не запираат или апсат осомничени, додека пак полицијата не практикува "превентивна разузнувачка работа" пред да има сигурен доказ дека е сторено кривично дело. Од гледна точка на демократско владеење, службите за разузнавање не треба да се вклучат во работата на "шпиунирање" на своите граѓани. Оваа поделба на работата станува сè потешка, поради тоа што императивите за борба против тероризмот во различни држави доведоа до намалување на ограничувањето за употреба на (странските) разузнувачки методи како поддршка на домашните кривични истраги.

Третиот проблем е во тоа што на службите за безбедност се повеќе им се дозволува да ги ставаат граѓаните под присмотра без да ја известат институцијата за надзор, како што е судот. Ова може да доведе до опасно прекршување на граѓанските права. Станува тешко за граѓаните, јавниот правобранител и НВО да ги сметаат владите и нивните агенции отчетни за нивните активности, затоа што тие не се неопходно информирани за активностите на набљудување.

Четврто, постои веројатност имигрантите, барателите на азил и странците да се цел на анти-терористички мерки. Постои опасност овие мерки да ги зголемат тензиите помеѓу различни етнички групи во општествата како и да ја еродираат правната норма дека секој треба да биде третиран еднакво пред законот.

И покрај тоа што ваквите мерки може да се потребни за ефективна борба против тероризмот, парламентите треба да се свесни дека ваквите мерки не треба да се претерани и да му наштетат на начинот на живеење затоа што тие пред се се наменети за заштита. Со други зборови, апсолутна безбедност не е само нереална туку и непожелна. Тоа може да доведе до апсолутна власт, што е спротивно на самиот

концепт на демократија. Токму затоа сите правни системи поставуваат граници на посебните овластувања што и се даваат на извршната власт. Во светлината на сегашната борба против тероризмот, тензијата помеѓу слободата и безбедноста може да ги доведе парламентарците до сериозен предизвик. Затоа, од апсолутно значење е одржувањето на рамнотежа помеѓу слободата и безбедноста да не е ексклузивна одговорност на извршната власт, а парламентот како претставник и чувар на правата на луѓето треба да остварува тесен надзор во овој поглед.

## Што може да сторите како парламентарец

### Борба против тероризмот

- ▷ Следете сеопфатен приод против тероризмот со тоа што нема да се усмерите само на заштита и безбедност, туку и на основните причини, како што се внатрешните конфликти, итн. Запомнете дека решавањето на регионалните конфликти со мирни средства и поттикнување интеркултурен дијалог и разбирање се од битно значење за спречување на тероризмот;
- ▷ Коренот на повеќе регионални конфликти треба да се бара во бројните спорови помеѓу мнозинството-малцинството кои се етнички дефинирани или се во врска со верата. Во вакви спорови може да се употребат или злоупотребат воените служби. Парламентарците од малцинските заедници треба да се членови на комисиите за одбрана, разузнавање и судски работи. Парламентите треба да формираат посебни комисии и трибунали за заштита на малцинствата;
- ▷ Обезбедете вашата земја да е страна на соодветни меѓународни конвенции и протоколи кои се однесуваат на тероризмот, вклучувајќи ја *Меѓународната конвенција за сузбивање на финансирање на тероризам* од 9 декември 1999. Доколку одговара, преземете акција за да се обезбеди ратификување или пристапување кон овие инструменти и да се усвои соодветно законодавство и политика;
- ▷ Одблиску набљудувајте ја активноста која има за цел усвојување на Конвенцијата за забрана за користење на нуклеарен тероризам и Конвенцијата за елиминирање на тероризам на Генералното собрание на ОН;
- ▷ Работете на усвојување законодавни мерки кои дозволуваат надомест на жртви на терористички дела, како израз на национална солидарност;
- ▷ Обезбедете анти-терористичкото законодавство да одржува соодветна рамнотежа помеѓу барањата за безбедност и уживањето на граѓанските и политичките права; можното влијание на споменатото законодавство во секоја сродна област и неговите потенцијални трошоци за спроведување;
- ▷ Видете ги исто така сугестиите содржани во соодветните табели во Глава 18 за исклучителна состојба и Глава 19 за сочувување на внатрешна безбедност и јавен ред.

## Безбедносни и информативни технологии: нови средства и предизвици

Воведувањето на серија на нови информативни технологии помогна да се сочува безбедноста, но во исто време предизвика сериозни нови закани. Резолуцијата бр.1373 (2001) на Советот за безбедност при Обединетите нации (види табела бр.44) - веќе споменато во предходната глава - дава јасен доказ дека меѓународната заедница е свесна за ваквата двојна примена на информативните технологии во врска со меѓународниот тероризам и за ризиците по безбедноста и меѓународниот мир.

Во изминатите неколку децении, различни меѓународни организации работеа да најдат начини како да се спречи користењето на информативните технологии во поддршка на криминал и акти кои ја загрозуваат меѓународната безбедност, а истовремено и на упатства за да ги спречат државите да ги користат таквите технологии на начин што претставува закана по човековите права и слободи.

Ова што следува може да ги интересира парламентарците кога подготвуваат законодавство кое се однесува на овие предизвици.

### Сајбер криминал

Дефиницијата за тоа што претставува криминал на интернет сеуште се развива, но сепак терминот обично се однесува на бројни кривични дела и злоупотреби поврзани со информативната технологија, каде инцидентите за кои најчесто се известува се оние кои вклучуваат хаќери и компјутерски вируси. И покрај тоа што во изминатите неколку години сме сведоци на експлозија на интерес во таа област, проблемот со компјутерскиот криминал не е нов, и постојат инциденти уште од раните денови на компјутеризацијата кои би можеле да бидат ставени во оваа кошница. Сега, разликата е во се поголемиот обем што им стои на располагање на идните напаѓачи - претежно поради популарноста на Интернетот. Бројните подобности што ги нуди Интернетот, а во таа смисла Светската веб страница, доведе до нивно широко прифаќање од страна на јавноста. Меѓутоа, истовремено, зголемената употреба послужи да се поттикне интерес за пропратните проблеми, а се чини дека не минува ниту еден ден, а да не се известува за некаков вид инцидент во сајбер криминалот.

На 23 ноември 2001, Советот на Европа ја усвои Конвенцијата за сајбер криминал која сега е отворена за ратификација и ќе стапи во сила откако ќе ја ратификуваат пет држави, вклучувајќи најмалку три држави членки на Советот на Европа (во мај 2002 Конвенцијата веќе беше потпишана од 29 држави на Советот на Европа и од четири држави кои не се членки). Конвенцијата се темели врз признавање на потребата од заедничка политика за криминал која има за цел да го заштити општеството, меѓу другото, со усвојување на соодветно законодавство и зголемување на меѓународната соработка.

## Безбедност на информативните системи

Експлозивниот пораст на употребата на информативни системи во секоја можна област и за секоја можна цел исто така доведе меѓународните организации да се загрижат за сродните ризици. На крајот ова доведе до тоа Советот на организацијата за економска соработка и развој (OECD) да издаде детални упатства во ноември 1992 за обезбедување на информативните системи кои "се наменети:

- ✓ Да ја зголемат свеста за ризикот од информативните системи и за расположива заштита за справување со овие ризици;
- ✓ Да изработат основна рамка за помош на оние кои се одговорни, во јавниот и во приватниот сектор, за развој и имплементација на кохерентни мерки, практики и постапки за безбедност на информативните системи;
- ✓ Да ја унапредат соработката помеѓу јавниот и приватниот сектор во развој и имплементацијата на овие мерки, практики и постапки;
- ✓ Да поттикнат доверба во информативните системи и начинот на кој тие се обезбедуваат и користат (...);
- ✓ Да ја унапредат меѓународната соработка за да се постигне безбедност на информативните системи."

Со нивно усвојување, Советот на OECD изјави дека "Упатствата не ги повредуваат суверените права на националните влади во однос на националната безбедност и јавен ред, кои постојано подлежат на барањата на националниот закон."

## Компјутеризирани досиеа на лични податоци

Во декември 1990, Генералното собрание на ОН усвои Упатства кои се однесуваат на компјутеризирани досиеа на лични податоци. Неколку години пред тоа, во септември 1980, OECD усвои препораки кои се однесуваат на упатства со кои се регулира заштитата на приватноста и прекуграничен проток на лични податоци. Исто така, Советот на Европа во 1981 ја усвои Конвенцијата за заштита на поединци во однос на автоматска обработка на лични податоци. Види Табела бр.46.

Табела бр.46

### Конвенција за Заштита на поединци во однос на автоматска обработка на лични податоци (ETS бр.108)

"Конвенцијата е прв обврзувачки меѓународен инструмент кој го штити поединецот од залопотреби до кои може да дојде при собирање и обработка на личните податоци и која бара истовремено да се регулира прекуграничниот проток на личните податоци. Покрај тоа што обезбедува гаранции во однос на собирање и обработка на лични податоци, таа ја пропишува обработката на "осетливите" податоци за





расата, политиката, здравството, верата, сексуалниот живот, криминални досиеа, итн. на лицето во отсуство на соодветна законска заштита. Конвенцијата исто така го вградува правото на поединецот да знае дека за него се складирали информации, и доколку е неопходно, тие да се изменат. Ограничувањето на правата зацртани во Конвенцијата, се можни само кога се во прашање важни интереси (т.е државна безбедност, одбрана, итн). Конвенцијата исто така наметнува некои ограничувања за прекуграничен проток на лични податоци во Држави во кои законските прописи не пропишуваат еквивалентна заштита."

Извор: Совет на Европа, веб страна <http://conventions.coe.int>

## Што може да сторите како парламентарец

### Законодавство за информативни технологии

- ▷ Обезбедете да постои соодветно законодавство во однос на информативните технологии, сајбер криминалот, а со оглед на тоа дека овие технологии се развиваат многу брзо, законодавството по ова прашање да биде редовно дополнувано и разгледувано.
- ▷ Обезбедете вашата земја да е потписничка на меѓународни и регионални конвенции, и соодветно да го прилагоди своето законодавство и политиките.
- ▷ Внимавајте да се подготви и примени домашно законодавство и политика за користење на информативни технологии и сајбер криминал, со посебна нагласка на значењето да се сочуваат човековите права и основни слободи.
- ▷ Доколку можете, преземете акција да се поправи секоја незадоволителна состојба, вклучувајќи и парламентарно прашање до владата, барање за сослушување или закон доставен од поединечен член.

### Парламентарни средства и ресурси

- ▷ Обезбедете парламентарната комисија или подкомисија да се задолжи да ги следи на постојана основа развоите и прашањата кои се однесуваат на информативни технологии и нивна примена;
- ▷ Доколку е потребно, преземете акција да се формира таква комисија или подкомисија или ова прашање да се вклучи во мандатот на постојаната комисија која веќе постои;
- ▷ Проверете надлежното парламентарно тело да има потребно ниво на ресурси и експертиза за извршување на мисијата;
- ▷ Предвидете, доколку одговара, формирање на неформална парламентарна група за да ги следи настаните и да поттикнува расправа и акција во оваа област. Ваквата група треба да е непартиска, а доколку постои, дводомна.

## Меѓународни мировни мисии

Во сегашниот меѓународен контекст, се прават се повеќе напори за решавање на конфликти со средства дадени во одредбите на Повелбата на Обединетите нации Глава 6 (мирно решавање на спорови) или Глава 7 (Акција во однос на закани по мирот, нарушување на мирот и дела на агресија). Врз основа на овие одредби, Обединетите нации развија серија на концепти и операции (за нивна дефиниција видете во Табела бр.47) и исто така процедури за организирање и извршување на вакви мисии (видете табела бр.48 за процесот на мировни операции чекор по чекор и Табела бр.50 за обука на мировниците на ОН). Во однос на настаните кои ја погодуваат меѓународната безбедност, земјите може да се повикаат да учествуваат во вакви мисии.

### Придонес во мировни мисии во странство

Операциите на чување на мир, воспоставување на мир или одржување на мир зависат од учеството на државите членки по овластување од Советот за безбедност. Се повеќе, државите ангажираат трупи во странство во операции чија цел е повторно да се воспостави мир и безбедност во дестабилизирани региони. Важно е да се напомене дека секое распоредување мора да е во согласност со меѓународните правила и начела. Најважните од нив се дадени во Глава 5, под наслов Национална политика за безбедност и меѓународни прописи.

Од перспектива на добро владеење, соодветно и препорачливо е парламентот да има можност да учествува во одлуката за ангажирање на вооружени сили во странство, во рамките на системот на проверки и рамнотежа помеѓу парламентот и владата.

#### Табела бр. 47

### Создавање на мир, одржување на мир, воспоставување на мир, градење на мир: некои корисни дефиниции на ОН

#### Чување на мир

Чување на мир се однесува на употреба на дипломатски средства да се убедат страните во конфликт да престанат со непријателства и да преговараат за мирно решавање на нивниот спор. Како и кај превентивната акција, Обединетите нации може да имаат улога само доколку страните во спорот се согласат на тоа. Според тоа, чување на мир исклучува употреба на сила против една од страните за да се стави крај на непријателствата.



## Одржување на мир

Од 1948 имало 54 мировни операции на Обединетите нации. Во последните 12 години, четириесет и една од овие операции биле формирани од Советот за безбедност. Во моментот на терен има 15 операции за одржување на мир на Обединетите нации.

Одржувањето на мирот во почетокот се разви како средство за справување со меѓу-државен конфликт и вклучуваше распоредување на воен персонал од бројни земји, под команда на ОН, за да помогнат во контрола и решавање на вооружен конфликт. Денес, одржувањето на мир се повеќе се применува во меѓу-државни конфликти и граѓански војни. Задачата на одржувачите на мирот на Обединетите нации - воен персонал, цивилна полиција и други бројни цивили - се движи од мирно одвојување на непријателските страни до помагање мирно да работат заеднички.

Ова значи помагање во спроведување на мировни спогодби, набљудување на прекин на огнот, создавање на тампон зони, и се повеќе, формирање политички институции, кои работат заедно со владите, невладини организации и локални граѓански групи за обезбедување помош во вонредна состојба, демобилизирање на поранешни борци и нивно реинтегрирање во општеството, чистење мини, организирање и одржување избори и промовирање на одржлив развој. Државите членки доброволно обезбедуваат трупи и опрема - ОН немаат армија - или цивилна полиција. Посматрачите на избори, набљудувачите за човекови права и другите цивили честопати работат заедно со униформираниот персонал. Најсилното "оружје" на мировниците е непристрасноста со која тие го извршуваат нивниот мандат. Но, одржувањето на мирот е опасна работа; од 1948 умреле преку 1650 војници на ОН и цивилни одржувачи на мир додека ги извршувале своите должности.

## Спроведување на мир: дали акцијата за спроведување е иста со акцијата за чување на мир?

Во случај на активност за спроведување, Советот за безбедност им дава овластување на државите членки да ги преземат сите неопходни мерки за постигнување на дадената задача. Не е неопходна согласност на страните. Активноста за спроведување се употребува во неколку случаи. Примерите вклучуваат Заливска војна, Сомалија, Руанда, Хаити, Босна и Херцеговина, Албанија и Источен Тимор. Овие операции за спроведување не се под контрола на ОН. Наместо тоа, тие се раководени од една земја или група земји како што беше Австралија во Источен Тимор (1999), НАТО во Босна и Херцеговина (од 1995) и Косово (1999) каде НАТО ги водеше трупите, а ОН ја предводеше мисијата за времена администрација.

Одредбите од Повелбата на Обединетите нации за одржување на меѓународен мир и безбедност служат како основа подеднакво за акциите за чување и за акциите за спроведување на мир.

## Градење мир

Градењето мир се однесува на активности кои имаат за цел да им помогнат на нации да го развиваат мирот после конфликт. Ваквите операции имаат екстремно долг мандат поради нивните задачи да градат земја и реконструкција.

## Хуманитарни мисии

Целта на овие мисии е да дадат хуманитарна помош во случај на граѓански војни, глад и природни катастрофи - поплави, суши, бури и земјотреси. Многу учеснички - влади, невладини организации (НВО), агенции на Обединетите Нации - се обидуваат да одговорат истовремено на овој збир на вонредни состојби, каде понекојпат е потребна логистичката помош на воени сили како единствен начин за реализација и обезбедување на програмите за помош.

Извор: Комбинирани делови на ОН страницата <http://www.un.org>

Може да се каже дека е во интерес на владата и луѓето да го вклучат парламентот што е можно повеќе во процесот на испраќање трупи во странство, поради тоа што парламентарната расправа и гласање ја унапредува демократската легитимност на мисијата и ја зголемува јавната поддршка.

## **Вклученост на парламентот во процесот на донесување одлука за испраќање трупи во странство**

И покрај тоа што испраќањето трупи во странство станува сè повеќе и повеќе важно во контекст на справување со нови закани и можности за решавање на меѓународни кризи, улогата на парламентите во некои држави е ограничена, а понекојпат непостои, кога станува збор да се одобри учество во мировни мисии. Ова може и мора да се смени, барем делумно, со цел да се обезбеди демократски надзор по прашања на безбедност.

Може да се идентификуваат три различни ситуации, а во секоја од нив, улогата и дирекното учество на парламентот треба да се подобри од гледна точка на добро владеење.

### **Одобрвање на парламентот а priori или а posteriori (важна улога)**

Доколку е потребно а priori одобрување, вооружените сили може да се испратат во странство само во согласност со одлука на парламентот. Треба да се направи мала разлика помеѓу состојба кога парламентот има овластување да расправа и да гласа за темата (Соединети Американски Држави) и случај кога е задолжително да се усвои посебен закон кој ја регулира оправданоста и мандатот на ваква мисија (Шведска). Двата случаја ја зајакнуваат демократската легитимност за хуманитарни интервенции и мисии за одржување на мирот.

Одредување на времето е од битно значење по прашања од одбраната, а со оглед дека парламентарната постапка вообичаено не е експедитивна, не секојпат е лесно да се примени критериум на а priori одобрување. Токму затоа, во повеќето случаи, во распоредување на трупи во странство парламентот се вклучува само а posteriori. На пример, според "Резолуцијата за воени овластувања" на Соединетите Држави, Конгресот треба да се сложи а posteriori за сите ангажирања на трупи во странство подолги од 92 дена. Ова главно се однесува во случаи кога трупите веќе биле распоредени пред парламентот да бил во можност да даде согласност. Спротивно, во Холандија, Членот 100 од Уставот повикува на рана соработка помеѓу парламентот и владата кога ќе дојде до тоа вооружени сили да одат во странство, со тоа што пропишува парламентот однапред да ги добие сите неопходни информации за распоредување или располагање на вооружените сили за воспоставување или промовирање на меѓународното право и ред; ова покрива и хуманитарна помош во случај на вооружен конфликт.

## Парламенти со ограничена улога за испраќање трупи во странство - расправа - (ограничена улога)

Уставот или законите ја ограничуваат улогата на парламентот. На парламентот му е дозволено да води расправа за испраќање трупи во странство за конкретен случај, но не може да ја промени одлуката донесена од извршната власт. Исто така, парламентот не треба да гласа за оваа тема. Во овој случај, владата само го информира парламентот одпосле. Иако парламентот не може да гласа за одлуката, расправата како таква го зголемува демократскиот легитимитет за испраќање трупи во странство.

Во оние случаи кога овластувањата на парламентот се доста ограничени, парламентот не може да биде формално поврзан со постапката на испраќање трупи во странство. Сепак, вообичаените практики може да пропишат парламентот и владата да расправаат за испраќање трупи во странство, а во некои земји дури и да гласаат за тоа.

## Парламенти исклучени од процесот на донесување одлука (нема улога)

Ова е кога парламентот не може дури ни да води расправа за испраќање трупи во странство и негово одобрување a posteriori не е потребно. Испраќањето трупи во странство главно се смета како одлука за надворешна политика и таквата одлука секојпат е на извршната власт. Фактот дека парламентот не учествува во процесот на донесување одлуки значително ја ограничува неговата способност за надзор на мировните мисии.

## Други средства на располагање на Парламентот

Дури и кога парламентот е исклучен од процесот на донесување одлука, или кога може да одигра многу ограничена улога, парламентот може индиректно да изврши притисок врз владата на најмалку четири начина:

- ✓ Парламентот може да ја присили извршната власт да објасни пред парламентот која е нејзината одговорност за одлуки кои се однесуваат на испраќање трупи во странство. Сепак, доколку парламентот не е целосно информиран за меѓународните договори на владата, тој не може ефикасно да ги оспори одлуките на владата.
- ✓ Парламентот може да ја оспори извршната власт кога се презентираат амандмани за буџетот. Во случај на непланирани и неочекувани мировни мисии, парламентот мора да обезбеди дополнителни фондови кои не биле вклучени во постоечкиот буџет. Со оглед на тоа, парламентот има можност да ги искаже своите мислења преку моќта на џебот. (на пр. во Франција).
- ✓ Вклученоста на парламентот не е важна само за време на расправа и гласање за испраќање трупи во странство. За време на мировна мисија, парламентарците може да постават прашања или да го искористат времето за поставување прашања да ја прашаат владата за мисијата. Покрај тоа, парламентарците може да ги посетат трупите во странство (Види глава 17).
- ✓ Од гледна точка на пост отчетноста, по завршување на мировната мисија, парламентот може да покрене парламентарна анкета или да побара од владата да ја оцени мировната мисија.

Табела бр.48

## Процес на распоредување на мировните операции на ОН чекор по чекор

Обединетите нации немаат армија. Секоја операција за одржување на мирот мора да биде дизајнирана за да ги задоволи барањата на секоја нова ситуација; и секојпат кога Советот за безбедност ќе побара нова операција нејзините компоненти мора да се соберат “ од нула “.

Петнаесет члениот Совет за безбедност одобрува распоредување на операција за одржување на мирот, и го одредува нејзиниот мандат. Ваквите одлуки бараат најмногу девет гласа за и подлежат на вето поради негативно гласање на некоја од петте постојани членки на Советот (Кина, Франција, Руската Федерација, Велика Британија, Соединетите Држави). Генералниот секретар дава препораки за тоа како ќе биде превземена и изведена операцијата и доставува извештаи за нејзиниот напредок; Одделот за операции за одржување на мирот (DPKO) е одговорен за дневно извршно усмерување, управување и логистичка поддршка на операциите за одржување на мирот на Обединетите нации во светот.

Генералниот Секретар го избира Командантот на силите и бара од државите членки да дадат трупи, цивилна полиција или друг персонал. Снабдувањето, опремата, транспортот и логистичката поддршка исто така мора да ја обезбедат државите членки или приватни изведувачи. Цивилниот персонал за поддршка вклучува персонал доделен од системот на ОН, позајмен од државите членки и поединци регрутирани меѓународно или локално за да извршуваат посебни задачи.

Потребното време за распоредување на мисија варира, и зависи главно од желбата на земјите членки да придонесат со трупи за одредена операција. Навременото располагање со финансиски ресурси и стратешката способност за собирање, исто така влијаат на времето неопходно за испраќање. Во 1973 на пример, елементите на Втората сила за вонредни состојби на ОН (UNEF II) беа распоредени на Средниот Исток во рок од 24 часа. Сепак, за некои мисии со високо комплексни мандати или тешка логистика, или каде миротворците се соочуваат со големи ризици, може да поминат месеци да се соберат и распоредат потребните елементи.

Извор: Веб страна на Обединетите нации <http://www.un.org>.

Табела бр. 49

## Правила за ангажирање на мировни мисии

Кога парламентот одобрува испраќање трупи во странство, тој може да го одреди нивото на силата што е дозволена да ја употребат трупите и под кои околности; со други зборови, правила за ангажирање.

Под правила на ангажирање (ROE) се подразбира договорени ограничувања да се индискриминира употреба на смртоносна сила за одредена операција. За нив треба да се одлучи на индивидуална основа и да ја ограничат употребата на сила што е можно повеќе, а истовремено да им дозволат на војниците барем доволно простор да се бранат. Мора да се задржи основната премиса за самоодбрана. ROE се фактори за поддршка на војникот како и на оперативните и тактичките параметри. Тие мора внимателно да се состават за да одговараат на оперативните и политичките интереси, како и на меѓународните прописи како што се резолуциите на Советот за безбедност на ОН.

ROE мора да вклучи критериуми со кои јасно се одредува постепена употреба на сила со цел да се обезбеди потребната рамнотежа за да се збие, ескалира, или на друг начин да се реши конфронтацијата. Дефинирањето на ROE во однос на постепени нивоа на реакција им овозможува на тактичките елементи да употребат сила неопходна да ги задоволи различните нивоа на насилство, а истовремено да ја сведе на минимум колатералната штета. Во оваа смисла, ROE може да ги пропише следните нивоа на употреба на сила (од минимум до максимум):

- Само за самоодбрана на трупите;
- Самоодбрана на трупите плус одбрана на животите на цивилите;
- Самоодбрана на трупите, животи на цивили и утврдени цели (на пр. болница, мост, итн);
- Употреба на сите неопходни мерки за да се обезбеди извршување на целите на операцијата.

Во исто време, ROE треба да го наведе видот на оружје кое е дозволено во посебна мировна операција. Опфатот може да биде од без оружје воопшто, до тешки оружја вклучувајќи бродови, авиони и ракетна технологија.

## Обучување на војници за мир

Учествувањето во операции за чување на мирот е задача која многу изискува од секоја воена сила и покрај стандардната подготовка на трупите бара дополнителна обука и инструкција.

Ова важи на оперативно ниво кога трупите може да имаат потреба од, на пример, посебно знаење за деминирање, способност за интеракција со цивили вклучувајќи практични способности за посредување (како и, во некои случаи, познавање на локалниот јазик), познавање на локалните обичаи и традиции, јасно разбирање на хуманитарното право и правото за човекови права, а особено целосно познавање на правилата за ангажирање на дадената мисија. Во однос на последната точка, важно е да се истакне дека во мировните мисии употребата на сила обично е многу ограничена, и во некои случаи воените сили воопшто не носат оружје.

Потребата од посебна обука е исто така важна на ниво на планирање, кога воените сили вклучени во мировни мисии често пати се распоредуваат далеку од дома во

места за кои никојпат не помислиле како можно место за работа. Во вакви околности, транспортирањето и снабдувањето на трупите со храна станува особено тежок предизвик и во некои случаи ги надминува материјалните можности на одредени држави.

Најпосле, потребна е дополнителна обука и подготовка на ниво на команда и логистика. Со оглед на тоа дека националните трупи на многу држави може да дејствуваат во иста област под заедничка контрола, традиционалната прва линија на командовање која води до министерот за одбрана е сменета. Од основно значење станува координацијата помеѓу различните национални вооружени сили и организации како што е Меѓународниот комитет на Црвениот крст.

Во случај мировни мисии да се предводени од страна на ОН, командата на трупите не ја ограничуваат само резолуциите на Советот за безбедност, туку и правилата на ангажирање, оперативните правила на ОН и кодексот на однесување на ОН, плус сите административни работи кои се однесуваат на мултинационална сила на ОН.

#### Табела бр. 50

### Обука на мировници на ОН

Единицата за обука формирана во Секторот за мировни операции на Секретаријатот дава насоки, експертска помош и информации до државите членки во врска со обука на мировниците. Единицата развива модули за обука и други материјали со цел ширење на стекнатото знаење и стандардните оперативни постапки стекнати низ годините на мировното искуство. Единицата работи со колеги од воениот персонал, со национални и регионални институции за обука во многу држави и со мировни мисии. Тимовите за помош во обука на ОН и курсевите за "обука на обучувачи" се формирани да им помагаат на државите членки во развој и спроведување на програми за обука на мировници. Изработен е кодекс на однесување и разни прирачници и брошури за да помогнат да се постигне уеднашеност и основни стандарди.

Извор: Веб страна на Обединетите нации <http://www.un.org>.

## Критериуми за испраќање трупи во хуманитарни мисии во странство

Парламентот и владата треба да развијат критериуми за испраќање трупи во странство. Употребата на јасни критериуми ја зголемува транспарентноста на процесот за донесување на одлука кој може, од друга страна, да ја зголеми поддршката на јавноста за мировни операции. Станува збор за два вида на критериуми (види ја следната Табела). Првата група на критериуми се однесува на политичкиот контекст и вид на операција. Втората група на критериуми е усмерена на самата мисија, нејзиниот мандат, команда, времетраење и типови на трупи.



# Што може да сторите како парламентарец

## Општи критериуми кои се однесуваат на контекстот и видот на мировни мисии

- ▷ Обезбедете парламентот или неговата надлежна комисија(и) да ги погледнат:
  - меѓународните заложби на државата;
  - соодветноста да се испратат/примат трупи како дел од мировната мисија;
  - оправданоста за или позадината на секоја посебна интервенција (на пр. повреда на човековите права од големи размери во соодветната земја);
  - утврдување основни услови за регионални или глобални мировни мисии;
  - основни правила на ангажирање војници во регионални или глобални мировни мисии;
  - пропорционална употреба на воена сила
  - одредби за ефективно политичко донесување на одлуки;
  - ограничувања во однос на овластувањето на државата;
  - јавна поддршка или неприфаќање на самото начело за национално вклучување во мировни мисии;
  - постапки за проценка и начела во однос на можни прашања што ќе произлезат;
  - потребата парламентот да добие целосни информации на крајот од мисијата, со цел да направи преглед на целата мировна мисија.

## Посебни критериуми во однос на одредена мировна мисија

- ▷ Обезбедете парламентот или неговата надлежна комисија(и) да го погледне следното:
  - Утврдување на обемот на мандатот на мировната мисија;
  - Видот на вклучени воени единици;
  - Воена изводливост на мисијата;
  - Погодност и расположивост со воените единици и материјали;
  - Потенцијални ризици за воениот персонал;
  - Очекуваното времетраење на операцијата и критериуми што треба да се исполнат за нејзино продолжување во случај на потреба;
  - Буџетски импликации;
  - Реакција на јавноста во однос на мисијата.

## Користење на парламентарни постапки во врска со мировни мисии

- ▷ Обезбедете, доколку е потребно, парламентот да може да:
  - Спроведе јавни истражувања за мировни мисии;
  - Спроведе анкета за извршувањето на мировна мисија;
  - Побарајте да се земе на одговорност секој од персоналот вклучен во мировна мисија за кој постои сомневање дека ги повредил човековите права.
- ▷ Не се двоумете да прибегнете кон постапка на парламентарни прашања и сослушувања во однос на тековните мировни мисии.



Дел VI

**Финансиски ресурси:  
Остварување ефикасна буџетска  
контрола во врска со безбедноста**



# Безбедноста и моќта на џебот

## Парламентарен и буџетски процес во врска со безбедноста

Насекаде во светот, парламентите според законот треба да одиграат клучна улога кога се усвојуваат и контролираат буџетските одредби во врска со безбедноста, и покрај тоа што степенот на политичките стимулирања и можности за извршување на таа улога може да се разликуваат од земја до земја. Сепак, во пракса, доста често тие се лошо опремени за да извршат некое одлучно влијание, а нивната активност е дополнително попречена поради тајноста и нетранспарентноста околу некои издвојувања и трошења на средства за безбедност. Долго воспоставената култура на супремација на извршната власт во секторот за безбедност често пати ја попречува активноста на парламентот кој практично тежи речиси сите иницијативи во циклусот на изготвување на буџетот да ги остави во рацете на извршната власт и вооружените сили.

Сепак, парламентарците не треба да ја потценуваат моќта на националниот буџет како инструмент за надзор и реформа на секторот за безбедност во согласност со потребите на општеството. "Моќта на џебот" може и треба да се користи за да се обезбеди најдобро користење на издвоените средства на начин со кој ќе се даде отчет пред јавноста.

### Табела бр. 51

#### Буџетот: клучен инструмент за демократско Владеење

- ▷ Националниот буџет не е само технички инструмент со кој се собира приход и (се предлагаат) расходите. Тој претставува најзначајна политичка изјава што ја дава извршната власт во текот на годината. Тој е одраз на основните вредности кои ја одразуваат националната политика. Тој ги искажува ставовите на владата за социо-економската состојба на нацијата. Тој е декларација за фискалните и економските цели на владата и ги одразува нејзините социјални и економски приоритети. (...) Буџетот понатаму обезбедува корисно одмерување на идните намери и минатото работење на владата.
- ▷ Буџетот е особено значаен документ за да се обезбеди транспарентност, отчетност, сеопфатност и добро владеење. Со тоа што обезбедува детален опис на предложените расходи, тој му овозможува на парламентот и општата јавност да "знаат каде одат парите" и на тој начин ја зголемува транспарентноста. Покрај тоа, буџетот мора да се одобри од страна на парламентот пред владата да може да троши пари или да го зголеми приходот, со што ги прави министрите отчетни пред парламентот и неговите комисии.
- ▷ "Заедно со транспарентноста во целиот буџетски процес, отчетноста е во самата суштина на демократијата."

*Извадоци од: Општ извештај од Семинарот за парламентот и буџетскиот процес на ИПУ, вклучувајќи од Полова перспектива, Најроби, мај 2000.*

Парламентот всушност може да води сметка за безбедносните прашања и секторот за безбедност во четири главни фази на еден типичен буџетски циклус:

**Подготовка на буџет:** Оваа фаза се однесува на извршната власт која треба да предложи издвојување на пари за неколку цели, меѓутоа парламентот и неговите членови може да дадат свој придонес во овој процес преку различни формални и неформални механизми.

**Одобрување на буџет:** Во оваа фаза, парламентот треба да е во состојба да го проучи и одреди јавниот интерес и целисходноста на издвоените средства, а во одреден контекст може да ги надополни издвојувањата на средства поврзани со безбедноста со посебни упатства.

**Реализација или трошење:** Во оваа фаза парламентот врши ревизија и го следи трошењето на владата и може да побара зголемена транспарентност и отчетност. Видете го соодветниот дел подолу. Во случај на дополнителни буџетски барања, парламентот ги следи и испитува овие барања за да спречи пречекорувања на трошоците.

**Ревизија или преглед:** Во оваа фаза парламентот испитува дали постоело злоупотреба на парите што ги издвоила владата. Покрај тоа, парламентот периодично врши проценка на целиот буџет и на процесот на ревизија со цел да обезбеди отчетност, ефикасност и точност.

#### Табела бр 52

### Зошто парламентот треба да земе активно учество во буџетот?

- ▷ Опозицијата може да ја искористи расправата за буџетот за да даде алтернативни предлози.
- ▷ Кога се гласа законот за буџет, мнозинството ја манифестира својата доверба во однос на активноста на извршната власт со тоа што дава нагласка на работите кои ја оправдуваат токму оваа доверба и кохезијата помеѓу спроведувањето на политиката и програмата врз која е избрано мнозинството.
- ▷ Буџетската контрола е еден од најзначајните начини да се влијае врз владината политика.
- ▷ Според Законот за ревизија на буџетот, парламентот и дозволува на извршната власт да ја извршува својата должност и со тоа го затвора буџетскиот циклус.

*Извадоци од: Општиот извештај на семинарот за "Парламентот и буџетскиот процес на ИПУ, вклучувајќи од Полова перспектива", Бамако, Мали, ноември 2001.*

## Расходи за одбрана

На табелата подолу се дава преглед на расходите за одбрана во разни делови на светот. Во периодот после Студената војна, може да се забележи намалување на расходите за одбрана, што покажува дека многу земји ја уновчуваат таканечената "мирнодобска дивиденда". Меѓутоа, другите земји, во Азија и Африка, во овој период ги зголемија расходите за одбрана.

Табела бр. 53

## Расходи за одбрана во % од БНП во одредени делови во светот и избрани земји

	1985	2000	2001
<b>НАТО</b>	<b>4.0</b>	<b>2.2</b>	<b>2.2</b>
САД	6.5	3.0	3.2
ВБ	5.2	2.4	2.5
Франција	4.0	2.6	2.6
Германија	3.2	1.6	1.5
<b>Европа надвор од НАТО</b>	<b>4.3</b>	<b>2.8</b>	<b>2.3</b>
СССР/Русија	16.1	5.0	4.3
<b>Среден Исток и Севверна Африка</b>	<b>11.9</b>	<b>6.7</b>	<b>7.2</b>
<b>Централна и Јужна Азија</b>	<b>4.3</b>	<b>5.2</b>	<b>3.8</b>
<b>Источна Азија и Австралија</b>	<b>6.4</b>	<b>3.5</b>	<b>3.3</b>
Јапонија	1.0	1.0	1.0
<b>Кариби и Латинска Америка</b>	<b>3.2</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>
<b>Суб-Сахарска Африка</b>	<b>3.1</b>	<b>3.8</b>	<b>3.4</b>
Еритреја		30.0	20.9
<b>Сè вкупно</b>	<b>6.7</b>	<b>3.6</b>	<b>3.5</b>

Извор: Воен биланс за 2002-2003 IISS, Лондон

## Ефективно подготвување на буџетот во однос на безбедноста

Основните услови за ефективно подготвување на буџетот се отчетноста и транспарентноста. Најдоброт начин да се оствари отчетност е преку транспарентен процес на подготвување на буџетот. Правилна отчетност и транспарентност може да се развие од начелата за ефективно подготвување на буџетот:

**Претходно овластување** - парламентот треба да ја овласти извршната власт за реализација на расходите.

**Единство** - сите расходи и приходи треба да се достават до парламентот во еден единствен консолидиран буџетски документ.

**Периодичност** - од извршната власт се очекува да ја почитува редовната временска рамка за доставување на буџетот до парламентот секоја година. Исто така, периодично ја вклучува потребата да се одреди временската рамка за време за која ќе се потрошат издвоените средства.

**Специфичност** - бројот и описот на секоја буџетска ставка треба да даде јасен преглед на расходите на владата. Затоа, описот на буџетските ставки не треба да е нејасен, а средствата кои што се однесуваат на буџетска ставка не треба да се преголеми.

**Законитост** - сите расходи и активности треба да се во согласност со законот.

**Структура лесна за користење** - од извршната власт се очекува да го запознае парламентот со план за пресметани расходи што може да се разбере и со него лесно да ракува поширока и разновидна публика која што вообичаено е присутна во парламентот.

**Сеопфатност** - кога станува збор за различните аспекти на секторот за безбедност, државниот буџет треба да биде сеопфатен и целосен. Ниту еден расход не треба да биде непоткрепен, вклучувајќи ги и буџетите на сите служби за безбедност, т.е.

војската, други државни милитаризирани организации, полициски и разузнавачки служби како и приватни воени компании што ги најмила извршната власт.

**Публицитет** - секој граѓанин (поединец или организиран) треба да има можност да го даде па дури и да го искаже својот суд за буџетот. Ова бара сите буџетски документи да имаат структура лесна за користење и да стојат на располагање на секаде во земјата со цел да се прочитаат (на пример, да се испратат примероци во локалните библиотеки).

**Конзистентност** - треба да се воспостават јасни врски помеѓу придонесот на политиката, плановите, буџетот и резултатите од работењето.

**Средства и цели** - објаснувањето во буџетот треба да е во состојба да пренесе јасно да се сватат целите на буџетот во однос на а) придонесот од ресурсите; б) работењето или способноста кои треба да се постигнат со целите, и в) мерливи резултати на плановите. Флексибилниот буџет треба да дозволува измена во било кој од овие три параметри.

Всушност, овие начела може треба да се сметаат како критериуми за квалитет за модерно, правилно изготвување на буџет. Кога на парламентарците им недостасуваат соодветни информации за секторот за безбедност, тие нема да се во состојба да ги изнесат своите социо-економски и развојни мислења за време на буџетскиот циклус за безбедност.

## Услови за правилно изготвување на буџет за безбедност

Постојат различни елементи за правилно изготвување на буџетот со кои се зголемува парламентарниот надзор врз буџетот во секторот за безбедност. Меѓу нив од битно значење се постоењето на јасна уставна и правна рамка, вистинска вредност, буџетска дисциплина, одредување на времето и интеракција со граѓанското општество.

### Јасна уставна и правна рамка

Правото на парламентарците да го надгледуваат секторот за безбедност мора јасно да биде изнесено во уставот и дополнителните закони. Покрај тоа, парламентот треба да донесува закони, да добива информации од владата, а моќта да добива информации од владата мора да ја остварува во согласност со овие закони. Парламентарниот надзор врз секторот за безбедност преку буџетот исто така треба дополнително да се вгради во политичките навики на парламентот. За ова се потребни значителни напори.

### Вистинска вредност

Процесот на изготвување на буџетот треба да примени две основни правила за вистинска вредност:

- ✓ Ефективност: остварување на политичките цели ("да се направи вистинската работа")
- ✓ Ефикасност: остварување на политичките цели користејќи што е можно помалку ресурси ("да се направи вистинската работа економично")



Табела бр. 54

## Систем на планирање, програмирање и изготвување на буџет (PPBS)

"(...) Системот за планирање, програмирање и изготвување на буџет (PPBS) за прв пат се употреби во Соединатите Држави (во почетокот на 60-ите) за развој на буџетот за одбрана [и сега се користи во многу други земји] (...). Еден типичен PPBS циклус се состои од почетна фаза на планирање, во која се анализира безбедносното опкружување како и националните интереси и закани со цел да се одредат задачите, составот и структурата на вооружените сили. Програмите се подготвуваат земајќи ги во предвид овие императиви. Во програмата, која е еден вид на деловен план, се утврдуваат конкретните цели што треба да се постигнат. Таа е битна врска во циклусот поради тоа што служи да се поврзат идентификуваните цели со финансиските ресурси. На овој начин PPBS ја напушта практиката на издвојување средства според изнесените потреби и наместо тоа тежи да планира и програмира според дадени и проектирани буџетски ограничувања. Затоа од битно значење е програмите да се подготвуваат врз приоритетна основа со цел да се постигнат најнепосредните потреби на вооружените сили. При одрдување на приоритетите може да се прави проценка на ризикот во однос на последиците доколку дадената цел не се исполни. Циклусот завршува со фазата на мерење на перформансата за време на која министерството и општеството во целина може да утврдат до кој степен се исполнети целите на крајот од годината. На тој начин ќе се постигна ефикасно распределување на ресурсите..."

*Извор: Транспарентност на буџетот за одбрана на Интернет, од Кате Старки и Андри ван Мени Информирање и безбедност, Том 5, 2000. С4 во Defence of Reengineering.*

Со цел да се оцени дали буџетот за одбрана ја дава вистинската вредност, според модерната теорија за буџет, расходите треба да се однесуваат на програмите и целите (види Табела бр. 54) т.е. расходите треба да се однесуваат на соодветните политички области и цели (на пр. мировни мисии, образование). Исто така, сите расходи треба да се групират заедно во еден финансиски пакет. Понатаму, парламентот треба да е во состојба да го оцени нивото на вредноста на парите со помош на ревизори (види ја следната глава). Ова значи дека владата му доставува на парламентот буџет на резултати а не буџет на придонес. Систематските системи за подготвување на буџетот, како што е PPBS, се можни само доколку службите во безбедност ги направат своите планови транспарентни на начин кој е доследен со барањата за доверливост.

## Буџетска дисциплина

Со цел да се обезбеди владата да се придржува кон правилата на правната рамка и кон буџетот онака како што го усвоил парламентот, од основно значење е буџетската дисциплина. Парламентите би можеле да ги земат предвид следните елементи на буџетската дисциплина:

- ✓ Односот помеѓу буџетот за одбрана (пресметување на расходите) и развивање на нивото на цената;
- ✓ Користење на норми за следење и поставување на граници за помало или поголемо трошење;

- ✓ Користење на мерки за време на реализација на буџетот со цел да се избегне помало или поголемо трошење;
- ✓ Во случај на помало или поголемо трошење на буџетот за одбрана, треба да се извести министерот за финансии и кабинетот;
- ✓ Правила за компензација при пречекорување на буџетот за одбрана: компензација на пречекорувањата за одбрана во рамките на самиот буџет за одбрана или компензација од други владини буџети.

## **Одредување на време и периодичност**

Со цел да се постигне најголема ефикасност во правилното изготвување на буџетот во секторот на безбедност, неопходно е да се даде доволно време за да се испитаат предлозите за буџетот на одбраната пред да се стави на гласање. Оптималното потребно време изнесува најмалку 45 дена до три месеци однапред со што ќе им се овозможи на парламентарците да направат преглед на еден комплексен буџет за одбрана.

Корисно е да се дадат точни, целосни и навремени информации за политиката на буџетот за одбрана и тоа од неколку причини, како што се:

- ✓ Овие информации се предуслов за информирање на јавноста и јавна расправа;
- ✓ Тоа овозможуваат да се идентификуваат слабостите, потребата од реформи и размена помеѓу расходите за безбедност и другите владини расходи.
- ✓ Транспарентно управување со буџетот на секторот за безбедност ја подобрува неговата отчетност пред јавноста и парламентот и ја зголемува довербата на јавноста во владата.

## **Интеракција со граѓанското општество**

Парламентот може да ги вклучи експертите за буџетско и финансиско планирање од граѓанското општество во процесот на финансиски преглед и следење; ова може да биде од особена корист кога станува збор за изготвување на буџет за безбедноста кој не секојпат е едноставен или лесно се следи. Транспарентноста на процесот на изготвување на буџетот треба, меѓу другото, да се заснова врз законодавство за слобода на информирање.

## **Обука и експертиза**

На крајот, многу од парламентите треба да ја подберат способноста како на членовите на парламентот така и на персоналот во парламентот нудејќи им можности за обука и истражување на специјализираниот персонал. За таа цел, ИПУ, како дел од напорите да промовира демократско владеење и ефективна парламентарна работа, одржува регионални и суб-регионални семинари како за парламентарците така и за персоналот во парламентите ( види [www.ipu.org](http://www.ipu.org)) и се зафати да подготви еден прирачник во иста серија како и овој.

Табела бр. 55

## Основни компоненти на буџетот за одбрана: буџет за одбрана на Шпанија 2002

- Стоки и услуги
  - Храна
  - Одржување на инфраструктура
  - Бензин
  - Услуги: струја, вода, телефон, итн.
  - Облека
  - Надоместоци
  - Превоз
  - Обука
  - Здравствена заштита
  - Други оперативни расходи
- Други финансиски расходи
- Тековни трансфери
  - Меѓународни организации
  - Автономни организми
  - Други трансфери
- Реални инвестиции
  - Модернизирање на вооружените сили
  - Одржување на оружје и материјали
  - Истражување и развој
  - Други инвестиции
- Капитални трансфери
- Финансиски средства

*Извор: Шпански буџет за одбрана 2002, Министерство за одбрана на Шпанија*

## Транспарентност и отчетност при подготвување на буџетот за безбедност

### Транспарентност наспроти тајност

Транспарентноста при донесување на одлуки е основниот начин со кој се обезбедува резултатите од одлуките да се доследни на јавните намери и политичките цели. Транспарентноста при подготвување на буџетот за безбедност им овозможува на парламентите да ја одиграат нивната надзорна улога на ефикасен начин. Таа ја зголемува довербата на општеството во секторот за безбедност. Немањето транспарентност при подготвување на буџетот за безбедност честопати се поврзува со застарените буџетски планови или лошо дефинираните безбедносни цели. Ова исто така е поврзано со немањето на мултидисциплинарна експертиза во националните статутарни организации за ревизија, слабите уставни одредби за обезбедување на информации за јавна проверка на одлуките и бирократскиот став, со што повеќе се сака доверливост одколку отчетност. Статутарните ревизорски власти и законодавците треба да ги идентификуваат и да ги земат предвид овие значителни системски слабости (види ја следната глава).

Табела бр. 56

## Клучни пречки за транспарентно изготвување на буџет за безбедност

“Немањето транспарентност и отчетност е особено проблематично кај изготвување на буџетот каде само одреден број на избрани поединци од извршната власт донесуваат одлуки за безбедносната политика и ресурси. Честопати клучните службеници од министерството за финансии и другите делови од извршната власт се исклучени од донесувањето на одлуки - или пак нивните одлуки се заобиколавани. На парламентарните тела - кои дури може да имаат овластување за контрола според националниот устав - и медиумите и граѓанското општество рутински не им се кажува ништо. “...

“Во буџетот треба да се вклучат сите трошоци за различни безбедносни сили - нивниот персонал, операции и опрема. Овие буџети исто така треба да покажат како се финансираат овие издатоци. И покрај тоа, повеќето буџети за безбедност не ги исполнуваат ниту еден од овие услови. Меѓу-буџетското издвојување е недостапно, а вкупните издатоци - кои може да вклучат средства од повеќе сектори - остануваат нејасни. Во земји со значајни активности надвор од буџетот, самите влади честопати немаат точни информации. Токму затоа не може да се примени основниот критериум за отчетноста - споредување на плановите и реализацијата. На службениците во министерството за одбрана и другите делови од извршната власт потребно им е посебно техничко знаење за одбраната со цел да донесат соодветни одлуки за одбрамбената политика, изготвување на буџетот и набавките. Решавањето на вон буџетскиот проблем честопати е високо политички кој бара фундаментални долгорочни промени во граѓанско-воените односи. “

*Извор: Извештај за човеков развој, 2002 (стр. 89 и 91)*

## Расходи поврзани со одбрана и безбедност кои може и не може да се контролираат

Доколку се сака да се контролира секторот за безбедност и да се биде во состојба да се оцени дали парите треба да се потрошат на службите за безбедност или во други области на владата, парламентот треба има пристап до соодветните буџетски документи со цел да обезбеди финансиска исправност. Ако на парламентот му се дадат само вкупните збирови ќе се прекрши начелото на специфичност, едно од начелата на правилно подготвување на буџетот (види погоре). Доколку не му се обезбедат посебни информации, парламентот нема да може да ја оствари својата уставна должност на следење и контрола на буџетот за одбрана.

Парламентот треба да има пристап до сите документи од буџетот за одбрана. Во некои земји (на пр. Данска и Луксембург), на парламентот дури му се даваат информации за подставките на буџетот, најдеталното ниво од изготвување на буџетот. Меѓутоа, во други земји (на пр. Франција, Грција и Полска), парламентарната комисија за одбрана е единствената на која и се даваат информации за буџетните ставки на одбраната. Од гледна точка на добро владеење, на комисијата (доколку е потребно и зад затворени врати) или на парламентот треба да им се гарантира пристап до сите буџетски документи. Истата процедура треба да се применува за другите безбедносни служби, особено разузнувачките.

Тајноста на буџетот на безбедносните служби треба да е во согласност со законот, а особено со законот за слобода на информирање (Види Табела бр. 57).

При одлучувањето и гласањето на буџетот за безбедност, слободата на парламентот да го измени е ограничена поради задолжителното трошење (на пр. договор за набавка потпишан во предходните години) и програмите за право на надомест (на пр. пензии и здравствена заштита на воени лица). Овие расходи може да се сменат само на долгорочна основа.

Табела бр. 57

### Три нивоа на тајност во буџетот за безбедност

Парламентарците треба да обезбедат постоење на рамнотежа меѓу потребата за доверливост на информации во посебни околности, соодветните издвојувања во буџетот за одбрана и отчетноста. Еден од начините би можел да биде со расчленување на буџетските предлози на различни нивоа на безбедносна тајност, и тоа:

- ▷ Општ буџет за одбрана доставен пред парламентот;
- ▷ Тајни капитални и оперативни расходи, кои може да ги испита под-комисијата за буџетот за одбрана и воени расходи на парламентот;
- ▷ Расходи во врска со повисоки нивоа на воена тајност кои може да ги испита претставничка група на членови на комитетот за испитување. На оваа група треба да и се даде пристап до тајните документи согласно воспоставените постапки регулирани во националниот закон за тајност.

*Извор: Равиндер Пал Синг: Процеси за донесување одлуки за набавка на оружје, том 1, OUR, Оксфорд, 1998*

### Транспарентност против злоупотреба на јавни средства и корупција

Парламентите играат клучна улога да се утврди владата да не ги злоупотребува јавните средства. Се покажа дека ваквите злоупотреби може да се случат особено кога станува збор за буџетот што се издвојува за секторот за безбедност со оглед на неговата специфична природа - сложени технички прашања и барања за стратешка безбедност.

Транспарентноста и отчетноста во подготвување на буџетот за одбрана претставува *sine qua non* за секоја ефективна парламентарна контрола на секторот за безбедност. Од друга страна, транспарентноста е предуслов за отчетност, која од друга страна е од основно значење за владеењето. Затоа, овие два концепта се од клучно значење за целиот буџетски циклус.

*“Поради тоа што немањето отчетност и транспарентност при изготвување на буџетот може [...] да доведе до загриженост околу големината, способностите и намерите на вооружените сили на земјата, постоењето на поголема транспарентност ќе го привлече вниманието за воените трошења и ќе ја намали можноста за неизвесност и недоразбирање кое води кон конфликт.”*

Пол Џорџ, “Расходи за одбрана во 1990-тите: прашања од буџетската и фискална политика на земјите во развој”, 2002.

Општо е познато дека преголемите воени расходи доведуваат до пренасочување значајни ресурси кои инаку би се користеле за намалување на сиромаштијата и социјалниот развој. На претставниците на народот треба да им се обезбедат

информации за тоа зошто и како се извршуваат плановите со цел да се организира безбедноста поради тоа што ова се прави од даночните придонеси на јавноста. Нивната злоупотреба во земјите во развој е особено штетна. Во потрага по целите за добро владеење, владата исто така е должна да го земе предвид јавното мислење во своите расправи во врска со секторот за безбедност. Парламентот треба да обезбеди буџетот за одбрана да е избалансиран наспроти потребите за развој и безбедност. Постојат бројни проблеми кои може да попречат ефективна парламентарна буџетска контрола на секторот за безбедност, како што се истакнува во следната табела.

Табела бр. 58

### Главни проблеми кои попречуваат ефективна контрола на буџетот во секторот за безбедност

- ▷ **Немање уставна рамка** - Постојат тешкотии кои може да произлезат поради отсуство на јасна уставна рамка која им дава моќ на парламентарците да ги надгледуваат активностите во секторот за безбедност.
- ▷ **Недостиг на информации** - Тесно поврзано со слабата уставна рамка е немањето законодавство за слобода на информирањето кое овозможува оддавање на чувствителни информации. Затоа, недостатоците и нејасноста во правната рамка може да ги попречат напорите на парламентот во остварување на надзорот. Како последица на тоа јавноста и парламентот се лишени од отчетност на која имаат право во еден здрав демократски систем.
- ▷ **Вон буџетски активности и извори на приход на секторот за безбедност** - Правата природа и погодностите на вонбуџетските извори на приход за посебни активности на секторот за безбедност (особено активности од комерцијална природа како што се добивката на воените компании или добивката од пружање услуги) не секојпат им се познати на парламентот па дури и на функционерите во министерството. За овие активности треба да се даде отчет пред парламентот, исто како и за другите начини на кои се финансира секторот на безбедност.
- ▷ **Криење на расходите за одбрана** - Расходите за пензии, инфраструктура, транспорт, итн. во секторот за безбедност честопати се префрлаат во буџетите на другите министерства/сектори како што се оние за социјална заштита, домување, железници, итн. Со ваквата пракса неточно се прикажува буџетот за одбрана и се намалува способноста на јавноста и парламентот да направат валидни проценки на стварните расходи на одбраната.
- ▷ **Слаби медиуми** - Многу земји имаат слаби медиуми (во смисла на недостиг на експертиза и ресурси) кои не го следат одблиску работењето на секторот за безбедност и парламентот. Со ова општата јавност е лишена од тековни и најнови информации за активностите на нејзините претставници и страните вклучени во секторот за безбедност.
- ▷ **Премалку време за прав надзор** - Како што веќе беше истакнато, недоволното време за надзор врз буџетот за одбрана може да претставува проблем за ефективен парламентарен надзор.
- ▷ **Немање инфраструктура, експертиза и персонал** - На многу парламенти им недостасува инфраструктура, експертиза и персонал за реализирање на сите барања неопходни да обезбедат отчетност на извршната власт пред народот

## Буџетска контрола во земјите на пат кон демократизација

Демократскиот бран кој ја зафати Европа во 1990-тите покажа дека развојот на идеата и практиката на парламентарен надзор посебно се однесува на земјите кои се на пат кон демократизација. Табела бр. 59 дава подетален приказ на буџетската практика во државите на Југоисточна Европа кои се активни во интегрирањето на нивните политички системи во една потранспарентна и отчетна рамка.

Табела бр. 59

### Практика во буџетот за одбрана кај избрани земји од Југоисточна Европа (до 2001)

**Албанија:** Во октомври 2000 се формира завод за управување со буџет. Објавен е политички документот за одбрана во кој се дадени потребите за одбрана до 2008. Министерството за одбрана е надлежно за процесот на изготвување на буџетот.

**Бугарија:** Во изминатите 10 години Народното собрание (Парламентот на Бугарија) расправа за буџетот за одбраната. Постои едно општо очекување дека Собранието постојано ќе ги подобрува способностите за надзор за да се постигне еден целосен парламентарен надзор на секторот за безбедност.

**Хрватска:** Буџетот го предлага владата, а потоа се доставува до Парламентот и се објавува во "Служен весник". Процесот на изготвување на буџетот трае од јули до ноември, и минува низ министерството за финансии и одбрана. Парламентот одлучува само за вкупниот износ на буџетот за одбрана но нема овластување за неговата структура.

**П.Ј.Република Македонија:** Министерството за одбрана го подготвува предлогот кој потоа оди во министерството за финансии. Во оваа фаза се воспоставува дијалог со другите министерства со цел да се уедначат способностите на земјата. Потоа буџетот се доставува до владата. Откако ќе се направат евентуалните корекции, буџетот оди пред парламентот. Министерот за одбрана го презентира буџетот пред Комисијата за внатрешна политика и одбрана. Откако ќе се изгласа, тој се изготвува во форма на одлука на претседателот. Буџетот за одбрана изнесува 2.12% од БНП.

**Романија:** Министерството за одбрана почна да го применува Системот за планирање, програмирање, изготвување на буџет и оценка (PPBES) во јануари 2000. Меѓу другото, целта е да се подобри транспарентноста во врска со сите активности на секторот за безбедност. Во парламентот постојат неколку комисии вклучени во процесот на изготвување на буџетот: Одбрана, Јавен ред, Национална Безбедност, Буџет, Финансии и Банки. Надлежното одделение во рамките на министерството за одбрана се нарекува Одделение за односи со парламентот, законодавството, хармонизација и односи со јавноста. Главниот документ за планирање на одбраната се објавува на Интернет.

## Што може да сторите како парламентарец

### Секторот за безбедност во буџетскиот циклус

- ▷ Бидете сигурни дека парламентот води сметка за секторот за безбедност во четирите главни фази на еден типичен буџетски циклус; изготвување на буџетот; одобрување на буџетот; реализација; и ревизија на расходите;
- ▷ Обезбедете контрола преку статутарните ревизорски институции;
- ▷ Ревизиите на парламентот и другите институции за следење треба да ги поврзат политичките цели со буџетските потреби и резултатите (ревизија на перформансата).

### Ефективна парламентарна акција за да се обезбеди транспарентно изготвување на буџетот

- ▷ Барајте буџетот да се подготвува почитувајќи ги начелата за ефективно подготвување на буџетот како што е дадено во оваа глава.
- ▷ Обидете се да добиете помош од независни експерти способни да му помогнат на парламентот или вас лично за да се оцени дали предложените издвојувања за безбедност се соодветни и презентирани на еден транспарентен начин.
- ▷ Обезбедете безбедносните служби да користат модерни методи за финансиско планирање и подготвување на буџетот кои му овозможуваат на парламентот да изврши валидна проценка на расходите за одбрана и да ги свати односите помеѓу целите, финансискиот придонес и резултатите од перформансата.
- ▷ Проверете ја ситуацијата во вашиот парламент користејќи ги како репер точките наведени во Табела 58 и преземете секаква можна иницијатива во вашиот политички контекст со цел да се решат или да се ограничат одредените слабости.



# Ревизија на националните буџетски трошоци во врска со безбедноста

## Парламент и национален завод за ревизија

Одговорноста на парламентот за буџетот за безбедност не завршува откако буџетот ќе се усвои. Парламентот треба да ги остварува своите функции на надзор и контрола, водејќи сметка доставувањето на целосно ревидирани сметки до парламентот да е дел од демократскиот процес, а ревизорскиот процес да ги опфати како бројките од ревизијата и така и ревизија на перформансите. Сметките и годишните извештаи за службите за безбедност за парламентарците се значаен извор за проценка како се потрошени парите во предходната буџетска година.

Во контролните функции, на парламентот треба да му помага независна институција, национален завод за ревизија (некогаш наречен Генерален ревизор, Генерален завод за ревизија, Буџетски завод или Комора за сметки), што треба да се формира согласно уставниот закон како институција независна од извршната, законодавната или судската власт. Всушност, парламентот треба да обезбеди Генералниот ревизор:

- ✓ Да биде назначен од парламентот и да има јасен мандат;
- ✓ Да има правни и практични средства и ресурси за самостојно извршување на неговата/нејзината мисија;
- ✓ Да има независно овластување во секое време да доставува извештаи до парламентот и неговата комисија за буџет по секое прашање кое се однесува на расходи.

Парламентот треба да обезбеди да има судски санкции пропишани со закон и истите да се применуваат во случај на корупција и неправилно раководење со државните ресурси од страна на службениците и политичкото тело. Парламентот исто така треба да се погрижи да се применат правни лекови во случај на грешка.

### Табела бр. 60

#### Генерален ревизор

“ Без оглед на тоа дали тој потпаѓа под Извршната, Законодавната или Судската власт, од императивно значење е Заводот за ревизија да биде независен и стварно автономен. Тој исто така треба да има на располагање соодветни ресурси за извршување на својата мисија. Неговата функција е тројна:



### Финансиска контрола

Заводот за ревизија мора да ја верификува точноста, веродостојноста и целосноста на финансиите на сите органи на извршната власт и јавните сектори. Тој мора да верификува дека сите финансиски операции се извршени во согласност со прописите за јавни средства. Во контекст на оваа надзорна функција, Заводот за ревизија мора да извршува мисија на надлежност во однос на јавните сметководители и службеници кои одобруваат вршење на исплати. Тие мора да дадат отчет за парите со кои ракуваат освен во случаи на разрешување или ослободување од одговорност. Во случај на проневера или корупција, Заводот за ревизија е должен за неговите наоди да достави извештај до судството .

### Законски надзор

Заводот за ревизија мора да верификува дека сите јавни расходи и приходи се спроведуваат во согласност со законот за буџет.

### Обезбедување на правилно користење на јавните средства

Модерниот Завод за ревизија кој функционира во интерес на добро владеење треба да обезбеди правилно користење на јавните средства врз основа на следните три критериуми:

- (i) **вистинска вредност**: обезбедува искористените ресурси да се оптимално искористени, квантитативно и квалитативно;
- (ii) **ефективно**: мерки до кој степен се остварени целите и намерите;
- (iii) **ефикасно**: мерки за тоа дали употребените ресурси се користеле оптимално за да се добијат добиените резултати.

Овој последователен надзор се спроведува на иницијатива на Заводот за ревизија или по барање на парламентот.

*Извадоци од Општиот извештај од Семинарот за парламентот и процесот на изготвување буџет на ИПУ, вклучувајќи Полова перспектива (Бамako, Мали, ноември 2001)*

## Ревизија на буџетот за безбедност во пракса

Ревизијата на буџетот за безбедност всушност за парламентот претставува доста сложен процес кој вклучува анализа на извештаи од ревизијата по прашања кои се директно и индиректно поврзани со безбедноста: на пр. трговија, индустрија, комуникации или парични трансфери. Главниот предизвик може да биде утврдување на врските помеѓу видно несродни активности.

Во пракса, министерствата кои се клучни во безбедноста - традиционално Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи, Министерството за трговија и индустрија и во последно време Министерството за комуникации и финансии - треба редовно да му доставуваат на парламентот целосно документирани извештаи за тоа како ги трошат парите што им се доделени. Некои од парламентарните постапки што се користат се: секторски годишни извештаи, ревизија од страна на парламентарните комисии на сите издвоени средства, ревизија на годишните сметки на секое министерство, посебни расправи во парламентот за секој сектор.

Во идеална ситуација, процесот на ревизија би требало да му овозможи на парламентот да оцени дали буџетскиот циклус ја почитувал законитоста, ефикасноста во расходите и ефективноста за остварување на поставените цели.

Табела бр. 61

## Улогата на Националниот Завод за ревизија на В.Б. во парламентарниот надзор на секторот за безбедност

Формиран во 1983 година како независно тело со кое раководи Генерален контролор и ревизор (С&АГ), Националниот Завод (NAO) за ревизија на В.Б. доставува извештаи до парламентот за трошењето на парите на централната влада. NAO врши финансиски ревизии и доставува извештаи за реално постигнатата вредност.

### ▷ Финансиска ревизија

Според законот, С&АГ и NAO се одговорни да вршат ревизија на сметките на сите владини сектори и агенции и до парламентот да доставуваат извештаи за резултатите. Како и со другите ревизори, од С&АГ се бара да даде мислење за сметките во поглед на тоа дали има материјални неправилности. Од С&АГ исто така се бара да потврди дека трансакциите во сметките се соодветно одобрени од парламентот. Доколку NAO идентификува материјални неправилности, С&АГ ќе даде квалификувано мислење. И во случај да нема материјални грешки или нерегуларности во сметките, С&АГ сепак може да подготви извештај до парламентот по други значајни прашања. Ваквите извештаи може да ги разгледа Комисијата за јавни сметки на Долниот дом.

### ▷ Ревизија на вистинска вредност

Генералниот контролор и ревизор годишно му доставува на парламентот околу 50 извештаи за вистинска вредност што ја постигнале владините сектори и други јавни тела за нивните ресурси. Националниот Завод за ревизија врши испитување и доставува извештаи за економичноста, ефективноста и ефикасноста на јавното трошење. И покрај тоа што извештаите може да откријат дека постоело лошо работење или да ја истакнат добрата практика, тие исто така даваат и препораки за да се помогне во остварување на корисни измени. NAO смета дека со тоа што се спроведени сите препораки што NAO ги дал во изминатите три години, Владата заштедила 1.4 милијарди фунти. Извештаите за вистинската вредност во одбраната во поново време опфаќаат различни теми како што се хеликоптерска логистика, борбена класификација, ремонт и поправка на земна опрема, намалување на залихи и реконструкција на главната зграда на Министерството за одбрана. NAO исто така доставува извештаи за напредокот на 30 најголеми проекти за набавка.

### ▷ Односи со парламентот и циклусот на одговорност

Односите со парламентот, а особено со Комисијата за јавни сметки, се клучни во неговата работа. Според законот, С&АГ е службеник на Долниот дом и целата негова главна работа се доставува пред парламентот. На овој начин работи циклусот на одговорност. Откако ќе се потрошат јавните пари од страна на тело на централната влада, С&АГ слободно може да му достави извештај на парламентот за регуларноста, исправноста и вистинската вредност со кое тоа е направено. Комисијата за јавни сметки може да ги добие доказите за својот извештај од највисокиот функционер во јавното тело, а потоа може да даде препораки на кои Владата мора да одговори. Покрај тоа, NAO одговара на повеќе од 400 приговори од поединечни членови на парламентот по прашања кои се однесуваат на јавното трошење.

*Извор: Том МекДоналд, виши ревизор, Одбрана, Национален Завод за ревизија, В.Б. 2002.*

## Основни елементи на заводи за ревизија

Заводот за ревизија е еден од најзначајните инструменти за парламентарен надзор. Со цел да биде ефективен, тој треба да ги има следните карактеристики:

- ✓ Статутарната ревизорска власт да доставува извештај до парламентарната комисија за сметки, која треба да се разликува од онаа на комисијата за буџет;
- ✓ Треба да има пристап до тајни документи за да ги разбере одлуките но не смее јавно да се повикува на таквите документи;
- ✓ Треба да има мултидисциплинарни способности со експертиза во секторот за безбедност, раководење со одбрана, технички, финансиски и правни аспекти.

Табела бр. 62

### Парламентот на Грузија и буџетска контрола

Кон крајот на 2001 година, членовите на Парламентот на Грузија одлучија да ги одложат за еден месец парламентарните расправи за законот за буџетот за 2002 година поради несогласување околу основните бројки и немање време за расправа заради тоа што владата го доставила предлог буџетот премногу доцна. Истовремено, Министерството за одбрана, потпомогнато од американски експерти, ја подготви досега првата програма за буџетот за одбрана. Членовите на парламентот имаа можност да ги погледнат основните структурни елементи на вооружените сили и да дадат компетентно мислење за трошењето во одбраната. Покрај тоа, предлог буџетот беше во согласност со стандардите на НАТО - сите расходи беа поделени во три блока: персонал, одржување на борбената ефикасност и инвестиции.

Од гледна точка на парламентарна контрола, главниот проблем беше тоа што парламентот го одобри буџетот на крајот од јануари 2002 година и дека: а) претседателот, министерот за финансии и министерот за одбрана изнесоа различни гледишта за оптималното трошење на одбраната; б) имаше измени во последен момент во буџетските бројки кои не им беа објаснети на законодавците; в) членовите на Парламентот не беа информирани за предложениот распоред за намалување на персоналот во Министерството за одбрана и соодветните финансиски ефекти од ваквата мерка. Истовремено, буџетските сметки на владините агенции, кои не се вклучени во законот за буџетот, ја избегнаа парламентарната контрола.

На крајот, програмата на буџетот за одбрана значително беше погодена заради тоа што парламентот одобри само 38 милиони ГЕЛ трошоци за одбрана, додека во програмите се бараше вкупно 71 милион ГЕЛ. Во врска со ова, претседателот на Националниот совет за безбедност ќе одлучи како да се доделат буџетските средства меѓу различните владини структури. Парламентот можеше да ја искористи оваа драгоценост измена за да изврши демократска контрола преку парламентарна дебата на која би се расправал и би се одобрил буџетот.

*Извор: Давид Дарчиашвил, Шеф на одделението за парламентарно истражување на Парламентот на Грузија, 2002.*

# Што може да сторите како парламентарец

## Ефективна независна ревизија

- ▷ Обезбедете во уставот или законодавството да се пропише формирање на Врховна институција за ревизија, која ќе ја дефинира:
  - Природата и опфатот на односите помеѓу националната институција за ревизија и парламентот;
  - Неопходниот степен на независност на националната институција за ревизија и на нејзините членови и функционери, како и нејзината финансиска независност;
  - Дека парламентот треба да врши ревизија и да ги следи реакциите и мерките на владата откако ќе се достават извештаите што ги направил заводот за ревизија и парламентарната комисија за јавни сметки.
- ▷ Проверете дали во вашето национално законодавство и практика се вклучени начелата содржани во Декларацијата од Лима за Упатствата за ревизија - може да се најде на Веб страницата на Меѓународната организација на врховните институции за ревизија.

## Ревизија на законитоста, ревизија на регуларноста и ревизија на изведбата

- ▷ Погрижете се националната институција за ревизија да ги опфати овие три аспекти кога станува збор за безбедносни прашања.
- ▷ Обезбедете парламентот да ги научи сите неопходни лекции и да ги има предвид кога се доделуваат нови средства за безбедност дури и во случај кога ревизијата на расходите за безбедност е направена откако новите средства се доделени.
- ▷ Повеќето ревизорски извештаи се ограничуваат само на ревизијата направена по финансиски прашања. Статутарната ревизорска власт треба да е во состојба да врши детални ревизии на извршувањето на посебни проекти, или да користи консултанти за независна оценка доколку организацијата е погречена заради немање на сопствена експертиза.
- ▷ Статутарната ревизорска власт исто така треба да изврши ревизија на функционирањето на финасиските одделенија во службите за безбедност.



Дел VII

# Човекови ресурси во сектор за безбедност

Обезбедување професионалност и  
демократски надзор





## Промовирање на демократски вредности во рамките на секторот за безбедност

Со цел војската правилно да се интегрира во општеството и да не претставува закана за демократијата, кај вооружените сили треба да се промовира демократско образование и став. Во различни делови од светот, искуството навистина покажа дека војска што не е правилно раководена и демократски контролирана или не е целосно интегрирана во општественото ткиво, може да предизвика најразновидни закани за демократијата:

- ✓ да врши противуствано влијание, па дури и да изврши воени државни удари;
- ✓ да извршува неовластени воени или комерцијални активности;
- ✓ да троши преголеми ресурси кои што се потребни за други сектори на општеството;
- ✓ да ги злоупотребува јавните фондови;
- ✓ да ги крши човековите права (плъчкање, ограбување, употреба на незаконско насилство и силување)

### Механизми за создавање на демократско мислење меѓу персоналот во секторот за безбедност

Промовирање на демократски став кај воените сили значи создавање на механизми во рамките на воената организација кои придонесуваат за подигнување на свеста и почитување на демократските вредности и институции, како и начелата за човекови права. Овие внатрешни механизми се неопходни за да ја надополнат парламентарната, владината и цивилната контрола врз воените сили. Следниве елементи можат да помогнат за зајакнување на демократското мислење на воениот персонал.

#### Лојалност кон уставот и државните институции

Добро владеење вклучува вградување во секторот за безбедност на вредностите на јавната служба и етиката на почитување на владеењето на правото и почитување на уставот и националните институции. Војниците и другите чувари на демократското општество треба да се заколнат на лојалност кон уставот и државните институции, а не кон посебен политички лидер. Ваквата "нелична" заклетва за лојалност симболизира дека безбедносните служби не се лојални на одредена дневна влада туку на уставот и законите кои се донесени од легитимните претставници на народот. Граѓанската контрола на секторот за безбедност треба да ја вклучи свеста за прецизната природа на воената заклетва и за тоа што се прави со цел да се обезбеди нејзиното спроведување.

## Добро дефиниран внатрешен ред на секторот за безбедност

Од битно значење е да се консолидира правната рамка која се однесува на внатрешниот ред на секторот за безбедност од гледна точка на демократската контрола. Тоа го опфаќа следното:

- ✓ ограничување на уставните права на офицерите;
- ✓ усвојување или ревизија на законот за воена обврска, законот за воена служба, воениот кривичен законик, утврдување на правна рамка во согласност со Женевските конвенции;
- ✓ да стане должност за персоналот да не го почитува незаконскиот ред.

Во повеќето држави и покрај тоа што Уставот ги гарантира правата и основните слободи на сите граѓани, подзаконските акти може да ги ограничат овие права за воените лица доколку тоа е потребно за посебни воени задачи. Затоа, во начело, воените лица имаат исти права како и другите граѓани, поради тоа што воените лица се граѓани во униформа. Сепак, ограничувања што се применуваат се однесуваат на слобода на говор, поради тоа што воените лица имаат пристап до тајни документи, слобода на движење поради воено/безбедносна подготвеност и право да се избираат на политички позиции. Не сите демократии ги ограничуваат граѓанските права на воените лица во ист обем. На пример, во Скандинавските земји, Германија и Холандија, воените лица имаат право да формираат и да членуваат во синдикати. Во други држави, воените лица имаат право да формираат и да членуваат само во претставнички асоцијации. Сепак, во сите случаи, ограничувањата се прецизно опишани во подзаконските акти и секогаш директно се однесуваат на посебната позиција на воените лица и националната безбедност.

## Воени претставнички асоцијации и синдикати

Во повеќето држави е забрането да се формираат или да се членува во синдикати заради заштита на интересите на доброволци и/или воени обврзници. Вообичаениот аргумент против синдикатите за воен персонал е дека тие може да ја ослабат дисциплината и редот во вооружените сили. Меѓутоа, други држави, согласно членот 11 од Европската конвенција за човекови права и основни слободи (ЕКЧП), им дозволуваат на воениот персонал да формира и да членува во соодветни асоцијации па дури и синдикати за воен персонал. Тоа се Австрија, Белгија, Република Чешка, Данска, Финска, Германија, Унгарија, Ирска, Луксембург, Холандија, Норвешка, Португалија, Русија, Словенија, Република Словачка, Шведска и Швајцарија. Во овие држави ваквите претставнички асоцијации или синдикати за воен персонал имаат различни права, во зависност од видот на асоцијацијата. Тие сите имаат право да побараат совет од министерот за одбрана, а некои од нив дури имаат право да преговараат за условите за вработување. Во секој случај, тие ги подобруваат здравствените и безбедносните услови на воените лица и пружаат помош на поединечни членови, на пример во случај на правни спорови помеѓу воениот персонал и нивниот работодавец. Во Европа има две чадор организации за воен персонал. Во Брисел, EUROMIL е единствената европска организација на воен персонал, независно од нивниот статус. Втората чадор организација во Европа е Европскиот совет на организациите на воени обврзници (ECCO) во Стокхолм.

Табела бр. 63

## Препораки на Советот на Европа за правото на здружување на членови на професионалниот персонал на вооружените сили

1. Парламентарното собрание повикува (...) на професионалните членови на вооружените сили, во нормални околности да им се даде право на здружување, со исклучок на правото на штрајк (...).
4. Во изминатите години, армиите на некои држави членки преминаа од систем на воена обврска кон чисто професионален систем. Како последица на ова, воениот персонал се повеќе станува “редовно“ вработен чиј работодавец е Министерството за одбрана и има целосно право на правата на работници утврдени со Европската конвенција за човекови права и Европската социјална повелба.
5. Членовите на вооружените сили, како “граѓани во униформа”, кога војската не е во акција, треба да уживаат целосно право да формираат, членуваат и активно да учествуваат во посебни асоцијации формирани за заштита на нивните професионални интереси во рамките на демократски институции, додека ги извршуваат нивните задачи во службата.
6. Воениот персонал треба да има право да ги остварува истите права, вклучувајќи го и правото да членува во политички партии.
7. Затоа, Собрание препорачува Комитетот на министри да побара од владите на државите членки:
  - i. да им дозволат на членовите на вооружените сили и воениот персонал да се организираат во соодветни претставнички асоцијации со право да преговараат по прашања во врска со платите и условите на вработување;
  - ii. да ги укинат сегашните непотребни ограничувања на правото на здружување на членовите на вооружените сили;
  - iii. да им дозволат на членовите на вооружените сили и воениот персонал да членуваат во легални политички партии;
  - iv. да ги инкорпорираат овие права во воените прописи и кодекси на државите членки;
  - v. да ја испитаат можноста за формирање на канцеларија на јавен правобранител до кој воениот персонал може да достави барање во случај на спорови од работен однос и други спорови поврзани со службата;
8. Собранието, исто така, го повикува Комитетот на министри да ја испита можноста да се направи ревизија на ревидираната Европска социјална повелба што ќе го дополни членот 5 кој ќе гласи: “Со цел да ја обезбеди или унапреди слободата на работниците и работодавачите, да формираат локални, национални или меѓународни организации за заштита на нивните економски и социјални интереси и да се зачленуваат во овие организации. Договорните страни се обврзуваат националниот закон да не е таков што ќе попречува, ниту ќе се применува на начин кој ќе ја попречи оваа слобода. Степенот до кој гаранциите пропишани во овој член ќе се применуваат за полицијата и за вооружените сили ќе се утврди со национални закони и прописи”.

Препорака 1572 (2002)

Парламентарно собрание на Совет на Европа, 3 септември 2002 година

## **Унапредување на образованието за клучни вредности и норми**

Образованието на воените лица треба да има за цел создавање на професионални воени лица кои се посветени и подготвени за нивните задачи. Образованието треба да е политички неутрално и не треба да вклучува никаква политичка идеологија или елементи на пропаганда. Тоа треба да вклучува предмети по демократија, уставно, меѓународно и хуманитарно право и човекови права. Обезбедувањето образование и обука по меѓународно хуманитарно право и меѓународно право за човекови права во секторот за безбедност е од особено значење за унапредување на демократските вредности во тој сектор. Со цел да се запознаат со меѓународното хуманитарно право, членовите на парламентот можат да го побараат Прирачникот за парламентарци "Почитување на меѓународното хуманитарно право", објавен во 1999 година, од страна на Интер-парламентарната унија и Меѓународниот комитет на Црвениот крст (Прирачник бр.1). Меѓународниот комитет на Црвениот крст (ICRC) и Канцеларијата на Високиот комесар за човекови права на Обединетите нации (UNHCR) им обезбедуваат техничка помош на оние држави кои сакаат да ја зајакнат способноста со цел да се обезбеди почитување како на меѓународното хуманитарно право така и на меѓународното право за човекови права.

## **Обезбедување на политичка неутралност и не-активно вклучување**

Безбедносните служби треба да се политички неутрални па затоа на политичките партии не им е дозволено да водат кампања во касарните. Во некои земји на активните воени лица им е дозволено да членуваат во политички партии, додека пак во други земји, особено во пост-комунистичките држави, на воениот персонал не му е дозволено да членува во партии. На пример, во Полска, вработените во Министерството за внатрешни работи, како што се оние кои работат во разузнавачки служби и полиција, се исклучени од членство во политички партии. Во повеќето земји, воените лица не може да бидат членови на националниот парламент. Додека во други, на пример Холандија и Германија, активните воени лица може да станат членови на локалните или регионалните собранија.

## **Служби за безбедност како огледало на општеството**

Во начело, сите работни места во службите за безбедност мора да се отворени за граѓаните без оглед на полот, политичката припадност, класа, раса или вероисповест. Главниот критериум при изборот треба да е најдобриот маж или жена на најдоброто место. Многу држави согледуваат дека персоналот на службите за безбедност, особено полицијата и вооружените сили треба да е огледало на целото општество. Овие држави имаат посебна политика за да ги охрарбрат најмалку застапените групите во општеството да се пријавуваат за работа во службите за безбедност.

## **Легализирање на непочитување на незаконски и насилни наредби**

Статусот, опсег, работењето, соработката, доделувањето на задолженија, доставувањето извештаи, должности и надзорот на службите за безбедност се регулирани со закон. Службите за безбедност немаат овластување доколку тие не се пропишани со закон. Кога станува збор за војската, границите на наредбите кои војниците се обврзани да ги почитуваат се наведени во посебен закон како што е Законот за воен персонал или Воениот кривичен законик. Во многу земји овие закони го обврзуваат секој командант да го почитува владеењето на правото секојпат кога ќе издаде наредба и со тоа се ограничува неговото овластување. Произлегува дека воените лица се должни да не ги почитуваат нелегалните (кривичните) наредби; ниту

едно воено лице не може да ги оправда своите постапки повикувајќи се на наредба со која му се наредува да изврши кривично дело; исто така, воените лица не се должни да извршуваат наредба доколку таа не е поврзана со должноста или го повредува човековото достоинство. Ова значи дека воени лица секојпат лично се одговорни за своите постапки, дури и кога добиле наредба од претпоставен.

Врвното воено раководство треба да се охрабри да дава пример и јавно да се знае дека не се дозволени недемократски, противуставни, неуставни или неморални наредби или постапки на војниците. Ова е од особено значење за вооружените сили на поранешните воени диктатури. На пример, откако Аргентина повторно воспостави демократија, врвните генерали на аргентинската армија изјавија дека *"целта не ги оправдува средствата"* и дека *"секој еден што ќе даде неморална наредба и секој еден што ќе почитува неморална наредба го прекршува законот"*. Со ваквите изјави високото раководство јасно даде на знаење дека секој војник ќе се смета за поединечно одговорен за кривични дела и прекршување и нема да може да тврди дека почитувал (нелегални) наредби добиени од претпоставените.

Другото прашање кое е тесно поврзано со ова се однесува на спречувањето и борбата против ослободување од казна со тоа што надлежниот административен или судски орган ќе го санкционира секое професионално непочитување и повреда на меѓународното хуманитарно право и човекови права.

## **Утврдување на критериуми за именување на безбедносен персонал од највисок ранг**

Највисоките функции во службите за безбедност, како што се главен командант на вооружените сили или директор на разузнувачки служби ги именува кабинетот на министерот за одбрана. Во некои држави, ваквите виши именувања подлежат на парламентарна расправа и/или одобрување. И покрај тоа што високите функционери ги именува граѓанското политичко раководство, во процесот на избор најважни се професионалните критериуми.

## **Цивили во врвот на безбедносното управување**

И на крајот, но подеднакво важно од гледна точка на добро владеење, службите за безбедност, како што се вооружените сили, во своето високо раководство треба да имаат цивили. Главната причина е тоа дека на соодветниот министер треба да му дадат совет не само воени генерали туку и цивили со цел да обезбеди урамнотежен процес на донесување одлуки.

## **Професионална култура**

Професионалната култура во работата се гради врз праксата, прописите и политиките. Воените лица треба спремно да соработуваат со државните институции и уставот, да се посветени на јавната служба, да ги извршуваат своите должности ефективно и ефикасно и да не ја злоупотребуваат моќта или неправилно да ги користат јавните пари. Од битно значење е професионалната култура да се карактеризира со доброволно почитување, а не само со присилно почитување. Доброволното почитување значи дека воените лица имаат позитивни предрасуди во корист на уставот и националните институции поради тоа што тие ги апсорбираат демократските вредности на нивното општество.

Многу земји усвоиле Кодекс на однесување со кој се регулира однесувањето на воените лица. На табела бр. 66 е даден пример на германската професионална култура за вооружените сили.

Табела бр. 64

### Лидерство и граѓанско образование на германските вооружени сили: начелата на "Innere Führung"

"(..) За време на расправата околу формирањето на Bundeswehr после Втората светска војна, на концептот Innere Führung (морално лидерство и граѓанско образование) се гледаше како на начин за реформирање на вооружените сили преку свесно напуштање на поранешните традиции.

"(..) Општо е прифатено дека начелата на Innere Führung ги даваат основните насоки за внатрешната организација на Bundeswehr од една страна, и за неговото интегрирање во државата и општеството, од друга страна.

"(..) Innere Führung служи да се намали, до едно толерантно ниво, секоја тензија или конфликт што ќе се појави помеѓу индивидуалните права и слободи на персоналот во службата, како граѓанин од една страна, и барањата за нивните воени должности од друга страна. Лидерското однесување на претпоставените офицери мора да вклучува почитување на човековото достоинство - темелот на нашиот уставен поредок" (..)

Надворешно, целта е да се поттикне Bundeswehr како институција и целиот персонал како поединечни граѓани да се интегрираат во државата и општеството. (..) Целта е да се отстранат сите грижи дека Bundeswehr може да стане "држава во држава" - опасност својствена во сите вооружени сили (..).

Целите на Innere Führung се:

- ▷ Персоналот на службата да стане целосно свесен за политичката и правната основа на Bundeswehr како и за целта и значењето на нивната воена мисија;
- ▷ Да го промовира интегрирањето на Bundeswehr и неговиот персонал во државата и општеството и да создаде поголема јавна свест и разбирање на нивната мисија;
- ▷ Да ја зголеми спремноста на персоналот совесно да ги извршува должностите и да одржува дисциплина и единство во рамките на вооружените сили;
- ▷ Да обезбеди внатрешната структура на вооружените сили да е организирана врз основа на почитување на човековото достоинство и правниот и уставниот поредок, со цел да се овозможи ефективно извршување на мисијата на вооружените сили.

Правата, суштината и целите на Innere Führung во секојдневниот воен живот се пропишани во серија закони, укази и прописи. (..)"

*Извор: Веб страница на Сојузниот парламент на Германија [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)*

На меѓународно ниво досега се подготвени два кодекса на однесување кои ја даваат референтна рамка за професионалниот карактер на воените лица во демократските општества. Прво, во 1996 година Генералното собрание го донесе Меѓународниот кодекс за службените лица кои го спроведуваат законот: види Табела бр. 65. Кодексот е од општа природа и се применува не само за униформираниите воени лица туку и за сите јавни службеници кои работат во агенциите за спроведување на законот.

Табела бр. 65

## Кодекс на однесување за службените лица кои го спроведуваат законот

Усвоен со резолуцијата 34/169 на Генералното собрание од 17 декември 1979 година

**Член 1** - Службените лица кои го спроведуваат законот за цело време ќе ја извршуваат должноста која им е одредена со закон, со тоа што ќе и служат на заедницата и ќе ги заштитуваат сите лица од незаконски дела, доследно на високиот степен на одговорност што ја бара нивната професија.

**Член 2** - Во извршување на своите должности, службените лица кои го спроведуваат законот ќе го почитуваат и штитат човековото достоинство и ќе ги штитат и почитуваат човековите права на сите лица.

**Член 3** - Службените лица кои го спроведуваат законот може да употребат сила само кога тоа е строго неопходно и до степен потребен за извршување на нивната должност.

**Член 4** - Работите од доверлива природа кои ги поседуваат службените лица кои го спроведуваат законот ќе се чуваат во тајност, освен доколку строго не се бара поинаку поради извршувањето на должноста или потребите на правдата.

**Член 5** - Ниту едно службено лице кое го спроведува законот не смее да предизвика, започне или толерира дело на мачење, нечовечно или понижувачко однесување или казнување, ниту пак службено лице кое го спроведува законот може да се повика на наредби добиени од претпоставен или исклучителни околности како што е војна или закана од војна, закана за националната безбедност, внатрешна политичка нестабилност или друга јавна вонредна состојба како оправдување или друго сурово, нечовечно или понижувачко однесување или казнување.

**Член 6** - Службените лица кои го спроведуваат законот ќе обезбедат целосна заштита на здравјето на лицата кои се наоѓаат под нивен надзор, а особено, веднаш ќе преземат мерки да обезбедат медицинска заштита кога тоа е потребно.

**Член 7** - Службените лица кои го спроведуваат законот нема да извршуваат дело на корупција. Тие исто така ригорозно ќе се спротиставуваат и ќе се борат против сите вакви дела.

**Член 8** - Службените лица кои го спроведуваат законот ќе го почитуваат законот и овој Кодекс. Тие исто така, согласно нивните најдобри способности, ќе спречуваат и целосно ќе се спротиставуваат на секакво нивно прекршување. Службените лица кои го спроведуваат законот кои имаат причина да веруваат дека се случило или ќе се случи прекршување на овој Кодекс, за истото ќе ги известат нивните претпоставени власти а, онаму кадешто е потребно, и другите соодветни власти или органи овластени за преиспитување или спречување.

*Напомена: Секој член од овој Кодекс вклучува и коментар кој не е даден во овој дел. За целиот документ видете на: [www.UN.org](http://www.UN.org)*

Вториот кодекс на однесување е Кодексот на однесување за политичко воените аспекти на безбедноста на ОБСЕ (види табела 66). Тој е наменет за воените лица на сите организации од секторот за безбедност и дава насоки за персоналот на вооружените сили. Тој утврдува дека воените лица треба да ги почитуваат начелата на законитост, демократија, неутралност, почитување на човековите права и



придржување кон меѓународното хуманитарно право. Тој истакнува дека воените лица може поединечно да се сметаат за одговорни за повреда на хуманитарното право. Меѓутоа, точно е дека опфаќа работи кои вообичаено се смета дека се во надлежност на државата. Затоа, овој Кодекс претставува важен напредок во областа на државната власт која досега внимателно се штитеше. Откако државите на ОБСЕ го потпишаа Кодексот во 1994 година, државите на ОБСЕ продолжуваат да изготвуваат норми како да се регрутираат, едуцираат, обучуваат или раководаат нивните војници. Ова е поврзано со еден значаен елемент од Кодексот во кој се вели дека натамошната професионализација на вооружените сили треба да се прилагоди за соодветна демократска контрола на вооружените сили.

Табела бр. 66

### Кодекс на однесување за политичко-воените аспекти на безбедноста на ОБСЕ (1994): клучни карактеристики

- ▷ Широк концепт на внатрешни сили кој вклучува: разузнувачки служби, парламентарни и полициски. Овие одредби ја потврдуваат должноста на државите да ги чуваат овие сили под ефективна демократска контрола преку овластувањата што им се дадени со демократската легитимност (став 20 и 21).
- ▷ Обезбедува законодавно одобрување на буџетот за одбрана и охрабрува да се применува ограничување на воените расходи. Транспарентност и јавен пристап до информации за вооружените сили (став 22);
- ▷ Политичка неутралност на вооружените сили (став 23); Персоналот на вооружените сили може да се смета за поединечно одговорен за прекршување на меѓународното хуманитарно право (став 31);
- ▷ Во мирнодобско време или за време на војна, вооружените сили се под команда, пополнети со луѓе, обучени и опремени во согласност со одредбите на меѓународното право (став 34);
- ▷ Прибегнувањето кон сила при извршување на внатрешни безбедносни мисии мора да е сразмерно на потребите за спроведување. Вооружените сили целосно ќе се грижат да избегнат повредување на цивили или нивен имот (став 36);
- ▷ Употребата на вооружени сили не може да го ограничи мирното и законското остварување на човековите и цивилните права на граѓаните или да ги лиши од нивниот национален, културен, јазичен или етнички идентитет (став 37).

Извор: Кодекс на однесување на ОБСЕ, Дел VII и VIII. Види веб страница на ОБСЕ: [www.osce.org](http://www.osce.org)  
И веб страница на Кодекс на однесување на ОБСЕ: [http://www.osce.org/docs/English/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor\\_COD\\_65130](http://www.osce.org/docs/English/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130)

## Воена надлежност

Барањата за воена дисциплина се засновани врз одреден број услови кои произлегуваат од единствената природа на воената мисија. На пример, воената заедница има различен став кон кривично однесување од оној на граѓанска заедница. Граѓанскиот работник не подлежи на кривично гонење затоа што ќе ја напушти работата или нема добро да ја изврши работата. Работодавачот може да го отпушти



работникот поради лошо работење и да одбие да му даде препорака за друго вработување, но работодавачот не може да се обрати до кривичниот суд. Персоналот во службата, од друга страна, подлежи на кривично гонење доколку ја напуштат работата или пак нема да ја заврши задачата согласно посебните стандарди и барања. Ваквото однесување не само што претставува занемарување на должноста, туку ја загрозува безбедноста и добробитот на другиот воен персонал. Други примери на воени повреди кои не постојат во граѓанското општество се вработување со измама, дезертирање, отсуствување без дозвола, движење во непознат правец, непочитување на претпоставени офицери, буна, помагање на непријателот и спиење на должноста.

Ова прашање е од исклучително значење за тоа кои кривични дела треба да подпаднат под воена надлежност а кои под граѓанска надлежност. Во начело, воените судови треба да се користат на рестриктивен начин, и надлежноста на граѓанските судови треба да преовладува колку што е можно повеќе. Воената надлежност треба да се ограничи само на оние кривични дела сторени за време на извршување на воени функции, а воените закони треба да се преклопуваат со граѓанскиот кривичен закон што е можно помалку.

Битно е да се истакне дека во повеќето земји воените судови не се дел од судството туку се административни трибунали во областа на вооружените сили, како дел на извршната власт. Ова значи дека воените судии честопати не се именуваат согласно уставните одредби и барања за именување на судии. Меѓутоа, од основно значење е да се има предвид дека судството треба да ги надгледува воените судови во сите предмети. Во повеќе земји ова се прави преку формирање на граѓански апелациони судови како постапка за обжалување за воената надлежност.

## Што може да сторите како парламентарец

### Обезбедете:

1. Воениот персонал да даде заклетва за лојалност кон уставот, владеењето на правото и институциите на државата, но не кон поединци;
2. Да се унапредува едукацијата за клучните вредности и норми на демократија, граѓански права и хуманитарно право, како стандарден дел од воената обука;
3. На воените офицери да не им се дозволи да бидат членови на парламентот;
4. Изборот на нови војници и офицери да се врши врз основа на професионални критериуми;
5. Да се легализира должноста на воените лица да не почитуваат нелегални (криминални) и насилни наредби;
6. Воениот карактер да се карактеризира со спремно придржување, подржано со соодветни кодекси на однесување;



7. Способноста на воената надлежност да биде што е можно порестриктивна и одлуките на воените судови секогаш да може да се обжалат пред граѓанските кривични судови;
8. Безбедносните служби да даваат отчет - со законот и во праксата - пред секој од главните составни елементи на државата (видете предходно во оваа глава за поединечна отчетност на воените лица) и внатрешните механизми за одговорност на службите за безбедност да се пропишани со закон, дозволувајќи внатрешна ревизија за наводно лошо однесување и приговори од јавноста, и за казнување на оние кои се одговорни; контролирајте дали ваквите механизми се применуваат и се ефективни. Водете сметка парламентот да побара независни истраги и обезбедете осомничените да бидат повикани на одговорност;

### Граѓански права на воените лица

- ▷ Ограничете ги граѓанските права на воените лица со закон со цел да обезбедите (воена) подготвеност и политичка неутралност на службите.
- ▷ Меѓутоа, водете сметка дека секое органичување на граѓанските права треба директно да е поврзано со единствениот карактер и задачи на службите за безбедност, т.е. монопол на силата во општеството.
- ▷ Прифаќањето на ограничувањата на граѓанските права треба да се надомести со ефикасни начини за надомест на неправдата.

### Послушност

- ▷ Пропишете со закон дека воените лица, вклучувајќи ги и воените обврзници, имаат должност да не ги почитуваат нелегалните и неетичките наредби и наредби кои се спротивни на нормите на меѓународните човекови права и хуманитарното право.
- ▷ Обезбедете оваа должност да се применува преку дисциплинскиот систем во рамките на службите за безбедност.

### Злоупотреби и корупција

- ▷ Делувајте брзо доколку меѓу безбедносниот персонал се случат скандали или претераности, како што е корупција и насилство.
- ▷ Обезбедете да се спроведе целосна анкета и доколку е потребно, надлежното тело да одреди санкции и истите веднаш да ги примени.
- ▷ Донесете законодавство кое забранува воениот персонал и персоналот во другите служби за безбедност да се вработува на второ работно место или индивидуално или како група/организација да се занимава со комерцијална работа.

## Раководење со персоналот во секторот за безбедност

Работење во војска претставува занимање кое има посебни карактеристики како што се физички ризици, редовни преместувања, честа одделеност од семејствата, итн. Парламентарците треба да се свесни дека војската не е "само уште една друга работа". Правилното раководење со персоналот - вклучувајќи и правилно регрутирање, избор, пополнување со персонал, плата, едукација и систем за наградување - е од битно значење за развој на еден професионален сектор за безбедност кој се придржува кон демократските начела и го почитува владеењето на правото и граѓанската надмоќ.

Парламентите треба да го контролираат создавањето и одржувањето на професионалните служби за безбедност. Тие треба да обезбедат развивање и реализирање на планови за раководење со персонал кои ќе водат кон постоење на демократска и професионална работна сила. Тие исто така треба да следат дали државата кон воените лица се однесува како правичен работодавец во однос на платата, работните услови, надоместоците, пензиите, итн.

### Табела бр. 67

#### Раководење со персоналот: најважни точки за парламентарците

Парламентите треба да се информирани за следните точки од предлозите на владата во врска со раководењето со персоналот во службите за безбедност.

#### Прашања од општа политика

- ▷ Дали од парламентот е побарано да ја одобри политиката за раководење со персоналот во службите за безбедност, било како дел од годишниот предлог буџет или како посебен документ?
- ▷ Дали политиката за раководење со персоналот и политиката за структурата на силата е реална и исплатлива од гледна точка на буџетот и националната економија?

#### Јаки страни и општи услови

- ▷ Дали парламентот го одредува максималниот број на воени лица, како што се оние за вооружените сили, полицијата или разузнавачките служби?
- ▷ Дали парламентот одлучува за плафоните по ранг?
- ▷ Дали сите политики за раководење со персонал и се достапни на јавноста?



- ▷ Дали парламентот ги добива сите соодветни информации: вкупен број по ранг, плати, функции, годишни одмори, итн.?
- ▷ Дали политиката за реформа на сектор за безбедност води сметка за социјалните последици поради отпуштање на воени лица?

### Вработување и избор

- ▷ Дали сите работни места се достапни за секој граѓанин, вклучувајќи ги и жените, доколку тоа е пропишано со закон?
- ▷ Дали постои отворен систем за регрутирање на персонал за службите за безбедност, наспроти затворен систем за регрутирање, во кој само одредени сегменти од општеството може да конкурираат за работното место?
- ▷ Дали се користат професионални критериуми при избор на кандидати?
- ▷ Дали има доволно слободни работни места во службите за безбедност?
- ▷ Дали има висока стапка на отпаѓање по првичната селекција?

### Пополнување со персонал

- ▷ Дали во пракса се почитува основното начело дека воените лица треба да се регрутираат и да напредуваат врз основа на заслуги и квалитет?
- ▷ Дали постои систем за периодична професионална оценка?
- ▷ Дали овој систем е транспарентен, објективен и правичен?
- ▷ Дали службите за безбедност обезбедува можности за атрактивна и мотивирачка кариера?
- ▷ Дали на воените лица им е забрането да имаат друга работа за која се добива плата?
- ▷ Дали командантите имаат теренско искуство и дали служат во мировни мисии во странство?
- ▷ Дали министерот за одбрана (или друго соодветно министерство) се консултира со парламентот или соодветна парламентарна комисија во случај на именувања од висок ранг, како што е главен командант?

### Личен доход

- ▷ Дали платите на воените лица се доволно големи споредено со платите на другите професии, со што на службите за безбедност им се овозможува да се натпреваруваат со приватните компании на пазарот на труд?
- ▷ Дали платите се исплаќаат навреме?
- ▷ Дали воените лица се наградуваат врз основа на залуга и квалитет?
- ▷ Дали стварната работа на воените лица влијае врз нивниот личен доход?
- ▷ Дали системот за плати е транспарентен за неговите корисници и за општата јавност?
- ▷ Кои се грижите околу системот за пензионирање и пензии?
- ▷ Дали планот за пензионирање задоволува во однос на платите и бенефициите на едно лице во служба? Што добиваат или губат лицата во служба кога ќе се пензионираат?

## Што може да сторите како парламентарец

### Задачи и големина на безбедносната работна сила

- ▷ Обезбедете задачите доделени на вооружените сили, како и големината на работната сила да одговараат на националните економски ресурси.

### Личен доход на безбедносната работна сила

- ▷ Обезбедете платите на воените лица да се економски издржливи а истовремено да се што е можно поконкурентни на пазарот на трудот и доволни да обезбедат пристojно живеење.
- ▷ Обезбедете платите да се исплатуваат редовно.
- ▷ Водете сметка дека несоодветни плати може да ги направат неатрактивни службите за безбедност и да ги обесхрабрат потенцијалните квалификувани воени лица.
- ▷ Водете сметка дека во дадена средина неадекватното ниво на плати и/или нередовна исплата на истите може да доведе службите за безбедност да прибегнат кон корупција па дури и изнуда и насилство.
- ▷ Финансиските предности и привилегии на воените лица и нивните лидери не треба да се такви што ќе поттикнуваат постојан интерес и ќе ги охрабруваат службите за безбедност да бараат и да го одржуваат политичкото влијание. Тие треба да и се познати на јавноста и да се урамнотежени со финансиските предности и привилегии што им се нудат на другите владини службеници. Привилегиите треба да се доследни на единствените услови и ризичната работа што се бара од воените лица во оперативните области.
- ▷ Обезбедете да има план за пензионирање кој задоволува.

# Воена обврска и слобода на уверување

Уставите на речиси сите држави вклучуваат одредба дека одбраната на државата е должност и морална одговорност за секој граѓанин. Во некои држави оваа должност е задолжителна со закон преку служење на воен рок со цел секој граѓанин да се подготви да служи во вооружените сили секојпат кога националната влада тоа ќе го смета за неопходно. Служењето на воен рок, задолжителна воена служба за граѓаните (претежно мажи) честопати се пропишува во уставот и секојпат е покриена со закон кој одредува:

- ✓ Које одговорен за задолжителен воен рок
- ✓ Времетраењето на воениот рок
- ✓ Одложување/ослободување
- ✓ Постапка на регрутирање
- ✓ Постапка за избегнување од регрутирање, и
- ✓ Минималната и максималната возраст

Покрај тоа, повеќето земји во законот го вклучуваат правото да се одбие носење на оружје, т.е. одбивање поради уверување и алтернативна служба.

## Корист и пожелност од воената обврска

Повеќето земји продолжуваат да имаат армија со воена обврска. Една од значајните причини е дека на воената обврска гледаат како на корисен елемент на демократијата и националната култура. Сепак, денес воената обврска се оспорува во земјите во светот. Расправата што се води ја доведува во прашање корисноста и пожелноста од воена обврска во модерна армија поради новата природа на воените конфликти. Неколку земји веќе ја укинале или планираат да ја укинат воената обврска во блиска иднина. Франција, земја која ја “измисли” воената обврска во модерната историја, ја укина во 2001. Некои предвидуваат крај на масовна армија и дека таа ќе се замени со целосно доброволни сили кои се мали, со висока технологија и мобилни.

Табела бр. 68

## Воената обврска во светот

Одговорност за воена обврска: во повеќето земји воената обврска започнува на возраста од 18 години, додека во некои земји тоа е на 16, 17, 19 или 20. Денес неколку земји примаат жени како воени обврзници.

Должина на воената обврска: Таа вообичаено трае од шест месеци до најмногу три години.

Одбивање поради уверување и алтернативна служба: приближно половина од сите земји прифаќаат лица кои одбиваат поради слобода на уверување и наместо тоа имаат алтернативна служба.

Во повеќето случаи, одбивањето да се служи воената обврска се казнува со затвор.

*Извор: Извештај на Генералниот секретар изготвен согласно резолуцијата на Комисијата 1995/83, УНХЦР, Р/ЦН.4/1997/99*

## Позитивни и негативни аспекти на воената обврска

Кога вршат анализа на позитивни и негативни аспекти на воената обврска, парламентарците може би ќе сакаат да го имаат предвид следното:

### Зошто да остане воената обврска?

- ✓ Воената обврска честопати е поврзана со идеата за демократија бидејќи таа е законска обврска и морална одговорност за секој (претежно машки) граѓанин и бидејќи ги става во иста положба сите на кои таа се однесува: сите имаат обврска да служат воен рок без оглед на класата, верата или расата; во некои земји оваа обврска е независна од полот, бидејќи воената обврска се однесува подеднакво како на мажите така и на жените.
- ✓ Војниците кои служат воен рок се исто така граѓани во униформа и нивното присуство помага да се спречат вооружените сили да станат држава во држава. Затоа воената служба може да се смета за демократска врска помеѓу општеството и вооружените сили.
- ✓ Општо земено, армиите во кои се служи воената обврска се поефтини од целосно доброволните армии со оглед на тоа дека платата на војниците кои служат воен рок е далеку пониска од платата на војници доброволци.
- ✓ Воената обврска спојува луѓе од сите слоеви и места во општеството. Војниците кои служат воен рок на тој начин носат во вооружените сили разновидност во образовната професија и работно искуство, сметано од сметководител или инженер па се до водоводчија или земјоделец. Вооружените сили може да ги користат овие образовни квалификации за размена на работно искуство, дури и за време на мировни мисии - доколку војниците кои служат воен рок се вклучени во нив - во кои вооружените сили придонесуваат за градење на инфраструктура и институции во пост-конфликтните земји.

## Зошто да се престане со воена обврска?

Студијата што ја направивме за воената обврска во светот укажува на следните главни причини за престанок на масовна армија а со тоа и со системот на воена обврска:

- ✓ Во изминатите 25 години, особено после Студената војна, вооружените сили на многу земји станаа помали и ова доведе до потреба од помал број на воени обврзници кои ќе служат во армијата (ова понекојпат води кон јавно незадоволство околу неправедно зголемување на товарот од воената обврска). Земјите од евро-атланската област ги намалија своите армии. Земјите во Африка и Азија се чини дека имаат помала корист од распределбата на добивката поради намалување на нивните војски после Студената војна.
- ✓ Вооружените сили се повеќе стануваат професионални и зависни од модерната технологија. Честопати има потреба од долготрајна обука пред да може војниците да се оспособат да ракуваат со системи на сложено, модерно оружје. Со оглед на тоа што воените обврзници обично не служат доволно долго за да се запознаат со овие системи, армиите се повеќе се потпираат врз професионалните војници доброволци.
- ✓ Мировните мисии не само што бараат основни воени вештини туку и способност за преговарање и други способности. Многу воени обврзници служат пократко време за да можат да се стекнат со ниво на способност и искуство неопходно за извршување на комплексни мирнодобски операции во пост-конфликтните општества.
- ✓ Во некои земји, уставот го ограничува користењето на воени обврзници за одбрана на националната територија, и со закон забрануваат војници кои служат воен рок да се распоредуваат во странство.

### Табела бр. 69

## Вознемирување на воените обврзници

Во воената служба честопати постои неформална хиерархија помеѓу младите и старите воени обврзници. Ваквата неформална хиерархија е битна бидејќи постарите воени обврзници ги учат помладите воени обврзници на правилата и традициите на војската. Тоа придонесува за социјалната структура на војската. Меѓутоа, во многу случаи постарите воени обврзници ја злоупотребуваат неформална хиерархија за своја приватна корист, со тоа што ги присилуваат помладите воени обврзници да ги вршат нивните должности и цели и ги вознемируваат. Доколку не се доволно контролирани од офицерите, ова неформална хиерархија може целосно да излезе надвор од контрола и да дојде до ситуација кога младите воени обврзници се соочени со вознемирување, физичко насилство и заплашување. Според Европскиот совет на организациите на воени обврзници (ESSE), вознемирувањето е еден од главните проблеми на младите воени обврзници, кое понекојпат доведува до тешки повреди кои понекојпат оставаат трајна повреда па дури и смрт или самоубиство. Со цел да се заштитат воените обврзници и угледот на воената служба, офицерите треба да го спречат вознемирувањето со употреба на стриктна контрола. Покрај тоа, внатрешните и надворешните институции за контрола треба да преземат законски акции кај екстремни случаи за да го вратат владеењето на правото во воената служба.

*Извор: Илона Кис, Права на воени обврзници во мирнодобско време, 2001 година ; на веб-страница [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) и ECCO (види Црна книга за права на воени обврзници во Централна и Источна Европа, 1996, на <http://hs4all.nl/~ecco/>)*



## Одбивање поради уверување (ОУ) и алтернативна служба

Некои луѓе ја одбиваат должноста да ја бранат татковината поради други морални императиви како што е религијата (“ти нема да убиваш”) или личното уверување (ненасилство). Како последица на тоа, не е невообичаено овие луѓе да трпат сериозни казни, вклучувајќи и смртна казна поради тоа што ги одбиваат наредбите на државата.

Во текот на последната половина од изминатиот век, се појави и широко се прифати идејата за правото да се одбие приклучување кон вооружените сили и да се носи оружје; во одредени земји таа се вгради и во законот. Овој тренд се појави истовремено кога во некои земји се укина задолжителната воена служба (Британија, Германија, Ирска, Холандија, Белгија, Луксембург, Франција, Шпанија, Италија и Португалија).

Лицата кои одбиваат поради уверување (ОУ) може да се дефинираат како луѓе кои се спротиставуваат да носат оружје или кои се противат секаков вид воена обука или служба. И покрај тоа што сите овие лица го имаат ваквиот став врз основа на совест, за ваквите уверувања може да имаат различни верски, филозофски или политички причини.

## Парламентарна одлука

Со оглед дека случаите на ОУ стануваат се почести, парламентарците од некои држави одлучија да донесат закон под кои услови граѓаните кои се повикуваат на воена служба би можеле да ја избегнат оваа обврска. Ова е случај со САД и сите влади во Западна Европа, со Грција која последна го призна овој статус на ОУ во 1997.

Во државите каде ОУ не се признати, тие најчесто се изложени на гонење по основ на дезертирање или предавство, па се до кривични дела кои обично повелкуваат многу високи казни. Во други земји постои посебна криминална категорија (“упорна непослушност”) и обично е внесена во воените закони.

## Да се признае како ОУ: кој одлучува и врз која основа?

Процедурата некој да се категоризира за ОУ обично вклучува објаснување за тоа како лицето дошло до таквото уверување, начинот на кој тоа влијаело врз неговиот живот и како тоа се разидува со воената служба. Одлуките за тоа дали да се прифати ОУ статут на еден регрут обично ги донесува комисија која потпаѓа под министерството за труд (Швајцарија, Бугарија), Министерството за внатрешни работи (Словенија) или Министерството за Правда (Хрватска).

## ОУ како човеково право

Во април 2000 година, согласно начелата изнесени во Резолуцијата 1998/77, Комисијата за човекови права на Обединетите нации едногласно ја усвои Резолуцијата 2000/34 за признавање на правото на секој поединец да одбие воена служба по основ на уверување

како легитимно остварување на правото на слобода на мислата, совеста и религијата, како што е опишано во Универзалната декларација за човекови права и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права. Во 1993 година, Комисијата за човекови права на ОН веќе прифати дека ОУ е право кое произлегува од членот 18 на Пактот “дотолку што обврската да се употребува смртоносна сила може сериозно да се коси со слободата на уверување и правото да се изрази вера или верување”. Комисијата на ОН понатаму изнесува дека “кога ова право е признаено со закон или пракса, нема да постои разлика меѓу лицата кои одбиваат поради уверување врз основа на природата на одреденото верување; исто така, нема да постои дискриминација против оние кои одбиваат поради уверување да извршуваат воена служба. “

#### Табела бр. 70

### Резолуција 1998/77 на Комисијата за човекови права на ОН: Одбивање на воена служба поради уверување

Комисијата (..)

*Имајќи предвид* дека во Универзалната декларација за човекови права и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права е утврдено дека секој има право на живот, слобода и безбедност на личноста, како и право на слобода на мислење, совест и религија и право да не се биде дискриминиран, (..)

*Признавајќи* дека одбивањето воена служба поради уверување произлегува од начела и причини на совеста, вклучувајќи и длабоко уверување, кои произлегуваат од верски, морални, етички, хуманитарни или слични причини, (..)

1. *Обрнува внимание* на правото на секој да се противи на воена служба поради уверување како легитимно остварување на правото на слобода на мислата, совеста и религијата, како што е зацртано во член 18 од Универзалната декларација за човекови права и член 18 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права;
2. *Го поздравува* фактот дека некои држави ги прифаќаат барањата на одбивање поради убедување како валидни без да направат испитување.
3. *Ги повикува* сите држави кои немаат таков систем да формираат независни тела за донесување одлуки со задача да утврдат дали во дадени случаи одбивањето поради убедување е вистинско, водејќи сметка со барањето да не се прави дискриминација помеѓу лицата кои одбиваат поради уверување врз основа на природата на даденото уверување.
4. *Ги потсетува* државите кои имаат систем на задолжителен воен рок, во кој ваквата одредба се уште не е пропишана, да ја пропишат со цел на лицата кои одбиваат поради уверување да им се обезбедат различни форми на алтернативна служба кои се компатибилни на причините за одбивање поради уверување, од неборбен или цивилен карактер, во интерес на јавноста, кои нема да се од казнива природа;
5. *Нагласува* дека државите треба да ги преземат неопходните мерки да се воздржат од затворање и постојано казнување на лицата кои одбиваат поради уверување заради неизвршување на воената служба, и ги потсетува дека никој нема да подлежи на казна или ќе се казни за повреда за која веќе бил осуден или ослободен согласно законот и казнената постапка на секоја држава; (..)

Резолуција 1998/77, УНХЦР

## Алтернативна служба

Повеќето од оние држави кои го признаваат статусот на ОУ, пропишуваат со закон дека како алтернатива на воената служба се врши национална служба. Алтернативната служба може да биде во две главни форми:

- ✓ Да се служи во вооружените сили без да се носи оружје;
- ✓ Да се работи во институции за социјална грижа како што се болници, центри за дневна нега, институции за хендикепирани лица, итн. а понекојпат и во невладини организации или меѓу-владини организации.

Алтернативната служба обично е подолга од воената служба. На пример, во Франција порано беше 20 месеци, додека воената служба беше само 10; во Австрија таа е 12 месеци, додека воената служба само седум; во Бугарија таа е 24 месеци, додека воената служба е само помеѓу шест и девет месеци.

Табела бр. 71

### Алтернативна служба: случајот на Швајцарија

Швајцарија е една од неколкуте западноевропски држави во која се уште има воена обврска. Тоа е регулирано со Уставот (член 59.1), Законот за воено организирање од 1995 година и Законот за воена служба од 1995 година. Тој важи за сите мажи на возраст од 20 до 45 години, а за повисоки рангови до 55. Воената служба трае три недели секоја втора година, плус годишна вежба на стрелање.

Законот за алтернативна служба од 1996 го признава правото на одбивање поради уверување од етички, морално-филозофски и верски причини. Министерството за индустрија и труд ги прима барањата по кои одлучува тричлена Комисија избрана од 120 комесари регрутирани преку огласи во весници. Околу пет проценти од оние кои се на возраст за воена обврска се регистрираат како ОУ. Оние на кои не им се признава правото да се признаат како ОУ, а сепак одбиваат воена обврска може да се соочат со затвор од четири до пет месеци.

ОУ треба да служат цивилна служба наместо воена служба. Таа се состои од 450 дена служба во јавно или приватно тело кое му служи на јавниот интерес. Може да се извршува во болници, младински центри, истражување на универзитети, шумарство, итн.

*Извор: Европско биро за одбивање поради уверување (EVSO).*

# Што може да сторите како парламентарец

## Со или без воена обврска?

- ▷ Внимателно избалансирајте ги сите кои се за или против во вашиот национален контекст.
- ▷ Во врска со ова, водете сметка за индикативните елементи дадени во оваа глава и видете до кој степен тие се однесуваат на вашиот национален контекст.

## Воени обврзници изложени на грубо или понижувачко однесување

- ▷ Делувајте брзо доколку добиете известување дека некој воен обврзник е изложен на злоупотреба, вознемирување или насилство.
- ▷ Обезбедете да се направи целосна истрага и, доколку треба, надлежното тело да одреди санкции и истите да ги примени веднаш.
- ▷ Доколку во вашата земја се уште не постои јавен правобранител за одбрана, размислете за тоа да се формира таква институција и да и се даде овластување да работи на прашања кои се однесуваат на грубо или понижувачко однесување кон воените обврзници.

## Статус на ОУ

- ▷ Проверете го правниот статус на ОУ во вашата земја и доколку е потребно размислете околу преземање на акции тој да се заштити со закон или да се подобри постојното законодавство.
- ▷ Во овој контекст, бидете сигурни дека сте добиле најнови информации за тоа каков е приодот по ова прашање и законското и практичното решение во другите земји.

## Алтернативна служба

- ▷ Проверете во вашата земја дали алтернативната служба е пропишана со закон и доколку е потребно размислете околу преземање на акција таа да се дефинира со закон или да се подобри постојното законодавство.
- ▷ Во овој контекст, бидете сигурни дека сте добиле најнови информации за тоа каков е приодот по ова прашање и законското и практичното решение во другите земји.

Дел VIII

## Материјални ресурси:

Остварување на ефективен надзор  
на трансферот и набавката на оружје



# Набавка на оружје и воена опрема

Политиката за набавка треба да произлегува од "повисоките" планови и политика како што е националниот концепт за безбедност или стратегијата за одбрана. Треба да се испита целата побарувачка за ново оружје или воена опрема водејќи сметка за нејзиното влијание и значење за националната безбедносна политика.

Националниот безбедносен концепт помага да се постигне стабилност во процесот на раководење со одбраната и ја зголемува предвидливоста при долгорочното креирање на одбрамбената политика. Од основно значење е националната одбрамбена политика да е во согласност со ресурсите издвоени за одбрамбениот сектор и да одржува рамнотежа помеѓу секторот за безбедност и општеството.

## Транспарентност во набавката на оружје

Во секоја консолидирана демократија активностите околу изготвувањето на буџетот општо земено, особено набавката на оружје мора да се транспарентни и да се даде отчет пред јавноста. Од гледна точка на јавна одговорност, треба да постои една рационална врска помеѓу политиката, плановите, буџетите и набавката на оружје. Ова никој не го зема здраво за готово. За жал во повеќето земји парламентот има ограничено право на глас, доколку воопшто го има, кога станува збор за набавката на оружје.

Кога се издвојуваат средства или се одобрува набавка, од битно значење е парламентот да ја провери легалноста на таквата операција, особено имајќи ги предвид меѓународните прописи или спогодби за ограничување на производството, трговијата или на одредени видови оружје, како што се Договорот за непролиферација (1968), Конвенцијата за забрана на употреба, стварање залихи, производство и трансфер на против пешадиски мини и нивно уништување од Отава (1997), резолуциите на Советот за безбедност на ОН, итн.

Парламентарците може да се соочат и со тешкотии поради тоа што пресметувањето на трошоците за голема одбрамбена опрема во период на повеќе години е доста комплексна работа. Во врска со ова пост-конфликтните земји или земјите во развој се особено осетливи на домашните или надворешните добавувачи на оружје кои, по дефиниција, се заинтересирани да ги продаваат нивните производи по што е можно подобра цена и не се грижат околу барањата за демократска контрола.

Од таа причина парламентарците имаат интерес да формираат посебни комисии или под-комисии кои се занимаваат со набавка на оружје. На тој начин тие може да го подберат процесот за набавка на оружје и да ја присилат извршната власт да поднесува одговорност пред народот.

Проблемот за парламентарците е во тоа што владите неволно сакаат да даваат бројки кои се однесуваат на имањето или потребата да се купи големо конвенционално оружје (авиони, оклопни возила, артилерија, наведувачки и радарски системи, ракети и воени бродови) и, во поголема мерка, тие се дури и помалку спремни јавно да изнесат колку поседуваат помали категории на мало оружје (со калибар помал од 100 мм), кое е познато како мало и лесно оружје.

Кога ќе започне со процесот за набавка на оружје, во идеална ситуација владата работи заедно со парламентот со цел преамбициозниот план за набавка на оружје да не предизвика финансиски товар за државата на долгорочна основа. Програмите за набавка на оружје треба да се стават во контекст на другите јавни приоритети. Затоа, во процесот на донесување одлуки треба да се земат предвид не само воените приоритети туку и другите приоритети. Парламентот мора да го процени влијанието и финансискиот товар што ќе го има општеството од набавката на оружје.

**Табела бр. 72**

### **Зошто парламентарците треба да се грижат околу набавката на оружје**

- ▷ Станува збор за јавни средства
- ▷ При одлучување околу системот за оружје не станува збор само за техничка експертиза и безбедност, туку и одлучување дали парите треба да се потрошат за “путер или пушки”, и доколку треба да се потрошат на “пушки”, тогаш какви “пушки”, колку и зошто.
- ▷ Набавката на оружје не треба да резултира во финансиски товар за земјата, краткорочно и долгорочно (вклучувајќи ги и вкупните трошоци за време на користењето на оружјето);
- ▷ Парламентарната контрола треба да ги балансира расходите за оружјето наспроти потребите на социјалниот сектор.
- ▷ Со транспарентни процеси за набавка на оружје, со поднесување на одговорност пред парламентот, се избегнува корупцијата, фрлањето и злоупотребата на јавните средства.
- ▷ Парламентарната и јавната контрола може да доведат до намалување на опасноста за една регионална спирала за набавување на оружје.

### **Дали посебните околности ја оправдуваат тајноста?**

Начелата на добро владеење, особено транспарентноста, мора да го водаат секој аспект од јавното креирање на политиката, вклучувајќи ги и оние кои се однесуваат на продажбата и набавката на оружје. Затоа постои потреба да се испитаат кои се тие посебни околности што можат процесот на донесување одлуки за одбраната да го направат исклучок и да ја оправдаат потребата од тајност.

Смерниците за продажба и набавка на оружје треба да се засноваат врз начелата на транспарентност и јавна одговорност. Причините за тајност во процесот на донесување одлуки кои ги бара примателот или земјите кои снабдуваат оружје мора јасно да се наведат. Доколку ваквите потреби водат кон можност во зделката да влезе корупција, тогаш и двете страни треба да ги идентификуваат овие ризици и да се одредат мерки ова да се избегне.



Табела бр. 73

### Слабата или нејасна политика за набавка на оружје или процесите за набавка со голема доверливост може да доведат до ...

- ▷ Недоволно испитување на оправданоста за набавка на системи на оружје;
- ▷ Неефикасност на владините одлуки со нездрави последици за националната и регионалната безбедност;
- ▷ Вознемиреност во соседните земји;
- ▷ Корупција при набавката на оружје и во сите видови одлуки поврзани со воените набавки;
- ▷ Сериозно нанесување штета на довербата на јавноста во вооружените сили, која како резултат на тоа може да се дискредитира и да биде предмет на непотребни контроверзности.

### Разумно донесување одлуки за набавка

Кога се купуваат системи на големо оружје, во процесот на одлучување треба да се идентификуват и интегрираат методи кои се однесуваат на следните аспекти:

- ✓ Процесите за оценка на заканата;
- ✓ Долгорочниот процес на градење капацитети на одбраната;
- ✓ Идентификување на материјалната потреба за нова опрема;
- ✓ Обезбедување на технички квалитет и процеси за ревизија на работењето по набавката;
- ✓ Трошоци за целиот животен век, вклучувајќи и одржување, модернизирање, итн.
- ✓ Проценка на понудите за надомест и на предностите.

Со воведувањето на процес за парламентарно следење и ревизија на сите овие фази ќе се намалат можностите во системот за донесување на одлуки да се појави злоупотреба, проневера. Со цел да се врши ефективна контрола, парламентарците треба да бараат од владата постојано да ги информира за сите фази од процесот за набавка на оружје. Исто така, парламентарците треба да имаат право да одлучуваат за сите договори за набавка. Парламентот на Холандија е пример за законодавство кое ги следи сите фази во процесот на донесување одлуки за набавка (види табела 74).

Табела бр. 74

## Холандската политика за набавки во одбраната: димензија на парламентарен надзор

Холандија има долга и солидна традиција и пракса за стриктен парламентарен надзор врз набавките за одбрана. Во начело, сите одлуки за набавка кои се поголеми од 25 милиони евра (грубо еднакво на 25 милиони долари) мора да поминат низ парламентот. Средството за ова е така наречената процедура за купување. Владата (во пракса Државниот секретар за одбрана во чие портфолио се наоѓа материјалот за одбрана) испраќа писмо што се избира од четирите вида (А, Б, В, Г), во зависност од фазата на купување. Без да одиме во детали, во основа различните фази се однесуваат на барањето за нов систем на оружје (или дополнување на постојното) па се до конкретен предлог да се купи системот X од производителот Z.

Парламентот е во состојба да врши влијание врз одлуките во секоја фаза од процесот на купување. Така, кога владата ќе ја наведе потребата за замена или купување (за предложениот број на системи што треба да се купат), парламентот може да ја оспори или дополни. Конечната одлука за набавка (за извршување) може исто така да се оспори или дополни, иако во пракса ова не се случува често. Во поголемиот дел врз намерите на владата за време на целиот процес влијаат четирите писма (А, Б, В и Г) за кои се води расправа во парламентот.

За големи проекти кои го надминуваат износот од 100 милиони евра воспоставена е посебна процедура ("Големи проекти") која вклучува повеќе детали и почесто доставување на извештаи до парламентот. Типичен пример за ова е намерата на владата на Холандија да учествува во развојната фаза авионот Бомбардер за заеднички удар, американски наследник на Ф-16. Но постојат и други големи проекти, на пр., Воздушната мобилна бригада.

Општо кажано, се чини дека сегашната ситуација во Холандија се смета за задоволителна. Се водат расправи околу финансискиот праг и мудроста за детален парламентарен надзор на процесите кои понекогаш се доста технички. Во оваа рамка, се покренуваат прашања за квалитетот и независноста на владините информации и потребата да се има "против-докази", на пр. од страна на независна институција. На крајот, честопати се расправа за улогата на индустријата и лобистите и нивниот пристап до членовите на комисијата за одбрана. Сепак, во овој поглед нема некои големи инциденти, а не станува збор за скандали.

*Извор: Јан Хоекман, поранешен член на парламент, Холандија, 2002.*

## Што може да сторите како парламентарец

### Контрола врз набавките на оружје

- ▷ Парламентарниот надзор врз потребите од набавки на оружје треба да се утврди со закон.
- ▷ Обезбедете парламентарниот надзор врз безбедносниот сектор да биде целосен и да ги опфати сите аспекти од набавките, особено обрнувајќи внимание на:



- Безбедносните потреби;
- Регионалните политички последици во однос на веројатноста од негативни реакции кои ќе доведат до регионална трка во вооружување;
- Товарот за буџетот (долгорочен и краткорочен), и
- Ефектите врз националната индустрија во приватниот и јавниот сектор.

### Транспарентност и одговорност во набавките на оружје

- ▷ Обезбедете парламентот да го има зборот во процесот на набавки на оружје и воена опрема.
- ▷ Побарајте на парламентот или на надлежната комисија, во зависност од потребата, да и се доставува соодветен, детален, ажуриран извештај за својствата и техничкиот квалитет на големото конвенционално оружје (авиони, оклопни возила, артилерија, радарски и наведувачки системи, ракети и воени бродови) и малите категории оружја (со калибар помал од 100 мм), како и оправданоста за купување нови.
- ▷ Обезбедете на парламентот да му се достави долгорочен концепт за градење на капацитетите за одбрана.
- ▷ Обезбедете, дека прашањата кои се однесуваат на тајноста во една зделка за набавка треба да ги разгледува и ги разгледува парламентот или надлежната комисија преку законодавен процес кој обезбедува одговорност а истовремено обезбедува и воена тајност.

### Анализа за влијанието на набавките

- ▷ Анализирајте ја доследноста на планот за набавка со безбедносната политика;
- ▷ Обезбедете парламентот да го проучи и процени финансискиот товар од набавката на оружје во споредба со другите јавни потреби и социјални предности, со цел да се спречи дебаланс кој ќе влијае врз развојот и економската и социјалната стабилност на земјата.
- ▷ Користете парламентарна процедура за да спречите преамбициозни одлуки за набавка на оружје. Парламентите треба да обезбедат рационалност во плановите кои нема да доведат до воено оптоварување на земјата на долгорочна основа.

### Ревизија на набавките

- ▷ Следете ја конзистентноста на одбрамбената политика и плановите, буџетот за одбрана и вистинските расходи за оружје и воена опрема;
- ▷ Направете ревизија на перформансите на системите за оружје по набавките, откако е реализиран договорот (најмалку три точки од фазите на животниот век на оружјето)

### Парламентарна комисија за набавки

- ▷ Доколку не постои комисија или под-комисија за набавка на оружје, формирајте таква, и на тој начин зголемете го значењето од поврзување меѓу планирањето на политиката, финансиското планирање и ревизијата, одбрамбената индустрија и истражувањето и развојот.
- ▷ Во врска со ова, барајте и проучувајте ги информациите за препораките, процедурите и резултати на сличните тела во другите парламенти.
- ▷ Обезбедете вашето парламентарно тело да е во состојба да има пристап до, и да користи стручни совети.

## Трговија и трансфер на оружје

Парламентите имаат многу важна улога во надзорот врз трговијата со оружје и на трансферот на оружје. Правилата и процедурите за набавка на оружјето мора да се доследни на оние кои се опишани во националните закони за набавки, националниот буџет и Законот за финансии или законите за договорите и решавањето на спорови. Основните карактеристики на политиката за трговија и трансфер на оружје и законска рамка треба да се засноваат врз принципите на транспарентност и одговорност.

### Табела бр.75

#### Трансфер на оружје: дефиниција

Општо земено, под трансфер на оружје се подразбира покривање на сите активности во кои учествуваат државни и недржавни актери, со цел да купи или продаде оружје. Трансферот на оружје вклучува продавање или тргување, купување или набавка, како и донација на оружје.

## Национална политика за трговија и трансфер на оружје

Владата мора да одреди политика и законодавство за продажба на оружјето кои мора да се достават до парламентот на одобрување. Политиката треба да ги дефинира водечките принципи за конвенционалната продажба на оружје и таа треба да се развие имајќи предвид особено следното:

- ✓ Увозот и извозот на конвенционалното оружје треба да подлежи на набљудување од соодветната парламентарна комисија(и);
- ✓ Правилата за трговија на оружје треба да се доследни на принципите на Повелбата на ОН, меѓународното право или ембаргото за оружје на ОН, а исто така треба да ги земат предвид економските, политичките, етичките и безбедносните интереси на државите кои набавуваат оружје;
- ✓ Принципот на транспарентност во процесот на донесување одлука да обезбеди интегритет и професионална одговорност;
- ✓ Да се донесе закон за механизми за спречување на практиката на неетичко продавање, врз основа на ОН и други соодветни препораки, најдобрата практика во другите земји; добавувачите и примателите треба да формулираат кодекс на интегритет.
- ✓ Парламентот треба да е во состојба да утврди дали природата и типот на продаденото оружје одговара на одбрамбените потреби на земјите приматели, како што е одобрено од парламентот на таа земја.

- ✓ Парламентите на земјите снабдувачи на оружје треба да се во состојба да утврдат дали земјите приматели ги почитуваат човековите права и основни слободи и имаат ефективни процеси за одговорност при донесување на одлуки набавка на оружје;
- ✓ Парламентот треба да утврди дали постои веројатност дека продажбата на оружје ќе го загрози мирот, ќе ги зголеми регионалните тензии или вооружените конфликти, ќе генерира спирална продажба на оружје во регионот или ќе придонесе за регионална нестабилност поради воведување на дестабилизирачки системи на оружје, или количини на мало и лесно оружје; доколку парламентарните комисији за одбрана започнат регионален дијалог за заканиите по регионалната стабилност, прекумерната набавка и соодветната доверливост те која ќе доведе до корупција, станува предмет на регионална дебата.
- ✓ Треба да се утврдат механизми да се спречи оружјето продадено на една земја повторно да се извезе или пренамени за цели спротивни на условите наведени во сертификатот за увоз.

Парламентот треба да воспостави независна процедура за ревизија со статутарни овластувања, за да обезбеди националните процеси за продажба на оружје да подлежат на независен надзор. Ова мора да се изврши според начелата и упатствата од парламентот. Во Табелата бр.76 се дадени примери на меѓународни спогодби и правила на однесување за националните политики за трговија со оружје.

#### Табела бр.76

### Регионални аранжмани за трансфер на оружје

#### ▷ Европски кодекс на однесување

Советот на Европската унија на 8 јуни 1998 година, донесе Резолуција за европски кодекс на однесување. Оваа Резолуција имаше за цел да спречи проток на оружје од државите на Европската унија во нестабилните региони на светот каде што може да дојде до масовни повреди на човековите права. Државите членки на Европската унија ја усвоија оваа одлука откако беа изложени на притисок од околу 8 години од неколку невладини организации да усвојат политика за трговијата со оружје. Кодексот вклучува листа на осетливи дестинации и дава систем за верификување и следење на крајната употреба, како и систем на меѓусебно информирање и консултирање за давање и одбивање на дозволи за извоз.

Европскиот кодекс на однесување не е правно обврзувачки за државите членки, и не постои механизам да се сметаат за одговорни доколку не го почитуваат. Значи, останува на државите кои имаат постриктно законодавство за извоз да го ограничат извозот на извршители на повреди на човековите права и потоа да извршат притисок преку билатералниот механизам за консултации.



Кодексот содржи осум критериуми кои државите членки треба да ги исполнат при извоз на оружје:

- 1) " Почитување на меѓународните заложби на државите членки на ЕУ, особено санкциите донесени од Советот на безбедност на ОН (...)
- 2) Почитување на човековите права во државата на последна дестинација (...)
- 3) Внатрешната ситуација во државата на последна дестинација, како функција на постоење тензии или вооружени конфликти (...)
- 4) Државите членки нема да издадат дозвола за извоз доколку постои јасен ризик дека примателот ќе го употреби предложениот извоз агресивно против друга држава или со сила да оствари територијално побарување(...)
- 5) Националната безбедност на земјите членки и на териториите чии внатрешни односи се надлежност на државата членка, како и на пријателските и сојузничките држави (...)
- 6) Однесувањето на земјата купувач во однос на меѓународната заедница, особено во однос на нејзиниот став кон тероризмот, природата на нејзините сојузници и почитувањето на меѓународното право (...)
- 7) Постојењето на опасност дека опремата ќе биде пренасочена во државата купувач или повторно извезена под несакани услови (...)
- 8) Компатибилноста на извезеното оружје со техничкиот и економскиот капацитет на државата примател (...)"

Извор: <http://europa.eu.int>

### ▷ **Организацијата на Американските држави и трансфер на оружје**

Транспарентноста на трговијата со оружје за Америка се подобри кога 19 членки на Организацијата на американските држави (ОАС) потпишаа спогодба за трансфер на конвенционално оружје. Меѓу-американската Конвенција за транспарентност во набавката на конвенционално оружје, која беше усвоена за време на Генералното собрание во Гватемала Сити, бараше од потписничките да дадат информации за годишните извози и увози на големо оружје.

Според Член III, "Државите членки годишно ќе доставуваат извештај до депозиторот за нивните увози и извози на конвенционално оружје во текот на претходната календарска година, преку давање информации за увозот, за државата извозничка и за количината и видот на увезеното конвенционално оружје; и информации за извоз, за земјата увозничка и количините и типот на извезеното конвенционално оружје. Секоја држава може да го дополни поднесокот со дополнителна информација доколку смета за потребно, како што е описот и моделот на конвенционалното оружје (...)". Дополнително, државите меѓусебно се информираат за поседувањето на конвенционално оружје како резултат на увоз, национално производство и доколку не дошло до купување (Член IV).

Извор: <http://www.oas.org..2002>

## Почитување на меѓународните ембарга за оружје

Санкциите се средство на меѓународната заедница за сигнализирање на неодобрување на однесувањето на една држава, доколку таа држава го загрозува меѓународното право или меѓународниот мир и безбедност. Законската основа е дадена во Член 41 од Повелбата на ОН, со кој му се дозволува на Советот за безбедност на ОН да ги повика државите членки да преземат невооружена акција со цел да го вратат меѓународниот мир и безбедност. Од 1945 до 1990 година, Советот за безбедност на ОН вовеле санкции само кон две држави. Од 1990 година Советот за безбедност на ОН вовеле санкции вкупно 12 пати.

Во овој поглед, барањето за "сертификат за крајна употреба", во кој се наведува каде ќе заврши оружјето, може да биде корисно средство за парламентот како дел од процедурата за дозвола на трансфер на оружје. Сепак, постои многу голема злоупотреба вклучувајќи лажни сертификати за крајната употреба.

## Регистер на конвенционалното оружје на Обединетите Нации

Генералното Собрание, на 6 декември 1991 година, ја усвои Резолуцијата 46/36 L наречена "Транспарентност во вооружувањето", која бараше од Генералниот Секретар да формира и води универзален и недискриминаторски Регистер на конвенционално оружје во седиштето на Обединетите нации во Њујорк, во кој се ставаат податоци за меѓународните трансфери како и информација дадена од државите членки за воените фондови, набавката преку национално производство и соодветната политика.

Регистерот се состои од седум договорени категории на големо конвенционално оружје, кои опфаќаат борбени тенкови, оклопни возила, артилериски системи со голем калибар, борбени авиони, хеликоптери за напад, воени бродови и лансери на ракети. Тој ефективно работи од 1992 година. Генералниот Секретар редовно доставува извештаи до Генералното Собрание, кој се состои од податоци и информации што ги даваат 110 Влади за увозот и извозот на конвенционално оружје опфатено со Регистерот. Извештајот, исто така, вклучува информации што ги даваат Владите за набавки од националното производство и воени фондови. Види <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

## Потреба од "паметни санкции"

Генералниот Секретар на ОН обемните економски санкции ги нарече "тап инструмент". Тие не се секогаш ефикасни и честопати ги погодуваат соседните држави како и обичните луѓе во целните држави. Така, некои веруваат дека се потребни попаметни, потесно фокусирани санкции. Ембаргата за оружје се вид на паметни санкции, блиску до финансиските и ембаргата за патување. Цел на паметните санкции се режимот и владеечката елита на државата, и го поштедуваат обичниот народ или опозиционите сили во земјата. Сепак, паметните санкции се покажаа многу тешки за применување и не целосно успешни. Исто така, тие треба да се рафинираат и подобрат (види Табела бр.77).

Табела бр.77

## Да се направат санкциите за оружје помудри: Што може да сторат парламентите?

Парламентите на државите извознички на оружје треба да обезбедат постоење на следните барања:

- ▷ Законодавство, вклучувајќи и потребни административни упатства и прописи, со што повредувањето на ембаргото за оружје на ОН ќе се смета за кривична повреда;
- ▷ Меѓу-владина координација, која одредува водечко одделение за имплементација на ембаргото;
- ▷ Размена на информации и разузнувачки податоци меѓу владините сектори и помеѓу државите за да се идентификуваат сомнителните пратки, дестинации, транзитните рути или брокерите;
- ▷ Контрола на листите кои ги идентификуваат стоките под ембарго;
- ▷ Овластување за заплена на пратките кои видно го кршат ембаргото, наместо добрата да се вратат на местото на потекло;
- ▷ Одредби да се замрзнат или запленаат средствата добиени од нелегални пратки на оружје;
- ▷ Следење и верификување на пратките на оружје за кои постои можен ризик да се пренасочат.

Извор: засновано на веб страната на BICC [www.bicc.de](http://www.bicc.de), 2002

## Наследство од пост- студената војна: залихи и трансфер

Студената војна доведе до намалување на големината на армиите во целиот свет. Ова значеше дека милиони оружја беа непотребни и се сметаа за вишок. Недостатокот на доследно раководење со вишокот на оружје низ целиот свет резултираше со милиони парчиња оружје трансферирани од влада на влада, но, исто така, и од влади до недржавни групи на начин што оружјето избегна секаква јавна контрола. Јасно, многу од ова оружје потекнува од мрежите на украдено оружје, или е директно украдено од необезбедени арсенали.

Околу две петини од целото тргувано, главно неконвенционално оружје, во 1990-те години доаѓаше од вишокот залихи. Главна причина за постоењето на вишок оружје, како појава на меѓународна трговија со оружје во 1990-те години, е тоа што големите арсенали припаѓаа на поранешниот Советски блок кој наеднаш се ослободи од секоја централна власт. Со оглед на постојните тешки економски услови и големата расположивост со вишок оружје, постојните арсенали станаа извор на цврста валута која беше неопходна да се задоволат непосредните финансиски потреби. Од друга страна, исто така, точно е дека многу продажби беа организирани од криминални мрежи кои беа или не беа поврзани со политичкото раковоство. Меѓутоа, поранешниот Советски блок не беше единствениот што овој арсенал го конвертираше во продажба. Истото го правеа неколку развиени држави и држави во развој.



Табела бр.78

## Тргување со вишокот оружје: негативен секундарен производ на разоружувањето

"И покрај опаѓањето на трговијата со ново оружје, статистиката покажува рекордно ниво на трговија со вишокот старо оружје. Врз трансферот на овој вишок влијаеше комбинацијата на фактори на поттикнување и повлекување. Договорите за разоружување, прекините на огнот и намалено распоредување на трупи создадоа еден инвентар кој изнесуваше 165.000 ларчиња големо оружја во светот, од кое помеѓу 1990 и 1995 година над 18.000 се извезени или даде. За прв пат, во 1994 година, трговијата со вишок оружје беше поголема од трговијата со ново оружје. Се подостапиот вишокот оружје се тргуваше по пониска цена или бесплатно во рамките на програмите за помош. Ваквата трговија претставува проблематичен резултат на разоружувањето, која стасуваше до конфликтните области и поттикнуваше регионална трка во вооружување."

Извор: Херберт Вулф, 1998, [www.bicc.de](http://www.bicc.de)

Јасно е дека оние кои го примаа оружјето беа помалку просперитетни држави, кои обично имаат структура на послаб парламентарен надзор. За време на 1990-тите, најмалку 90 држави увезуваа вишок на големо оружје. Од особено значење е да се стави под стриктна контрола малото оружје и законодавството да ја задолжи владата и војската годишно да му доставуваат извештај на парламентот за нивното изгубено или украдено мало оружјеа или муниција. Треба да се преземат чекори фабриките за мало оружје да се претворат во фабрики за производство на невоени производи.

Петгодишното ниво на движење на глобалниот трансфер на оружје опадна во периодот од 1997-2001 година. Ова може се објасни главно поради намалувањето на пратките од страна на САД, која беше најголемиот снабдувач од 1997-2001 година и покрај тоа што од 1998 година нејзините испораки се намалија за 65%. Во тој период Русија беше вториот најголем добавувач. Зголемувањето на трансферите на оружје од 2000 до 2001 година од 24% ја направи Русија најголем добавувач во 2001 година. (извор: Годишник на SIPRI 2002).

Во 2001 година Кина беше најголемиот примател на оружје, после зголемување од 44% од набавката во 2000. Увозот на Индија порасна за 50%, со што таа стана третиот најголем примател во 2001 година.

Други главни приматели во периодот од 1997-2001 беа Саудиска Арабија, Тајван и Турција (извор: Годишник на SIPRI 2002).

Табела бр.79

## Пресметани бројки за трговијата со мало оружје

"И покрај тоа што обемот на производство на малото оружје во моментот е помал од оној за време на последните години на Студената војна, секоја година се уште се произведуваат милиони од овие оружја (...) Врз основа на пресметките (...), вредноста на глобалното производство на оружје, вклучувајќи и муниција, во 2002 година изнесуваше најмалку 4 милиарди американски долари. Во однос на обемот, се пресметува дека во 2000 година се произведени, грубо земено, околу 4.3 милиони парчиња ново мало оружје, (...) опаѓање за 30 проценти (споредено со просечната годишна бројка за време на Студената војна.)"

"И покрај тоа што понудата на ново мало оружје може би е во опаѓање (...), се чини дека побарувачката на пазарот е во експанзија"(...) Бројни компании речиси го утростручија бротот за помалку од две децении, од 196 во 1980-тите, до околу 600 денес."

(...) Присуството на нови и поголем број на компании и држави кои произведуваат мало оружје - и кои се спремни да продадат кому било, каде било и по секоја цена - значи дека сега на авторитарните влади, недржавните актери, терористи и криминалците им е полесно да добијат оружје кое е поново, пософистицирано и посмртоносно од кога било. Потребата од владина контрола врз производството на мало оружје стана итно прашање за меѓународната безбедност."

*Извор:Преглед на мало оружје 2001, Oxford University Press*

Табела бр. 80

## Програмата за акција на ОН против нелегалната трговија со мало и лесно оружје: фокални точки за парламентарците

" За да се спречи, прекине и искорени незаконската трговија со мало и лесно оружје (МЛО), државите учеснички на Конференцијата на Обединетите нации за незаконска трговија со мало и лесно оружје во сите негови аспекти (Јули 2001, Њујорк) усвоија голем број политички активности на национално, регионално и глобално ниво. Меѓу другото, тие се залажија :

### На национално ниво

- ▷ Да донесат, онаму каде што не постојат, соодветни закони, прописи и административни процедури за остварување ефикасна контрола на производството на МЛО во нивната област на надлежност, и на извозот, увозот, трансферот и повторниот трансфер на вакво оружје;
- ▷ Да ги идентификуваат групите и поединците кои се занимаваат со нелегално производство, трговија, складирање, поседување како и финансирање на набавка, или нелегално МЛО, и да преземат акција согласно националниот закон против овие групи и поединци;
- ▷ Да обезбедат производителите со лиценца да применуваат соодветна и сигурна изработка на секое МЛО како составен дел на производниот процес;



- ▷ Да обезбедат целосно и точно чување на податоците, колку што е можно подолго за производството, поседувањето и трансферот на МЛО под нивна надлежност;
- ▷ Да обезбедат одговорноста за целото МЛО да ја има државата и да се применат ефективни мерки за да се најде таквото оружје;
- ▷ Да се донесат и применат соодветни закони, прописи и административни процедури за да се обезбеди ефективна контрола над извозот и транзит на МЛО, вклучувајќи и користење на автентични сертификати за крајните корисници;
- ▷ Да ги вложат сите напори, без да се наштети на правот на државите повторно да го извезуваат МЛО кое предходно го увезле, да ја известат првата држава извозничка пред повторниот трансфер на ова оружје, во согласност со нивните билатерални спогодби;
- ▷ Да изготви соодветно национално законодавство или административни процедури со кои се се регулираат активностите на оние кои се занимаваат со брокерство на МЛО;
- ▷ Да преземе соодветни мерки против секоја активност која го прекршува ембаргото на Советот за безбедност на Обединетите нации;
- ▷ Да обезбеди уништување на конфискуваното, запленетото или собраното МЛО ;
- ▷ Да обезбеди вооружените сили, полицијата и секое друго тело овластено да чува МЛО да применуваат соодветни и детални стандарди и процедури во врска со раководењето и безбедноста на залихите на ова оружје;
- ▷ Да развие и имплементира, каде што е можно, програми за ефикасно разоружување, демобилизација и реинтеграција;
- ▷ Да ги согледа посебните потреби на децата погодени од вооружени конфликти (...)"

Извор: Оддел за разоружувањена ОН, веб страна <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002

Прашањето за транспарентноста и поднесувањето на одговорност за процедурите за контрола на извоз на оружје, кое се влоши поради гореспоменатите случувања после Студената војна, стана област за која се води значајна дебата во многу земји за тоа што може и треба да стори парламентот.

На Табела бр. 18 се дадени примерите на мерки преземени од страна на државите членки на ЕУ. Се поголемата свест за значењето на транспарентноста и одговорноста доведе до значајно подобрување во парламентарниот надзор на извозот на оружје во овие држави, но се уште е далеку од одлично во многу држави.

Табела бр.81

## Улогата на парламентот во контролата на извозот на оружје: транспарентност и одговорност во државите на ЕУ

**Австрија:** Според австрискиот закон не постојат одредби за давање на информации на парламентарците.

**Белгија:** Законот донесен во 1991 година ја обврзува Владата да го известува Парламентот за трансферот на оружје на годишна основа. Законот не обезбедува надгледување на тоа кој ја има дозволата да извезува оружје и кому. Ова е клучен фактор бидејќи извозниците не треба да го прекршувата Кодексот на однесување на ЕУ.

**Данска:** Не постојат одредби за парламентарна дебата за извоз на оружје ниту валиден инструмент за демократско надзор по прашањето. Сепак, после се поголемиот јавен притисок, Министерот за правда се обидува да објави почетен внатрешен извештај за извозот на оружје, кое ќе ги опфати контролата на извозот, вредноста на извозот и државата на дестинација.

**Финска:** Досега министерот за одбрана објави два годишни извештаи за извоз на материјал за одбрана во согласност со Кодексот на однесување на ЕУ. Извештаите се доволно целосни за да ја зголемат транспарентноста. Сепак, недостасува регуларна парламентарна дебата за трансфер на оружје.

**Франција:** Францускиот Парламент се повеќе и повеќе бара од Владата да даде појаснување и да обезбеди повеќе детали во нејзиниот годишен извештај, како што е информација за малото оружје, полициската и безбедносната опрема, опремата за двојна употреба и за целата воена соработка. Покрај тоа, во парламентот треба да има повеќе расправи по извештајот.

**Германија:** Првиот извештај за извозот на оружје беше објавен во 2000. Се очекува следните парламентарни комисии да бидат вклучени во проучување на следниот извештај, и тоа: за одбрана, надворешни работи, трговија и по можност човекови права. Улогата на парламентот ќе се ограничи на ретроспективен надзор на она што извезува владата.

**Грција:** Не постојат механизми за известување кои на парламентот и јавноста би им дале информации за одобрување на извоз на оружје. Единствената официјална информација е онаа што ја дава Регистерот за конвенционално оружје на ОН.

**Ирска :** Според ирскиот закон не постои одредба што ја обврзува Владата да ги објавува извештаите кои се однесуваат на извозот на оружје. Сепак, после Кодексот за однесување на ЕУ, Министерството за надворешни работи до 2002 година даде два годишни извештаи. Во парламентот стана навика парламентарците да им поставуваат прашања на министрите дозволи за извоз.

**Италија :** Владата треба да доставува извештај до парламентот за одобрувања и пратките кои се однесуваат на увозот, извозот и трансферот на опрема за одбрана. Ова е регулирано со законот од 1990 година, во кој стои дека треба да се дава детален извештај. Меѓутоа, парламентот нема формална улога во надгледувањето на извозот.



**Луксембург:** не постои значајна индустрија за оружје ниту систем за поднесување на одговорност.

**Холандија:** Првиот сеопфатен извештај за извозот на оружје беше објавен во октомври 1998 година. Во холандскиот систем за извоз на оружје, постои неформален елемент за предходен парламентарен надзор: Владата доверливо ја информира парламентарната комисија за одбрана за сите продажби на вишок залихи.

**Португалија:** Пред извештајот кој за прв пат беше објавен во 1998 година, не постојеа одредби за парламентарниот надзор на одлуките за дозволи на извозот на оружје. Исто така, нема одредби за парламентарна дебата. Парламентарците може ретроспективно да поставуваат прашања за дозволите за извоз на оружје.

**Шпанија:** Од 1998 година беше објавен еден извештај. Нема претходен надзор на извозот на оружје. Вклучена е само официјалната парламентарна тајна комисија. Има се повеќе расправи во парламентот.

**Шведска:** Првиот извештај беше објавен во 1984 година, годината во која Парламентот го формираше Советодавниот одбор на експерти за воена опрема како референца за другите европски држави. Парламентот расправа по извештајот на годишно ниво.

**Велика Британија:** Британскиот систем за известување е најтранспарентен. Откако беше објавен првиот извештај во 1999 година, беше формирана заедничка комисија од министрите за одбрана, надворешни работи, меѓународен развој и трговија и индустрија. Оваа заедничка комисија доставува извештај до Долниот дом и го контролира извозот.

Извор: [www.safeworld.co.uk](http://www.safeworld.co.uk), 2002

## Парламентарна експертиза

Како што веќе беше кажано, парламентарната експертиза е од клучно значење да се обезбеди остварување на парламентарен надзор во процесот на трговијата и трансферот со оружје. Една од главните причини зошто одлуките се донесуваат во тајност е немањето на професионални способности. Од битно значење е да се обучат членовите на парламентот, особено оние кои припаѓаат на надлежната парламентарна комисија(и). Слично на ова, обуката на парламентарниот персонал за специјалности како што е трговијата со оружје, на набавката, оперативните истражувања, раководењето со материјалите, цената на опремата и контролата на инвентарот, помага да се создаде рамка на експерти компетентни да одговорат на прашањата од страна на парламентарната комисија за одбрана. Покрај тоа, градење на информативни банки на податоци за различни аспекти од донесувањето одлуки на секторот за безбедност, ќе ги оневозможи парламентарните комисии за одбрана да бараат информации од извршната власт и војската за одлуките за надзор и преглед.

# Што може да сторите како парламентарец

## Надзор на трговијата со оружје

- ▷ Поттикнете контролата на меѓународната трговија со оружје да е високо на парламентарниот дневен ред.
- ▷ Промовирајте имплементација на препораките наведени во табела бр.80, под наслов "Програма на ОН против незаконска трговија со мало и лесно оружје: Фокални точки за парламентарците".
- ▷ Охрабрете ја вашата земја редовно да се придржува до:
  - Барањата да се доставуваат информации до Воениот регистар за конвенционално оружје на ОН;
  - Стандардизираниите инструменти на ОН за известување за воените расходи;
  - Соодветните регионални закани кои се однесуваат на конвенционалното оружје;

## Национална политика за трговија со оружје

- ▷ Обезбедете ажурираната национална политика за продажба на оружје редовно да се доставува на одобрување до парламентот;
- ▷ Обезбедете дека постои механизам кој ја обврзува владата да доставува извештај за трговија со оружје до парламентот;

## Ембарго на оружје

- ▷ Обезбедете во парламентот да се води расправа по прашањата кои се однесуваат на ембаргото во однос на неговата соодветност, посебните модалитети и неговото влијание;
- ▷ Поттикнете дискусија во парламентот за "паметни забрани", имајќи ги предвид точките дадени во Табела бр.77
- ▷ Извршете притосок врз вашата влада да ги почитува ембаргата за оружје и да обезбеди корекции и санкциите за прекршување на ембаргата за оружје.

## Вишок оружје

- ▷ Извршете притосок врз парламентот или неговата надлежна комисија(и), вклучувајќи ја и комисијата за царински прашања, да посветат посебно внимание на прашањето за вишокот на оружје и да преземат акција во поглед на спречување и контролирање на:
  - секој трансфер на вишок оружје од или преку вашата држава;
  - секоја набавка на вишок оружје.
- ▷ Извршете притосок врз вашата држава да даде придонес за намалување вишокот од вакво оружје и негово уништување.
- ▷ Дополнително извршете притисок врз вашата држава да преземе акција да ги идентификува оние компании кои се вклучени во трансфер на вакви вишоци и контрола на нивната активности.

## Мало оружје

- ▷ Обезбедете парламентот, или неговата соодветна комисија да добива секоја година детални информации за националното производство и продажба на мало оружје. Побарајте годишниот извештај да вклучи детална информација за активностите на компаниите вклучени во ова.
- ▷ Обезбедете продажбата на мало оружје произведено национално да подлежи на стриктни критериуми како оние дадени во оваа глава.

## Што е ИПУ?

Формирана во 1889 година, ИПУ е меѓународна организација на парламентите на суверени држави. Нејзиниот нов статус на посматрач во Обединетите нации го одбележува најновиот чекор кон нејзината цел парламентарната димензија да ја донесе на меѓународната сцена и да направи да се слушне гласот на избраните претставници на народот во процесот на меѓународното преговарање.

До јануари 2003 година, 144 национални парламенти се членки на ИПУ. Со оглед на тоа дека фокусна точка е парламентарниот дијалог и акција, Организацијата ги здружува парламентите за да:

- ▶ Разгледуваат прашања од меѓународен интерес и грижа,
- ▶ Дадат придонес во одбраната и да ги унапредат човековите права на парламентарците,
- ▶ Да помогнат во консолидирањето на претставничките институции во целиот свет.

Прашањата кои се однесуваат на мирот и безбедноста одсекогаш биле на врвот на агендата на ИПУ. Во многу наврати, целото членство презеде активности кои се однесуваат на безбедносни прашања, вклучувајќи го разоружувањето, ембаргото и меѓународните санкции, Меѓународниот кривичен суд и тероризмот. Во 1994 година, таа формира посебна Комисија со цел да се унапреди почитувањето на меѓународната хуманитарно право. Во соработка со меѓународниот комисија на црвениот крст, оваа Комисија во 1999 година објави еден прирачник за парламентарци за почитување на меѓународното право.

ИПУ постојано има голем интерес да помогне во ублажување на тензиите преку политичко преговарање. Состаноците на ИПУ даваат можност за дијалог со цел да се намалат тензиите и да се гради довербата. Организацијата има и парламентарна комисија која помага да се дојде до задоволително решение на Средниот Исток и Група овозможувачи за промовирање на дијалог помеѓу претставниците на постојните политички партии во двата дела на Кипар. ИПУ, исто така, има посебен механизам за унапредување на безбедноста и соработката на Средоземјето.

### Седиште на ИПУ

Inter-Parliamentary Union  
Chemin du Pommier 5  
Case Postale 330  
CH-1218 Grand Saconnex, Geneve  
Switzerland  
Tel: 41 22 919 41 50  
Fax: 41 22 9919 41 60  
e-mail: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
Website: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

### Канцеларија на Постојаниот

#### посматрач на ПУ во ОН

Inter-Parliamentary Union  
220 East 42<sup>nd</sup> Street  
Suite 3102  
New York, N.Y. 10017  
USA  
Tel: (212) 557 58 80  
Fax: (212) 557 39 54  
e-mail: [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)

## Центар за демократска контрола на вооружените сили Женева (DCAF)

И покрај напредокот постигнат во изминатата деценија, трансформацијата и раководењето на демократските цивилно-воени односи останува главен предизвик за многу држави. Ова особено важи за земјите во транзиција, од војна истоштени и пост-конфликтни општества. Вооружените и парамилитантните сили како и полицијата, пограничната заштита и другите структури кои се однесуваат на безбедноста остануваат главни актери во многу земји. Доста често, тие делуваат како “држава во држава“, нанесувајќи големи штети врз недоволните ресурси, попречувајќи ги процесите на демократизација и зголемувајќи ја можноста за внатрешни и меѓународни конфликти. Токму затоа, општо е прифатено дека демократската и цивилната контрола на ваквите структури на сила претставува клучен инструмент за спречување на конфликти, унапредување на мирот и демократијата и обезбедување траен социо-економски развој.

Зајакнувањето на демократската и цивилната контрола врз структурите на силата стана значајно политичко прашање на агендата на меѓународната заедница. Во октомври 2000 година, швајцарската влада го формира Центарот за демократска контрола на вооружените сили во Женева (DCAF), на заедничка иницијатива на Сојузното министерство за одбрана, цивилна заштита и спорт и Сојузното министерство за надворешни работи, како практичен придонес кон овој општ и позитивен тренд.

### Мисија

Центарот ги охрабрува и поддржува државните и недржавните институции во нивните напори да ја зајакнат демократската и цивилната контрола на вооружените и безбедносните сили и поттикнува меѓународна соработка во оваа област, во почетокот усмерена кон евро-атланскиот регион.

За реализација на овие цели, центарот:

- **Собира информации, презема истражувања и се занимава со активности** за умрежување со цел да ги идентификува проблемите, да ги утврди научените лекции и да предложи најдобра практика во областа на демократската контрола на вооружените сили и цивилно-воените односи;
- **Дава експертиза и поддршка** на сите заинтересирани партии, особено на владите, парламентите, воените власти, меѓународните организации, невладините организации и академски кругови.

DCAF работи во тесна соработка со националните власти, меѓународните и невладините организации и поединечните експерти. Во неговото работење и



аналитичка работа, DCAF се потпира врз поддршката на 42 влади застапени во Основачкиот совет, врз неговиот Меѓународен Одбор на фондацијата кој се состои од 50 еминентни експерти, врз неговата Think Tank и други работни групи. Центарот има воспоставено партнерство или пак склучено спогодби за соработка со бројни истражувачки институции и со неколку меѓународни организации и интер-парламентарни собранија.

## Работна програма

Со цел целосно да се усмери на посебните теми во однос на демократската контрола на вооружените сили, DCAF формира или е во процес на формирање на 12 посветени **работни групи** кои ги покриваат следните прашања: реформа на безбедносниот сектор; парламентарен надзор на вооружените сили; законската димензија на демократската контрола на вооружените сили; градење на транспарентност во изготвување на буџетот за одбрана и набавките; цивилни експерти во националната безбедносна политика; демократска контрола на полицијата и другите невоени безбедносни сили; цивилно-воени односи во промената и намалувањето на силите; војската и општеството; градење на цивилно општество; цивилно-воени односи во пост-конфликтни ситуации; критериум за успех или неуспех во демократската контрола на вооружените сили; цивилно-воени односи во африкански контекст. Планирањето, раководењето и координирањето на работните групи е централизирано во Think Tank центарот.

DCAF ги обезбедува своите експерти на билатерално и мултилатерално ниво, а, исто така, се грижи за интересите на општата јавност. Во моментот се реализираат повеќе билатерални проекти во областа на реформата на безбедносниот сектор и парламентарната контрола на вооружените сили во државите на Југоисточна и Источна Европа. На мултилатерално ниво, DCAF реализира неколку проекти во рамките на Пактот за стабилност за Југоисточна Европа и Организацијата за безбедност и соработка во Европа. Центарот редовно издава публикации, организира конференции, работилници и други настани. Користи информатика, вклучувајќи и своја Интернет страница ( <http://www/dcaf.ch>) со цел да допре до целната публика и општата јавност.

## Организација и буџет

Според швајцарскиот закон, DCAF е меѓународна фондација. Во Советот на Фондацијата на центарот засталени се четириесет и две влади\*. Меѓународниот советодавен одбор се состои од светски врвни експерти од областа на

\* Албанија, Ерменија, Австрија, Азербејџан, Беларусија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Брегот на Слонова Коска, Хтватска, Република Чешка, Данска, Естонија, Финска, Франција, Грузија, Германија, Грција, Унгарија, Ирска, Италија, Латвија, Литванија, Молдавија, Холандија, Нигерија, Норвешка, Полска, Португалија, Романија, Руска Федерација, Србија и Црна Гора, Република Словачка, Јужна Африка, Шпанија, Шведска, Швајцарија, Република Македонија, Украина, Велика Британија, Соединетите Американски Држави и Кантонот на Женева.

одбраната и безбедноста, кои го советуваат Директорот за вкупната стратегија на Центарот. DCAF вработува околу 40 специјалисти од 23 различни националности, поделени во четири одделенија: Think Tank, Програми на терен, Информативни ресурси и Администрација.

Швајцарското сојузно министерство за одбрана, цивилна заштита и спорт го финансира поголемиот дел од буџетот на DCAF, кој во 2002 година изнесуваше осум милиони швајцарски франци. Швајцарското Сојузно министерство за надворешни работи, исто така дава значаен придонес. Некои држави членки на Фондацијата на DCAF го поддржуваат DCAF преку назначување на свои членови во персоналот или давање придонес во посебните активности на центарот.

## **Контакт**

За дополнителни информации контактирајте го:

Geneva center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Rue de Chantepoulet 11, P.P.Box 1360, CH-1211 Geneve 1, Switzerland

Tel: +41 (22) 741-7700; fax: +41 (22) 741-7705;

E-mail [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch): Website: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

## Тематски индекс

### А

Алтернативна служба, види противници  
поради уверување 162, 163, 165, 166,  
167, 168

Асоцијации на претставници 36

Африканска унија 33

### Б

Безбедност 7, 16, 17, 19, 21, 23, 25, 27, 31, 33,  
36, 37, 39, 40, 43, 48, 51, 73, 76, 77, 78, 80,  
81, 83, 85, 86, 87, 94, 95, 97, 103, 104, 105,  
107, 113, 116, 127, 129, 131, 132, 135, 136,  
137, 138, 141, 142, 143, 147, 149, 150, 156,  
159

Безбедносна политика 7, 20, 21, 27, 76,  
78, 87, 89, 171, 189

Внатрешна безбедност 8, 103, 106, 111,  
114

Колективна безбедност 17

Совет за безбедност 108, 122, 144

Буџет 1, 6, 8, 10, 11, 18, 20, 21, 30, 37, 38, 41,  
54, 56, 65, 67, 72, 75, 76, 77, 78, 80, 86, 89,  
93, 111, 121, 129, 130, 131, 132, 133, 134,  
135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144,  
156, 159, 171, 174, 176, 189, 190

Буџет за одбрана 6, 10, 11, 37, 41, 76, 77,  
80, 86, 133, 134, 135, 136, 137, 138,  
139, 144, 156, 174, 189

Систем за изготвување на буџет (ППБС)  
10, 133

### В

Вистинска вредност 132, 133, 142, 143

Влада 34, 49, 63, 70, 71, 81, 110, 143, 149, 162,  
180, 186, 188

Владеење 9, 18, 23, 39, 40, 61, 62, 63, 70, 107,  
113, 118, 120, 129, 136, 138, 142, 149, 153,  
172

Внатрешна безбедност 8, 103, 106, 111, 114

Вознемирување (на воени обврзници) 11, 168

Војна 3, 15, 16, 18, 21, 44, 45, 46, 49, 53, 54, 58,  
99, 100, 119, 130, 154, 155, 156, 164, 180,  
182, 183, 188

Војска 5, 7, 9, 18, 28, 38, 46, 48, 49, 53, 54, 55,  
56, 57, 58, 62, 63, 67, 71, 72, 78, 84, 85, 86,  
90, 91, 92, 93, 94, 95, 99, 104, 111, 132,  
149, 151, 152, 159, 164, 181, 185, 189

Расходи 22, 130, 137, 138, 140, 144, 156,  
172, 174, 186

Вонредна состојба, види исклучителни  
околности 22, 30, 77, 79, 99, 100, 101, 111,  
155

Вообичаени практики 75, 77, 121

Вооружени сили, види војска 3, 10, 11, 53, 54,  
59, 65, 70, 86, 91, 92, 120, 124, 154, 156

Вооружување 11, 112, 174, 179, 181

### Г

Градење на мир 44, 45, 118

Граѓански права 106, 113, 150, 157, 158, 166

Граѓанско општество 5, 7, 9, 20, 23, 30, 34, 35,  
36, 37, 38, 39, 43, 79, 82, 84, 132, 134, 136,  
157

### Д

Дебата 102, 144, 177, 183, 184, 185

Демократија 9, 10, 15, 18, 22, 28, 34, 36, 39, 42,  
46, 54, 61, 64, 70, 101, 104, 105, 106, 110,  
129, 149, 162, 188

Демократизација на воска 54

Демократска контрола, види контрола 3,  
4, 8, 67, 69, 76, 99, 144, 156, 171, 188,  
189

Демократско владеење 5, 10, 134

Демократски вредности 149

Доверливост, види безбедност 67, 133, 135,  
137, 177

Договори, види спогодби 9, 17, 22, 32, 33, 34,  
40, 49, 76, 79, 86, 87, 108, 121, 173, 176,  
181

Донесување одлуки 6, 17, 28, 29, 31, 40, 42,  
43, 44, 49, 76, 77, 99, 120, 121, 124, 125,  
135, 137, 153, 166, 172, 173, 176

Други државни милитаризирани организации  
5, 58, 60, 132

## **Е**

Европска унија 11, 178, 183, 184  
Експертиза 1, 3, 6, 10, 16, 18, 19, 38, 69, 71, 72, 77, 78, 79, 87, 106, 107, 117, 134, 135, 138, 144, 145, 172, 185, 188  
Ембарго на оружје, види санкции 72, 176, 180, 186

## **Ж**

Жени 9, 28, 38, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 93, 160, 163

## **З**

Законодавство 40, 72, 87, 96, 102, 105, 106, 111, 117, 180  
Западноевропска унија 33, 177  
За политичко-воени аспекти на безбедноста (ОБСЕ) 11, 22, 33, 155, 156  
За службеници кои го спроведуваат законот 11, 111, 154, 155  
Затвор, види центри за притвор 94, 163, 167  
За трансфер на оружје 11, 177, 184

## **И**

Извршна власт, види влада 21, 65, 87, 105  
Innere Führung (лидерство) 11, 154  
Интернет 39, 42, 64, 111, 115, 133, 139, 189  
Интер-парламентарна унија 8, 81, 84  
Информативна војна, види сајбер криминал 116  
Исклучителни околности 99, 100, 113, 155  
Истрага 63, 66, 83, 85, 90, 92, 108, 168

## **Ј**

Јавен правобранител 6, 8, 10, 21, 42, 66, 87, 90, 91, 93, 151, 168

## **К**

Катастрофи/кризи 30, 111, 120  
Кодекс на однесување 6, 11, 22, 63, 124, 154, 155, 156, 177, 184  
Колективна безбедност 17  
Комисија 6, 8, 10, 35, 65, 66, 78, 81, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 143, 163, 165, 166, 175

Комисија за безбедност 8, 49, 86  
Комисија за одбрана 46, 88, 92, 185  
Комисија за разузнавање 65  
Парламентари комисији 9, 10, 43, 46, 65, 66, 67, 83, 84, 86, 87, 89, 95, 106, 117, 136, 142, 144, 145, 160, 174, 176, 177, 185

Контрола 6, 7, 8, 10, 11, 18, 19, 20, 21, 38, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 64, 65, 67, 72, 73, 76, 81, 83, 84, 86, 87, 92, 94, 101, 104, 105, 107, 111, 112, 119, 124, 127, 130, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 149, 150, 164, 172, 173, 174, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 188, 189

Демократска контрола 3, 4, 8, 67, 69, 76, 99, 144, 156, 171, 188, 189

Погранична контрола 107

Конфликт 3, 15, 16, 19, 33, 39, 44, 45, 46, 49, 55, 69, 70, 72, 91, 99, 114, 118, 119, 120, 137, 154, 162, 177, 178, 183, 188

Корупција 22, 23, 54, 61, 104, 137, 141, 142, 155, 158, 161, 172, 173, 177

## **Л**

Легитимност 42, 110, 120, 156  
Лица кои се противат поради уверување 8, 11, 162, 163, 165, 166, 167

## **М**

Мало оружје 186  
Медиуми 5, 7, 9, 20, 30, 36, 37, 39, 40, 42, 43, 82, 136, 138  
Меѓународни мировни мисии, види мировни мисии 6, 8, 118  
Меѓународни организации, види под име на организацијата 115, 135, 151  
Меѓународно право 5, 32, 33, 57, 99, 100, 103, 108, 120, 152, 153, 156, 176, 178, 179, 187  
Мерки 28, 40, 42, 45, 100, 101, 104, 107, 108, 109, 111, 113, 114, 116, 119, 123, 134, 142, 145, 155, 166, 172, 183  
Мировни мисии 10, 30, 49, 53, 55, 76, 78, 86, 89, 118, 120, 121, 123, 124, 125, 133, 160, 163  
Миротворење 122

## Н

Набавка 8, 11, 19, 22, 37, 41, 71, 76, 77, 86, 137, 143, 169, 171, 172, 173, 174, 176, 177, 178, 179, 181, 182, 185, 186

Најдобра практика 176, 188

Начела 1, 5, 10, 11, 22, 23, 27, 32, 33, 43, 67, 72, 99, 100, 101, 102, 118, 125, 131, 132, 136, 140, 145, 149, 154, 155, 159, 165, 166, 172, 177

Невладини организации 30, 36, 37, 38, 43, 82, 106, 113, 119, 167, 177

Непослушност 165

## О

Обединети нации 17, 32, 33, 45, 90, 95, 99, 100, 107, 108, 115, 118, 119, 122, 124, 152, 165, 179, 182, 183, 187

Одбрана 8, 17, 21, 33, 46, 49, 54, 76, 86, 87, 88, 91, 130, 135, 136, 138, 139, 174

Буџет за одбрана 6, 10, 11, 37, 41, 76, 77, 80, 86, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 144, 156, 174, 189

Реформа на одбраната 54

Одржување на мир, види мировни мисии 44, 45, 54, 118, 119, 120, 122

Опозиција 29, 81, 82, 84, 96, 104, 110, 130

Општество, види граѓанско општество 1, 9, 15, 16, 22, 23, 27, 34, 36, 37, 39, 44, 53, 54, 55, 56, 57, 61, 62, 64, 110, 113, 115, 119, 129, 133, 135, 149, 152, 153, 154, 158, 160, 163, 171, 172, 189

Организација за безбедност и Соработка со Европа 11, 22, 33, 155, 156

Организација на африканско Единство, види Африканска унија

Организација на североатланскиот договор 9, 16, 17, 33, 46, 47, 49, 54, 119, 131, 144

Отчетност, види исто така контрола 5, 6, 11, 36, 39, 62, 67, 75, 121, 129, 130, 131, 134, 135, 136, 137, 138, 143, 158, 174, 176, 177, 183, 184, 185

Граѓанска отчетност 67

Јавна отчетност 85, 171, 172

Парламентарна отчетност 134

Полициската отчетност 20, 61

## П

Парламентарен надзор 3, 5, 7, 10, 19, 21, 22, 36, 58, 64, 75, 77, 78, 79, 89, 106, 110, 138, 139, 144, 174, 181, 185, 189

Парламентарни единици, види други државни милитаризирани организации

Парламентарни собранија 79, 151, 189

Парламентарно 40, 42, 117, 144, 151, 173, 174

Парламентарно собрание на Советот на Европа 42

Пензии 6, 137, 138, 159, 160

Пензионирање, види пензии 6, 160, 161

Персонал 3, 6, 8, 9, 11, 21, 23, 30, 36, 38, 47, 49, 59, 67, 71, 72, 76, 78, 79, 82, 86, 87, 89, 92, 94, 111, 112, 119, 122, 124, 125, 134, 136, 138, 144, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 185, 190

Плати на воени лица 6, 28, 93, 137, 152, 153, 154, 159, 160, 161

Погранична контрола 107

Пол, види жени

Помош за катастрофи 53, 55

Правила за ангажирање 123

Прашања 10, 19, 31, 33, 39, 40, 41, 43, 45, 68, 78, 81, 85, 87, 89, 137, 159, 187

Приватни безбедносни актери 5, 69, 72

## Р

Разоружување 11, 46, 181, 183, 187

Разузнувачки служби, види безбедност 7, 28, 64, 65, 86, 132, 152, 153, 156

Распит 81

Распоредување во странство 33, 40, 76, 118, 164

Ревизија 6, 8, 11, 19, 22, 27, 29, 30, 35, 62, 76, 77, 87, 89, 105, 112, 130, 135, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 150, 151, 158, 173, 174, 177

Ресурси 3, 6, 8, 16, 18, 22, 29, 36, 37, 55, 63, 67, 75, 77, 78, 79, 89, 93, 106, 117, 122, 127, 132, 133, 136, 137, 138, 141, 142, 143, 147, 149, 161, 188, 190

Реформа 38, 54, 57, 75, 129, 160, 189

Реформа во безбедносниот систем 189

Реформа во одбраната 54

Реформа во полицијата 38

**С**

Сајбер криминал 6, 54, 115, 117  
Санкции 11, 104, 106, 141, 158, 168, 178, 179, 180, 186, 187  
Светска банка 23  
Светска веб страница, види интернет 41, 115, 145, 154, 156, 164  
Септември 11 3, 6, 9, 10, 40, 64, 107, 108  
Сили 1, 4, 8, 10, 11, 37, 38, 42, 46, 47, 48, 53, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 67, 70, 71, 78, 85, 90, 91, 92, 94, 101, 104, 105, 112, 118, 119, 120, 123, 129, 133, 135, 136, 137, 144, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 173, 179, 183, 188, 189  
Систем за изготвување на буџет (ППБС) 10, 133  
Слобода за информативно законодавство 134  
Служење воен рок 162  
Совет за безбедност 108, 122, 144  
Совет на Европа 11, 115, 116, 117, 151  
Соработка 1, 16, 17, 19, 32, 33, 41, 54, 64, 67, 107, 108, 109, 111, 112, 115, 116, 120, 152, 184, 187, 188, 189  
Сослушувања 6, 29, 57, 84, 85, 87, 106, 117, 125  
Спогодби 9, 34, 40, 41, 45, 112, 171, 177, 183, 189  
Билатерални 33  
Меѓународни 34  
Мировни 45, 119  
Регионални 33  
Спроведување на законот 55, 56, 57, 62, 71, 111, 113, 154  
Спроведување на мир 119  
Странци 103, 111, 113

Судови 84, 157, 158  
Судство 20, 21, 45, 61, 90, 105, 142, 157

**Т**

Тајност, види разузнувачки служби 3, 6, 19, 64, 67, 78, 88, 92, 129, 135, 136, 137, 155, 172, 174, 185  
Тероризам, види внатрешна безбедност 8, 16, 27, 54, 64, 67, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 115  
Дефиниција на тероризам 107, 110  
Транспарентност 3, 6, 11, 19, 30, 37, 39, 61, 67, 72, 77, 93, 124, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 156, 171, 172, 174, 176, 178, 179, 183, 184, 189  
Трговија/трансфер на оружје 6, 8, 11, 86, 108, 171, 176, 177, 178, 180, 181, 182, 185, 186  
Трупи, види војска 6, 22, 30, 46, 59, 76, 78, 85, 95, 96, 105, 112, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 181

**У**

Устав/уставна рамка 138

**Х**

Хуманитарни мисии 119, 124  
Хуманитарно право 152, 157

**Ц**

Центри за притвор 94  
Цивилно-воени односи 188, 189

**Ч**

Човекова безбедност 15, 44, 48  
Човекови права 11, 36, 40, 43, 57, 62, 63, 64, 67, 71, 90, 99, 101, 102, 108, 119, 123, 149, 150, 151, 152, 153, 158, 165, 166, 177, 184

**Парламентарен надзор на секторот за безбедност:  
Начела, механизми и практики**

---

Издавач:

Интер-парламентарна унија  
Центар за демократска контрола на вооружените сили Женева

Главен и одговорен уредник

Philipp Fluri, Швајцарија  
Anders B. Johnsson, Шведска

Уредник и главен автор

Hans Borm, Холандија

Извршен издавач

Центар за граѓанско-воени односи, Белград

Преведувач

Марија Јовановска

Коректура

Јован Тодоровски

Печат

Гораграф, Белград

Тираж

500 примероци

**ISBN 92-9142-155-3 (IPU)**

**ISBN 86-83543-23-4 (CCMR-DCAF)**

**Женева/Белград, 2003**

Сите права се резервирани. Ниту еден дел од оваа публикација не смее да се репродуцира, складира во системи за повторно користење или да се пренесува во било која форма или со било какви средства, електронски, механички, фотокопирање, снимање или друг начин без претходна дозвола на Интерпарламентарната унија или Центарот за демократска контрола на вооружените сили на Женева.

Оваа публикацијата се пушта во циркулација под услов да не се позајмува, продава, изнајмува по пат на тргување или да циркулира на друг начин во било која форма на повез или насловна страница освен онаа во која е објавена и без сличен услов вклучувајќи го и овој услов што му се поставува на наредниот издавач без претходна согласност на издавачот.

---

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

328.3:351.74/.75  
328.3:355.02

ПАРЛАМЕНТАРЕН надзор на секторат за  
безбедност : начела, механизми и практики /  
[уредник и главен автор Ханс Борн ;  
преводилац Марија Јовановска]. - Белград :  
Интерпарламентарна унија : Центар за  
домократска контрола на вооружените сили :  
Центар за цивилно-воени односи, 2003  
(Белград : Гораграф). - 196 стр. ; 25 cm

Превод дела: Parliamentary Oversight of the  
Security Sector. - Тираж 500  
Регистар.

ISBN 86-83543-23-4 (CCMR-DCAF)  
ISBN 92-9142-155-3 (IPU)

1. Born, Hans

а) Безбедносни сектор - Парламентарна  
контрола

COBISS.SR-ID 108373772