

Парламентарен контрол над сектора за сигурност: Принципи, механизми и практики

Всички права запазени. Никоя част от тази публикация не може да бъде продуцирана, съхранявана в информационна система или предавана, по какъвто и да е начин, без предварителното съгласие на Интерпарламентарния съюз или Женевския център за демократичен контрол на въоръжените сили.

Тази публикация се разпространява при условие, че не може да бъде заемана или продавана, по търговски или друг начин, без предварителното съгласие на издателя.

ISBN 92-9142-142-1 (IPU)

ISBN 86-83543-10-2 (CCMR-DCAF)

ISBN 954-91092-6-7 (Сдружение “Джордж С. Маршал – България”)

**Парламентарен контрол над сектора за сигурност:
Принципи, механизми и практики**

Оригинално издание:
Интерпарламентарен съюз
Женевски център за демократичен контрол на въоръжените сили

Главни редактори:
Филип Флури, Швейцария,
Андерс Б. Йонсон, Швеция

Редактор и водещ автор:
Ханс Борн, Холандия

Българско издание:
Сдружение “Джордж С. Маршал – България”

Печат: Прокон ООД

Тираж: 500 копия

Формат: 6,1 x 9

София, 2004 г.

Парламентарен контрол над сектора за сигурност:

Принципи, механизми и практики

Безконтролната сила се срина под собствената си тежест
Хораций, Оди, 3, 4, 65

За издаването на наръчника на IPU и DCAF за парламентарен контрол над сектора за сигурност допринесоха:

Главни редактори

Филип Флури (Швейцария) и Андерс Б. Йонсон (Швеция)

Редактор и водещ автор

Ханс Борн (Холандия)

Автори

Алексей Арбатов (Русия), Жан-Кристоф Буркел (Франция), Ева Буза (САЩ), Марина Капарини (Канада), Умит Чизре (Турция), Давид Даршиашвили (Грузия), Йона Исава Елайгву (Нигерия), Ханс-Петер Фурер (Швейцария), Денис Гарсия (Бразилия), Сузана Гаврилеску (Румъния), Вилхелм Герман (Германия), Оуен Грийн (Великобритания), Мирослав Хаджич (Сърбия и Черна гора), Карл Халтинер (Швейцария), Хайнер Хенги (Швейцария), Дейвид Хобс (Великобритания), Ян Хукема (Холандия), Роже Хуценга (Холандия), Анджей Каркошка (Полша), Питър Г. Кели (САЩ), Саймън Лун (Великобритания), Том Макдоналд (Великобритания), Дориан Маршич (Словения), Джан Джакомо Мигоне (Италия), Майкъл Ф. Нун (САЩ), Александър Пикаев (Русия), Кристин Пинтат (Франция), Андреас Прюферт (Германия), Кристофър Сабатини (САЩ), Лилян Сербан (Румъния), Равиндер Пал Сингх (Индия), Андерс С. Сяаастад (Норвегия), Бауке Снуп (Холандия), Свитлана Светова (Украйна), Ян Трапанс (Латвия), Матиас Тулер (Аржентина), Марлене Уршелер (Швейцария), Пенти Ваананен (Финландия), Биляна Ванковска (Македония), Мари Влахова (Чешка Република), Каспър В. Врум (Холандия), Тамаш Вакслер (Унгария), Дона Уинслоу (Канада), Херберт Вулф (Германия).

Редакционен съвет

Вилем ван Еекелен (Холандия), Андреас Грос (Швейцария), Мирослав Филипович (Сърбия и Черна гора), Степан Сулакшин (Русия), Димитро Табачник (Украйна), Ахмад Хусни Ханадзла (Малайзия), Адесейе Огунлеве (Нигерия) и Елисавет Пападимитриу (Гърция) – членове на Комисията по политически въпроси, международна сигурност и разоръжаване на Интерпарламентарния Съюз (IPU) – и Бет Муго (Кения) и Рикардо Васкес (Аржентина), членове на Комисията по въпросите на парламентаризма, правосъдието и човешките права на Интерпарламентарния Съюз

Езикова редакция (изданието на английски език)

Оливър Уейтс (Великобритания)

Превод и редакция на изданието на български език

Сдружение “Джордж С. Маршал – България”

Оригинална версия: на английски език, Женева, 2003 г.

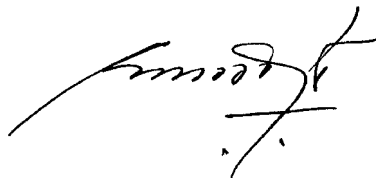
Българска версия: Сдружение “Джордж С. Маршал”, София, 2004 г.

Предговор

Тъй като сигурността има централно значение за благосъстоянието на хората, от съществена важност е техните възгледи да намерят отражение в националната политика за сигурност. Тази политика трябва да претворява основополагащите ценности и принципи, свързани със сигурността, която държавата се стреми да укрепва и защитава.

Има ясна необходимост избраните представители на хората в парламента да работят тясно с правителството и сектора за сигурност. Но макар те да работят за постигане на едни и същи цели, ролите им са и трябва да бъдат фундаментално различни. Парламентът отговаря за установяване на законовите параметри, за приемане на бюджета и наблюдението на съответните дейности. Тези свои отговорности той може да упражнява изцяло, ако има широк достъп до информация, необходимата техническа експертиза, властта и намерението да държи изпълнителната власт под отчет. Това, от своя страна, изисква социална структура, основана на доверие и диалог.

Отношенията между обществото и въоръжените сили в Чили се подобриха през годините. Днес международната общност ще открие в Чили атмосфера на взаимно уважение и сътрудничество, които в бъдеще все повече ще се консолидират. Ние сме уверени, че този наръчник ще подкрепи стремежа ни да гарантираме, че всички ключови действащи лица в сферата на сигурността ще насочат взаимните си усилия за общото добро на всички и на всеки гражданин.



Сенатор Серхио Раес Вердуго
Президент на Съвета на Интерпарламентарния Съюз

Въведение

От древни времена националният суверенитет и сигурността се считат за съществени за жизнеспособността на държавата. Днес ролята на тези, чиято работа е да предоставят сигурност, е в процес на значителни промени. Нови типове въоръжени конфликти и нарастващата свързаност между държавите предизвикаха новаторски отговори и преосмисляне на самата концепция за сигурност. Атаките от 11 септември 2001 г. и последвалите ги събития още повече подчертаха тази потребност.

При това нарасна критичното значение на ефективния парламентарен контрол за да се гарантира, че тези нови отговори се разработват и прилагат при пълна прозрачност и отчетност. Без прозрачност и отчетност има опасност службите за сигурност да разберат погрешно своята мисия и да действат като държава в държавата, като поставят твърде тежки изисквания към ограничените ресурси или упражняват прекомерно политическо и икономическо влияние. Те могат да възпрепятстват демократизацията и дори да увеличат вероятността от конфликт. И както обществата в преход и тези, разкъсвани от войни или измъчвани от кризи, са подложени на значителен риск, така стабилните демокрации също трябва да укрепват гражданско-военните отношения, да ги трансформират и направляват в съответствие с променящата се среда за сигурност.

Самата природа и динамика на сектора за сигурност представляват предизвикателство за ефективния парламентарен контрол. Разнообразието от въпроси, често технически, значителният размер, комплексната организация на хората в сектора и регулярното позоваване на закони, правила и практики на секретност затрудняват значително ефективната работа на парламентаристите, особено ако не ползват независими изследвания и експертиза.

На този фон Интерпарламентарният съюз (IPU) и Женевският център за демократичен контрол на въоръжените сили (DCAF) се съгласиха, че има практическа потребност от едно кратко и достъпно ръководство, което да предложи многостранен набор от практики и механизми, използвани при формиране на парламентарния принос към контрола на сектора за сигурност. Наръчникът представлява кулминация на тази идея. В процеса на неговото съставяне редакционен колектив от парламентаристи и експерти в различни области внимателно прегледа, провери и прецизира текста.

Наръчникът е изготвен при хипотезата, че не съществува единен модел на парламентарен контрол, който да работи за всички страни. Правилата и практиките, които са приети и са ефективни на едно място, може да са немислими или неуместни на друго. Още повече, че не всички парламенти имат едни и същи правомощия. Предвид тези различни реалности, неизбежно е някои от предложенията в наръчника да изглеждат прекалено идеалистични. В същото време, комплексният характер на въпросите на сигурността не

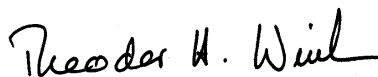
IPU и DCAF – Парламентарен контрол над сектора за сигурност, 2003

позволява третирането на всички аспекти в една публикация. По тези причини наръчникът трябва да се разглежда като разширено въведение в проблема за укрепване на парламентарния контрол над сектора сигурност, което – надяваме се – ще поощри читателя да продължи проучването по темата. В крайна сметка се надяваме, че тази публикация ще допринесе към гаранциите за съответствие на политиката за сигурност и практиката с възжеланията на хората, на които тази политика е предвидена да служи.



Андерс Б. Йонсон

Генерален секретар
Интерпарламентарен съюз



Посланик д-р Теодор Х. Винклер

Директор
Женевски център за демократичен
контрол на въоръжените сили

Какво можете да намерите в този наръчник

Наръчникът е разделен в осем раздела, всеки от които съдържа по няколко глави, и може да се чете по два различни начина. Цялостният прочит на наръчника ще осигури най-пълно разбиране на въпросите на сигурността и ролята на парламентарния контрол. Възможно е също избирателно да се четат тези раздели и глави, които представляват особен интерес. В този случай читателят ще бъде подпомогнат от тематичния индекс в края на книгата и различни препратки.

На много места в наръчника са включени карета, които поясняват комплексни въпроси в основния текст, дават примери за закони или друг тип регулиране и представят практики на различни страни при осъществяване на парламентарен контрол над сектора за сигурност. В края на повечето глави има раздел *“Какво можете да направите като парламентарист”*, който дава конкретни препоръки. Но както вече бе посочено, тези препоръки трябва да бъдат разглеждани в съответния национален контекст.

Първите два раздела разясняват теоретичната и аналитична основа за изучаване на парламентарния контрол над сектора за сигурност. Първият е фокусиран върху развиващата се концепция за сигурност и осигурява обща перспектива за ролята на парламента и други държавни институции по въпросите на сигурността. Разглеждат се следните основни въпроси:

- Какви са последните развития в средата за сигурност?
- Какви са така наречените нови заплахи и отговори?
- Защо е необходим парламентарен контрол над сектора за сигурност?
- Какви са основните принципи на демократичното управление на сектора за сигурност?
- Каква е ролята на парламента спрямо тези на правителството и на съдебната власт?

Вторият раздел описва всички етапи на цикъла на дефиниране и прилагане на политика за национална сигурност и съответното международно регулиране. Последните две глави на втори раздел представят ролята на гражданското общество, на медиите и джандър перспективата по въпросите на сигурността. Основните въпроси в този раздел са:

- Каква е ролята на парламента в решенията, свързани с политиката за национална сигурност?
- Как международните правни норми ограничават или повишават възможностите за политиката за национална сигурност?
- Как гражданското общество и медиите се отнасят към сектора за сигурност и как парламентът може да използва техния специфичен принос?
- Как да се комуникира с обществото по въпросите на сигурността?
- Каква е ролята на жените в сектора за сигурност?

Раздел III описва компонентите на сектора за сигурност – военни, полиция, разузнавателни служби и други военизирани организации и частни фирми, техните роли и взаимоотношения.

- Какви са основните функции и спецификата на всяка служба за сигурност?
- Какви механизми за вътрешна и политическа отчетност са необходими?
- Как парламентите могат да приложат ефективен контрол над службите за сигурност?

Раздел IV разглежда средствата и инструментите, които парламентите могат да използват в контрола над сектора за сигурност, и дава отговор на следните въпроси:

- Какви средства могат да използват парламентите за да гарантиран контрола над сектора за сигурност?

IPU и DCAF – Парламентарен контрол над сектора за сигурност, 2003

- Как може да се усъвършенства парламентарната експертиза по въпросите на сигурността?
- Каква е ролята на парламентарните анкети и слушания по въпросите на сигурността?
- Как Комисията по отбрана да работи ефективно?
- Каква е ролята на омбудсмана?
- Как работи институцията омбудсман за отбраната?
- Защо парламентаристите трябва да посещават организациите от сектора за сигурност?

Петият раздел разглежда обстоятелствата, свързани с особени предизвикателства към сигурността – извънредни ситуации, заплахи за вътрешната сигурност, тероризъм и киберпрестъпления. Очертани са последиците от участието в международни мисии за поддържане на мира в области, в които сигурността отсъства напълно или е твърде крехка. В тази връзка са разгледани следните въпроси:

- Как може да се съхрани деликатния баланс между изискванията на извънредна ситуация, опазването на вътрешната сигурност и зачитането на човешките права?
- Какви са целите и границите на една извънредна ситуация?
- Какви са промените след 11 септември? Как може да се отличи тероризма от легитимни демократични протести? Какви са последствията за международната сигурност? Каква е ролята на парламента в тази област?
- Каква е уместната роля на парламента в решения за изпращане на войски за участие в международни операции за поддържане на мира?

Шести, седми и осми раздел анализират три групи ресурси, свързани със сектора за сигурност. Раздел VI е фокусиран върху бюджета за отбрана, управлението му от парламента и последващия контрол от националната сметна палата:

- Как бюджетът да се превърне в ключов елемент за сигурност?
- Как да се прилагат принципите за прозрачност и отчетност към бюджетирането за сигурност?
- Кои са предпоставките за реален контрол над бюджета за сигурност?
- Как може да се одитира сектора за сигурност? Защо е важен независимия одит и как функционира?

Раздел VII е за хората в сектора за сигурност и цели да подпомогне парламентите да регулират набирането, подбора и подготовката на личен състав, освобождаването и пенсионни схеми, наборната и алтернативната служба.

- Как хората от сектора за сигурност да възприемат демократичните ценности?
- Допустимо ли е военнослужещите да образуват военни съюзи?
- Каква е професионалната култура на сектора?
- Как са уредени наборната и алтернативната служби в различни страни?
- Съществуват ли кодекси на поведение за служителите от сектора? Има ли международни стандарти?
- Към кои аспекти от управлението на човешките ресурси в сектора имат отношение парламентаристите?

И накрая, раздел VIII разглежда материалните ресурси на сектора за сигурност с фокус върху доставките (какво и от кого да се купи), търговията и трансфера на оръжия.

- Кои са законовите ограничения?
- Какво означава всеобхватно вземане на решение за доставки?
- Кои обстоятелства оправдават секретността?
- Как парламентът може да оцени тези аспекти?

Съдържание

Списък на участниците в изготвянето на наръчника	iv
Предговор	1
Въведение	3
Какво можете да намерите в този наръчник	5
Списък на карета	9
Раздел I	
Развиващи се концепции за сигурност и действащи лица: Предизвикателство пред парламентите	13
Глава 1 Променяща се сигурност в променящ се свят	15
Глава 2 Роля на парламентарния контрол	18
Глава 3 Роли и отговорности на парламента и другите държавни институции	20
Раздел II	
Контрол на политиката за национална сигурност	25
Глава 4 Формиране на политика за национална сигурност	27
Глава 5 Политика за национална сигурност и международни норми	32
Глава 6 Роля на гражданското общество и медиите	36
Глава 7 Жените в политиката за сигурност	44
Раздел III	
Основни оперативни компоненти на сектора за сигурност	51
Глава 8 Военни организации	53
Глава 9 Други държавни военизирани организации	58
Глава 10 Структури на полицията	60
Глава 11 Тайни служби и разузнаване	63
Глава 12 Частни фирми за сигурност и военни компании	68
Раздел IV	
Националната сигурност под парламентарен контрол: Условия и механизми	73
Глава 13 Условия за ефективен парламентарен контрол	75

IPU и DCAF – Парламентарен контрол над сектора за сигурност, 2003

Глава 14 Парламентарни механизми, прилагани към сектора за сигурност	80
Глава 15 Парламентарни комисии за отбрана и сигурност	86
Глава 16 Омбудсман	90
Глава 17 Посещаване на подразделения от сектора за сигурност	94
 <i>Раздел V</i>	
Контрол над службите за сигурност в действие: Специални обстоятелства и операции	97
Глава 18 Извънредни състояния	99
Глава 19 Запазване на вътрешната сигурност	103
Глава 20 Тероризъм	107
Глава 21 Сигурност и информационни технологии: Нови средства и предизвикателства	116
Глава 22 Международни мирни мисии	119
 <i>Раздел VI</i>	
Финансови ресурси: Ефективен бюджетен контрол и сигурност	127
Глава 23 Сигурност и мощта на парите	129
Глава 24 Одит на националните бюджетни разходи за сигурност	141
 <i>Раздел VII</i>	
Човешките ресурси в сектора за сигурност: Осигуряване на професионализъм и демократичен контрол	147
Глава 25 Поощряване на демократичните ценности в сектора за сигурност	149
Глава 26 Управление на човешките ресурси в сектора за сигурност	159
Глава 27 Наборна служба и отказ по морални съображения	162
 <i>Раздел VIII</i>	
Материални ресурси: Реализиране на ефективен контрол върху трансфера и доставките на оръжие	169
Глава 28 Доставки на оръжия и военно оборудване	171
Глава 29 Търговия и трансфер на оръжие	
Интерпарламентарен съюз	187
Женевски център за демократичен контрол на въоръжените сили	188
Тематичен индекс	191

Списък на каретата

Каре № 1	Нетрадиционни заплахи за сигурността	16
Каре № 2	Видове споразумения за сигурност	17
Каре № 3	Възможни функции на основните държавни власти по отношение на сектора за сигурност	21
Каре № 4	Значението на доброто управление за демократичния контрол над сектора за сигурност	23
Каре № 5	Политиката за национална сигурност в развитие	27
Каре № 6	Пряка демокрация и ратифициране на международни договори и други основни споразумения: примерът на Швейцария	34
Каре № 7	Гражданското общество в Латинска Америка	37
Каре № 8	Нови видове войни: Трудни времена за свободата на пресата	39
Каре № 9	Свобода на пресата след 11 септември 2001 г.	40
Каре № 10	Парламентарни сайтове	41
Каре № 11	Парламенти и медии	42
Каре № 12	Жените в мирните процеси	45
Каре № 13	Джандър аспекти на мирните операции и процеси	45
Каре № 14	Жени военнослужещи в страните от НАТО	47
Каре № 15	Приобщаване на жените към политиката за сигурност като част от насоките за равнопоставеност между половете	47
Каре № 16	Нови измерения и предизвикателства, произтичащи от включването на жени в сектора за сигурност	48
Каре № 17	Страни без военни	53
Каре № 18	Каква е целта на реформата в отбраната?	54
Каре № 19	Използване на военните за налагане на законовия ред в Южна Африка	55
Каре № 20	Примери за други държавни военизирани части в избрани страни	59
Каре № 21	Ключови характеристики на полицейската дейност в демократична среда	60
Каре № 22	Опасни извращения и обстоятелства	61
Каре № 23	Полицията в Еритрея: случай в развитие	62
Каре № 24	Парламентарни и специални фондове за разузнавателните служби: Примерът на Аржентина	64
Каре № 25	Практики на парламентарни комисии, ползващи класифицирани документи	65
Каре № 26	Частни компании за сигурност и военни компании и някои потенциални заплахи за демокрацията	69
Каре № 27	Парламентарни инструменти и средства, използвани за да се гарантира демократичен контрол над сектора за сигурност	76
Каре № 28	Проактивни стратегии за парламентарен контрол над сектора за сигурност	77

IPU и DCAF – Парламентарен контрол над сектора за сигурност, 2003

Каре № 29	Механизми и практики за повишаване на парламентарната експертиза	78
Каре № 30	Общи характеристики на парламентарните механизми и процедури за контрол на изпълнителната власт	81
Каре № 31	Идеи за ефективни питання	82
Каре № 32	Ключови характеристики на парламентарните анкетни комисии	84
Каре № 33	Анкетна комисия за участието на канадски сили в Сомалия	85
Каре № 34	Възможни ключови функции на парламентарна комисия по отбрана или по сигурността	87
Каре № 35	Съвместни заседания на Комисията по външна политика и Комисията по отбрана към Сторинга (норвежкия парламент)	88
Каре № 36	Омбудсман	90
Каре № 37	Германски парламентарен комисар за въоръжените сили	91
Каре № 38	Германски парламентарен комисар за въоръжените сили	92
Каре № 39	Аржентинския случай	94
Каре № 40	Допълнителният протокол към Конвенцията срещу изтезанията разширява възможностите за посещения в службите за сигурност	95
Каре № 41	Извънредни положения: цел и принципи	100
Каре № 42	Опазване на сигурността и демокрацията	104
Каре № 43	Отклонения със сериозни последствия	106
Каре № 44	Реакцията на Съвета за сигурност на ООН на 11 септември	108
Каре № 45	Борба срещу тероризма	109
Каре № 46	Конвенция за защита на личността по отношение на автоматичната обработка на лични данни (ETS N 108)	117
Каре № 47	Миротворчество, мироопазване, мироналагане, изграждане на мира: някои дефиниции на ООН	119
Каре № 48	Процес на развързване на мироопазващи операции на ООН	123
Каре № 49	Правила на използване на сила в мирни мисии	123
Каре № 50	Подготовка на миротворците в ООН	125
Каре № 51	Бюджетът: ключов инструмент за демократично управление	129
Каре № 52	Защо парламентът трябва активно да участва в бюджетирането?	130
Каре № 53	Разходи за отбрана като процент от БВП в някои региони и в избрани страни	131
Каре № 54	Система за планиране, програмиране и бюджетиране (СППБ)	133
Каре № 55	Основни компоненти на отбранителния бюджет: бюджетът за отбрана на Испания за 2002 г.	135
Каре № 56	Ключови препятствия пред прозрачното бюджетиране на сигурността	136
Каре № 57	Трите нива на класифициране в бюджета за сигурност	137
Каре № 58	Основни проблеми, ограничаващи ефективния бюджетен контрол в сектора за сигурност	138

IPU и DCAF – Парламентарен контрол над сектора за сигурност, 2003

Каре № 59	Практики на отбранително бюджетиране в страни от Югоизточна Европа	139
Каре № 60	Генерален одитор	141
Каре № 61	Роля на Сметната палата на Великобритания в парламентарния контрол на сектора за сигурност	143
Каре № 62	Грузинския парламент и бюджетния контрол	144
Каре № 63	Препоръки на Съвета на Европа за правото на асоцииране на професионалния личен състав от въоръжените сили	151
Каре № 64	Ръководство и гражданско образование във въоръжените сили на Германия: принципите на "Innere Führung"	154
Каре № 65	Кодекс на поведение на служителите на закона	155
Каре № 66	Основни моменти от Кодекса на поведение по политико-военните аспекти на сигурността, ОССЕ, 1994 г.	156
Каре № 67	Управлението на човешките ресурси: фокус за парламентаристите	159
Каре № 68	Военната служба по света	162
Каре № 69	Издателства над наборните войници	164
Каре № 70	Резолюция 1998/77 на Комисията по правата на човека към ООН: отказ от военна служба по морални съображения	166
Каре № 71	Алтернативна служба в Швейцария	167
Каре № 72	Защо парламентаристите трябва да се интересуват от доставките на оръжие	172
Каре № 73	Ефекти на неясна политика за придобиване на въоръжения и високата степен на секретност	173
Каре № 74	Политиката на Холандия за доставки в областта на отбраната: измерения на парламентарния контрол	174
Каре № 75	Определение за оръжеен трансфер	176
Каре № 76	Регионално регулиране на оръжейния трансфер	177
Каре № 77	Придаване на по-действен и смислен характер на санкциите: какво могат да направят парламентите	180
Каре № 78	Търговията с излишно въоръжение: отрицателна последица на разоръжаването	181
Каре № 79	Количествени оценки на търговията с малокалибрени оръжия	181
Каре № 80	Програма на ООН за действие срещу нелегалната търговия с малки оръжия и леко въоръжение	182
Каре № 81	Ролята на парламента в контрола на оръжейния експорт: прозрачност и отчетност в страните от ЕС	183

Раздел I

**Развиващи се концепции за
сигурност и действащи
лица:**

**Предизвикателство пред
парламентите**

Променяща се сигурност в променящ се свят

Глобалната ситуация по сигурността се промени драматично през последното десетилетие. Докато старите заплахи изчезваха, нови и всяващи страх предизвикателства заеха тяхното място, стимулирайки преосмисляне на понятията сигурност, конфликт и мир.

Мир и сигурност при демокрацията

Не всички конфликти са заплаха за мира и сигурността. Във всяко общество има конкурентни и често противоположни възгледи по широк кръг въпроси. Свободата на изразяване при демокрацията дава възможност на хората да представят тези възгледи пред своите избраници, които от своя страна имат задачата да дискутират и да преценят важността им чрез обществен дебат. Тази процедура позволява на демокрациите да предотвратяват конфликта и да търсят обещаващи компромиси с поддръжката на цялото общество. Не е изненада, че при отсъствието на добре функциониращи демократични институции, напреженията често ескалират извън контрол и се превръщат в насилствени конфликти. Затова демокрацията с присъщите ѝ механизми да анализира конфликтите се утвърждава в представите ни като фундаментално свързана с мира и сигурността.

Тази връзка изпъква и по още една причина: днес широко се признава, че сигурността не е самоцел, а трябва в крайна сметка да служи на благосъстоянието на хората. Демокрация, която има в основата си ефективен парламент, е най-вероятно да придаде практическо значение на тази идея:

“Суверенитетът на общността, региона, нацията, държавата има смисъл, само ако произтича от единствения истински суверенитет – суверенитета на човешкото същество.” – Вацлав Хавел

Националната сигурност, фокусирана върху защита на държавата, се трансформира в човешка сигурност, поставяща личността и общността на първо място. На практика това накарва държавите да разширят отговорите на заплахите за сигурността като включат:

- ✓ **Превантивни действия:** инициативи за предотвратяване на конфликти, например фокусирано върху човека разрешаване на конфликти и действия за изграждане на мир;
- ✓ **Интервенция:** в екстремални случаи, когато другите усилия се провалят – интервениране във вътрешни конфликти за да се защити населението, подложено на най-голям риск;
- ✓ **Реактивни действия:** действия за подпомагане - по време или след гражданска война - на цивилни, пострадали през войната, например изграждане на лагери, даване на убежище на бежанци, предоставяне на помощ.

От военна сигурност към всестранна сигурност

Преместването на фокуса към “сигурността на човека” води до разширяване на концепцията за сигурност извън стриктно военните съображения. Нараства консенсуса относно третирането на въпросите на сигурността всеобхватно, отчитайки невоенните фактори (вж. каре № 1).

Каре № 1

Наред с традиционните заплахи за сигурността, самостоятелно или в комбинация, налице днес са

- ▷ **Политически заплахи** като вътрешна политическа нестабилност, провалили се държави, тероризъм и нарушаване на човешките права;
- ▷ **Икономически заплахи** като бедност, растящата разлика между богати и бедни страни, международна финансова рецесия, влияние на икономически мощна или нестабилна съседна държава, пиратство;
- ▷ **Заплахи, свързани с околната среда и човешката дейност** като ядрени аварии, глобални екологични промени, деградация на земята или водите, липса на храна и други ресурси;
- ▷ **Социални заплахи** като конфликти между малцинства и мнозинства, свръхнаселеност, организирана престъпност, транснационален трафик на наркотици, незаконна търговия, неконтролирана масова имиграция и болести.

Предимството на по-широкия подход към сигурността е в осигуряването на по-обстойно разбиране на заплахите за сигурността и необходимите отговори. Недостатъкът е, че службите за сигурност—всички организации със законови пълномощия да използват сила, да разпоредят използването на сила или да заплашат с използване на сила с цел да защитят държавата и гражданите—могат да станат твърде влиятелни, ако са активни в невоенните обществени области. При това секторът за сигурност може да не притежава необходимата експертиза за да отговори на новите предизвикателства.

От сигурност на отделна държава към сътрудничество за сигурност между държавите

Идеята, че националната сигурност не може да се постигне само с национални усилия, а е необходимо сътрудничество между държавите, е много стара. През XIX век се открояваше подхода за “баланс на силата”. XX век бе свидетел на разцвета на организации за колективна сигурност като Обществото на нациите и наследилата го Организация на обединените нации, както и на организации за колективна отбрана като НАТО.

След края на Студената война ръст бележат вътрешните конфликти. Неотдавна тероризмът зае доминиращо място в новините. Глобализацията повиши взаимната зависимост между държавите, включително и в сферата на сигурността. Днес заплахите за сигурността в една страна лесно могат да се разпространят и да дестабилизируют регионалния или дори световния мир. Тази

нова реалност, заедно с разширяването на проблематиката на сигурността, допълнително катализира сътрудничеството за сигурност.

Капе № 2

Видове споразумения за сигурност

▷ Колективна отбрана

Колективната отбрана се определя като договор, при който две или повече държави обещава да си помагат в случай на външна атака. Най-известните от този тип споразумения за сигурност са НАТО и Организацията на американските държави.

▷ Колективна сигурност

В тази система общността се съгласява да се откаже от използването на сила и да помогне на всеки свой член в случай, че друг прибягне до използването на сила. Тази система осигурява убедителна реакция на международната общност при нарушаване на международния мир. За разлика от колективната отбрана, колективната сигурност е насочена срещу атака отвътре. ООН е типичен пример за система за колективна сигурност. По силата на чл. 41 и чл. 42 от Хартата на ООН се очаква международната общност да упражни въздействие с невоенни средства или с военна сила спрямо нарушилия мира.

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

▷ Съвместна сигурност

Съвместната сигурност свързва колективната сигурност с всеобхватния подход към сигурността. Тя може да се определи като „широк подход към сигурността, който е многомерен по обхват; акцентира на убеждението вместо на възпирането; инклузивен вместо ексклузивен; не е рестриктивен по отношение на членството; отдава предпочитание на мултилатерализма пред двустранните отношения; не дава приоритет на военните решения спрямо невоенните; предполага, че държавите са главни действащи лица в системата за сигурност, но приема, че недържавни фактори могат да имат важна роля; не изисква създаването на формални институции за сигурност, но и не ги отхвърля, и, преди всичко, подчертава ценността на създаването на навици за диалог на многостранна основа“.

Източник: EVANS Gareth: Cooperating for Peace, 1993

“Споразумението за колективна отбрана” е една от най-важните форми на сътрудничество. Освен това, не толкова стройно сътрудничество за сигурност се създава чрез мрежи от двустранни и многостранни споразумения без формална или преимуществено военна организация.

Решението за присъединяване към организация за сътрудничество за сигурност, и особено към организация за колективна отбрана, ще има силно въздействие върху ситуацията по сигурността на дадена страна. По принцип, такова сътрудничество укрепва националната сигурност като осигурява колективен “юмрук” срещу заплахите. Но членството си има цена: страната ще бъде задължена да се адаптира към целите и изискванията на съюза, ограничавайки по този начин възможностите за избор при дефиниране на национална политика за сигурност. При това то ще повлияе на парламентарния контрол, тъй като процеса на вземане на решения се измества от националната към международната арена.

Роля на парламентарния контрол

Широко разпространено е мнението, че политиката за сигурност е 'естествена' задача за изпълнителната власт, която има необходимото знание и може да действа бързо. Парламентът обикновено се разглежда като по-малко подходяща институция за справяне с въпросите на сигурността, особено при продължителните процедури и липсата на пълен достъп до необходимите експертиза и информация. Но също както и в други области на политиката, парламентът е натоварен с оценяване и мониторинг на изпълнителната власт. Има поне четири причини за критичното значение на този контрол:

Крайъгълен камък на демокрацията за предотвратяване на авторитарно управление

Преди време френският премиер Жорж Клемансо заяви, че *"Войната е нещо твърде сериозно за да бъде поверена на военните"*. Извън хумористичната му страна, това твърдение ни припомня, че при демокрацията представителите на народа имат върховната власт и нито един държавен сектор не трябва да се изключва от техния контрол. Държава без парламентарен контрол над сектора за сигурност, в частност над военните, следва да се разглежда като незавършена демокрация или демокрация в процес на създаване.

Според изтъкнатия американски учен Робърт Дал *"най-фундаменталният и повтарящ се проблем в политиката е как да се избегне авторитарно управление"*. Тъй като секторът за сигурност изпълнява една от централните задачи на държавата, необходима е система от контролни и балансиращи мерки в противовес на изпълнителната власт. Затова парламентарният контрол над сектора за сигурност е съществен елемент на разпределението на властите на държавно ниво и, когато е ефективен, налага ограничения на мощта на изпълнителната власт или президента.

Няма данъци без представителност

Един от най-важните механизми за парламентарен контрол на изпълнителната власт и днес си остава бюджетът. Още в ранните дни на първите събрания в Западна Европа парламентите призоваха за роля в политическите дела, като искането им беше да *"няма данъци без представителност"*. И тъй като организациите от сектора за сигурност използват значителен дял от държавния бюджет, от съществена важност е парламентът да контролира ефективно и ефикасно използването на ограничените държавни ресурси.

Създаване на законови параметри на политиката за сигурност

На практика изпълнителната власт разработва проектозакони по въпросите на сигурността. Въпреки това, народните представители играят важна роля в прегледа на проектите. Ако е необходимо, те могат да предложат изменения за

да гарантират, че предлаганите законови условия съответстват на новото мислене за сигурността. Освен това, на парламента е отредено да гарантира законите да не остават на хартия, а да се прилагат цялостно.

Мост към обществото

Не е задължително изпълнителната власт да разбира напълно приоритетните за гражданите проблеми на сигурността. Парламентаристите поддържат регулярни контакти с хората и са в добра позиция да определят техните възгледи. В резултат могат да изразят тревогите на гражданите и да се уверят, че тези тревоги са отразени в законите и политиката за сигурност.

Предизвикателства пред парламентарния контрол над сектора за сигурност

Поне три аспекта на сектора за сигурност са истинско предизвикателство пред парламентарния контрол:

- ✓ Закони за секретност може да препятстват усилията за повишаване на прозрачността на сектора за сигурност. Особено в нови демокрации или страни в конфликт, закони за секретност могат да ограничат или да поставят под въпрос парламентарния контрол над сектора за сигурност; това се дължи и на отсъствието на законодателство за свободен достъп до информация;
- ✓ Секторът за сигурност е много сложна сфера, в която парламентите трябва да контролират въпроси като закупуването на оръжия, тяхното разпространение, подготовката и готовността на военни части. Не всички парламентаристи имат достатъчно познания и опит за да се справят ефективно с тези въпроси, нито времето и възможностите да ги придобият поради мандатност и ограничен достъп до експертиза в страната и чужбина;
- ✓ Подчертаното внимание към международното сътрудничество за сигурност може да повлияе прозрачността и демократичната легитимност на националната политика за сигурност, ако парламентът е изключен от процеса. Затова е критично важно парламентът да може да представя своите виждания, да участва в и да следи дебатите и решенията на международната арена.

Роли и отговорности на парламента и другите държавни институции

Поделена отговорност

Парламентът и правителството имат различни роли по въпросите на сигурността, но разделят отговорността за поддържането на добре функциониращ сектор за сигурност. Идеята за поделената отговорност се прилага и към отношенията политически – военни лидери. Тези две страни не трябва да се разглеждат като противници с противостоящи цели. Напротив, те се нуждаят една от друга за да реализират една ефективна и всеобхватна политика за сигурност в интерес на народа. Следователно демократичният контрол трябва да включва диалог между политически лидери и висши военни, който е основан на доверие, открита комуникация и взаимно зачитане. Регулярното общуване дава важно допълнително предимство, като предотвратява отчуждаването на политици и военни и по този начин поддържа консолидацията на стабилността.

Разделяне на роли

Трите власти в държавата—изпълнителна, законодателна и съдебна—играят основни роли в политиката за национална сигурност. Опит за описание на тези роли е направен в каре № 3, което подчертава специфичните функции на трите основни участника в изпълнителната власт – държавния глава, правителството и генералния щаб. Целта е да се направи преглед на възможни функции, но тъй като политическите системи в различни страни се различават, няма претенция таблицата да представя ситуацията във всяка отделна страна.

В допълнение към парламента, съдебната и изпълнителната власт, гражданското общество има важен неформален принос към формулирането и прилагането на политиката за сигурност, а медиите допринасят като информират обществото за намеренията и действията на всички държавни институции (вж. Глава 6).

И накрая, два институционални фактора играят критична роля в контрола над прилагането на политиката за национална сигурност и съответния бюджет – Омбудсмана (вж. Глава 16) и Главният одитор/ Председателят на Сметната палата (вж. Глава 24).

Политическа отчетност

Секторът за сигурност трябва да се отчита на всяка от основните власти в държавата:

- ✓ **Изпълнителната власт** упражнява пряк контрол от централно, регионално и местно ниво, определя бюджета, основните насоки и приоритети на дейността на организациите от сектора за сигурност.
- ✓ **Законодателната власт** упражнява парламентарен контрол чрез приемане на закони, които определят и регулират организациите от сектора за сигурност и техните правомощия и чрез заделване на съответен бюджет. Този контрол включва установяване на парламентарен омбудсман или комисия с право за разследване по публични жалби.
- ✓ **Съдебната власт** наблюдава сектора за сигурност и, когато е необходимо, преследва незаконни действия на униформени лица чрез граждански и криминални дела.

Карте № 3

Възможни функции на основните държавни власти по отношение на сектора за сигурност

	Парламент	Съдебна власт	Изпълнителна власт		
			Държавен глава	Кабинет	Началник на генералния щаб
Върховно командване	В някои страни парламентът дебатира и/или назначава върховния командващ	Конституционен съд оценява конституционността на президента или кабинета като главнокомандващ	В някои страни държавният глава има само церемониални функции, а в други – реална власт, например като върховен главнокомандващ във военно време	Правителството е върховно командване във време на война	В някои страни длъжността върховен военен командващ съществува само във военно време, а в други е постоянна
Политика за сигурност	Дебатира и одобрява концепция за сигурност, приема закони	-	Подписва закони, свързани с политиката за сигурност	Предлага и прилага политика за сигурност	Съветва правителството, планира, подпомага и прилага политиката за сигурност
Бюджет	Одобрява бюджета		-	Предлага бюджета	Съветва правителството
Закони за отбрана	Приема закони	Конституционен съд интерпретира конституционността на законите	Подписва публикуването на закони	Предлага закони и приема подзаконови актове	Съветва правителството, прилага законите
Личен състав	В някои страни парламентът прави основните назначения	Преценява законността на поведението на личния състав	Назначава основните командири; одобрява планове за личния състав	Назначава основни командири	Консултира при планиране на човешките ресурси; прилага плановите; назначава командири на ниски нива

Доставки	Извършва преглед и/или одобрява основни проекти за закупуване на въоръжения	Съдии гледат случаи на нарушаване на закона, корупция и измама	-	Предлага закупуване на въоръжения	Иницира и прилага процес на закупуване на въоръжения
Изпращане на войски зад граница / Приемане на чужди войски	Предварително одобрява; одобрява пост-фактум или въобще не одобрява	Преценява законността на тяхното поведение	-	Договаря международно участие; решава за правилата на използване на сила	Оперативно командване
Международни договори, присъединяване към съюзи	Одобрява		Сключва международни договори	Отговорност за международните преговори	Съветва правителството

Както бе отбелязано, ролите на трите власти в държавата се различават в отделните страни. Изключително важно е обаче постоянно да функционира система за разпределяне на властта, която осигурява проверки и баланс срещу политически злоупотреби със сектора за сигурност. Имайки предвид, че в много страни правителството обикновено играе доминантна роля по въпросите на сигурността, от критична важност е парламентът да разполага с правомощия и ресурси за ефективен контрол. Важността нараства тъй като новите предизвикателства пред сигурността (вж. Глава 1) може да мотивират публичните институции да предефинират своите роли.

Принципи на демократичния и парламентарен контрол

Не съществуват международно приети стандарти за демократичен и парламентарен контрол, тъй като сигурността и отбраната са разглеждани като области в обхвата на националния суверенитет. Съществуват някои регионални стандарти, например Кодекса на поведение на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (вж. Каре № 66). Има и определени принципи, регулиращи демократичните гражданско-военни отношения:

- ✓ Държавата единствена в обществото има законов монопол върху използването на сила; службите за сигурност са подотчетни на легитимните демократични институции;
- ✓ Парламентът е суверен и държи изпълнителната власт подотчетна за разработването, прилагането и прегледа на политиката за сигурност и отбрана;
- ✓ Парламентът има уникална конституционна роля да оторизира и внимателно да проверява разходите за отбрана и сигурност;
- ✓ Парламентът има критична роля във връзка с обявяването и отменянето на извънредна ситуация и военно положение (вж. Глава 18).

- ✓ Принципите на доброто управление (вж. Каре № 4) и законите важат за всички компоненти на правителството, в това число и за сектора за сигурност;
- ✓ Служителите от сектора за сигурност са персонално отговорни пред съда за нарушения на национални и международни закони (по отношение на граждански или криминални деяния);
- ✓ Организациите от сектора за сигурност са политически неутрални.

Каре № 4

Значението на доброто управление за демократичния контрол над сектора за сигурност

"Доброто управление се символизира от прогнозируемо, открито и просветено правене на политика, бюрокрация, проникната с професионален дух и действаща в интерес на общественото добро, законност, прозрачни процеси и силно гражданско общество, участващо в обществените дела. Лошото управление от друга страна се характеризира от произволно правене на политика, безотчетна бюрокрация, неприлагани или несправедливи системи от закони, злоупотреба с изпълнителна власт, гражданско общество, дезангажирано от обществения живот и широко разпространена корупция."

Източник: Governance: The World Bank's Experience, Вашингтон, Световна банка, 1994

Раздел II

Контрол на политиката за национална сигурност

Формиране на политика за национална сигурност

Компоненти

Политиката за национална сигурност е основа за подхода на правителството към сигурността и очакванията как ще се постигне тази сигурност. Политиката за национална сигурност включва основни решения за сектора за сигурност с въздействие върху външната и вътрешната сигурност на държавата и обществото. Тя се базира на определен подход към сигурността, дава насоки за разработване на военна доктрина и се развива в рамките на национални норми международните договорености, в които страната участва. Така тя се базира на възприятията за потребностите и приоритетите на националната сигурност, но е подложена и на въздействието на различни външни фактори, изисквания и задължения. Във всички случаи политиката трябва да отговаря на ценностите и принципите, заложили в националната конституция или харта.

Капе № 5

Политиката за национална сигурност в развитие

В дебата и при одобряване на документи от политиката за национална сигурност, както и в дебата по нейното прилагане в конкретни случаи, народните представители трябва да разгледат, частично или пълно, следните въпроси:

- ✓ Среещу какви заплахи и рискове обществото се нуждае от защита? Какви и чии ценности трябва да се защитават? И следователно, какъв вид сигурност е необходима за тези цели?
- ✓ Политиката за национална сигурност третира ли новите рискове за сигурността като организирана престъпност и тероризъм?
- ✓ Колко сигурност е достатъчна?
- ✓ Как най-добре може да се постигне исканата степен на национална сигурност: Чрез присъединяване към съюз? Чрез поддържане на неутралитет?
- ✓ Какви видове операции най-вероятно ще изпълняват националните сили за сигурност? Само отбранителни операции или ще участват и в операции за поддържане на мира?
- ✓ Какви инструменти ще са необходими и кои сектори трябва да се привлекат за да се постигне желаното ниво на сигурност? В какъв срок и при какви условия?
- ✓ Колко често трябва да се извършва преглед на политиката за сигурност?
- ✓ Как да се осигури съответствие на политиката за сигурност с международните закони и принципи за човешките права?
- ✓ Какво ще е финансовото и икономическо измерение и колко са готови да платят данъкоплатците?



- ✓ Какво ще е въздействието на политиката за сигурност и нейното прилагане върху отношенията с други страни и регионалната стабилност?
- ✓ Какво е действителното състояние и бъдещата национална стратегия по отношение на оръжията за масово унищожение?

Като правило, прилагането на политиката за национална сигурност обвързва много държавни ведомства и политически документи. Затова е важно страната да разработи всеобхватна стратегия за национална сигурност, покриваща всички участници и аспекти на сигурността. Този подход дава възможност правителството да се ангажира по всички аспекти на сигурността по един интегриран и цялостен начин. В частност, така наречените нови рискове, например тероризма и организираната престъпност, изискват съгласувани усилия, тъй като борбата с тези нови заплахи налага участието на различни институции: военни, министерство на финансите, полиция, гранични служби и разузнавания.

Защо е важно участието на парламента

В този план, и имайки предвид мисията на парламента да представлява интересите и грижите на хората, има няколко причини парламентът да се ангажира с разработването на политика за национална сигурност и нейното одобряване по един прозрачен начин:

- ✓ Политиката за национална сигурност влияе върху живота, ценностите и благосъстоянието на хората и не бива да бъде оставяна само на преценките на изпълнителната власт или на военните;
- ✓ Политиката за национална сигурност е със значително влияние върху бъдещето на армията и военнослужещите;
- ✓ Политиката за национална сигурност има съществени финансови измерения и, следователно, е въпрос за парите на данъкоплатците;
- ✓ Освен финансовата цена, мерките за сигурност могат да ограничат гражданските свободи и да имат важни последствия за демокрацията. Затова е важно парламентът да гарантира, че тези мерки винаги съответстват на приложимото международно хуманитарно законодателство, и особено на четирите Женевски Конвенции и двата Протокола, норми и споразумения за човешките права, в частност Универсалната декларация за човешките права и Международната конвенция за граждански и политически права. Съгласно последния от посочените документи, определени права не могат да бъдат ограничавани при никакви обстоятелства (вж. още глави 18-20).

Роля на парламента във фазите на формиране на политика за национална сигурност

От гледна точка на парламентарното участие, дебатът по политиката за национална сигурност не трябва да е единично събитие, а процес, преминаващ през следните четири фази: разработване, вземане на решение, прилагане и оценка. Макар че не трябва да има намеса в правомощията на изпълнителната

власт по разработване и прилагане на тази политика, процесът трябва да е максимално прозрачен и да включва максимален брой участници с отговорности в нейното формиране с цел постигане на подходящ баланс между всички влияния, в това число на самия сектор за сигурност и на военно-промишления комплекс.

За тази цел във всички фази на процеса парламентаристите трябва да могат да използват наличните механизми за да запознаят изпълнителната власт с тревогите и очакванията на обществото: устни и писмени въпроси, анкети, слушания в избрани комисии, “бели книги”, представяния на министри и ведомства. (Вж. още Глава 14 за парламентарните механизми, прилагани към сектора за сигурност.)

Разработване

Във всички парламентарни системи парламентът има ограничена роля във фазите на разработване на нова политика за национална сигурност. Това е задача главно на компетентните министерства и агенции. Въпреки това, парламентът и негови членове могат да играят критична роля за да се гарантира, че съществуващата политика отговаря на потребностите и очакванията на хората и, ако е необходимо, да изискат нейното ревизиране.

В идеалния случай, парламентът не трябва да ограничава ролята си до разглеждането на документ, който може да приеме или да отхвърли. При разработване на документи и закони по политиката за сигурност компетентните комисии трябва да бъдат консултирани на ранните етапи на процеса за да се вземе предвид разнообразието от политически визии в парламента. Така не само ще се предадат тревогите на хората на ранен етап на процеса, но и ще се осигури по-позитивна атмосфера и дебат в парламента, когато документът се представи за одобрение. Висшите национални интереси трябва да преодолеят властовите отношения между мнозинството и опозицията в парламента и да не препятстват демократичната интерпретация на документ по националната сигурност. В този дух парламентът трябва да може да предлага промени в представените му документи.

Вземане на решение

Парламентът може и трябва да играе важна роля във фазата на вземане на решение, особено когато документ по политиката за национална сигурност стигне до парламента и стане негова “собственост” и пряка отговорност. Затова парламентът трябва да има достатъчно време да проучи задълбочено документа и да откаже разглеждането му, ако е притискан да го приеме прибързано.

Парламентът може да реши да даде съгласие за нова политика и законодателство, предложено от правителството, да го отхвърли или да предложи промени. И на този етап парламентът трябва да е проактивен и да упражнява влияние, предлагайки промени, ако не е удовлетворен от разглеждания документ. По-горе в тази глава са посочени основните въпроси, които е целесъобразно за се разглеждат по време на парламентарните дебати и вземането на решение.

В тази фаза най-важно въздействие обикновено се оказва при разпределяне на бюджета (за повече информация вж. Раздел VI за финансовите ресурси). Това въздействие нараства драматично, когато компетентните комисии в парламента специално дебатира и гласуват всеки свързан със сигурността разход и бюджета за сигурност като цяло. Отбранителните планове трябва да бъдат дефинирани навреме за разглеждането и да имат ясна връзка с бюджетните искания.

Парламентът може да играе критична роля за поразяване и повишаване на обществената подкрепа и осигуряване на легитимност на приетата политика. Затова прозрачността на парламентарните дебати по въпроси на сигурността е критична. Изключително важно е също обществото и медиите да имат достъп до дебатите и слушанията в парламента.

Приложение

Отговорността на парламента по отношение на националната сигурност не приключва с приемането на документ или на бюджета за отбрана и сигурност. Функциите за контрол и одит трябва да се изпълняват енергично. Във фазата на прилагане парламентът следва внимателно да наблюдава дейността на правителството с всички разполагаеми средства (вж. Глава 14) и с помощта на други наблюдаващи (например националната сметна палата; вж. Глава 24). Парламентът може да оказва изключително влияние чрез решенията си за съответния бюджет. Освен това, парламентът оценява професионалната и техническата компетентност на сметната палата за извършване на одити на полезността и законосъобразността.

Парламентът може да интервенира при основни промени или кризи, изискващи одобрение на действията на правителството. Примери за това са изпращането на войски зад граница (вж. Глава 22) или обявяването на извънредно положение (Глава 18). Нещо повече, парламентът може да се намеси, ако правителството прави сериозни грешки. В такива случаи парламентът обикновено повдига въпроси, а в извънредни случаи може да разпреди специално разследване.

Оценяване и поуки от практиката

В демократична среда правителството носи отговорност за оценка адекватността на своята политика и представяне на резултатите пред парламента както в качествено, така и в количествено измерение. Що се отнася до парламента, оценяването неизбежно включва одит—количествен и като полезност—на реализирането на съответния бюджет. И макар тази оценка да идва в последствие, тя винаги може да се вземе предвид при потвърждаване на текущата политика или разработване на нова. При динамично гражданско общество оценки се правят и от неправителствени организации, например за мироопазващи операции, основни и скъпи оръжейни системи, системи за управление на човешките ресурси на министерството на отбраната, особено на наборната служба. Парламентът може да възложи на консултанти специални одити на ефективността на изразходване на ресурсите.

Какво можете да направите като парламентарист

Политика за сигурност

- ▷ Уверете се, че има логическа връзка между политиката за национална сигурност, оперативните доктрини, отбранителните планове и искания бюджет.
- ▷ Ако е уместно, особено след сравняване с политиката на други страни в аналогични условия, поставете въпрос в парламента за съответствието и/или възможното актуализиране предвид последните развития (вж. Раздел □ за развиващите се политики за сигурност, фактори и участници).
- ▷ Парламентът трябва да регламентира законово процеса на разработване, вземане на решение, прилагане и оценка на политиката за национална сигурност, като ясно дефинира ролята си в четирите фази на процеса.

Свързани въпроси

- ▷ Уверете се, че в процеса на дефиниране и усъвършенстване на политиката за национална сигурност се разглеждат повечето въпроси, изведени в Каре № 5.

Политика за национална сигурност и международни норми

Международни принципи

Международните договори ограничават, а в някои случаи разширяват опциите за дефиниране на политики за национална сигурност. Повечето държави членуват в Организацията на обединените нации и следователно се обвързват с чл.чл. 2.3 и 2.4 на Хартата на ООН, деклариращи:

“Всички членки ще решават международните си спорове с мирни средства по начин, който не застрашава международният мир и сигурност и справедливостта.”

“В международните си отношения всички членки ще се въздържат от заплахата или използването на сила срещу териториалната цялост или политическата независимост на всяка държава, както и от други действия, несъответстващи на целите на Организацията на обединените нации.”

Освен това, редица традиционни международни принципи дават основа за сравнение. Декларация 2625 (XXV) на Общото събрание по международните правни принципи за дружески отношения и сътрудничество между държавите от 1970 г. е призната като автентична интерпретация на Хартата на ООН и, респективно, има задължителен характер за всички страни членки на ООН. Тази декларация провъзгласява осем неделими и равностойни принципа:

- | | |
|--------------------------|---|
| Първи принцип: | Въздържане от заплахата за използване или използване на сила |
| Втори принцип: | Мирно уреждане на международните спорове |
| Трети принцип: | Ненарушимост на границите и териториалната цялост на държавите |
| Четвърти принцип: | Право на хората за самоопределяне и за мирен живот на принадлежащите им територии в международно признати и гарантирани граници |
| Пети принцип: | Суверенно равенство между държавите и ненамеса във вътрешните дела |
| Шести принцип: | Респект към човешките права |
| Седми принцип: | Сътрудничество между държавите |
| Осми принцип: | Добросъвестно изпълнение на задължения по международни договорености |

Многостранни договори за сигурност и отбрана

В областта на сигурността съществуват най-различни многостранни договори, които могат да бъдат категоризирани по следния начин (изброяването не е изчерпателно, а дава само примери във всяка категория):

Договори, регулиращи глобалната сигурност: Харта на ООН

Международни договори за международно хуманитарно право, регулиращи международни и други конфликти: Четири женевски конвенции (1949 г.), включително двата допълнителни протокола (1977 г.).

Международни договори по отношение на различни типове въоръжения и техните режими: Договор за противоракетната отбрана, Договор за съкращаване на стратегическите въоръжения, Конвенция за забрана на противопехотните мини, Договор "Тлателолко" и др.

Международни договори за създаване на регионални организации, частично свързани с въпроси на сигурността: Харта на Организацията на американските държави, Договор за Европейския съюз, Окончателен акт на Конференцията за сигурност и сътрудничество в Европа (CSCE/OSCE), Акта за създаване на Африканския съюз.

Регионални споразумения за военно сътрудничество и взаимна военна помощ: Северноатлантическия договор, Споразумението "Партньорство за мир", Договора за ЗЕС, Интер-американския договор за реципрочна помощ.

Държавите ратифицират международни договори за сигурност за да дефинират принципите на международно поведение с цел укрепване на международната и регионалната сигурност и развитие на двустранно и многостранно сътрудничество. Като правило, изпълнителната власт чрез министерството на външните работи води процеса на преговори.

Двустранни споразумения или договори за приятелство, сътрудничество и взаимна военна помощ

Двустранните споразумения също играят важна роля при разработване на политиката за сигурност на дадена страна. Когато участват само две страни, клаузите се договарят с максимално отчитане на техните специфични условия и потребности. Пример е договора за съкращаване на стратегическите въоръжения (START) между СССР и САЩ.

Този тип договори се използват както в израз на приятелство и доверие (например двустранния Договор за приятелство, сътрудничество и взаимопомощ между Русия и Армения, подписан през август 1997 г.), така и за решаване на практически случаи на военно сътрудничество, например за разполагане на войски и оръжия на чужда територия. През 90-те години Русия подписа няколко двустранни договора за военно сътрудничество с бивши републики на Съветския Съюз.

Тези договори могат да включват и конкретна военна помощ в случай на нужда. В тази връзка Хартата за демократично партньорство от 1994 г. може да се разглежда като продължение на Споразумението между САЩ и Казахстан от 1992 г., което положи основа за развитие на двустранните военни отношения.

Като цяло, двустранните договори могат да се разглеждат като инструмент за очертаване на външна политика за сигурност, за развитие на приятелските отношения с други страни и за разрешаване на конкретни проблеми. В сравнение с многостранните договори за сигурност, обикновено парламентите имат по-важна роля при одобряване на тези договори и по-широки възможности да предлагат промени в текста (които след това да се договорят от изпълнителната власт).

Значение на парламентарното и публичното участие

В страни, където участието на обществото и на парламента в процеса на ратифициране на международни договори не е обичайно, то трябва да се поощрява, тъй като укрепва обществената поддръжка. По принцип при демокрацията, изпълнителната власт не може да сключва тайни договори или двустранни споразумения без знанието и съгласието на парламента. Международни споразумения, свързани със суверенитета, територията и международния статут на страната със сигурност трябва да бъдат подложени на парламентарен дебат и одобрение.

В някои страни, например Швейцария, основните договори са предмет на общонароден референдум. По този начин се гарантира участие на гражданското общество в основни изменения на външната политика на страната. В Швейцария референдумът (вж. Каре № 6) предшества ратификацията.

Каре № 6

Пряка демокрация и ратифициране на международни договори и други основни споразумения: примерът на Швейцария

В Швейцария Федералният Парламент, Федералният Съвет (правителството) и населението взимат участие в процеса на ратифициране на международни споразумения. Важни за страната споразумения са предмет не само на парламентарен, но и на обществен дебат. Чрез референдум обществото може да изрази мнението си по договаряни споразумения. Освен това, чрез референдум обществото може да даде мандат на Федералния Съвет за започне или да прекрати преговори по бъдещи споразумения. Референдум се изисква ако правителството желае присъединяване към „организация за колективна сигурност или наднационална общност“ (чл. 140.b от Федералната Конституция).

Какво можете да направите като парламентарист

Преговори за подготовка на договор

- ▷ Уверете се, че парламентът /съответните негови комисии/:
 - е асоцииран в процеса на преговори, в това число чрез включване на парламентаристи с различни политически възгледи в преговорния екип;
 - получава съвети по въпроси на преговорите от гражданското общество, в частност от изследователски и застъпнически организации;
 - има възможност да предоставя на правителството възгледи, по официален път и навреме, за да се гарантира отчитане на тревогите и стремежите на хората.

Анализ на въздействието

- ▷ Уверете се, че парламентът получава детайлен анализ и може да дискутира потенциалното средносрочно и дългосрочно влияние на договора (политическо, икономическо, социално, върху околната среда или по-друг начин).

Ратификация

- ▷ Убедете се, че парламентът навреме получава предложение за ратифициране на договора;
- ▷ Гарантирайте съгласуваност между договора, предложен за ратификация, и вътрешното законодателство чрез модифициране на националните клаузи или, ако е необходимо и възможно, чрез изразяване на резервации или интерпретиращи клаузи по отношение на международното споразумение.

Преглед на резервации и интерпретиращи клаузи

- ▷ Уверете се, че валидността на резервациите и интерпретиращите клаузи, направени от Вашата страна, се оценяват като част от периодичния преглед на политиката за национална сигурност.

Роля на гражданското общество и медиите

Секторът за сигурност става все по-голям и по-сложен. Предизвикателствата пред парламентите нарастват и поради недостиг на специализирани щатни сътрудници и ресурси, които са задължителни за ефикасното упражняване на контрол над сектора за сигурност. Затова са развити редица начини да се допълва ролята на парламента, макар негова да остава върховната отговорност за контрола над изпълнителната власт. Гражданското общество и медиите могат да допринасят за парламентарния надзор на сектора за сигурност в рамки, зададени от парламента.

Гражданско общество

С термина “гражданско общество” се обозначават автономни организации в пространството между държавните институции, от една страна, и частния живот на отделни личности и общности от друга. Терминът включва широк спектър от доброволни сдружения и социални движения, тоест голямо разнообразие от организации и групи, представляващи различни социални интереси и области на дейност. Тази глава разглежда причините, поради които гражданското общество би трябвало да играе роля за гарантиране на отчетност на сектора за сигурност, съставните елементи на тази роля и начините, по които то допринася за парламентарния контрол.

Гражданско общество и демокрация

Гражданското общество е важно за процеса на демократизация и е неин пряк израз. То играе все по-важна роля във функционирането на зрели демокрации и активно напомня на политическите лидери, че в решенията за обществените разходи и държавните политики трябва да взимат предвид множество конкурентни потребности и интереси. Именно затова жизненото гражданско общество е основна предпоставка за демокрация. То има потенциала да балансира мощта на държавата, да противостои на авторитаризма и, благодарение на плуралистичната си природа, да гарантира, че държавата няма да се превърне в инструмент на тесни интереси на избрани групи.

Гражданското общество и сектора за сигурност

Групи в гражданското общество като отделни академични институции, тинк танкове, неправителствени организации за защита на човешки права и такива, ориентирани към въпроси на политиката, могат да се стремят към активно въздействие върху решенията и политиките по отношение на сектора за сигурност.

Правителствата могат да поощряват участието на неправителствени организации в обществения дебат по въпроси на националната сигурност, въоръжените сили, полицията и разузнаването. Този дебат, от своя страна, повишава допълнително прозрачността на действията на правителството.

Специфични роли и принос на неправителствени организации и изследователски институти по отношение на сектора за сигурност

Неправителствените организации (НПО) като правило са организации с нестопанска цел, създадени да представляват различни социални стремежи и интерес по конкретни теми. Научните институти могат да бъдат НПО, тоест независими от правителството, или да са свързани с него, например чрез държавно финансиране.

НПО и изследователските институти могат да допринасят за укрепване на демократичния и парламентарен контрол над сектора за сигурност чрез:

- ✓ Разпространяване на независими анализи и информация относно сектора за сигурност, военните и отбраната към парламента, медиите и обществото;
- ✓ Мониторинг и укрепване на респекта към законността и човешките права в сектора за сигурност;
- ✓ Поставяне в дневния политически ред на въпроси по сигурността, които са важни за обществото като цяло;
- ✓ Принос към парламентарната компетентност и развитие на капацитета чрез организиране на курсове и семинари за подготовка;
- ✓ Предоставяне на алтернативна експертна гледна точка върху правителствената политика за сигурност, бюджета за отбрана, доставките и опциите за ресурсно осигуряване, принос към обществения дебат и формулиране на алтернативи на политиката;
- ✓ Предоставяне на обратна връзка за решения в политиката за национална сигурност и начина, по който се прилагат;
- ✓ Образование на обществото и стимулиране на алтернативни дебати в общественото пространство.

Намесата на гражданското общество в Латинска Америка перфектно илюстрира широкия кръг от роли на НПО и изследователските центрове в контрола над сектора за сигурност (вж. Капе № 7).

Капе № 7

Гражданското общество в Латинска Америка:

Практическа илюстрация на ролята и важността на организациите на гражданското общество

В края на 80-те и през 90-те години в Латинска Америка бяха формирани много граждански групи с цел да се подобри диалога между цивилни и военни в опита на новоизбрани цивилни правителства да реструктурират въоръжените сили. Този диалог помогна да се преодолее изолацията на въоръжените сили и да стартира процес на професионален обмен на идеи между гражданското общество, народните избраници и висшето военно командване. Впоследствие нарасна ролята на тези групи – те често служат като източник на цивилна експертиза и техническа поддръжка по въпроси на сигурността и отбраната и поемат по-големи отговорности в надзора на военната политика и бюджета.



Примери

Пример ни дава аржентинската група SER en 2000. Създадена след опита за военен преврат през 1990 г., SER en 2000 стартира като форум за развитие на диалога между представители на гражданското общество, политически партии и военните. Този диалог формира важен фундамент за осигуряване на цивилно въздействие върху разработването на ключови елементи от законодателството, формиращо рамката за последвалата отбранителна политика.

По подобен начин в Доминиканската Република цивилни експерти по сигурност и отбрана, част от FLACSO, работиха с военните за създаване на закон за реформа на полицията, а след това съветваха изпълнителната власт и Конгреса при разглеждане на закона.

Много от групите в Латинска Америка работят тясно с комисиите по отбрана и сигурност в националните конгреси за да развият човешкия и технически потенциал на законодателя за контрол на военни функции.

Перуанската група Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE) обучава членове на конгреса и техни сътрудници от комисията по отбрана по въпроси на военното бюджетиране и администрация.

В Гватемала FLACSO подпомогна Конгреса в анализа и обсъждането на няколко закона с въздействие върху военните, включително за реформа в разузнаването и за военната служба.

Липса на цивилна експертиза

В Латинска Америка все още не достига цивилна експертиза в сферата на отбраната и сигурността. Този дефицит на цивилни експерти пречатства ефективността на институциите на изпълнителната и законодателната власт, предназначени да контролират военните. Организациите на гражданското общество могат да помогнат в краткосрочен план да се запълни тази празнина, като сътрудничат на държавните институции и подготвят все повече граждански специалисти.

Мрежов подход

За постигане на тези цели неотдавна SER en 2000 създаде регионална мрежа от тинк танкове и НПО, работещи по въпросите на сигурността и отбраната. Мрежата RESDAL (www.ser2000.org.ar) създаде база данни от материали и закони, свързани със сигурността и отбраната и предложи програми за цивилни, които да извършват изследвания и да посетят организацията.

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

Медиите

Независимите медии като правило подпомагат обществото и неговите политически представители във вземането на информирани решения. Те допринасят за контрола на действията на трите власти в държавата и могат да влияят върху съдържанието и качеството на публичния дебат, който от своя страна влияе върху правителството, бизнеса, академичната общност и гражданското общество. По този начин свободните медии са ключов компонент на демокрацията. Каре № 8 е за огромните проблеми, с които се сблъскват журналисти, опитващи се да критикуват своето правителство. Гарантирането на сигурността на журналистите е задължително условие за свободата на пресата.

Каре № 8

Нови видове войни: Трудни времена за свободата на пресата

„Почти една трета от хората в света все още живеят в страни, където свободата на пресата просто не е разрешена. (...) Ние трябва да правим разлика между тези, убити във военни зони не поради факта, че са журналисти, и тези, които преднамерено са убити поради техни разследвания и статии по чувствителни въпроси и поради изобличаване на произвол, присвояване, несправедливост, престъпление и корупция. Нови видове войни — не между традиционни редовни армии, а между етнически, идеологически, религиозни или просто криминални интереси — правят отразяването все по-опасно. Смъртта или нараняването на журналисти в тези конфликти не винаги е случайно. Понякога воюващите, дори от редовните армии, умишлено атакуват неудобни свидетели на своите действия.“

Източник: Годишен доклад 2002, Репортери без граници

В страни, където медиите не са независими от държавни институции, много е лесно да бъдат използвани с пропагандни цели от управляващите. В такива случаи медиите определено не могат да повишат прозрачността и демократичния контрол над сектора за сигурност.

С развитието на Интернет рязко нарастват възможностите за обществен достъп до официална информация. През последните години се наблюдава обща тенденция към по-голяма прозрачност, обществена отчетност и достъп до официална информация. Тази тенденция трябва да се поощрява, тъй като допринася за по-голяма информираност на гражданите, по-високо качество на обществените дебати по важни въпроси на политиката и, в крайна сметка, до по-добро управление. Интернет има и недостатък, тъй като може да се използва от екстремистки групи за разпространение на расизъм и антисемитизъм. В някои от последните конфликти други медии, например радиостанции, осигуриха възможност на екстремистки групи и подпомогнаха създаването на климат на омраза между различни обществени групи.

Събиране и разпространение на информация по въпроси на сигурността

От гледна точка на демократичното и добро управление, медиите трябва да имат право да събират и разпространяват информация по въпроси на сигурността, която е в обществен интерес, и да имат съответстваща отговорност за осигуряване на новини по стандартите за истина, точност, справедливост и безпристрастност.

По този начин медиите могат да помагат на правителството и парламента да обяснят своите решения и политики на гражданите, които имат правото да бъдат информирани и да участват с разбиране в политическия процес. Така например, медиите могат да допринасят за правото на обществото да бъде информирано чрез разпространяване на информация за лицата на публични длъжности в сферата на сигурността; вида на приетата политика за сигурност; разполагането на войски в чужбина; военната доктрина; доставки и договори или други споразумения, на които те се основават, както и за участниците в тези договори; бъдещи предизвикателства за сигурността и дебата по тези въпроси.

При това обаче може да им бъде наложена цензура, или те да се самоцензурират, когато информацията е конфиденциална.

Законодателство за медиите и въпросите по сигурността

Всички страни имат законодателство, което третира въпроса за свободата на пресата. Този принцип е заложен в чл. 19 на Всеобщата декларация за правата на човека:

„Всеки човек има право на свобода на убеждение и на изразяването му; тази свобода включва правото безпрепятствено да се придържа към своите убеждения, както и правото да търси, да получава и да разпространява информация и идеи чрез всички средства и без оглед на държавните граници.“

И макар да няма международно договорени насоки как да се постигне и защити тази свобода, може да се отбележат неограничаващите термини във формулировката на този международен принцип и отсъствието на каквито и да са потенциални общи ограничения, свързани с проблемите на сигурността.

Карте № 9

Свобода на пресата след 11 септември 2001 г.

Международният ден за свобода на пресата се празнува всяка година на 3 май. Фокусът през 2002 г. бе върху възможното влияние върху свободата на пресата на мерките, които страните биха могли да вземат за укрепване на националната и международна сигурност след терористичните атаки на 11 септември 2001 г.

„Съществува несъмнено напрежение между упражняването на основни свободи и необходимостта от по-голяма сигурност пред лицето на тероризма, но основна цел на всяка антитерористична кампания трябва да бъде сигурността на нашите свободи,“ каза г-н Коичиро Мацура, генерален директор на ЮНЕСКО.

Източник: The World of Parliaments, No 6, May 2002, IPU.

Парламентът комуникира с обществеността по въпроси на сигурността

Като принцип на доброто управление, демократичният контрол може да бъде ефективен само ако обществото е информирано за основните въпроси, дебатиран на парламентарно равнище.

Ефективността на публичната комуникация по въпросите на сигурността зависи от обема и точността на информацията, която правителството и парламента предоставят на обществото. Парламентът би трябвало да проявява особен интерес обществото да има необходимото ниво на информираност за да може да разбира както текущото състояние по проблемите на сигурността, така и резултата от процесите на вземане на решение в парламента.

Осигуряване на обществен достъп до документи

Ефективен начин парламентът, съвместно с правителството или самостоятелно, да предостави обществена информация по въпроси на сигурността, е като осигури публичен достъп до документи пряко или чрез своя уебсайт.

Карте № 10

Парламентарни сайтове

Към май 2002 г. съществуват 244 парламентарни камари в 180 страни (64 парламента са с две камари). В IPU са известни 165 парламентарни уебсайта в 128 страни (отделните камари в някои двукамарни парламенти поддържат отделни сайтове). Документът „Насоки за съдържанието и структурата на парламентарни сайтове“, приет от съвета на IPU през май 2000 г., е достъпен чрез сайта на IPU: <http://www.ipu.org>.

Примери за информация по въпроси на сектора за сигурност, която може да бъде предоставена публично (за предпочитане в адекватен за обществото вид):

- ✓ Документи със стратегическо значение, например за политиката за национална сигурност;
- ✓ Бюджета за отбрана (без секретните фондове);
- ✓ Прес съобщения по всички основни дебати, питания, решения, предложения, закони и т.н. в парламента по въпроси на сектора за сигурност;
- ✓ Протоколи от всички заседания и дебати на парламента и неговите комисии по въпроси на сигурността (освен проведените при закрити врати), включително доклади за обхвата и основните положения на закрити заседания;
- ✓ Публикации, свързани с парламентарни анкети по въпроси на сигурността;
- ✓ Годишни парламентарни доклади и прегледи на функционирането на всички служби за сигурност;
- ✓ Доклади на омбудсмана или генералния одитор с отношение към сектора за сигурност; на омбудсмана може да не бъде разрешено да предостави доклади от някои специални разследвания, но в такива случаи ще трябва да ги представи пред избрани комисии; правителството трябва да представи в парламента действията по доклади на омбудсмана или одитора;
- ✓ Информация за многостранни и двустранни споразумения;
- ✓ Информация как отделни парламентаристи или парламентарни групи са гласували по въпроси на сигурността, например за бюджета, присъединяването към международни съюзи, въпроси на наборната служба, доставки;
- ✓ Законодателство по свободата на информацията.

Подпомагане на приобщаването на обществото към работата на парламента

Едностранната информация (от парламента или правителството към обществото) не е достатъчна. Парламентът трябва да даде възможност на обществото да комуникира с него по въпроси на сигурността. Двустранната комуникация или диалог е важна по следните причини:

- ✓ Осигурява участие и парламентарен надзор от страна на гражданите;
- ✓ Повишава общественото доверие във функционирането на парламента;

- ✓ Предлага възможности за контрол при лошо управление (например чрез парламентарния омбудсман);
- ✓ Осигурява обществена поддръжка и легитимност на законодателната и правителствената политика, а в резултат и демократична стабилност.

Двустранната комуникация може да бъде подобрена чрез парламентарна информация, слушания, мониторинг на новинарски емисии, телевизионни дискусии и информиране на отделни членове на комисии по конкретни въпроси, осигурявани от парламентарен изследователски офис или по друг начин.

Карте № 11

Парламенти и медии

„11 Асамблеята кани националните парламенти спешно да обсъдят мерки, насочени към:

- i. Осигуряване на по-голяма откритост на работата на парламента, в това число на заседанията на неговите комисии, като въпросът се разгледа не само по отношение на комуникационната политика, но и като важен политически приоритет с пряко въздействие върху функционирането на демокрацията;
- ii. По-добро използване на класическите методи за комуникация и новите информационни технологии, в частност:
 - a. чрез осигуряване на възможно най-добри условия за работа на медиите и особено на парламентарните кореспонденти;
 - b. чрез гарантиране на бързо разпространение на информация за дебати, в тава число чрез своевременно публикуване на протоколи и стенограми от заседания;
 - c. чрез създаване на он-лайн услуги за директна електронна комуникация с обществото и с журналисти;
 - d. чрез осигуряване на пълен достъп до парламентарни документи така, че да се поощри обществен дебат преди гласуването на даден закон;
- iii. Консултации с експерти по комуникации;
- iv. Създаване на достъпни за неспециалисти варианти на законови текстове;
- v. Предприемане на необходимите стъпки за поставяне на парламента във фокуса на политическия дебат, например като се идентифицират области, в които чрез промяна на процедури може да се ускори вземането на решение;
- vi. Поощряване чрез информационни и комуникационни услуги на съставянето на информационни пакети за журналисти и съответни професионални кръгове, представящи закони и описващи техни специфични черти;
- vii. Организиране на семинари за журналисти с цел запознаването им със законодателните процедури и работата на парламента и развитие на познанията им за отношенията между парламента и международните институции. Специално внимание трябва да се обърне на журналисти от местни и регионални вестници и списания;
- viii. Създаване на комуникационна мрежа чрез Интернет, даваща възможност на гражданите да комуникират пряко както с парламентаристи, така и с парламентарните информационни служби;
- ix. Поощряване на създаването на независими телевизионни канали, посветени на работата на парламента, каквито има в няколко европейски страни, в САЩ и в Канада;
- x. Подпомагане с финансови и други средства на медии, които се стремят да осигуряват висококачествени новини на напълно независима основа и чието съществуване е заплашено от пазарните сили.“

Източник: Резолюция 1142 (1997) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа

Общественото участие е важно за дългосрочната демократична стабилност на обществената система. Степента на участие може да варира в отделните страни. Някои парламенти позволяват публично присъствие на заседанията на комисиите. Това може да е изключително важно за дейностите на НПО или за отделни лица, заинтересовани от законодателния процес. Дори ако посетителите на заседания на комисиите нямат право на участие в дискусиата, присъствието им само по себе си вече е ценно.

Какво можете да направите като парламентарист

Принос на неинституционални участници към политиката за сигурност

- ▷ Уверете се, че съществуват механизми, позволяващи на парламента да се възползва от приноса на представители на гражданското общество в работата си по сигурността и свързани въпроси.
- ▷ За тази цел, ако е подходящо, съдействайте за приемане на законодателство, което да позволява на компетентни институции, НПО и медии да допринасят за работата на парламентарни комисии с компетенции по сигурността и свързани въпроси.

Обществена осведоменост

- ▷ Уверете се, че парламентът има политика за активни отношения с обществото по въпроси на сигурността и процеса на вземане на решения в тази сфера.

Връзката между сигурността и свободата на пресата

- ▷ Уверете се, че свободата на пресата по въпросите на сигурността е издигната в закон и се поддържа на практика, както и че никое от налаганите ограничения не нарушава международните принципи за правата на човека.
- ▷ Гарантирайте адекватно законодателство за свобода на информацията.

Жените в политиката за сигурност

Равенството на половете е сравнително нова обществена тема. То се разглежда като важен параметър и във връзка със сигурността не само защото огромното мнозинство от засегнатите във въоръжени конфликти, включително бежанците, са жени и деца, но също така защото жените, които съставляват над половината от населението на света, имат равни права с мъжете и значителни възможности да допринасят за разрешаване на проблемите на сигурността. Таланта и проникателността на жените води до отговори на предизвикателствата към сигурността, които в по-голяма степен са насочени към хората и съответстват на подхода за сигурност на човека, и именно затова водят до по-трайни резултати. Затова в стремежа към равнопоставеност в политиката за сигурност съществено важно е да се подходи от две различни перспективи. Първо, политиката за сигурност трябва да се фокусира и да адресира въпроси, чувствителни към пола. Необходимо е да се представят възможни решения и да се въвеждат структури, за да се гарантира респект към правата и интересите на жените. Второ, важно е да се развива участието на жените на всички нива на вземане на решение и във всички области на политиката за сигурност.

Жените и разрешаването на конфликти

Разрешаването на конфликти, поддържането и изграждането на мира засягат не само тези, които пряко участват във война или въоръжени конфликти, по голямата част от които са мъже. Въпреки това присъствието на жени в мирни преговори винаги е било и продължава да е незначително, освен в случаи, когато във война или въоръжен конфликт им се е наложило да пристъпят през традиционните си роли и да поемат отговорности, които обикновено се носят от мъже. Но все по-често се признава, че жените допринасят с важни умения, перспективи и прозрения. На практика прякото участие на жените в процеса на вземане на решение, при разрешаване на конфликти и в дейности по поддържане на мира изисква промяна в традиционните възгледи за ролите на мъжете и жените в обществото и в конфликтни ситуации.

Каре № 12

Жените в мирните процеси

„Всеки мирен процес, който игнорира потребностите и ролите на жените, е неестествен и затова е вътрешно нестабилен.“ ... „Включването на жените в следконфликтния преход е критично за възобновяване на социалното и икономическо развитие. Жените, също както и мъжете, са едновременно жертви и актьори във войни и въоръжени конфликти, но обикновено по различни начини и в различни области. По време на война жените участват в нови дейности и възприемат нови роли, като често поемат повече отговорности. Независимо от тези промени, в постконфликтното изграждане на мира жените често са маргинализирани както в следконфликтните общества, така и при формулирането и прилагането на стратегии за изграждане на мира чрез международни операции.“

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

Каре № 13 представя откъси от Резолюция 1325 (2000) на Съвета за сигурност на ООН, подчертаващи ценността на прехода от възглед за жените просто като жертви на конфликти (включително за изнасилването като инструмент на войната) към визия за жените като участници в разрешаването на конфликти, изграждане и поддържане на мира на равна основа с мъжете. Тази промяна предполага разглеждане на действията и ролите на жените и мъжете преди, по време и след война или въоръжен конфликт. Това означава, че равноправието на половете има място на ранните етапи на правенето на политика, в национален и международен план, и в съответното законодателство.

Каре № 13

Джендър аспекти на мирните операции и процеси

Съветът за сигурност (...)

- "7. *Настоява* страните членки да увеличат доброволната си финансова, техническа и логистична поддръжка за подготовката по чувствителни към пола въпроси, включително за усилията в рамките на съответни фондове и програми, в това число за фонда на ООН за жените и този за децата, за Офиса на Комисаря по бежанците и други съответни органи;
8. *Призовава* всички участници, когато договарят и прилагат мирни споразумения, да възприемат джендър перспектива, в това число: (а) Специалните потребности на жени и момичета при репатриране, установяване, рехабилитация, реинтеграция и постконфликтно възстановяване; (б) Мерки по поддръжка на мирни инициативи на местните жени и локални процеси за разрешаване на конфликти, и за включване на жени във всички механизми за прилагане на мирните споразумения; (с) Мерки за осигуряване на защитата и зачитане на човешките права на жени и момичета, особено тези свързани с конституцията, избирателната система, полицията и съдебната власт (...).
15. *Изразява* желанието си да гарантира, че мисиите на Съвета за сигурност отчитат джендър перспективата и правата на жените, включително чрез консултации с местни и международни женски групи; (...)"

*Извадки от Резолюция 1325 (2000) на Съвета за сигурност на ООН
Приета на 31 октомври 2000*

В съответствие с Резолюция 1325 (2000), Генералният секретар на ООН внесе доклад за "Жените, мира и сигурността" (16 октомври 2002 г.). Докладът разглежда въздействието на въоръжени конфликти върху жени и момичета, международно правната рамка, приобщаването на жените към мирни процеси, операции за поддържане на мира, хуманитарни операции, реконструкция и възстановяване, както и за разоръжаване, демобилизиране и реинтеграция. Част от неговите постановки са интегрирани в препоръките в края на тази глава.

Жените в парламентарните комисии за отбрана

Серия от проучвания на IPU за жените в политиката през последните 25 години показва, че жените все още почти отсъстват или не са представени адекватно в парламентарните комисии по отбрана. Едва ли е нужно да се споменава, че те рядко заемат ръководни длъжности в тези комисии. Проучването на IPU от 1997 г. (*Мъже и жени в политиката: Зараждаща се демокрация*) показва, че в 97 парламента, предоставили данни за жени в парламентарни комисии, само 3 % от комисиите по отбрана се председателстват от жени. Като цяло, жени председателстват 18.6 % от всички парламентарни комисии. Тази ситуация може да се обясни с два ключови фактора. Първо, в световен мащаб все още има много малко жени парламентаристи (14.3 % през май 2002 г.). Второ, все още в целия свят дълбоко е вкоренен възглед, че въпросите на войната, мира и сигурността са повече работа на мъжете. Този възглед е проблематичен, тъй като войните гарантирано влияят върху цялото население, като често жените са дори по-голямата част от жертвите.

Жени с оръжие

В повечето страни включването на жени във въоръжените сили на административно ниво, в логистични и осигуряващи служби, е традиция. Женското присъствие на поддържащи позиции е относително важно не само в мирно време, но също така, а понякога и повече, в контекста на война или въоръжен конфликт. От друга страна, включването на жени във войските и на оперативно ниво е доста по-ново явление. В световен план все още има малко данни за жените в армията. Каре № 14 дава примери за присъствието на жени в армиите на страните членки на НАТО.

Карте № 14

Жени военнослужещи в страните от НАТО

Страни	Брой жени	% от въоръжените сили
Белгия	3,202	7.6 %
Канада	6,558	11.4 %
Чешка република	1,991	3.7 %
Дания	863	5.0 %
Франция	27,516	8.5 %
Германия	5,263	2.8 %
Гърция	6,155	3.8 %
Унгария	3,017	9.6 %
Италия	438	0.1 %
Люксембург	47	0.6 %
Холандия	4,170	8.0 %
Норвегия	1,152	3.2 %
Полша	277	0.1 %
Португалия	2,875	6.6 %
Испания	6,462	5.8 %
Турция	917	0.1 %
Обединено Кралство	16,623	8.1 %
Съединени щати	198,452	14.0 %

Източник: NATO Review, Summer 2001

Приобщаването на жените като наборни военнослужещи или в професионални военни части може да бъде насърчено чрез политическо лидерство или в резултат на изменения в самия сектор за сигурност. Може би то се свързва с две относително независими явления:

- ✓ Възприета необходимост да се мобилизира цялото население в защита и укрепване на националната сигурност;
- ✓ Модернизация на въоръжените сили, които, както всяка друга дейност, са подложени на социално развитие и по този начин стават все по-чувствителни към концепцията за равноправие между мъже и жени.

Карте № 15

Приобщаване на жените към политиката за сигурност като част от насоките за равноправие между половете

Правителствената политика за сигурност може да се оцени от гледна точка на тенденцията за равноправие между мъже и жени. На 4-та Световна конференция за жените на ООН в Пекин, ООН прие насоките в глобална стратегия за равноправие между половете. ООН (ECOSOC) дефинира насоките като „... процес на оценяване на последиците за жените и мъжете на всяко планирано действие, в това число законодателно, политики или програми във всички области и на всички нива. Това е стратегия за превръщане на грижите и опита на жените, както и на мъжете, в интегрално измерение на разработването, прилагането, мониторинга и оценяването на политики и програми във всички политически, икономически и социални сфери така, че жените и мъжете да се възползват от равенството, а неравенството да не се съхранява. Крайната е цел е да се постигне равенство между половете“.

Източник: UN ECOSOC Agreed Conclusions 1997/2

Нарастващото приобщаване на жени във въоръжените сили може от своя страна да допринесе за прехода от традиционната отбрана към човешката сигурност: ударението все повече се поставя върху изследвания, информационни технологии (включително в банкирането) и разузнаване в сравнение с, а понякога и вместо, методи и операции, изискващи физическа сила и подготовка. Тази тенденция предлага нови възможности за жените, особено в страни, където мъжете и жените имат равен достъп до образование и подготовка.

Каре № 16

Нови измерения и предизвикателства, произтичащи от включването на жени в сектора за сигурност

Нарастващото приобщаване на жените в сектора за сигурност и в частност в армията и полицията повдига въпроса дали подготовката, особено физическата подготовка, и дисциплината трябва да са еднакви за мъже и жени.

Изисква се също да се регулират измерения на сексуалността, която досега бе стриктно изключвана от военните, други държавни военизирани организации или полицията: трябва да се взимат предвид специалните потребности и интереси на женени и неженени двойки от една или различни части, а също така и въпросите на майчинството и бащинството.

Изисква се още преосмисляне на въпроса за облеклото и неговата естетична и дори сексуална привлекателност: трябва ли униформите на мъжете и жените да са идентични? Трябва ли във всички условия да имат мъжка кройка?

Тези области изискват ново мислене. Националното законодателство, както и уставите на военните, други държавни военизирани организации и полицията трябва да се развиват и да се адаптират към тези модерни реалности.

Жените в операции за поддържане на мира и в министерства на отбраната

Както е видно от данните за НАТО (Каре № 14) броят на жените, участващи в мироопазващи операции след края на Втората световна война, остава незначителен. Малък брой страни – Канада, Унгария, Франция, Холандия и Португалия – включват над 5 % жени в състава за мироопазващи операции. Но опитът на ООН сочи, че присъствието им се приема добре от местното население и влияе позитивно върху резултата на операцията: например по-голямо внимание се отдава на въпроси на пола и на насилието.

Назначаването на жена като министър или дори заместник-министър на отбраната все още е рядкост. Глобално проучване на Интерпарламентарния съюз сочи, че през март 2000 г. жените съставляват само 1.3 % от всички министри на отбраната /други въпроси на сигурността/ и 3.9 % от всички заместник министри или еквивалентни длъжностни лица, включително парламентарни секретари (вж. картата на света, публикувана от IPU и ООН под заглавието *Women in Politics: 2000*).

Какво можете да направите като парламентарист

Данни

- ▷ Изискайте статистически данни относно дела на жените във всеки вид и род войски, другите държавни военизирани организации, полицията и разузнавателните служби, както и в съответните центрове за подготовка. Освен това, изискайте данни за процента жени с висши звания и на решаващи длъжности, както и за включването на жени в националните делегации към ООН, НАТО или други международни органи, дискутиращи въпроси на сигурността.

Жените в разрешаването на конфликти и реконструкцията *

- ▷ Доколкото е възможно, уверете се в балансирания състав на екипите за преговори;
- ▷ Уверете се, че мирните споразумения систематично и експлицитно посочват последствията на въоръжени конфликти върху жените, техния принос към мирния процес и техните потребности и приоритети в постконфликтен контекст;
- ▷ Уверете се, че знанията, опита и потенциала, придобит от жените по време на конфликт, се използват рационално при възстановяването.

Жените и мирните операции *

- ▷ Защитавайте участието на жени в мирни мисии и в постконфликтно възстановяване;
- ▷ Създайте гаранции—по възможност законодателни—че личният състав в мироопазващи и други международни операции получава подготовка по въпроси на културата и на равноправието между половете.
- ▷ Следете за налагането на наказания на участници в мироопазващи операции и друг личен състав, които са нарушили човешките права на жени.

Правителство

- ▷ Гарантирайте, че нивото на отговорности, упражнявани от жени и мъже в министерството на отбраната, например за последните 10 години, е балансирано. Проверете дали възможностите за жени да се издигнат до висши звания и управленски длъжности са равни на тези на мъжете по закон и на практика.

Парламент

- ▷ Проверете състава, в миналото и сега, на комисиите за отбрана и сигурност в парламента и нивото на отговорности, упражнявани от жените в него.
- ▷ Проверете още дали комисията обръща внимание на въпроси на равенството между половете и, ако има необходимост, настоявайте за баланс между мъже и жени и чувствителност към въпроси на равноправието.

* Препоръки от доклада на Генералния секретар на ООН за жените, мира и сигурността, 16 октомври 2002 г.

Раздел III

Основни оперативни компоненти на сектора за сигурност

Военни организации

Военни организации са съществували през цялата история и често се разглеждат като щита и меч на държавата. Каре № 17 показва, че към средата на 2002 г. много малък брой страни в света не притежават военни организации.

Каре № 17

Страни без военни

Някои страни нямат въоръжени сили. Сред тях са микро държави в Южна Океания като Науру, Малдивите, Кирибати, Самоа, Соломоновите острови, Тувалу, Парау и Вануату, както и на Карибите: Сент Винсент и Гренадини, Сент Китс и Невис, Санта Луция, Доминика, Гренада. Други страни без въоръжени сили са Коста Рика, Исландия, Мавриций, Панама, Източен Тимор, Сомалия (която е в процес на създаване на армия), Андора, Сан Марино и Хаити. Повечето от тези страни имат паравоенни формирования, например национална гвардия и гранична служба.

Функции на военните

Развитието в сферата на сигурността след края на Студената война оказва значителен ефект върху военните в световен мащаб. Военните получиха нови задачи, като в същото време от тях се очаква да изпълняват традиционните задачи, но по различен начин. Като правило днес се очаква военните да бъдат ангажирани в следните пет типа функции:

- ✓ Защита на независимостта, суверенитета и териториалната цялост на страната и, по общо, на нейните граждани;
- ✓ Международни мисии за поддържане или налагане на мир;
- ✓ Отстраняване на последствията при бедствия;
- ✓ Задачи по вътрешната сигурност (поддръжка на граждански органи за налагане на закона в поддръжка на реда в изключителни случаи);
- ✓ Участие в националното изграждане (социална функция).

Степента, в която военните изпълняват тези функции, е различна в различни държави и зависи от националното законодателство и от възприемането на ситуацията.

Защита на суверенитета и обществото

Независимо от развитията в средата за сигурност и на заплахите, традиционната военна мисия все още е най-важната задача за повечето армии, а именно да защитават страната си от чужди военни атаки. Тази задача включва не само защита на територията на страната и политическия суверенитет, но и защита на цялото общество.

След края на Студената война политически лидери и военни все по-добре разбират, че националният суверенитет е застрашен не само от чужди армии,

но и от други нови невоенни заплахи като тероризъм, граждански войни, организирана престъпност, кибернетични атаки и корупция (вж. Каре № 1). Понастоящем почти всички въоръжени сили са в процес на реформа. Каре № 18 описва трите основни процеса на реформа.

Каре № 18

Каква е целта на реформата в отбраната?

От 1990 г. досега повечето военни организации бяха драстично реформирани. Реформите имаха различни причини в отделните страни. Най-просто могат да се отличат три цели на реформите:

▷ **Демократизация**

В много посткомунистически, пост-диктаторски и пост-конфликтни страни реформата в отбраната бе насочена към демократизация:

- Поставяне на военните под отчет пред демократично избраното политическо ръководство, за да не се превърнат в заплаха за демокрацията
- Балансиране на ресурсите за армията с потребностите на други обществени сектори

▷ **Адаптиране към новата среда за сигурност**

- Адаптиране на числеността и бюджета на военните към новите заплахи за сигурността
- Подготовка на военните за нови мисии, например за поддържане на мира

▷ **Интернационализация**

Все по-често военните действат не само в национален контекст, но и във взаимодействие с части от други страни. Това международно сътрудничество може да е ад-хок, например в мирни мисии на ООН, или на дългосрочна и институционализирана основа, например НАТО, а също и на двустранна или многостранна основа.

- Поставяне (частично) на военните под международно командване и организационни структури;
- Нарастване на способността на военните да взаимодействат с военни от други страни от гледна точка на оборудване, подготовка, език, информация, системи за командване и управление (т.н. оперативна съвместимост)

Примери за постоянни международни формирания:

- Първи германско-холандски корпус
- Балтийски батальон (Литва, Естония и Латвия)
- Полско-датски-германски корпус
- Многонационален инженерен батальон „TISA“ между Словакия, Унгария, Румъния и Украйна

Принос към международния мир

Военните участват в мисии в подкрепа на мира най-малко по две причини. Първо, да предотвратят конфликти и да се избегнат ефекти на разпространение, като например регионална дестабилизация, нарушаване функционирането на икономиката и провокирането на неконтролируеми потоци бежанци. Второ, като средство за принос към човешката сигурност и защита на цивилното население в конфликтни райони. Човешката сигурност, и особено защитата на правата на човека, се превърнаха в доста важна политическа цел

на международната общност, тъй като последните конфликти се характеризират с особена жестокост и въздействие върху цивилното население. Страничен ефект от участието в мирните мисии е възможността военните да натрупат опит в реални сценарии.

Отстраняване на последствията при бедствия

Всяка страна може да бъде или вече и била под въздействието на естествени или причинени от човешка дейност бедствия, например земетресения, наводнения, огнени стихии или самолетни катастрофи в населени места. В такива извънредни ситуации гражданските власти се обръщат към военните да помогнат и да осигурят дейностите по неутрализиране на последствията. Военните изпълняват задачи като поддържане на закона и реда, осигуряване на храна, медицински и други ресурси, поддържане на комуникациите и транспорта. Страничен ефект от използването на военните в такива случаи е, че те стават видими за обществото в позитивна светлина и нараства тяхната обществена поддръжка.

Подпомагане на цивилни органи на реда

Следваща функция, изпълнявана от военните, е в поддръжка на гражданските правоохранителни органи. Но това използване на военните е много противоречиво. Обществата могат да бъдат застрашени от заплахи, които са твърде големи за цивилните власти и полицията и които могат да наложат използването на военна помощ. Примери за това са терористични заплахи, организираната престъпност и трафика на наркотици. Сред безпокойствата и опасностите от използването на военните в такива случаи са:

- ✓ Потенциално застрашаване на гражданския контрол над военните;
- ✓ Неизбежната политизация на военните;
- ✓ Военните могат само временно да възстановят законността и реда, но не могат да отстранят политическите, социалните или икономически корени на конфликта или безредието;
- ✓ Въоръжените сили се подготвят за бойни действия и затова не са подготвени за специфични полицейски задачи или за работа с цивилни в страната;
- ✓ Съществува риск за функционално съперничество между полицията и въоръжените сили.

Каре № 19

Използване на военните за налагане на законовия ред в Южна Африка

(...) Силите за национална отбрана на Южна Африка могат да се използват само в изключителни случаи, например при пълен разпад на обществения ред извън контрола на полицейските сили на Южна Африка или в случай на отбрана на страната (...). Вътрешното използване на военните е предмет на парламентарен контрол и конституционните клаузи за фундаментални права и ще бъде регулирано чрез закон.

Източник: „Defence in a Democracy“. Бяла книга за националната отбраната на Република Южна Африка, май 1996 г.

Социални функции

Счита се, че армията, особено когато е с наборни войници, допринася за националното изграждане, тъй като млади хора (най-вече мъже) от всички райони, социални и етнически групи работят заедно. Това важи с особена сила за имигрантски или мултикултурни общества, в които армията е с интеграционна функция. Друга социална функция на армията е предоставянето на възможности за образование. Хора с ограничени перспективи или без перспектива да си намерят работа могат да извлекат полза от военната служба. Друга социална функция, най-вече в развиващите се страни, е поддръжката за гражданската администрация в отдалечени райони чрез използване на ветерани в образованието, превантивното здравеопазване или за предотвратяване на екологична деградация.

Тези социални функции дават примери за позитивен принос на военните към обществото. В някои страни обаче сме свидетели на негативна намеса на военните в обществото, икономиката и политиката. Свидетели сме например на военна намеса в политиката и заплахи към правителството. В други страни, за жалост, армията се включва в комерсиални операции, които ѝ осигуряват доход в допълнение към държавното бюджетиране без това да подлежи на демократичен контрол.

Какво можете да направите като парламентарист

Функции на военните

- ▷ Уверете се, че функционирането на военните:
 - Е дефинирано добре в закон, устави и наставления;
 - Съответства на концепцията и политиката за национална сигурност;
 - Съответства на действителните потребности на обществото от сигурност;
 - Невоенните функции не отвлечат армията от нейната готовност да изпълнява основната си функция в защита на националния суверенитет и за принос към международния законов ред.

Реформа на отбраната

- ▷ Уверете се, че компетентните парламентарни комисии получават подробни доклади за предвиждани и предприети реформи със съответния анализ на въздействието им, както и че могат да поставят въпроси в тази връзка, например като организират слушания.

Използване на армията при налагане на законовия ред

По принцип не е желателно военните да се използват за прилагане на гражданските закони, но когато няма друга възможност парламентът трябва:

- ▷ Да се увери, че използването на армията е ясно дефинирано, ограничено и чрез закон се регулират:
 - Условието, в които може да се прибегне към използване на армията;
 - Характера и границите на това използване;



- Продължителността на използване;
 - Типа части, които могат да се използват във всеки отделен случай;
 - Институцията (институциите), взимащи решение за използване на военните и за прекратяване на тяхното участие;
 - Компетентната юрисдикция в случаи на нарушаване на закона или на нарушаване на човешки права и т.н.
- ▷ Въведете законово изискване за предварително одобрение или заповед от оторизираните институции за обиск, арест или преди откриване на огън.
- ▷ Уверете се че съществуват парламентарни или други механизми, които гарантират съответствие на военното участие в прилагане на граждански закони с международното хуманитарно право и принципи.

Други държавни военизирани организации

Словосъчетанието “други държавни военизирани организации” (по-долу обозначавани като ДДВО) може да има различно значение в зависимост от условията и страните, в които се използва. При всяко положение ДДВО трябва да се различават от частните военизирани организации. Според Международния институт за стратегически изследвания (IISS) в Лондон, концепцията за ДДВО (наричани още *паравоенни организации*) включва “жандармерия”, митнически и гранични служби, когато те имат подготовка по военна тактика, оборудвани са като военна сила и действат под военно командване в случай на война.

Почти всички страни в света имат ДДВО в допълнение към армията. Тези организации са тясно свързани с военните, а в някои случаи армията осигурява оборудване, достъп до военни бази, подготовка и поддръжка.

Известни са случаи, когато в различни ситуации ДДВО прилагат неадекватни военни способности при изпълнение на полицейски функции или сериозно нарушават човешки права. Тъй като използването на ДДВО може да размие разликата между полицейски и военни сили, важно е тяхната роля и място да бъдат добре дефинирани. За предпочитане е да се изключи участието им в провеждането на операции за вътрешна сигурност. Парламентът трябва да приеме подходящо законодателство в тази посока и да наблюдава действията на правителството. Президентът или премиерът трябва да позволят парламентарен надзор над ДДВО не само защото по закон всяка сила, финансирана от държавата, подлежи на парламентарен контрол, но и поради потенциалната опасност от тяхното широко и неконтролирано използване.

Карте № 20

Примери за други държавни военизирани части в избрани страни

Страна	Мирновременна численост на въоръжените сили	Численост на други държавни военизирани сили	Тип на държавните военизирани организации
Финландия	31,700	3,400	Гранична Защита
САЩ	1,365,800	53,000	Цивилен въздушен патрул
Руска федерация	1,004,100	423,000	Гранична защита, Войски на МВР, войски за защита на Руската федерация, Федерални служби за сигурност, Федерална агенция за комуникации и информация, Транспортни войски и др.
Мароко	198,500	42,000	Жандармерия, Спوماгателни сили, и др.
Франция	294,430	94,950	Жандармерия
Италия	250,600	252,500	‘Карabinieri’ и Служба за обществена сигурност към МВР
Турция	609,700	220,200	Жандармерия/ национална гвардия, Брегова охрана
Буркина Фасо	10,000	4,450	Жандармерия, Фирми за сигурност
Чили	87,000	29,500	‘Карабинерос’
Република Корея	683,000	3,500,000	Корпус Гражданска Защита, Морска полиция
Индонезия	297,000	195,000	Вкл. полиция, морска полиция и местни военно-спомогателни сили

Източник: IISS, The Military Balance 2000-2001, Лондон

Функции на други държавни военизирани организации

ДДВО изпълняват широк спектър функции, като най-често сред тях са:

- ✓ Граничен контрол, включително проследяване на незаконен трафик на стоки и хора;
- ✓ Контрол при безредици;
- ✓ Поддържане на закона и реда в извънредни ситуации; охрана на държавния глава и жизненоважни обекти, например атомни електроцентрали.

Какво можете да направите като парламентарист

Моля прегледайте препоръките в предишната и следващите глави, които, при отчитане на спецификата, са напълно приложими.

Структури на полицията

Полицията в демократичното общество

По всяко време полицията трябва да действа в рамките на закона. Полицаяте са обвързани със същите закони, които трябва да налагат и поддържат. Нещо повече, ролята на полицията е и трябва да бъде различна от ролите на други ключови институции в системата за правосъдие – прокуратура, съд, места за лишаване от свобода. От гледна точка на доброто управление, всички държави трябва да осигурят обществена сигурност, като при това зачитат индивидуалните свободи и човешки права. Гражданите в демокрацията имат правото да очакват справедливо, безпристрастно и предвидимо отношение от страна на полицията. Поведението на полицейските сили спрямо обществото може да се разглежда като един от основните индикатори за качеството на демокрацията в дадена страна.

Капе № 21

Ключови характеристики на полицейската дейност в демократична среда

- Полицейските служби трябва да зачитат закона и да действат в съответствие с професионален етичен кодекс;
- Демократичното упражняване на полицейските функции търси да осигури ефективна обществена сигурност при зачитане на човешките права;
- Отчетността на полицията изисква прозрачност, наличие на механизми за надзор, вътрешен и външен контрол;
- Демократичното упражняване на полицейските функции е инициран отдолу процес в отговор на потребностите и безпокойствата на отделни граждани и общности, който търси доверието, съгласието и поддръжката на обществото. Този процес разчита на прозрачност и диалог и в много страни е децентрализиран за да отговори бързо и адекватно на местни потребности.

Необходимост от специални предпазни мерки

Полицейските организации са инструменти на изпълнителната власт, които при изпълнение на своите функции притежават практически монопол в обществото за законно упражняване на принуда. Но именно поради това има опасност те да бъдат използвани като инструмент на държавата за злоупотреби, насилие, подтискане на човешки права и за корупция. Затова при демокрацията са необходими специални мерки, които да гарантират използване на полицейските служби в интерес на обществото, което трябва да защитават, а не в интерес на политици, бюрократи или на самата полицейска институция. Полицейските структури трябва да разполагат с определена свобода за преценка и

оперативна независимост, но трябва да зачитат принципа на безпристрастност в поддържането на закона и да действат професионално. Полицейските служители трябва да познават и да се придържат към писан или неписан професионален етичен кодекс. Част от тази етика е уважението към правото на всеки на живот, както и задължението да се прилага сила само, когато е необходимо да се гарантира постигането на законна цел, и то не повече, отколкото е абсолютно необходимо и позволено от закона. Използването на сила от полицията трябва винаги да следва правилото за пропорционалност. В допълнение към външните—политически и съдебни—структури за отчетност (вж. Глава 3), трябва да има и вътрешни или административни структури за отчетност. Една система на професионална полиция трябва да разполага с вътрешни способности за разглеждане на жалби и предполагаеми случаи на неправомерно поведение на полицейски служители.

Капе № 22

Опасни извращения и обстоятелства

„Недемократичното управление на службите за сигурност може да изопачи приоритетите. В много страни нагласата към военната сигурност кара правителствата да милитаризират полицейските сили (което още повече размива различията с военните) или да не отделя необходимите ресурси, подкопавайки по този начин способността им да гарантират безопасността и сигурността на хората. Особено в страни с нисък доход, в полицията и други служби за сигурност получават заплати, с които едва преживяват, имат ограничена или никаква подготовка, корумпирано ръководство и високо ниво на неграмотност.“ ... „Избраните лидери на неопитни демокрации често зависят от силите за сигурност, включително военните, за да запазят мястото си, тъй като това са най-влиятелните сили в обществото. И тъй като зависят от това влияние за да постигнат целите си, лидерите може да се съпротивляват активно на повишената отчетност и откритост на военните.“

Източник: Human Development Report, 2002

Инициативи от народа

Демократичният надзор над полицията може да бъде повишен чрез неформални механизми „отдолу“, например действията на локални организации за човешки права, които могат да допринесат към публичното доверие в полицейските сили. Органите за граждански контрол, например омбудсмана за жалби срещу полицията, осигуряват външна отчетност на полицията към общностите, на които тя служи. В някои случаи създаването на местни съвети за сигурност, които включват групи на гражданското общество и местни лидери, има доказан ползотворен ефект върху подобряването на местните полицейски служби. Трябва да има законодателство за защита на разобличители и граждански групи за наблюдение от тормоза на полицията, разузнавателните агенции и военните.

Каре № 23

Полицията в Еритрея: случай в развитие

Отношенията между полицията и средата ѝ винаги са многостранни. Това се описва най-добре като разгледаме как полицията функционира в двата основни аспекта: използването на сила за поддържане на закона и осигуряването на услуги на обществото. В така наречените развиващи се страни като Еритрея, тази дилема е още по-видима. Страната премина през 30-годишна борба за освобождение срещу Етиопия, която очевидно не е приключила (боевете бяха подновени през 1998 и 1999 г.). В началото на 90-те години полицейски сили от около 5000 служители бяха окомплектовани с бивши бойци от армията за освобождение. Причината за това бе много проста: правителството трябваше да се погрижи за ветераните. Част от водещите служители имаха полицейски опит от времената на общност между Еритрея и Етиопия.

В допълнение към техническата помощ в методите за криминално разследване, изграждането на полицейска академия, прилагането на програми за обучение, поддържани от холандското правителство, очевидна за донорите и част от елитите бе потребността от културна промяна. Хората с военен опит имат различни възгледи за използването на сила в сравнение, например, с типичния английски полицай. Проектът за културна промяна в Полицейските сили на Еритрея, подкрепен от холандското правителство, бе насочен към реализация на принципа на демократичното полицейско функциониране, характеризиращ се с поддържане на реда и закона с минимална сила.

Източник: Casper W. Vroom, Университет на Маастрихт, Холандия, участник в проекта за културна промяна на полицейските сили в Еритрея, 2002.

Какво можете да направите като парламентарист

Демократична рамка

- ▷ Уверете се, че полицията действа в рамките на закона.
- ▷ Уверете се, че полицията действа в съответствие с етичен кодекс така, че всички граждани могат да очакват справедливо, безпристрастно и предвидимо отношение. В тази връзка се уверете, че страната ви се придържа към Кодекса на поведение на ООН за длъжностни лица от органите за налагане на закона (1979 г.): вж. Каре № 65.

Подготовка

- ▷ Осигурете професионално образование и подготовка на полицията, насочени към поддържане за законовия и обществен ред с минимална сила. С тази цел включете подготовка по демократични ценности и етика, човешки права и равноправие между половете: вж. още Глава 7.

Вижте също препоръките в раздели VI, VII и VIII относно финансовите, човешките и материалните ресурси.

Тайни служби и разузнаване

Разузнавателните служби, наричани понякога още “служби за сигурност”, са ключов компонент за всяка държава, осигуряващ независим анализ на информация, свързана със сигурността на държавата и обществото, за защитата на нейните жизнени интереси. Макар че службите са подчинени на изпълнителната власт, парламентът играе критична роля в контрола на тяхната дейност.

Новите заплахи и рискове за вътрешната сигурност в резултат на международния тероризъм, трафика на наркотици, контрабандата, организираната престъпност и незаконната миграция водят до призови за повишаване на разузнавателните способности. Особено след събитията на 11 септември 2001 г. доброто разузнаване се счита за съществено важно. В месеците след атаките правителствата на няколко страни разшириха пълномощията на разузнавателните служби, в това число за “подслушване” на Интернет, телефонни и факс комуникации (вж. Глава 20 за тероризма).

Новите технологии разширяват капацитета за наблюдение, откриване и задържане на възможни подозрителни лица, както и за развитие на сътрудничеството—вътрешно и външно—между разузнавателните служби. От парламента до голяма степен зависи осигуряването на по-големи правомощия на разузнавателните служби да не противоречи на международните закони и принципи за човешки права.

Характер на разузнавателните служби

Самата същност на разузнавателните служби се състои в събиране и анализ на информация. Тези действия изискват висока степен на секретност. От друга страна, има опасност да се злоупотреби с тази информация във вътрешнополитически контекст. Разузнавателните служби могат да се превърнат в заплаха за обществото и политическата система, за чиято защита са предназначени. Затова има голяма нужда от ясен демократичен и парламентарен контрол над разузнавателните служби в допълнение към контрола им от изпълнителната власт. Само чрез система от контролни мерки и баланси може да се предотврати използването на разузнавателните служби от изпълнителната власт и парламента за частни политически цели.

При демокрацията разузнавателните служби се стремят към ефективност, политическа неутралност (непартийност), придържат се към професионалната етика, действат в рамките на законовия си мандат и в съответствие с конституционните и законови норми и демократичните практики на държавата.

Демократичният контрол над разузнавателните структури трябва да започва с ясна и категорична законова рамка и устройствени правилници, одобрени от парламента. Правилниците трябва да конкретизират още границите на техните правомощия, методите на действие и средствата, чрез които ще се държат под отчет.

Каре № 24

Парламентарни и специални фондове за разузнавателните служби: Примерът на Аржентина

Закон № 25.520 за Националното разузнаване (27.11.2001 г.), чл. 37: "Двукамарната комисия на Националния конгрес наблюдава и контролира бюджета за различните компоненти на Националното разузнаване. С тази цел двукамарната комисия има право на всяко действие, свързано с тези компетенции, в частност:

1. Да участва и да се намесва в дискусиата по закона за националния бюджет, който изпълнителната власт изпраща в Конгреса. С тази цел изпълнителната власт изпраща цялата необходима документация, в частност а) анекс с ресорните бюджети с гриф за секретност; б) анекс с назначението, програмата и разходващата организация.
2. Да поиска съдействие от всички разузнавателни органи, включени в този закон, които от своя страна са длъжни да представят всички данни, справки и доклади, свързани с техните функции. В случаите на такава необходимост могат да бъдат изискани данни и документи, посочени в чл. 39 на този закон.
3. Да наблюдава дали разпределението на бюджета съответства на назначението, заложено в закона за бюджета.
4. Да изготвя ежегоден доклад до Националния конгрес и Президента, съдържащ: а) анализ и оценка на изпълнението на бюджета, предоставен на разузнавателните органи; б) описание на дейностите по контрол, предприети от двукамарната комисия, както и предложения, които тя би пожелала да направи."

Източник: Закон № 25.520 за Националното разузнаване на Аржентина, 27 ноември 2001 г.

Повечето страни прилагат някаква форма на формален надзор, обикновено във формата на специализирани парламентарни комисии за контрол. В някои случаи в обхвата на вече съществуващи парламентарни комисии, например по отбраната и въоръжените сили, се добавят въпросите на разузнаването. В други страни парламентът създава отделна парламентарна комисия или подкомисия с основна задача контрол над разузнаването и тайните служби.

Тези парламентарни комисии трябва да имат гарантиран достъп до информация, роля в назначаването на ръководители на разузнавателните служби и в бюджетния контрол (вж. Каре № 24 за специалните фондове).

В допълнение към (или при отсъствието на) компетентна парламентарна комисия, някои страни създават формална комисия за контрол, която е извън изпълнителната власт или кабинета. Кабинетът и изпълнителните органи за контрол обикновено имат мениджърски или административни функции и в сравнение с парламентарните комисии, включващи представители на целия политически спектър, като правило са по-зависими от структурите, чиито дейности трябва да наблюдават.

Карте № 25

Практики на парламентарни комисии, ползващи класифицирани документи

- ▷ Ако е необходимо, комисията заседава при закрити врати;
- ▷ Комисията докладва в пленарна зала, след което се провежда открит дебат (по несекретни въпроси);
- ▷ Комисията има право да изиска всяка информация, освен когато се касае до текущи операции или имена на служители от разузнавателните служби;
- ▷ Комисията може да разкрие всяка информация, след като е решила (чрез квалифицирано или обикновено мнозинство), че разкриването на тази информация е в обществен интерес;
- ▷ Комисията не се ограничава в рамките на изисканата информация. По собствена инициатива министърът (министрите), отговарящ за разузнавателните служби, би трябвало да информира комисията в случаи, когато това би допринесло за по-пълното разбиране.

Параметри за разузнавателните служби в демокрацията

Конкретната форма на контрол на разузнаването и тайните служби зависи от законовите традиции на държавата, политическата система и исторически фактори. Така например някои страни, повлияни от британската правова традиция, обикновено дават приоритет на съдебния аспект на контрола. И обратно, законодателния контрол обикновено е предпочитан в континенталните европейски страни, както и от страните, които на някакъв етап от модерната си история са изпитали въздействието на репресивен полицейски апарат. Съединените щати имат механизми за контрол в изпълнителната, законодателната и в съдебната власт. Някои демократични страни са създали институцията омбудсман с пълномощия да разследва предполагаеми нарушения на човешки права от разузнавателните служби и да информира обществото за резултатите от разследването (За омбудсмана вж. Глава 16).

Обхват

Контролът на разузнавателните служби често е с ограничен обхват. Ограниченията може да засягат типа дейност (вътрешна/ контраразузнавателна или външно разузнаване) или въпроси по същество (оперативни методи, подривни операции).

Открит или конфиденциален дебат в парламента

Контролът над разузнаването в демократични общества като правило остава по-малко открит и развит в сравнение с другите области на държавна дейност. Например обсъжданията в парламентарната комисия за контрол на разузнаването обикновено не са напълно открити, а от членовете на комисията може да се изисква да положат специална клетва, задължаваща ги да зачитат конфиденциалния характер на предоставяната им информация. Независимо от конкретно приетата форма на контрол, демократичните общества се стремят да

поддържат баланс между осигуряването на адекватно, законно поведение и отчетност на специалните служби чрез регулярен надзор и съхраняване на тяхната секретност и ефективност в защита на националната сигурност.

Разпределение на задачите

Структурно средство за контрол на разузнаването е да се избягва монопола на една организация върху разузнавателната функция. Развитието на различни разузнавателни организации, например в отделни структури като въоръжените сили и полицията, или вътрешно и външно разузнаване, може да е с по-ниска ефективност и да води до бюрократична конкуренция, но обикновено насърчава демократичния контрол. Затова много държави имат отделни служби за вътрешно и за военно разузнаване. Това отличие е благоприятно от гледна точка на демократичния контрол, но фрагментира събирането и анализа на разузнавателна информация, което се оказва особено проблематично във връзка с терористичните атаки срещу Съединените щати.

Подготовка на служители за разузнаването

Подготовката и професионалното формиране на експерти в разузнаването е ключов аспект на контрола. Особено важен аспект на подготовката е изграждането на професионализъм, посвещаването на демократичните норми и принципите на човешките права, както и на чувството за гражданска отговорност. Демокрациите се стремят да подготвят и да наемат цивилни в разузнавателните органи, а да не оставят този въпрос в ръцете на военните.

Разсекретяване на материали

Друг структурен фактор, който може да развие контрола и отчетността, е възможността след определено време да се осигурява обществен достъп до информация за дейността на разузнаването. Това може да се осигури чрез законодателство за свободата на информацията и чрез правила за обнародване на класифицирани материали след определен период. Тази възможност за забавена прозрачност и евентуална обществена оценка може да укрепи демократичния контрол (вж. Глава 21).

Какво можете да направите като парламентарист

Механизми за парламентарен контрол

- ▷ Уверете се, че вашият парламент има комисия или подкомисия с конкретен мандат да наблюдава всички разузнавателни служби (вж. за сравнение Глава 15 за парламентарните комисии).
- ▷ Уверете се, че този мандат е дефиниран ясно и с възможно най-малки ограничения, както и че членовете на комисията имат достъп до цялата необходима информация и експертиза.
- ▷ Уверете се също, че парламентарната комисия предприема действия и периодично докладва за своите разкрития, заключения и препоръки.



Демократична законова рамка

- ▷ Уверете се, че законът за разузнавателните служби третира следните въпроси: статут, обхват, операции, сътрудничество, поставяне на задачи, задължения по отчитане и контрол. Освен това чрез закон трябва да се уреди използването на специфични методи за добиване на информация, съхраняването на записи, съдържащи персонални детайли, както и статута на служителите на разузнаването.
- ▷ Наблюдавайте дали разузнавателните служби са политически неутрални и действат в съответствие с професионалната етика, включваща стриктно придържане към демократичните норми и обществената отговорност.
- ▷ Уверете се, че парламентарната комисия за контрол на разузнаването предприема действия за осигуряване на образование на служителите от разузнаването по демократичните принципи и законите за човешки права.
- ▷ Парламентът трябва да приеме закони, които определят допълващите се роли на трите власти:
 - Изпълнителната власт има окончателната отговорност за поставяне на задачи и приоритети на разузнавателните служби;
 - Парламентът приема съответните закони, контролира бюджета, ролята на правителството и функционирането на разузнавателните служби; парламентът НЕ трябва да се намесва в текущи разузнавателни операции;
 - Съдебната власт издава разрешения, когато разузнавателните служби искат достъп до частна собственост и/или комуникации и наблюдава дали действията им са в рамките на закона.

Прозрачност и отчетност

- ▷ Уверете се, че парламентарната комисия за контрол над разузнаването консултира или е информирана за общата разузнавателна политика, разработена от изпълнителната власт.
- ▷ Уверете се, че комисията се стреми да осигури функциониране на разузнавателните служби по законов, адекватен и подотчетен начин, съхранявайки при това необходимата конфиденциалност и ефективност, което включва и законови условия за подслушване.
- ▷ В този смисъл се уверете, че комисията е информирана изчерпателно за дейностите на разузнавателните агенции и има роля в назначаването на ръководители на разузнавателните и тайните служби.

Конфиденциалност

- ▷ Уверете се, че законодателството за свобода на информацията е важно средство за отчетност и надзор (пряк и непряк) на разузнавателните служби.
- ▷ За случаи на секретни фондове трябва да се предвидят специални одити, за да се поддържа баланс между изискванията за конфиденциалност и отчетност.
- ▷ Уверете се, че критериите и ограничителните срокове за публикуване на класифицирани материали са зададени в закон така, че да се осигурят или да се повишат възможностите за забавена прозрачност. Заглавията на доклади, до които има достъп чрез законодателството за свобода на информацията, трябва да се публикуват периодично.

Вж. още Глава 20 за тероризма и Раздел VI за финансовите ресурси!

Частни фирми за сигурност и военни компании

Държавата има монопол върху законното използване на сила и е единствено отговорна за сигурността, за условията на вътрешна сигурност и за отбраната срещу външни заплахи. Но през последните години вълната от международни конфликти извади на преден план едно явление, известно като приватизация на функциите за сигурност. Появиха се някои недържавни играчи в тази област – факт, който предизвиква традиционните форми на демократичен контрол над сектора за сигурност.

През 90-те години бързо нарасна броя на частни фирми за сигурност и военни фирми. Голямата част от тях може да се раздели в три групи: наемници, частни военни компании и частни компании за сигурност. Важно е дейността на тези играчи да бъде под контрола на държавата.

Функции на частните компании за сигурност и военни компании. Опасности

Най-вече пост-конфликтни страни или т.н. държави с провалено управление се изкушават да използват частни компании за сигурност или военни компании. Това обикновено се прави за да се компенсира липсата на адекватна военна подготовка и сила и, по тази причина, невъзможност да се гарантира сигурността на граждани и/или обществени групи. Това се прави и когато няма желание да се поддържа държавния монопол върху насилието и да се приложи истински демократичен контрол над собствения сектор за сигурност, както и в условията на вътрешнодържавен конфликт.

В тези условия използването на частни военни компании/ компании за сигурност може да има положителен краткосрочен ефект, особено за повишаване на националните професионални умения и способности за подготовка, а понякога и за повишаване на увереността. Но, както показва Каре № 26, негативният ефект върху процеса на демократизация може да бъде значителен и разностранен.

Обществото и демократично избраните институции, и преди всичко парламентите на държави, ползващи такива услуги, се нуждаят от адекватни и ефикасни механизми за наблюдение и демократичен контрол не само върху държавните структури за сигурност, но и над наетата военна експертиза/ експертиза за сигурност.

Карте № 26

Частни компании за сигурност и военни компании и някои потенциални заплахи за демокрацията

- ▷ Частните играчи в сигурността могат да повишат в известна степен стабилността във военната сфера/ сферата на сигурността, но в дългосрочен план някои правителства могат да припознаят опората във военната сила като основен начин за разрешаване на (вътрешни) конфликти;
- ▷ Наемането на чуждестранни експерти е свързано с редица въпроси, например за тяхната конкретна мисия и бюджетно осигуряване. От гледна точка на демократичното и добро управление тези въпроси винаги трябва да се обсъждат в публичен парламентарен дебат;
- ▷ В много случаи тези частни играчи действат като подставени лица на търговци на оръжие под прикритието на по-необвързваща мисия.

Наемници

Наемниците за част от едно сравнително старо явление. Но както показват последните конфликти, в много части на света все още могат да се открият наемници.

Определение за наемници се дава в чл. 1 на *Международната конвенция срещу набирането, използването, финансирането и подготовката на наемници*, приета от общото събрание на ООН с резолюция 44/34 от 4 декември 1989 г. Конвенцията влезе в сила на 20 октомври 2001 г., но досега много малко страни са я ратифицирали. Конвенцията разширява дефиницията в чл. 47 от *Допълнителен протокол 1 към Женевската конвенция от 1949 г.* (конкретно по отношение на лицата, които се набират за участие в съгласувани действия на насилие с цел сваляне на правителство или подкопаване по друг начин на конституционния ред или териториалната цялост на държава):

“Чл. 1 – За целите на настоящата Конвенция,

1. Наемник е всяко лице, което: (a) е рекрутирано локално или в чужбина за да воюва във въоръжен конфликт; (b) е мотивирано да участва във военни действия най-вече в лична изгода и фактически му е обещано от страна в конфликта или от нейно име да получи материално възнаграждение, което чувствително превишава обещаното или платеното на воюващи от въоръжените сили на тази страна, които са с подобно звание или функции; (c) не е гражданин или постоянен жител на територията, контролирана от страна в конфликта; (d) не влиза в личния състав на въоръжените сили на страна в конфликта; и (e) не е изпратен от държава, която не е страна в конфликта, да изпълнява официални задължения на лице от състава на нейните въоръжени сили.
2. Наемник е също лице, което във всяка друга ситуация: (a) е специално рекрутирано на място или в чужбина за да участва в съгласувани насилствени действия, насочени към: (i) Сваляне на правителство или подкопаване по друг начин на конституционния ред на държавата; или

(ii) Подкопаване на териториалната цялост на държавата; (b) е мотивирано да участва в тези действия най-вече поради желание за значителна лична изгода и е подтикнато към това участие чрез обещание или изплащане на материална компенсация; (c) не е гражданин или постоянен жител на държавата, срещу която са насочени тези действия; (d) не е изпратен от държава за изпълнение на официални задължения; и (e) не влиза в личния състав на въоръжените сили на държава, на чиято територия се извършват действията.”

За целите на Международната конвенция, сериозно нарушение извършва всеки, който рекрутира, използва, финансира и подготвя наемници, или се опитва да извърши такива действия, или подпомага такива действия или опити. Има обаче случаи, в които правителства наемат чуждестранни военни експерти за специални задачи (пилоти в реактивна авиация, антитерористични операции и др.).

Специалният докладчик за наемниците в Комисията на ООН за човешки права препоръчва в своя доклад “Общото събрание да повтори поканата към всички държави, които не са го направили, да ратифицират или се присъединят към Конвенцията. В същото време то трябва да покани страните членки да извършат преглед на националното си законодателство и да го съгласуват с Конвенцията” (параграф 70).

Частни военни компании

Частните военни компании са вид модерни “корпоративни наемници”. Те работят за печалба, т.е. предоставят военни услуги и подготовка или, по-точно, изпълняват бойни и не-бойни роли. От гледна точка на закона обаче те не попадат в тясната дефиниция на наемни сили, тъй като обикновено се състоят от пенсиониран военни, които вече не са в силите за сигурност. Частните военни компании предлагат широк спектър от услуги: бойна и оперативна поддръжка, консултации и подготовка, доставки на въоръжение, събиране на разузнавателна информация, спасяване на заложници и т.н. Независимо от типа услуги, които предлагат, тяхна обща характеристика са действия по заявка на правителства, особено в конфликтни ситуации и постконфликтно възстановяване.

Пример за частна военна компания е американската MPRI. Това е компания за професионални услуги в областта на отбраната, предоставяща основно консултации по проблеми на отбраната, експертиза по налагане на закона и за развитие на лидерството. Тя е създадена от бивши висши военни през 1988 г. и все още използва основно бивши военни.

Частни компании за сигурност

Частните компании за сигурност предлагат услуги в защита на бизнеса и собствеността, като така допринасят за предотвратяване на престъпления. Такива компании съществуват навсякъде, но последните тенденции сочат нарастващото им приложение, особено в конфликтни региони, където бизнесът

чувства нужда от повече защита, отколкото може да осигури държавата. Счита се, че те се занимават повече със защита на собственост и хора, отколкото с военната страна на конфликта. На практика обаче много често съчетават военна експертиза с експертиза по сигурността, тъй като и двата типа изглеждат еднакво важни и необходими в съответните региони. Това води до размиване на границата между частни военни компании и компании за сигурност.

В резултат на повишеното значение и разпространението на частни играчи в сферата на сигурността става все по-важно демократичните институции, и особено парламента, да гарантират поне минимален стандарт за контрол върху тези нови играчи в сектора за сигурност. В противен случай под заплахата се поставят основни демократични принципи.

Какво можете да направите като парламентарист

Законодателство

- ▷ Уверете се, че сте страна по Международната конвенция срещу набирането, използването, финансирането и подготовката на наемници от 1989 г. и сте приели съответно законодателство.
- ▷ Проверете дали се прилага законова рамка за части компании за сигурност и военни компании.

Зачитане на норми и ембаргови режими за търговия с оръжие

- ▷ Когато частни компании за сигурност и военни компании действат в чужбина в конфликтни региони, подкрепете парламентарна проверка дали дейността им е в съответствие със стратегията за национална сигурност, с външната политика и със съответните международни закони, норми и резолюции.
- ▷ Осигурете законова забрана за действията на частни компании за сигурност и военни компании в региони или страни, подложени на оръжейно ембарго.

Прозрачност

- ▷ Уверете се, че никоя чуждестранна военна компания или компания за сигурност не може да действа на национална територия без предварително разрешение от парламента, дори когато това е по заявка или със съгласието на правителството.
- ▷ Гарантирайте парламентарен надзор над правителствения бюджет за частни компании за сигурност и военни компании и върху тяхната дейност.

Отчетност

- ▷ Уверете се, че парламентът държи под отчет правителството за действията на частни компании за сигурност и военни компании както чрез закон, така и на практика, в страната и в чужбина.

Раздел IV

**Националната сигурност под
парламентарен контрол:
Условия и механизми**

Условия за ефективен парламентарен контрол

Парламентарният контрол над сектора за сигурност зависи от властта на парламента в сравнение с правителството и службите за сигурност. В този контекст *власт* обозначава капацитета да се влияе върху опциите и поведението на правителството в отражение на колективната воля на народа, изразявана от парламента. Тя включва още капацитета за контрол върху прилагането на политиките, законодателството, решенията и бюджета, одобрени от парламента. Тази власт произтича не само от конституцията и законите, но и от правилата на парламентарните процедури и установената практика.

Сред условията за ефективен парламентарен контрол над сектора за сигурност са:

- ✓ Ясно дефинирани конституционни и законови правомощия;
- ✓ Установени практики;
- ✓ Ресурси и експертиза;
- ✓ Политическа воля.

Конституционни и законови правомощия

Конституцията (или еквивалентен документ) осигурява най-важната законова основа за парламентарен контрол над сектора за сигурност. Макар конституциите на различни страни да се различават поради специфичните политически, културни, икономически и социални условия, повечето конституции повеляват следното:

- ✓ Изпълнителната власт (например президент, премиер или министър на отбраната) носи отговорност за сектора за сигурност;
- ✓ Изпълнителната власт се отчита пред парламента.

Тъй като конституционните положения имат най-висок юридически статут, важно е парламентарните правомощия по отношение на сектора за сигурност да са вписани в конституцията. Конституциите не се променят лесно; всяка конституционна реформа обикновено изисква квалифицирано мнозинство в парламента. Затова конституцията представлява ефективен начин да се защитят правомощията на парламента в тази чувствителна сфера. Тези правомощия могат да бъдат допълнително укрепени чрез специфично законодателство или чрез правилата на парламентарните процедури. Освен това, с времето се развиват социални норми и практики за отчетност и парламентарен контрол.

Каре № 27 дава представа за широкия кръг пълномощия, които парламентът може да използва в контрола над сектора за сигурност. Повечето от тези пълномощия се дискутират в следващите глави.

Карте № 27

Парламентарни инструменти и средства, използвани за да се гарантира демократичен контрол над сектора за сигурност

1. Общи правомощия:

- а. Законодателна инициатива;
- б. Допълване, промяна или пренаписване на закони;
- в. Питания към представители на изпълнителната власт;
- г. Призоваване на представители на изпълнителната власт да свидетелстват пред парламентарни заседания;
- д. Призоваване на военни и граждански лица да свидетелстват пред парламентарни заседания;
- е. Призоваване на цивилни експерти да свидетелстват пред парламентарни заседания;
- ж. Получаване на документи от изпълнителната власт;
- з. Провеждане на парламентарни анкети и разследвания;
- и. Слушания.

2. Бюджетен контрол:

- а. Достъп до всички бюджетни документи;
- б. Право на преглед и промяна на бюджетните средства за отбрана и сигурност;
- в. Контрол на бюджета на ниво програми, проекти и отделни доставки;
- г. Право да приеме/отхвърли всяко допълнително бюджетно предложение в сферата на отбраната и сигурността.

3. Право на парламента да одобри/отхвърли предложение за участие в мисии или развърщане извън територията на страната:

- а. Участие във вземането на решение преди изпращане на войски зад граница;
- б. Определяне на мандата на мисията; Осигуряване на мандат на ООН;
- в. Финансиране на мисията;
- г. Дефиниране на риска за участващите военнослужещи;
- д. Дефиниране на правилата за използване на сила;
- е. Дефиниране на командните отношения;
- ж. Определяне продължителността на мисията;
- з. Право да посещава войски, участващи в мисия.

4. Доставки:

- а. Задължение на изпълнителната власт да информира пълно парламента по решения за доставки;
- б. Право да одобрява/отхвърля договори;
- в. Преглед на следните фази на закупуване:
 - i. Специфициране на потребността от ново оборудване;
 - ii. Сравнение и избор на производител;
 - iii. Оценяване на предложения за компенсации и офсет.

5. Политика за отбрана и сигурност - право на одобрение/отхвърляне:

- а. Концепция за политика за сигурност;
- б. Концепция за управление на кризи;
- в. Структура на силите;
- г. Военна стратегия/доктрина;

6. Кадри в отбраната/сигурността:

- а. Право да приеме/отхвърли кадрови план;
- б. Право да фиксира тавани за личния състав;
- в. Право да одобри/отхвърли или право да даде становище по назначенията на висши военни, например за началник на щаба по отбраната.

Установени практики

Не всяко поведение и взаимодействие може да се регулира законово. Затова също така е важно да се развият и поддържат навици и практики на парламентарен контрол, подкрепяни от социални норми като взаимното зачитане и доверие. Така например, пълното и навременно информироване и включване на парламентаристи в новите програми и инициативи в сферата на сигурността е не само въпрос на прозрачност и законова отчетност, но и на диалог между хората.

Ресурси и експертиза

Като правило, способността на парламента да контролира сектора за сигурност се влияе от наличието на време и нивото на достъпната експертиза и информация.

Факторът време

Критично важно е парламентът да получава навременна информация за намеренията и решенията на правителството по въпросите на сигурността и сектора за сигурност. Парламентът не може да има силна позиция, ако правителството го информира едва след като е взело окончателно решение. В такива случаи парламентът ще се сблъска с *fait accompli* и няма да има други алтернативи, освен одобряване или отхвърляне на правителственото решение.

По време на национални кризи или извънредни ситуации, правителството обикновено е длъжно да действа бързо и ще информира парламента само в последствие. Това обаче не го оправдава за действия извън рамката, утвърдена от парламента.

Когато става въпрос за регулярни дейности и дългосрочна политика, парламентът трябва да има достатъчно време за да анализира и дебатира съществени теми като отбранителния бюджет, вземането на решения за оръжейни доставки или стратегически преглед.

Обичайният натиск на времето може да бъде преодолян чрез разработване на проактивна стратегия. Каре № 28 представя някои елементи на такава стратегия за контрол над сектора за сигурност.

Каре № 28

Проактивни стратегии за парламентарен контрол над сектора за сигурност

Ангажираността на парламентаристите често се доминира от новините на деня. Освен това, политическият им дневен ред в голяма степен се налага от правителството. Времевите ограничения могат да бъдат преодоляни ефективно, ако се разработи проактивна стратегия за парламентарен контрол. По отношение на сектора за сигурност тази стратегия може да включва:

Поставяне на дневния ред: Парламентаристите трябва непрекъснато да се стремят да превърнат намеренията и потребностите на хората във въпроси на политическия дневен ред.



Актуално развитие: Необходимо е парламентът да е постоянно информиран за най-новото развитие по сигурността и военните въпроси в национален и международен план. Това може да се постигне не само чрез правителствените канали, но и чрез неправителствени организации като университети, изследователски центрове и др.

Поуки от практиката: Чрез чести и структурирани прегледи, парламентът трябва да се учи от операциите, проведени с участието на сектора за сигурност.

Перманентен преглед: Парламентът трябва да изисква от правителството при осъвременяване на политиката за сигурност да отчита всички най-нови намерения, развития и поуки от практиката.

Информация, експертиза и парламентарни сътрудници

Ефективният парламентарен контрол над сектора за сигурност предполага съществуването в парламента или достъп до външна експертиза и ресурси. Но наличната в парламента експертиза рядко съответства на експертизата в правителството и организациите от сектора за сигурност. В повечето случаи парламентите разполагат с много малък брой сътрудници и изследователи (ако изобщо имат такива), докато правителството може да разчита на специалистите от Министерството на отбраната и други министерства с отговорности по сигурността. Някои парламенти, например Конгреса на Аржентина, разполагат с постоянен Офис на военните представители, които консултират парламентаристите и техните сътрудници и могат да дадат съвет на комисията по отбрана и сигурност. Нещо повече, парламентаристите се избират за ограничен срок, докато държавните служители и военните имат продължителна кариера в Министерството на отбраната. Основният проблем обаче е, че парламентаристите разчитат основно на информация от правителството и военните, а именно това са институциите, които те трябва да контролират. Това поставя парламентаристите в неоправдано положение спрямо правителството и военните. Ситуацията се влошава и поради затворения характер на сектора за сигурност с типичната военна дейност, култура, образование и закони за секретност.

Каре № 29 представя някои идеи как може да се засили експертизата на парламентаристите по отношение на сектора за сигурност.

Каре № 29

Механизми и практики за повишаване на парламентарната експертиза по въпросите на сигурността: Някои идеи

- ▷ Установяване (когато не съществува като отделен орган) на парламентарна комисия по сигурност/ отбрана, която да концентрира експертизата и знанието на парламентаристите по въпросите на сигурността. Парламентът може да обсъди разделянето на тази комисия на подкомисии по доставките, въпроси на личния състав, бюджета и операциите.
- ▷ Участие в национални и международни семинари, учебни пътувания, визити в обекти на службите за сигурност (вж. Глава 11 за тайните служби и разузнаването) и кратки курсове за подготовка на парламентаристи. Тук могат да се включат брифинги за парламентаристи, посещаващи национални войски, които участват в мисии за поддръжка на мира;



- Обмен на опит и практики между парламентаристи от различни страни, например по време на сесии на международни парламентарни събрания;
- Наличие на добре подготвени и достатъчен брой професионални сътрудници на щат в парламента;
- Осигурен достъп до специализирани и поддържани библиотеки и изследователски центрове, в това число до електронни бази данни;
- Гарантиран достъп до съвети от външни експерти от неправителствени организации (например университети и тинк-танкове) и пенсионирани офицери (вж. Глава 6 за гражданското общество);
- Достъп на парламентаристите до международни и регионални договори в сферата на сигурността, на националния език, до информация за процеса на ратификация и документи (ако съществуват) на организации, наблюдаващи изпълнението на договорите;
- Ежегоден избор на две или три теми, свързани със сектора за сигурност, които да се проучат щателно, например от подкомисия;
- Образуване на група от парламентаристи от всички партии (и от двете камари при двукамарен парламент) с интереси по въпросите на сигурността/ отбраната, която може да служи като неформален тинк-танк.

Политическа воля

Дори когато законовата база за парламентарен контрол е безупречна и парламентът разполага с достатъчно ресурси и експертиза за осъществяването му, ефективният парламентарен контрол над сектора за сигурност не може да се счита за гарантиран. Последният елемент—политическата воля на парламентаристите да използват средствата и механизмите на тяхно разположение—е критично условие за ефективен парламентарен надзор. Отсъствието на политическа воля за контрол на този сектор може да се дължи на различни фактори, например:

- ✓ **Партийна дисциплина:** Тъй като парламентаристите от управляващата партия имат интерес да държат правителството на власт, съществува тенденция те да се въздържат от публична критика спрямо него.
- ✓ **Интерес/липса на интерес сред избирателите:** В много страни обществото обикновено не проявява интерес към въпросите на сигурността. По тази причина много парламентаристи считат, че отделянето на твърде голяма част от тяхното време на проблемите на сигурността не допринася за преизбирането им.
- ✓ **Съображения за сигурност** принуждават парламентаристите, например членовете на комисията по разузнаване, да не разкриват своите изводи и оценки.

В резултат на тези влияния е възможно парламентарните инструменти да се прилагат пасивно по отношение контрола на политиката и действията на изпълнителната власт, освен когато екстремални случаи, например скандал или извънредна ситуация, налагат друг тип поведение. Не трябва да се забравя, че конституционно задължение и важна задача на всеки парламентарист е да наблюдава и оценява критично намеренията и действията на изпълнителната власт.

Парламентарни механизми, прилагани към сектора за сигурност

Всяка система от закони дава на парламента разнообразни механизми за достъп до информация, необходима за контролиране на политика, наблюдаване на администрацията, защита на индивида, идентифициране и елиминиране на злоупотреби и несправедливост. Освен това, парламентаристите могат да ползват или да развият добри практики и неформални методи, които да допълват конституционните и законови средства и механизми.

Трите най-общи законови възможности парламентът да получи информация от правителството са:

- ✓ Парламентарни дебати;
- ✓ Парламентарни питання;
- ✓ Парламентарни анкети и разследвания.

Парламентарни дебати по сигурността

Парламентарните дебати по въпросите на сигурността са ключова възможност за обмен на мнения и набиране на съществена информация относно фактите и намеренията на правителството. Най-общо, парламентарните дебати по цялостната политика и по конкретни въпроси на сигурността се използват в пет типа ситуации:

- ✓ След представяне на проектобюджета за отбрана на правителството;
- ✓ Като развитие на официални или неофициални изявления на съответни министри, например на отбраната или на външните работи;
- ✓ Във връзка с национален преглед на отбраната, представяне на бяла книга за отбраната или друг основен документ по въпросите на отбраната;
- ✓ Във връзка с програми на правителството, които обикновено се обявяват след избори;
- ✓ Във връзка с всеки конкретен въпрос, който изисква парламентарен дебат, например скандал, важно предизвикателство за сигурността или инцидент.

Каре № 30

Общи характеристики на парламентарните механизми и процедури за контрол на изпълнителната власт

▷ **Общ дебат**

„В някои страни конституцията изисква от изпълнителната власт да представя пред парламента периодични отчети за своята дейност. (...) В повечето страни общите въпроси на политиката не подлежат автоматично на периодичен преглед. Най-често те могат да се подложат на дебат само при конкретно искане на член на парламента (...)“.

▷ **Питания**

„(...) Питането е процедура за получаване на информация и упражняване на контрол в класическата парламентарна система. Питането се адресира от член на парламента или към министър за да обясни нещо, направено от неговото министерство, или към ръководителя на правителството по въпрос на цялостната политика. Питането има две съществени характеристики: първо, поставя начало на общ дебат, и второ, води до политическа санкция, тъй като дебатът кулминира във вот или решение, изразяващо удовлетворение или неудовлетворение от представеното от правителството обяснение. Питането е най-ефективната процедура, тъй като министрите се отчитат директно. То не е просто средство за получаване на информация, а директна форма на контрол (...)“.

▷ **Искане за прекъсване**

„Процедурата на питане не е известна в британската система, но „искането за прекъсване“ не се различава съществено. Искането за прекъсване, внесено непосредствено преди прекъсване на работа дава възможност да се повдигнат редица въпроси към правителството, но без да се гласуват (...)“.

▷ **Въпроси**

„Целта на процедурата на задаване на въпроси е да се извлече конкретна информация от администрацията, да се изиска нейната намеса и, когато е необходимо, да се разкрият нарушения и да се търсят компенсации. Тя се използва и за получаване на детайлни факти, които да помогнат на парламентаристите да разберат комплицирани въпроси в проекти на закони и законови инструменти, представени пред парламента (...). Процедурата дава възможности на опозицията да разкрие слаби места на правителството и, тъй като се дава публичност, има конструктивен ефект върху администрацията. (...) Популярността на тази процедура може да се отдаде на факта, че парламентаристът е напълно свободен в правото си да задава въпроси (...)“.

▷ **Анкетни комисии:** вж. Каре № 32.

Източник: Michel Ameller, Parliaments, Inter-Parliamentary Union, 1966

Парламентарни питання, свързани със сигурността

Питанията—писмени или устни—съставляват част от публичната функция на парламента и са една от най-широко използваните парламентарни процедури за контрол на действията на правителството.

Предвид съществената функция, която изпълняват, питанията могат да имат драматичен принос към ефективния контрол над сектора за сигурност. По отношение на сигурността обикновено питанията:

- ✓ Осигуряват възможност на членовете на парламента да получават навременна, точна и актуална информация за политиката на правителството за отбрана и сигурност и изобщо по въпросите на сигурността;
- ✓ Помагат на парламента да контролира прилагането на приетите от него закони, свързани със сигурността;
- ✓ Поддържат фокуса на общественото внимание към въпросите на отбраната и сигурността, особено когато питането е устно и реакцията се предава по радио, телевизия и/или се репродуцира по друг начин в официален национален бюлетин (ясно е, че информативната функция на парламентарни питання не се ограничава до самия парламент; питанията са насочени също към осигуряване на информация за по-широка аудитория, в това число медии, неправителствени организации и гражданското общество като цяло);
- ✓ Могат да допринесат за преориентация на политическия дневен ред на правителството по въпросите на сигурността;
- ✓ Дават възможност на парламентаристи от опозицията да поставят въпроси по проблеми на сигурността, които ги интересуват или по които не са успели да получат задоволителна информация.

Основната част от питанията относно сектора за сигурност са много чувствителни. Министърът, задължен да отговаря на парламентарни въпроси, често демонстрира нежелание за това. Нерядко нежеланието произтича от конфиденциалния характер на дейността на сектора за сигурност. Документите, свързани с националната сигурност, често са секретни и по тази причина не са достъпни за парламентаристите и за обществото.

Каре № 31

Идеи за ефективни питання

- ▷ **Внимателна и цялостна подготовка:** не е възможно да се импровизира, когато се правят питання по въпроси, особено технически, по сигурността. Неформални контакти с военни (или хора с военен или паравоенен опит) могат да бъдат от съществена полза.
- ▷ **Ясен език:** Липсата на яснота във формулировката на питането може да доведе до различни форми на неразбиране, което от своя страна да бъде последвано от неадекватен или непълен отговор на министъра.
- ▷ **Навременност:** Разбира се моментът, в който се прави питането, е критичен за неговата ефективност и въздействие, включително от гледна точка на публичността.

Правото на изпълнителната власт да класифицира документи се ограничава чрез закон. Нещо повече, процесът на класифициране на документи трябва да е прозрачен за да е ясно кой носи отговорност за решенията кои документи могат

да се класифицират, какво е времето, за което се засекретяват, както и условията за засекретяване и разсекретяване.

Що се отнася до институционалния контекст, следните фактори могат да допринесат за ефективността на парламентарните питання:

- ✓ Възможността парламентаристите да поставят допълнителни въпроси, когато не са удовлетворени от отговора или се нуждаят от допълнителни пояснения;
- ✓ Възможността парламентаристите да инициират дебат по въпроси, повдигнати във времето за отговори;
- ✓ Желанието на членове на парламента да се възползват от възможността да задават въпроси;
- ✓ Възможността гражданите да присъстват по време на парламентарни слушания или да ги следят по радиото или телевизията;
- ✓ Публичността на дебатите и публикуването на въпросите и отговорите в обществено достъпни документи.

Специални парламентарни питання по сигурността

В допълнение към ролята им в законодателния процес, парламентарните комисии вземат участие в ефективния надзор на правителствената политика. Дейностите на правителството могат да се наблюдават чрез временни мандати, ангажиращи повече от една комисия, които обикновено водят до публикуване на информационен доклад. При специални парламентарни разследвания парламентът трябва да имат право на призоваване, типично за съдебно разследване.

Основни предимства и характеристики на анкетните комисии

Ад хок анкетните комисии по въпросите на сигурността/отбраната са със специфична важност и многобройни предимства, в частност:

- ✓ Самото им съставяне може да се разглежда, особено от обществото, като позитивен политически сигнал;
- ✓ Могат да бъдат адекватно средство за подробно проучване на политически чувствителни въпроси, свързани със сектора за сигурност;
- ✓ Потенциално позволяват прецизно да се оцени правителствената политика по конкретен проблем на сигурността и да се предложат, когато това е подходящо, начини за промяна, които биха се приели от целия парламент и от правителството.

Каре № 32

Ключови характеристики на парламентарните анкетни комисии

„(...) Комисии за разследване се използват широко за проучване на конкретни въпроси. За тази цел парламентът дава мандат на определен брой свои членове да съберат информацията, необходима за упражняване на адекватен контрол, и да съставят доклад, по който парламентът, ако се приеме за целесъобразно, ще дебатира и ще стигне до решение.

Правото за разследване следва естествено от принципа за пълна информираност на парламента за всеки въпрос, по който изпълнителната власт предприема действия (...).

В някои страни анкетните комисии са затруднени в провеждането на ефективни разследвания. Често те не са овластени да принудят лица да съдействат, освен чрез обичайния процес в съда. Това води до интервенция на изпълнителната власт, забавя работата на комисията и подтиска ефекта от нейното разследване. (...) И най-добрия начин да се осигури ефективност на парламентарното разследване е като се вземат свидетелства под клетва. (...)

Показанията на държавни служители пред анкетна комисия са специален проблем, поради тяхната подчиненост на съответния министър. В каква степен правителството може да им разпорежи да не отговарят на въпросите на парламентаристи? (...) В някои страни винаги се иска съгласието на засегнатото ведомство неговите служители да дадат показания, но не може да бъде даден отказ, освен ако исканата информация може „сериозно да навреди на обществената сигурност, да предотврати или затрудни значително изпълнението на обществената служба (...).

Трябва да се отбележи, че независимо от системата, комисията, създадена да проведе разследване, не е нищо повече от орган за проучване и установяване на фактите, чиято основна функция е да изготви доклад до парламента. Винаги парламентът е този, който прави необходимите заключения от разследването и получените данни (...).

Източник: Michel Ameller, Parliaments, Интерпарламентарен съюз, 1966.

Друга важна черта на анкетните комисии е техния състав. Естествено, от критична важност за изхода от разследването е частта на включените в комисията парламентаристи от опозицията.

Правомощията за разследване се различават съществено в различните парламенти и комисии. Трябва да се отбележат следните съществени пълномощия:

- ✓ Избор на темата и обхвата на парламентарното разследване;
- ✓ Посещения във военни бази и други обекти на службите за сигурност (вж. Глава 17);
- ✓ Събиране на цялата релевантна информация, включително секретни и строго секретни документи, от президентството, правителствената администрация или генералния щаб;
- ✓ Взимане на клетвени показания от членове на президентството, правителствената администрация или военните, както и от представители на гражданското общество;
- ✓ Организиране на публични или закрити заседания.

Добра илюстрация е разследването в Канада на участието на канадски войници в Сомалия (вж. Каре № 33).

Каре № 33

**Анкетна комисия за участието на канадски сили в Сомалия:
пример за общественото въздействие на парламентарни доклади
по въпросите на сигурността**

В периода на разполагане на канадски войски в Сомалия през 1993 г. се появи информация за събития, която шокира повечето канадци: застрелването на сомалийски нарушители в канадския лагер в Белет Хуен, пребиването до смърт на юноша, задържан от войници от 2 отряд на канадския парашутен полк, вероятен опит за самоубийство на един от тези войници и, след приключване на мисията, предполагаеми случаи на прикриване или промяна на ключова информация. Появиха се и видеокасети с отворителни извращения, включващи военнослужещи от парашутния полк. Правителството счете, че разследването на тези събития от военна комисия не е достатъчно за канадските стандарти за публична отчетност, поради което канадският парламент инициира открито публично разследване в съответствие със Закона за анкетите.

Обхват и правомощия. Законът за анкетите дава пълномощия да се призовават свидетели, да се изслушват показания, да се наемат експертни съветници и юристи и да се оценяват свидетелства. Правото принудително да се вземат показания бе основният механизъм за разкриване на случилото се в Сомалия и в Щаба на националната отбрана. 116 свидетели дадоха показания в открита сесия, предавана по телевизията. Обхватът не бе ограничен до събитията в Сомалия, но включваше елементи на контекста като командната система, дисциплината, операциите на канадските въоръжени сили, действията и решенията на Министерството на националната отбрана. Втората част на мандата на комисията бе да проучи специфични въпроси, свързани с подготовката за участие, развързването на театъра на операцията и изтеглянето от Сомалия.

Разследването не е съдебен процес. Разследването не бе замислено като съдебен процес, макар слушанията реално да включваха оценяване на институционални причини и отговори на инциденти, които в миналото са довели до обвиняване и съдебен процес срещу отделни лица. Основният фокус на разследването бе върху институционалните и системни въпроси, свързани с организацията и мениджмънта на канадските въоръжени сили и Министерството на националната отбрана, а не върху лица от тези институции. Въпреки това, неизбежно бе разглеждането на действията на отделни лица в командната верига и начина, по който те са изпълнявали лидерските си функции.

Резултати. В резултат на двегодишна работа се появи обемен доклад по широка кръг въпроси, в това число за структурата и организацията на канадските въоръжени сили и Министерството на националната отбрана в периода на мисията в Сомалия, значението на командната верига на канадските военни, анализ на военната култура и етика, състоянието на гражданско-военните отношения в Канада и др. Докладът завършва с основни препоръки за промяна на широк кръг от дейности и политики на правителството и канадските въоръжени сили. Много от тези препоръки са в процес на прилагане.

Източник: Prof. Dr. Donna Winslow,
Technical Adviser to the Canadian Parliamentary Inquiry, 1996.

Парламентарни комисии за отбрана и сигурност

Поради сложността на сектора за сигурност, добре развитата структура на парламентарните комисии е критично важна за упражняването на реално влияние върху изпълнителната власт. Парламентарният контрол над сектора за сигурност изисква ангажиране не само на една, а на няколко комисии с различни имена в различни парламенти (като понякога една комисия комбинира отговорности в различни области).

Като правило това са следните комисии (в определени случаи те провеждат съвместни заседания):

- ✓ **Комисия по отбрана** (понякога се среща под името “Комисия за въоръжените сили” или “Комисия за национална отбрана и сигурност” или “Комисия по сигурността и външните работи”), която обикновено разглежда всички въпроси, свързани със сектора за сигурност, например мисия, организация, личен състав, операции, финансиране на военните, наборна служба и доставки;
- ✓ **Комисия по външна политика**, която разглежда например решения за участие в мироподдържащи операции, приемане на присъствие на чужди войски на територията на страната, международна сигурност, международни и регионални организации, договори и споразумения;
- ✓ **Комисия по бюджет и финанси**, която има последна дума по бюджета на всички организации от сектора за сигурност; съществуват и комисии по публичната отчетност, които разглеждат отчети от одит на целия държавен бюджет, включително и на бюджета за отбрана;
- ✓ **Комисия (или подкомисия) по разузнаване**, която разглежда, често при закрити врати, въпроси за разузнавателните служби и тяхната дейност;
- ✓ **Комисия по индустрията и търговията**, която е особено заинтересована от въпросите за оръжейните доставки и търговията с оръжие, в това число от компенсации и офсет;
- ✓ **Комисия по наука и технологии** (във връзка с научните изследвания и разработки за отбраната);
- ✓ **Комисия по вътрешните работи**, която третира въпросите за полицията, гранични войски и, често, други паравоенни организации.

Правомощия и средства

Правата на парламентарните комисии да събират и получават свидетелства от външни източници варират в широки граници. Някои парламентарни комисии, например ад хок комисиите на британската Камера на общините, не се упълномощават сами да събират свидетелства, докато други комисии,

например на американския Конгрес, имат практически неограничени правомощия да получават свидетелства от външни източници (под клетва).

Някои парламентарни комисии са с правомощия да приемат или дори да разработват нови закони или да предлагат промени в съществуващото законодателство, докато други комисии само наблюдават действията на изпълнителната власт и разпределянето на бюджета без да имат законодателен капацитет.

Наличното ниво на средства и експертиза е критично важно за ефективното изпълнение на мандата на дадена комисия. Отчитат се броя, потенциала и професионалната стабилност на щатните сътрудници към комисията; изследователския капацитет и неговия характер (специализиран или общ, самостоятелен или част от по-широка изследователска организация към парламента); достъпа до данни и съответните поддържащи документи (възможността да бъдат получени и репродуцирани); възможностите да ползват експерти; възможностите да организират слушания и да провеждат разследвания (за повече информация вж. Глава 14 за парламентарните механизми и средства).

Капе № 34

Възможни ключови функции на парламентарна комисия по отбрана или по сигурността

Политика за сигурност:

- ▷ Проучва и докладва за всяка важна инициатива, обявена от министъра на отбраната;
- ▷ Периодичен преглед на начина, по който министъра на отбраната упражнява отговорностите си в рамките на политиката за сигурност;
- ▷ Наблюдава дали министерството на отбраната спазва законодателството за свобода на информацията и за качеството на информацията, подавана към парламента по различни начини;
- ▷ Проучва петиции и жалби от военнослужещи и цивилни по въпроси на сектора за сигурност.

Законодателство:

- ▷ Обсъжда и докладва за проектозаконали, внесени от правителството и насочени към комисията от парламента;
- ▷ Разглежда международни и регионални договори и споразумения в обхвата на отговорност на министерството на отбраната;
- ▷ Ако е уместно, инициира ново законодателство, като изисква от министъра на отбраната да предложи нов закон или като самостоятелно разработи проект на закон.

Разходи:

- ▷ Разглежда и докладва за основните бюджетни прогнози и за годишните разходи на министерството на отбраната;
- ▷ Разглежда всички допълнителни оценки, внесени от министерството на отбраната, и докладва пред парламента за необходимостта от допълнително проучване;
- ▷ При необходимост разпорежда на компетентните органи да извършат одит.



Мениджмънт и администрация:

- ▷ Разглежда и, ако е уместно, изслушва и изготвя доклад за всяко основно назначение—основни военни командири и висши държавни служители—на съответния орган на изпълнителната власт;
- ▷ Обсъжда вътрешната организация на отбранителния сектор, евентуално чрез външни и свързани с парламента органи (например омбудсмана), и обръща внимание на парламента за възможно лошо функциониране.

Източник: На базата на Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, United Kingdom, 2001

Като пример в Каре № 35 се представя работата на норвежкия парламент.

Каре № 35

Съвместни заседания на Комисията по външна политика и Комисията по отбрана към Сторинга (норвежкия парламент)

„Задачата на Разширената комисия по външна политика е „да дискутира с Правителството важни въпроси на външната политика, търговските отношения и политиката за национална сигурност. Тези дискусии се провеждат преди взимането на важни решения. В специални случаи Разширената комисия може да излезе с препоръки пред Сторинга.

Разширената комисия се състои от членовете на Постоянната комисия по външна политика, Председателя и Заместник-председателя на Сторинга (ако вече не са членове), председателя на Постоянната комисия по отбрана и до 11 парламентаристи, посочени от Комисия за избор, като се има предвид пропорционалното представяне на партийните групи.

Следвайки същия принцип, Комисията за избор определя депутати, които ще бъдат канени във всеки случай на отсъствие, включително поради отпусък.

Комисията се събира, когато председателят ѝ счете за необходимо, или по искане на премиера, на министъра на външните работи или на една трета от нейните членове.

Работата на Разширената комисия трябва да се пази в тайна, освен ако изрично не е предвидено друго. Същото се отнася за съвместните ѝ заседания с други комисии. Председателят може да реши самото свикване на комисията да е тайно.

Въпрос от дневния ред на заседание на Разширената комисия по външна политика трябва да се внесе на заседание на Сторинга, ако поне шест от членовете на комисията поискат това на съответното нейно заседание. Комисията ще прецени дали са налице условията за разглеждане в Сторинга и, ако това е така, ще информира Президиума. При закрити врати Сторинга ще реши дали гледането да е публично или закрито. В началото на разглеждането се изслушва изявление на член на правителството. Дебатът по въпроса ще се състои незабавно или на следващо заседание в зависимост от решението на Сторинга. Комисии не могат да внасят предложения за обсъждане“.

Източник: Раздел 13 от Процедурни правила на норвежкия парламент (Storting; <http://www.stortinget.no/english/StortingetsForretnEng.pdf>)

Какво можете да направите като парламентарист

Обхват на мандата на комисия по въпросите на отбраната

- ▷ Анализирайте мандата на комисията и евентуалните подкомисии, за да се гарантира, че:
 - Мандатът е добре дефиниран;
 - Позволява на комисията да покрива всички области в дълбочина;
 - Съответства на политиката за сигурност и на други министерски функции с въздействие върху сигурността, като външни работи, авиационна, морска, индустриална, енергийна сигурност и т.н.

Ефективна парламентарна комисия

- ▷ Уверете се, че компетентната комисия и подкомисия във Вашия парламент или камара разполагат—по закон и на практика—с механизмите, описани в каре № 34.
- ▷ Обмислете създаването на подкомисии в специфични сфери на отбраната, например бюджет, доставки, личен състав и мироопазващи операции.
- ▷ Инициирайте законодателство за информационна политика на сектора за сигурност и процес на преглед, конкретно по отбранителните разходи, и
- ▷ Уверете се, че комисията разполага с адекватни ресурси, включително с достъп до експертно мнение.
- ▷ Запознайте се и преглеждайте периодично добри практики на различни страни за парламентарен контрол над сектора за сигурност.

Омбудсман

Омбудсманът заема специално място сред независимите институции, наблюдаващи сектора за сигурност. Има страни, в които омбудсманът има общи компетенции и се занимава с всички проблеми на качеството на функциониране на администрацията. Някои страни имат друг орган с подобна роля, например Комисар или Комисия за обществените жалби (в Нигерия). В някои страни са въведени специализирани омбудсмани за работа с въоръжените сили.

Каре № 36

Омбудсман

"(...) Омбудсманът разглежда жалби на гражданите, свързани с решения, действия или пропуски на публичната администрация. Заемащият тази длъжност се избира от парламента или се назначава от държавния глава или правителството чрез или след консултации с парламента. Ролята на омбудсмана е да защитава интересите на гражданите от нарушения на права, злоупотреба с власт, грешки, небрежност, несправедливи решения и лошо администриране с цел усъвършенстване на публичната администрация и да направи по-открити действията на правителството, а правителството и неговите служители – по-отговорни пред гражданите. Длъжността омбудсман може да е вписана в конституцията на страната и развита чрез закон или да бъде създадена със законодателен акт (...).

За да защитава правата на хората, омбудсманът има разнообразни правомощия:

- 1) Да разследва незаконни или несправедливи действия на правителството;
- 2) Когато едно обективно разследване доведе до разкриване на неуместно администриране, да препоръча елиминиране на съответното поведение; и
- 3) Да докладва на правителството и тъжителя за своите действия в конкретни случаи и на парламента, ако препоръките по конкретен случай не са приети от правителството. Повечето омбудсмани изготвят и годишен доклад за своята работа до законодателния орган и до цялото общество.

Обикновено омбудсманът не е упълномощен да взима решения, които да са задължителни за правителството, а прави препоръки за промени (...). Най-често омбудсманът има обща юрисдикция върху широк кръг от правителствени организации. В някои случаи в обхвата попадат съдебната власт, полицията и военните, докато в други страни една или повече от тези области са изключени от обхвата на омбудсмана."

Източник: The International Ombudsman Institute Information Booklet
<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>

Вж. още: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights,
Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Promotion and Protection
of Human Rights

Омбудсман за отбраната

Като отделна институция, омбудсман за отбраната съществува под различно име в законодателството, например 'Омбудсман за отбраната' във Финландия, Норвегия, Португалия и Германия, 'Комисар по жалбите на военнослужещите' в

Израел, 'Омбудсман за Министерството на националната отбрана и канадските въоръжени сили' в Канада и 'Омбудсман за австралийските въоръжени сили' в Австралия.

Каре № 37

Омбудсман за отбраната в избрани страни

Страна	Компетенции	Функции	Доклади към и позиция спрямо политическата власт
Австралия	- Омбудсман за въоръжените сили - Назначава се с министерско решение	Всеки случай на лошо управление на членове на австралийските въоръжени сили	- Представя на министъра ежегоден доклад за внасяне в парламента
Канада	- Омбудсман за отбраната - Назначава се с министерско решение	Да защитава човешките права на служители на Министерството на националната отбрана и членове на канадските въоръжени сили	- Докладва до министерството и ВС по конкретни случаи. Ежегодни доклади до министъра за своята дейност - Неутрален и обективен съвет. Независим от администрацията на министъра на отбраната
Норвегия	- Омбудсман за отбраната - в рамките на норвежкия парламент	Осигуряване на благосъстоянието на отделния военнослужещ; централна роля в разрешаването на конфликти и поддържане на атмосфера на доверие и откритост в различни сектори на отбранителното ведомство	Прави препоръки, оценки и критики, с които съответните обществени органи доброволно се съобразяват

Омбудсманът е един допълнителен механизъм за наблюдение на военните от името на гражданите и/или парламента. Основна задача на военния омбудсман е да разследва предполагаеми своеволни решения или простъпки, извършени от името на отговорния министър (министри) в сектора за сигурност, особено в отбраната.

Институционалното разположение на военния омбудсман в политическата система е различно в различните страни. Омбудсмана за отбраната може да се назначава от парламента и да докладва на парламента (Германия, Швеция) или да се назначава от министъра на отбраната (Израел, Канада). Офисът на някои омбудсмани е в района на парламента (каквото е случая с германския парламентарен комисар за въоръжените сили, вж. Каре № 38) или може да е институционално разположен извън парламента (Швеция).

Граждани или служещи, към които военните са се отнесли зле, могат да се обърнат към омбудсмана за да започне разследване. Освен това, парламентаристи могат да се обърнат към омбудсмана за да разследва

предполагаеми нарушения и жалби. Често омбудсмана гледа случаи на освобождаване от или отлагане на задължителна военна служба, премествания по време на военната служба, хранене, демобилизация, безпричинно отсъствие, дисциплинарни нарушения. Ако омбудсмана установи, че жалбата е оправдана, може да направи препоръки и дори да изиска съответната институция да промени или да преразгледа решението си.

Омбудсман и секретност

Предвид особеностите на сектора за сигурност, част от информацията не може да бъде разкрита публично по съображения за национална сигурност. Много страни са приели конкретни законови постановления как омбудсмана да оперира по въпроси на националната сигурност. Най-общо, дори когато са приложими правила за свръх конфиденциалност, на омбудсмана е разрешено да извършва необходимите разследвания с достъп до военни бази и всички съответни документи за конкретния случай. Омбудсманът обаче не може да разкрива публично резултатите от такова разследване.

Карте № 38

Германски парламентарен комисар за въоръжените сили

При новото изграждане на въоръжените си сили през 50-те години Германия отдели особено значение на парламентарния контрол. За да се гарантира, че конституционните ценности, поставящи на централно място индивидуалните човешки права, се прилагат и във въоръжените сили, към основния закон на Германия бе добавен чл. 45b, според който:

„...ще бъде назначен Парламентарен Комисар, който да защитава основните права на членове на Въоръжените сили и ще подпомага Бундестага в упражняването на парламентарен контрол“. Всички детайли по прилагането на този член се определят със „Закон за Парламентарния Комисар за Въоръжените сили“.

Парламентарният Комисар е спомагателен орган на Бундестага и, респективно, част от законодателната власт. Той или тя може да разследва конкретни проблеми по инструкция от Бундестага или неговата Комисия по отбрана или да реши да предприеме собствени действия.

В съответствие с принципа на разделение на властите, Комисарят упражнява контрол спрямо министъра на отбраната. Той/тя може да изисква информация и достъп до документация от министъра на отбраната и всички негови подчинени организации и личен състав. Той/тя може по всяко време да посети всяко поделение, щаб, агенция или орган на въоръжените сили и техните институции, дори без предупреждение. Той/тя може да инициира разследване, в частност при получаване на жалба от военнослужещ, независимо от неговото звание и длъжност. Всеки във въоръжените сили има право да изложи своя случай директно пред Комисаря без да минава през официалните канали и без риск от дисциплинарно преследване или дискриминация заради жалбата.

Източник: <http://www.bundestag.de/>

Омбудсмана – източник на повишено доверие към военните

Историята на военния омбудсман, например в случая на шведския военен омбудсман, създаден през 1915 г., демонстрира превръщането на тази институция в мощен инструмент за укрепване на общественото доверие в отбранителния сектор. Освен това, омбудсманът осигурява важна защита на отделни военнослужещи срещу грубо отношение в армията. Като цяло може да се счита, че основно достижение на омбудсмана по отношение на сектора за сигурност е приноса за нарасналото доверие към военните чрез създаване на по-голяма прозрачност на целия административен процес без да се поставя под въпрос военната йерархия или да се занижава боеготовността.

Какво можете да направите като парламентарист

Институцията на омбудсмана

- ▷ Ако тази институция все още не съществува във Вашата страна, предвидете действия, насочени към нейното създаване.
- ▷ В това отношение имайте предвид насоките, справочните документи и поуките от практиката, предоставяни от Ombudsman International <http://www.ombudsmaninternational.com>

Омбудсман за отбраната или сектора за сигурност

- ▷ Ако тази институция все още не съществува във Вашата страна, предвидете действия, насочени към нейното създаване.
- ▷ Съберете информация за поуките от опита на страни, които имат Омбудсман за отбраната.
- ▷ Ако страната Ви е имала Омбудсман за отбраната за известно време, изискайте преглед на неговите правомощия, функции, общи процедури, включително докладване до парламента, влияние, ресурси и бюджет, в сравнение със съответните институции в други страни в аналогична среда за сигурност.

Посещаване на подразделения от сектора за сигурност

Основания

Пълното запознаване със сектора за сигурност е важно за всички парламентаристи. Теоретичното знание трябва да се задълбочи чрез практически и полеви опит за да се разберат по-добре потребностите на сектора за сигурност. От тази гледна точка, парламентарните посещения в подразделенията могат да се разглеждат като начин да се развие диалога и да се изгради доверие и разбирателство между политическите и военните лидери. Тези визити усъвършенстват разбирането на парламентаристите за ежедневните проблеми на военнослужещите и демонстрират на военните, че политическото ръководство е заинтересувано и ангажирано с войнишката мисия и благополучие.

Каре № 39

Аржентинския случай

Политиците посещават военни бази и подразделения за да обменят мнения с военнослужещите. Тези визити се извършват със знанието на ръководството на въоръжените сили и допринасят за намаляване на недоверието и предразсъдъците между тези две институции. По-добро разбиране на военните проблеми се постига в резултат на контакти между парламентаристи и военнослужещи. Правилата и определянето на точния момент са различни когато се посещават различни елементи от сектора за сигурност; визитите помагат на парламентаристите да разберат това.

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

В центрове за задържане и затвори, задържаните са изцяло в ръцете и под контрола на персонала за сигурност. Тази специална ситуация ги прави особено уязвими към всички видове нарушения на човешките права. За съжаление, широко разпространени са случаи на измъчване и малтретиране в затвори и центрове за задържане. Затова тези институции трябва да са обект на специален надзор и контролни механизми. Много полезен инструмент в това отношение са посещенията на тези обекти от парламентаристи и експерти с цел да се разкрият случаи на грубо отношение и да се предотвратят следващи злоупотреби.

Каре № 40 описва механизма според допълнителния протокол на Конвенцията на ООН срещу изтезанията, предвиждащ визити в центрове за задържане.

Каре № 40

Допълнителният протокол към Конвенцията срещу изтезанията разширява възможностите за посещения в службите за сигурност

През декември 2002 г. Общото събрание на Организацията на обединените нации одобри Допълнителен протокол към Конвенцията на ООН срещу изтезанията и друго жестоко, нечовешко или унижително третиране или наказания. Протоколът задължава страните да отворят своите центрове за задържане за посещения от независими национални или международни експерти, натоварени с разработването на препоръки за намаляване на риска от малтретиране.

За повече информация вж. www.unhchr.ch

Условия за успешни визити

Очевидно парламентарните визити в сектора за сигурност, например при войските или във военни бази, трябва да се координират със съответното ведомство (например с министерството на отбраната). Неочаквани или некоординирани посещения могат да имат силен обратен ефект, тъй като могат да се интерпретират като липса на доверие във военните, като заобикаляне на йерархията и да доведат до нарушаване на нормалното функциониране на армията. Също така, визитите трябва да включват представители на различни политически партии и да бъдат добре подготвени по същество.

Ограничението при такива посещения е, че парламентарната комисия вижда само това, което командирите искат да бъде видно. Тези визити не разкриват истинската същност на проблемите, а потенциално дават възможност на военните да покажат ситуацията в желаната от тях светлина, особено при обосноваване на бюджетни потребности. Решението, в някаква степен, може да се състои в съгласуване на три вида посещения: визити по препоръка на военните, препоръчани от парламента и предварително обявени посещения и визити по препоръка на парламента с кратко предупреждение, например от един ден.

Какво можете да направите като парламентарист

Законодателство по отношение на посещения в подразделения на сектора за сигурност

- ▷ Настоявайте за законодателно уреждане на парламентарни посещения в подразделения, включително при войски, разположени зад граница.



- ▷ При отсъствието на закон, уреждащ посещенията на парламентарни делегации в подразделения, се уверете, че парламентаристи все пак се включват в такива визити и проверете на каква основа, при какви процедури, по какви критерии се избират участващите парламентаристи и какво е въздействието.
- ▷ Уверете се, че съществуват правила, регламентиращи:
 - кои обекти на сектора за сигурност могат да се посещават;
 - при какви обстоятелства и условия се провеждат посещенията, например дали могат да се организират по всяко време;
 - реалната практика и честотата на парламентарни посещения във военни подразделения или бази;
- ▷ Уверете се, че след всяка визита пред парламента или съответната комисия се представят подробни писмени доклади и тези доклади се подлагат на дебат;
- ▷ Оценете въздействието на вече проведените посещения;
- ▷ Проверете дали страната Ви е ратифицирала Конвенцията на ООН срещу изтезанията и Допълнителния протокол към нея.

Състав на посещаващите парламентарни делегации

- ▷ Уверете се, че съставът на парламентарните делегации представлява достатъчно представителна извадка от членове на мнозинството и на опозицията в парламента.
- ▷ Постарайте се, доколкото е възможно, в състава на делегациите да има баланс между мъже и жени.

Подготовка на посещението

- ▷ За да се избегнат нежелани ефекти се уверете, че визитата е координирана с министерството на отбраната.

Докладване пред парламента

- ▷ Постарайте се подробен доклад от визитата да се представи пред парламента или съответната негова комисия (комисии).
- ▷ Уверете се, че компетентните власти от сектора за сигурност имат достъп и достатъчно време за да представят свои бележки по доклада.

Въздействие и публичност

- ▷ Уверете се, че изводите и препоръките на делегацията и съответното решение на парламента се превръщат в действия и че се взима решение относно целесъобразността от тяхното публично обявяване.

Раздел V

**Контрол над службите за
сигурност в действие:
специални обстоятелства и
операции**

Извънредни състояния

Съществуват извънредни състояния, такива като война, вътрешен конфликт или други извънредни ситуации, в които държавата трябва да приложи специални мерки и процедури за справяне с кризата. Тези ответни мерки трябва да се прилагат без да засягат демократичната система на управление.

Войната и някои други видове извънредни ситуации налагат намеса на армията или дори въвеждане на военно положение. При това военните и секторът за сигурност като цяло остават подвластни на серия от международни принципи и гаранции, като например законите на Международното хуманитарно право, и трябва да останат под демократичен контрол. Човешките права също трябва да бъдат съблюдавани до възможната степен. Тези, за които се смята че са ненакърними, по никакъв начин не могат да бъдат ограничавани. Това много ясно е подчертано от Комитета по човешки права на ООН в неговият общ коментар № 29 от август 2001 г. върху чл. 4 на Международната конвенция за граждански и политически права.

Състояние на война

Член 2.4. от устава на ООН гласи:

"Членовете на организацията в своите международни отношения трябва да се въздържат от използването или от заплахата за използване на сила (...)"

Използването на сила срещу друга държава е строго ограничено. Една от задачите на парламента е да контролира дали изпълнителната власт спазва международно приетите ограничения върху използването на заплахата за война и водене на военни действия и дали не превишава правомощията си по време на конфликт. Неутралните държави, като например Швейцария, показно отхвърлят използването на войната като средство за разрешаване на споровете в своите международни отношения. Съществува и поне една държава—Япония—чиято конституция от 1946 г. изрично забранява поддържането на армия. Други държави, като например Унгария, декларират своя отказ от водене на война като средство за разрешаване на спорове между държавите.

По време на война, в зависимост от конституционните текстове, парламентите могат да бъдат привлечени в процеса на вземане на решения най-малко по три различни начина (изброени по ред на важност):

(1) Конституцията може да предвижда парламентът да обявява война и мир. На практика сега това изискване може да се окаже по-скоро хипотетично, тъй като войната често започва без предупреждение и събитията може да не дадат възможност на парламента да вземе решение.

(2) Конституцията може да изисква изпълнителната власт да бъде изрично упълномощена от парламента преди да се ангажира с какъвто и да е акт на

война или мир. Такова изискване позволява на парламента да разисква въпроса преди ангажирането с всеки конкретен акт на война или, по-общо, във всяка военна интервенция зад граница.

(3) Конституцията може да предвижда парламентът да бъде уведомен за решението на изпълнителната власт да се ангажира с актове на война, без да изисква изпълнителната власт да получи предварително съгласието на парламента. В действителност повечето конституции изискват парламента да бъде уведомен.

Извънредно положение

Извънредно положение или състояние на национална криза може да се появи в широк диапазон от ситуации. Националната конституционна и правна уредба предвижда редица ситуации, при които може да бъде обявено извънредно положение, варирайки от въоръжено действие, заплашващо конституционния или обществен ред, до природна катастрофа, епидемия или национална финансова или икономическа криза.

Декларирането на извънредно положение може да бъде извършено само при изключителни обстоятелства и трябва да следва определени основни принципи така, че демократичните принципи да не са заплашени (вж. Каре № 41). Дефинирането на тези изключителни обстоятелства зависи от всяка национална конституционна или правна уредба. Конституцията и законите трябва да предотвратят декларирането от страна на изпълнителната власт на извънредно положение поради мотивите на една политическа партия. Освен това, конституцията и съответното право трябва да правят уговорката, че военните преврати са противоконституционни.

Каре № 41

Извънредни положения: цел и принципи

„Всички законови системи предвиждат специални мерки за справяне с извънредни ситуации. Но всяко накърняване или отнемане на права, необходимо за справяне с криза, може да бъде само временно и да има за цел само възстановяването на нормалността и запазването на повечето основни права. (...)“

Международни принципи

„Международните принципи, появили се във връзка с извънредните положения, могат да се представят в резюме както следва:

Принцип на законността, който отразява хармонията, която трябва да съществува между декларирането на извънредното положение и приетите извънредни мерки от една страна, и между декларирането на извънредното положение и вътрешното законодателство на държавата, от друга. Този принцип се стреми още да осигури съобразяване на вътрешното с международното законодателство.

Принцип на обявяване, който се отнася до необходимостта извънредното положение да бъде обявено публично.



Принцип на комуникация, който се отнася до задължението надлежно да бъдат информирани другите държави, страни по съответното споразумение, чрез техните представители, както и чрез Специалния докладчик на ООН по състоянието на човешките права по време на извънредни положения.

Принцип на временност, който се отнася до изключителното естество на декларирането на извънредно положение и неговата ограничена продължителност.

Принцип на изключителната заплаха, който изисква кризата да представлява реална, текуща или поне непосредствена заплаха за общността.

Принцип на пропорционалността, който се отнася до необходимостта дълбочината на кризата да бъде пропорционална на мерките, предприети за противодействието ѝ.

Принцип на неприкосновеност, който засяга специфични фундаментални права, които не могат да бъдат накърнени.

„Особено важно е парламентът, който е пазителят на човешките права, да не стане първата жертва на декларирането на извънредно положение чрез пряко разпускане или преустановяване на дейността, или на драстично намаляване на неговата законодателна сила и възможности му да контролира изпълнителната власт. Също така е особено важно парламентът да бъде в състояние да изпълнява ролята си по отношение на декларирането и на отменянето на извънредното положение (...).

Законово естество на извънредното положение

„(...) Законово естество на [извънредното положение] е такова, че актовете, които го съставляват (обявяване, ратифициране и т.н.) и мерките, които са приети докато то е в сила (временно преустановяване или ограничаване на определени права и т.н.), трябва да съответстват на принципите за върховенство на закона и, следователно, да подлежат на контрол. (...)

Функциониране на парламента

„Приема се, че принципът на независимост и баланс на различните власти в една държава (...) е важна част от законността. Поради това повечето от правните системи в света предвиждат парламентът да бъде активно включен или в обявяването на извънредното положение, или в ратифицирането му, ако изпълнителната власт го е постановила. Целта е да се предпази изпълнителната власт от поемането самостоятелно на отговорността за приемане на мярка от такава важност. (...)

Ниво на законите разпоредби, свързани с извънредните положения

„Опитът показва, че е силно желателно разпоредбите, управляващи извънредните положения, да имат нивото на конституционни мерки. Повечето законодателства изрично предвиждат това, въпреки че останалите го излагат по косвен начин като залагат, че „*никоя власт не може да поеме законодателни функции въз основа на съществуването на извънредно положение*“. (...)

Извадки от доклада на Специалния докладчик на ООН по човешките права и извънредните положения, г-н Л. Деспод, пред симпозиума на IPU „Парламентът, пазител на човешките права“, Будапеща, 1993 г.

Дълготрайни и фактически извънредни състояния

Дълготрайните извънредни състояния, периодично подновявани от парламента с години или даже десетилетия, могат също да доведат до положение, когато принципът на гражданско върховенство над организациите от сектора на сигурността е заплашен и тези организации могат дори да придобият чувство за

ненаказуемост, заплашвайки демокрацията. Това поставя парламента в много слаба и уязвима позиция. Фактическите и екстремистки извънредни състояния, съществуващи в много страни, представляват непосредствена заплаха за парламентарния контрол върху сектора за сигурност, който *де факто* се ползва с голяма свобода на действие във всички свои дейности.

Какво можете да направите като парламентарист

Законодателство при извънредни състояния

- ▷ Убедете се, че различните видове извънредни състояния са много добре дефинирани в конституцията или в законодателството.
- ▷ Извънредните състояния трябва автоматично да се прекратяват в рамките на срок от три или шест месеца, освен ако не бъдат бързо подновени чрез парламентарен дебат и вот за подновяване.
- ▷ Борете се международните принципи на законност, обявяване, комуникация, временност, изключителна заплаха, пропорционалност и неприкосновеност да бъдат представени – и то по надлежен начин – в националното законодателство, отнасящо се до извънредните състояния.
- ▷ Убедете се, че хуманитарното право, конституционните гаранции и съответното законодателство по човешките права се съблюдават по време на извънредни състояния.
- ▷ Убедете се освен това, че съответната компетентност на изпълнителната власт и на парламента по отношение на обявяването и отменянето на извънредни състояния са изрично и подробно дефинирани в конституцията или в законодателството.

Парламентът по време на извънредно състояние

- ▷ Убедете се, че съществуването на някои извънредни състояния не отменя напълно правомощията на парламента да надзирава действията на изпълнителната власт по отношение на сигурността и спазването на неотменимите човешки права.

Запазване на вътрешната сигурност

Вътрешната (или обществената) сигурност и обществения ред са основно обществено благо. Те са предвидени за всички хора, без каквито и да е форми на дискриминация, включвайки имигрантите и чужденците, намиращи се на националната територия. Те не могат да бъдат отклонени, за да обслужват вероятните цели на политически лидер или политическа сила или интересите на самия сектор за сигурност, чиято мисия е преди всичко да бъде инструмент за опазването на реда.

Обща обосновка и характеристики на законодателството

Всичките правни системи имат някаква форма на законодателство по отношение на ситуации, които не изискват деклариране на извънредно състояние, но въпреки това представляват действителна заплаха или биха могли да застрашат вътрешната сигурност и обществения ред.

В различна степен законодателството предоставя специални правомощия на изпълнителната власт и предвижда временно ограничаване или даже отменяне на определени права с цел защита на други по-съществени права, които могат да бъдат заплашени при определени обстоятелства, които от своя страна е необходимо да бъдат ясно дефинирани от въпросното законодателство.

Най-често ограничаваните или даже отнемани права включват правото на достъп до информация, правото на публични демонстрации, правото на свобода и правото на убежище. Международното право ясно забранява отнемането на неотменими права, като например правото на живот и правото хората да не се подлагат на мъчения или каквато и да е форма на телесни наказания или унижително и нечовешко отношение. Най-често под специален контрол се поставят са мигрантите, журналистите, политическите активисти, защитниците на човешките права, търсещите убежище и бежанците, както и религиозните и етнически малцинства.

Присъщи рискове

Сред рисковете, присъщи за законодателство по опазване на вътрешната сигурност и обществен ред, са:

- ✓ Неясно дефиниране на естеството на заплахите, даващо възможност за тълкуване според странични нужди на изпълнителната власт;

- ✓ Предоставяне на изпълнителната власт, а чрез нея на редица организации от сектора за сигурност, на прекалено големи правомощия за продължително време без съответен режим на контрол и без адекватни административни и съдебни санкции;
- ✓ Понякога опазването на вътрешната сигурност и обществения ред се нарушава с цел защита на изключителните интереси на една или различни групи от населението, на политическото ръководство или на самия сектор за сигурност, или се използва като средство за ограничаване на правата и за контрол на действията на обществото като цяло;
- ✓ Военизирането на полицейските сили – пазител на вътрешния ред и законност – размива различията с армията – пазител на външната сигурност. Това е особено опасно, когато тези сили са недостатъчно финансирани и се изкушават да нарушат условията за сигурност, за да се отдадат безнаказано на корупция. Друга опасност от военизирането на полицейските сили е, че властимащите могат да използват полицията (а понякога също и разузнавателните служби и паравоенните формирования) като инструмент не за защита на вътрешната сигурност и обществен ред, а за контрол и потискане на опозицията. От друга страна, честото използване на военна сила за опазване на обществения ред може да доведе до политизация на армията.
- ✓ Забрана на действията на парламента и на съдебната власт, особено когато те не са в състояние да предизвикат авторитета на изпълнителната власт.

По този начин мерките, предприети за нуждите на сигурността и обществения ред, могат да доведат до нарушаване на човешките права от членове на силите за сигурност, които в определена обстановка могат дори да се възползват от ненаказуемостта на своите действия. В такава обстановка често се нарушават: правото на живот; забраната за мъчения; нечовешко или унижително отношение; забраната за произволни арести; правото на справедлив съд от независим съдебен състав, установен със закон; правото на мнение, изразяване и сдружаване.

Капе № 42

Опазване на сигурността и демокрацията

Исторически, а в много развиващи се страни и сега, авторитарните правителства се съпротивляват или потискат продемократичните движения опитвайки се да докажат, че демокрацията е несъвместима с обществения ред и личната сигурност. Но практиката показва, че е вярно обратното: демократичният граждански контрол над държавните сили за сигурност, далеч от противопоставянето на личната сигурност, е изключително важен. Без този контрол назначените гаранции на личната сигурност могат да бъдат най-голяма заплаха за сигурността. (..)

Източник: Доклад на ООН за човешкото развитие, 2002 г., стр. 87.

В някои държави е прието специално законодателство за защита на демокрацията. Например в Аржентина закон № 23.077 за “Защита на

демократията” от 1984 г. измени наказателния кодекс и добави специални текстове за криминализиране и наказание на деяния срещу демократичната система, като например на незаконните сдружавания с цел застрашаване на демокрацията или върховенството на конституцията.

Задържане на хора въз основа на заплахата за вътрешната сигурност и общественения ред

Законодателството по опазване на вътрешната сигурност и обществения ред предвижда задържане на хора по подозрение за съответна заплахата. В това отношение съществуват поне два вида законодателство:

- ✓ Законодателство, предвиждащо задържането на всеки човек, който представлява реална заплахата за националната сигурност. Такива задържания, обикновено със съдебно разпореждане, могат в специални случаи да бъдат наредени самостоятелно от изпълнителната власт;
- ✓ Законодателство, предвиждащо задържането на всеки, за който изпълнителната власт е убедена, че може да представлява заплахата за националната сигурност, т.е. предоставящо на изпълнителната власт специални права за контрол или предотвратяване възникването на ситуации, които по нейна преценка е вероятно да поставят националната сигурност под заплахата.

Повечето държави, формиращи Британската общност на народите, имат някаква форма на законодателство от втората категория. При това законодателство на изпълнителната власт обикновено е разрешено да прилага редица мерки, които прекратяват временно определени конституционни гаранции, без да има нужда да се търси предварително съгласие или въвличане на законодателната или съдебната власт. Основен проблем е правоспособността на изпълнителната власт да разпорежда административно задържане на хора, които биха представлявали заплахата за националната сигурност. Тези хора се предават на разпореждане на изпълнителната власт за по-дълъг или по-кратък период от време, подновяван периодично, или дори за неограничен период от време. Някои от тези законодателства предвиждат съществуването на орган за преглед, който може да има консултативни функции, или обратно, може да има капацитета да нарежда на изпълнителната власт да освобождава задържания. Неговият състав може до различна степен да бъде свързан с изпълнителната власт.

В много държави такова законодателство – основно наследено от колониалната епоха – сега се дискутира широко и дори се оспорва поради извънредните правомощия, които предоставя на изпълнителната власт и на организациите от сектора за сигурност (особено на полицията) и честото отрицателно въздействие върху упражняването на граждански и политически права.

Каре № 43

Отклонения със сериозни последици

Където правителствата разчитат преди всичко на сектора за сигурност, силите на сигурността често са основна причина за несигурност на гражданите и на съседните държави. (...) Когато войските на вътрешното министерство, паравоенната полиция и разузнавателните служби са ввлечени във вътрешните политически битки, усилията да се подобри демократичния граждански контрол често са застрашени.

Доклад на ООН за човешкото развитие, 2002 г. (стр. 87 и 92)

Какво можете да направите като парламентарист

Законодателство за опазване на вътрешната сигурност и обществения ред

- ▷ Имайте предвид, че сигурността и обществения ред са за хората и не са предвидени да бъдат използвани като аргумент и средство за потискане на хората или за преследване на партийни политически мотиви. Убедете се, че се избягва използването за репресии и прекаленото военизиране на полицията;
- ▷ Съдействайте изпълнителната власт да бъде отговорна пред парламента и осигурете ясни правни ограничения за нея;
- ▷ Предвидете подлагане на сектора за сигурност на административни и юридически санкции в случай на използване на прекомерна сила;
- ▷ Анализирайте приложимостта и ползата от закон за защита на демокрацията.

Парламентарен надзор

- ▷ Убедете се, че парламентът редовно дебатира въпроси, свързани с вътрешната сигурност и обществения ред, и прави преглед на приложимостта на съществуващото законодателство в тази насока.
- ▷ Убедете се, че компетентните парламентарни комисии използват всички налични средства и ресурси за получаване на съответната информация и упражняват колкото е възможно по-ефективен надзор по отношение на вътрешната сигурност и обществения ред. Ако се наложи, предприемете действия за подобряване на средствата и ресурсите, включително и опита на разположение на тези комисии.
- ▷ Където е възможно и когато е необходимо, поощрявайте публичния парламентарен контрол по въпроса.
- ▷ Установете диалог — институционален или частен — с неправителствени организации, занимаващи се с вътрешната сигурност и обществен ред и влиянието на съответните действия върху упражняването на човешки права и основни свободи.

Тероризъм

"Тероризмът е една от заплахите, от които държавите трябва да предпазят гражданите си. Държавите имат не само правото, но и задължението за това. Но в същото време, държавите трябва в максимална степен да гарантират, че антитерористичните мерки не се видоизменят в мерки, използвани за прикриване или оправдаване на нарушения на човешките права"

"Във вътрешен план опасността е, че в търсенето на сигурност жертваме основни свободи и по този начин отслабваме, а не укрепваме нашата обща сигурност, и така разяждаме отвътре кораба на демократичното управление."

Кофи Анан, Генерален секретар на ООН, 21 ноември 2001 г.

Тероризмът е една от най-големите заплахи за вътрешната, а също така и за регионалната и международната сигурност. Реакциите на тероризма са комплексни, особено когато тероризмът е свързан с организираната престъпност. Те варират от полицейски акции и граничен контрол до разузнаване, от мерки във финансовата област до мерки в областите на криминалното право и информационните технологии.

След 11 септември много държави решиха, че е важно и необходимо да подсилят законодателството си в тези области. Освен това бе засилено междудържавното сътрудничество, особено в обмена на разузнавателна информация и информационните технологии. Това разбира се води до редица рискове за упражняването на човешки права и граждански свободи.

По отношение на международното сътрудничество срещу тероризма, резолюция 1373 на Съвета за сигурност на ООН, приета на 28 септември 2001 г. (вж. Каре № 44), поставя специално ударение върху контрола на финансовите активи. Резолюция 1373 също така подчертава важноста на граничния контрол на личните документи и документите за пътуване с цел предотвратяване на вътрешното и трансграничното придвижване на терористи или терористични групи. Резолюцията съдържа още редица препоръки за предотвратяване набирането на членове на терористични групи и доставката на оръжия и чувствителни материали, а така също и за поощряване на превантивни действия, включително чрез междудържавно сътрудничество. Тя настоява тези, които участват във финансирането, планирането, подготовката или извършването на терористичните актове или подпомагат терористи, да бъдат изправени пред правосъдието и освен това, в допълнение на каквито и да било други мерки срещу тях, тези терористични действия да бъдат третирани във вътрешното право като сериозни криминални престъпления и да бъдат наказвани адекватно. Това изисква обмен на информация в съответствие с международното и националното право и сътрудничество по административни и правни въпроси за предотвратяване извършването на терористични актове. Резолюцията създаде комитет на Съвета за сигурност за наблюдение и подпомагане на изпълнението ѝ, който включва всички членове на Съвета.

Каре № 44

Реакцията на Съвета за сигурност на ООН на 11 септември

Съветът за сигурност (...)

3. Призовава всички държави:

- (a) Да намерят начини за засилване и ускоряване на обмена на оперативна информация, особено по отношение на акциите или придвижванията на терористи или терористични мрежи; подправени или фалшифицирани документи за пътуване; незаконна търговия на оръжие, експлозиви или чувствителни материали; използване на комуникационни технологии от терористични групи и заплахата от притежаването на оръжия за масово унищожение;
- (b) Да обменят информация в съответствие с международното и вътрешното право и да сътрудничат по административни и правни въпроси за предотвратяване извършването на терористични актове;
- (c) Да сътрудничат, особено чрез двустранни и многостранни механизми и споразумения, за предотвратяване и подавяне на терористични актове и да предприемат действия срещу извършителите на такива актове;
- (d) Да се включат колкото е възможно по-скоро в съответните международни конвенции и протоколи, отнасящи се до тероризма, включително Международната конвенция за предотвратяване финансирането на тероризма от 9 декември 1999 г.;
- (e) Да подобрят сътрудничеството и напълно да изпълнят съответните международни конвенции и протоколи, отнасящи се до тероризма, и резолюции на Съвета за сигурност 1269 (1999 г.) и 1368 (2001 г.);
- (f) Да предприемат необходимите мерки в съответствие с разпоредбите на националното и международното право, включително международните стандарти за човешки права, за да се уверят преди предоставяне на статут на бежанец, че търсещият убежище не е планирал, подпомагал или участвал в извършването на терористични актове;
- (g) Да се убедят, в съответствие с международното право, че статута на бежанци не е нарушен от извършители, организатори или подпомагачи терористични актове, и че политически мотивирани съображения не са приети като основа за отказ на заявките за екстрадиране на предполагаеми терористи; (...).

Източник: Съвет за сигурност на ООН, Резолюция 1373, S/RES/1373, 28 септември 2001 г. <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

Международната конвенция за предотвратяване финансирането на тероризма, приета от Общото събрание на ООН на 9 декември 1999 г., изисква всичките подписали я държави да екстрадират лица, замесени във финансирането на терористични дейности и да предприемат мерки за разследване на подозрителни финансови трансакции. Към 2 април 2002 г., 132 държави са подписали Конвенцията, а 26 държави са завършили процеса на ратификация и са станали страни по конвенцията, влязла в сила през 2002 г.

Въздействието на 11 септември

За парламентаристите е важно да контролират приемането от правителството на балансиран подход към терористичните атаки – подход, който защитава едновременно сигурността и човешките права. От гледна точка на парламентаристите, с въпросите на тероризма са свързани законодателството, новия всестранен подход към сигурността и антитерористичните мерки и намирането на баланс между сигурността и свободите, осигуряващи пълно

съблюдаване на приложимото международно хуманитарно право и това, свързано с човешките права.

Законово дефиниране на тероризма

Засега не съществува международно призната дефиниция на тероризма. Докато международната общност не стигне до съгласие за обща дефиниция, тероризмът ще продължи да бъде определян по това какво не е. Съгласно международната правна наука, борбата за национално освобождение и независимост от чужда окупация е законно право и такова действие само по себе си не представлява терористичен акт. Освен това международната общност, включително и Интерпарламентарния съюз, многократно е подчертавала факта, че тероризмът не може да бъде приписван на никоя религия, националност или цивилизация или да бъде оправдаван в тяхно име. Друг начин за дефиниране на тероризма досега е чрез описание на вида на характерни терористични атаки, които международната общност като правило осъжда: безогледни яростни атаки, особено тези, засягащи невинни цивилни, или всяка форма на безогледно насилие, извършвано от вътрешни групи или тайни агенти.

Терористичните атаки се характеризират с безогледно насилие срещу цивилни, незачитане на хуманитарните ценности и изключително желание за публична изява. Често използвани методи са отвличанията на самолети и други транспортни средства, коли-бомби, самоубийствени атентати, политически и масови убийства. Една продължителна терористична кампания се нуждае от финансова подкрепа, постоянни доставки на оръжие и амуниции и, често, от подкрепа от международно организирана мрежа. Често трета страна осигурява терористите с подкрепа и убежище. Каре № 45 по-долу цитира важни точки от един балансиран подход към тероризма, поставяйки ударението както върху нуждата за защита на законното право на протест, така и върху необходимостта от антитерористични мерки. Точка 37 в карето се позовава на необходимостта антитерористичните мерки да бъдат насочени не само към борба срещу тероризма, но също така и към социалното, политическо и икономическо развитие на тези държави, които са люлка за нови поколения терористи.

Каре № 45

Борба срещу тероризма

34. (...) Конференцията припомня, че борбата за национално освобождение и независимост от чужда окупация е легитимно право, заложено в международно приети резолюции, и че тази дейност сама по себе си не представлява терористичен акт. Конференцията подчертава обаче, че никоя борба не може да оправдае безогледни атаки, особено засягащите невинни цивилни, или каквато и да е форма на организиран държавен тероризъм.

37. Конференцията желае да подчертае жизнената необходимост антитерористичните мерки за сигурност да бъдат подкрепени от структурни мерки, предназначени за по-нататъшното икономическо и социално развитие и укрепването на представителната демокрация.

Източник: Заключителен документ от Третата конференция на IPU за сигурност и сътрудничество в Средиземноморието, Валета, Малта, ноември 1995 г.

Различните антитерористични законодателства, като това на Австрия (член 278b от проекта за наказателен кодекс), Германия (член 129a от наказателния кодекс) и Канада (закон C-36) включват следните положения:

- Ограничен списък от терористични дейности, т.е. действие, бездействие или заплаха, които представляват престъпления като убийство, вземане на заложници, незаконно завладяване на самолет, терористични бомбени атентати или финансиране на терористичните дейности; в по-голямата си част списъкът от престъпления се отнася до дейности, които според съществуващото право вече са обявени за незаконни (Германия, Австрия и Канада);
- Ръководството или поддръжката (финансова или друга) на терористична организация е също незаконно (Германия, Канада и Австрия);
- Причината за терористични дейности, която може да бъде политическа, идеологическа или религиозна (Канада);
- Намерението за терористична дейност, която цели да заплаши обществото или да принуди обществото или правителството да действат по определен начин или да се въздържат от извършването на определени дейности (Канада);
- Непосредствената цел на терористичната дейност, която е да се предизвика смърт или наранявания на хора чрез използване на насилие, да заплаши живота на някого, да предизвика разрушения или да разстрои важни обществени или частни услуги или системи (Канада);
- Изключване на дейности, целящи установяването или възстановяването на демокрация или на върховенството на закона, а така също и защитата на хуманитарното право (Австрия). Такава законова разпоредба предпазва законните протести и борби от криминализиране.

Общият знаменател в тези положения на антитерористичното законодателство е, че тероризмът е свързан с насилие и нанасяне на вреди на хора или институции. Освен това, законодателството съдържа кратък списък от дейности, които представляват терористичен акт. Незаконно е не само да се извършват тези терористични актове; свързването с терористична група (като член, поддръжник или ръководител) също се смята за акт на тероризъм.

От гледна точка на парламентарния контрол изключително важно е да се гарантира, че в новото антитерористично законодателство тероризма се интерпретира правилно. От една страна, подходът не трябва да е твърде ограничен, за да не изключи възможни актове, извършвани от терористични организации. От друга страна, дефиницията на тероризма не трябва да е много широка, защото това заплашва да криминализира легитимни демократични протести. Първият въпрос тук е до каква степен насилието в демократичното общество е оправдано. Законодателите в различните страни отговарят на въпроса по различен начин, тъй като всяко общество е изградило във времето свое собствено разбиране за легитимността на насилието. При разглеждане на този въпрос трябва да имаме предвид легитимността на целите на насилието. Ако насилието е оправдано, то трябва да бъде пропорционално на сериозността на заплахата и нейните цели.

Вторият въпрос е за пропорционалността на антитерористичните мерки на самата терористична заплаха. Трябва да се има предвид, че целта на

антитерористичното законодателство е да подпомогне полицията и другите служби за сигурност да предприемат ефективни мерки срещу лицата, които са включени в терористични дейности. Това законодателство не трябва да бъде използвано за ограничаване на истинската свобода на словото и сдружаването или да води до потискане на политическата опозиция или промени в обществото.

Три подхода срещу тероризма

Службите за сигурност реагират по три начина в защита на обществото и държавните институции срещу терористични атаки:

- ✓ **Антитерористични мерки** за намаляване уязвимостта на хората, обществения живот, сградите и инфраструктурата;
- ✓ **Контратерористични мерки** за предотвратяване на терористични атаки чрез идентифициране на терористите и възпирането им;
- ✓ **Управление на кризи:** разрешаване и стабилизиране на ситуацията (катастрофа, извънредно положение) след терористична атака.

Анализът показва, че повечето антитерористични мерки са свързани с (1) национално законодателство, координация, бюджет, (2) вътрешна сигурност, (3) чужденци, (4) пътуване и граничен контрол, (5) финанси, (6) международно сътрудничество и (7) ядрена, биологична и химическа (ЯБХ) заплаха. Този неизчерпателен списък може да се разглежда като каталог на възможни антитерористични мерки.

Национално законодателство, координация и бюджет

- Приемане на специални антитерористични закони или адаптиране на съществуващото законодателство;
- Отпускане на допълнителни средства за мерките и организациите (полиция, за граничен контрол, национални авиолинии, национално здравеопазване, пощи, армия, гражданска защита);
- Подобряване на обмена на информация между държавните служби за сигурност;
- Координационни центрове, отговарящи за хармонизиране и координиране на действията на службите за сигурност (полиция, армия, гражданска защита, разузнавателни служби, гранични служби) на местно и на федерално/ национално ниво;
- Предоставяне на достъп на разузнавателните и силовите структури до персонални информационни записи в митническите и данъчните бюра.

Вътрешна сигурност

- Подслушване на комуникации по Интернет, телефон и факс (без да се информира съответната надзорна институция, например съда);
- Изискване към телекомуникационните доставчици да запазват данните от обмена на техните клиенти (например до една година), давайки възможност за достъп на съответните агенции до телекомуникационните данни;

IPU и DCAF – Парламентарен контрол над сектора за сигурност, 2003

- Получаване на лични електронни файлове от банки, Интернет доставчици и кредитни институции, без заподозрените да бъдат информирани;
- Въвеждане на по-ефективни компютризиран обиск чрез комбиниране на няколко бази данни с гражданска информация;
- Привличане на външни консултанти за анализ на файлове от полицейските системи за обработка на данни;
- По-продължително задържане на хора с цел придобиване на повече информация;
- Установяване на национална система за проследяване, например чрез въвеждане на идентификационни карти.

Чужденци (имигранти, търсещи убежище и чужди граждани)

- Предоставяне на службите за сигурност на достъп до базите данни за чужденците;
- Ориентиране към лица, които принадлежат към специфична етническа общност (расово профилиране);
- Лишаване от достъп до съдебна процедура, ако търсещият убежище е заподозрян за участие в терористична дейност;
- Даване възможност да се отхвърли молба за убежище, ако съответната власт (министър) постанови, че молителят е заплахата за националната сигурност;
- Запазване (за срок до 10 години) на пръстови отпечатъци, взети в случаи на имиграция и търсене на убежище;
- Задържане на тези, които представляват терористична заплахата, но не могат да бъдат екстрадирани от страната;
- Подобряване на проверката на идентичността в рамките на визовите процедури; задълбочаване на проверката на политическото минало на подалите молба за виза или търсещи убежище.

Пътуване и граничен контрол

- Затягане на граничния контрол;
- Въоръжаване на екипажите на гражданските самолети;
- Инсталиране на бронирани врати на пилотските кабинети;
- Въвеждане на 100% сканиране на целия багаж на летищата;
- Добавяне на биометрични характеристики в личните карти/паспортите;
- Въвеждане на по-чести и подробни инспекции на уязвими пунктове за влизане (пристанища, тунели и летища);
- Съставяне на профили в пунктовете на влизане.

Финанси

- Наблюдение на финансовите транзакции;
- Подобряване на контрола върху банки и кредитни институции, за да се избегне прането на пари и измами; замразяване на банкови сметки, за които се предполага, че са свързани с терористична дейност;
- Изискване към банките да предоставят информация за всичките им сметки и ценни книжа към централни бази данни (обмен на информация за банковите сметки), включително квалифициране като престъпление на случаи, в които банка не докладва за транзакция, когато знае или подозира, че транзакцията е свързана с терористични цели;

- Създаване или повишаване на ефективността на финансово-разузнавателните структури (в министерството на финансите).

Международно сътрудничество

- Подобряване на международното сътрудничество, например Заповед за задържане на територията на Европейския съюз или екстрадиране по бърза процедура;
- Въвеждане на международните споразумения по антитерористични въпроси в националното законодателство;
- Развързване на войски като част от Международните сили за подпомагане на сигурността (ISAF) в Афганистан;
- Подписване и ратифициране на конвенциите на ООН по тероризма;
- Обмен на информация между разузнавателни служби от различни държави;
- Обръщане внимание на основните причини за тероризма, тоест оказване на помощ за развитие на страни – убежища или люлки на тероризма.

Ядрени, биологични и химически заплахи

- Установяване на нови или повишаване ефективността на съществуващите центрове по ядрена, биологична, химическа и радиологична защита; координиране на усилията в тази област; производство и съхраняване на различни ваксини, например ваксината против едра шарка;
- Подобряване на готовността на здравните власти; осигуряване на достатъчни запаси от лекарства;
- Подобряване защитата на ядрените обекти (например инсталиране на радары за откриване на ниско летящи малки самолети).

Точен баланс между човешки права и сигурност

Мерките, прилагани в различни държави, не са временни, а вероятно ще останат в сила за дълъг период от време. Например антитерористичните мерки не са извънредни мерки, а част от нормалното функциониране на обществото. Това е особено важно, когато мерките засягат граждански права, например свободата на словото, сдружаването или правото на лична тайна. Като се има предвид продължителността на антитерористичните мерки, не е подходящо да се въвеждат чрез извънредно положение.

Антитерористичните мерки размиват традиционното разделение на труда между налагането на закона и разузнаването. Структурите за налагане на закона, например полицията, и разузнавателните служби имат различни цели. Разузнавателните служби събират информация за потенциалните заплахи, докато ролята на полицията е да поддържа реда и законността. Обикновено разузнавателните служби не спират или арестуват заподозрени, а полицията не извършва 'превантивна разузнавателна дейност' преди да се убеди, че е било извършено престъпление. От гледна точка на демократичното управление, разузнавателните служби не би трябвало да се въвличат в 'шпиониране' на своите собствени граждани. Това разделение на труда става все по-трудно, тъй като изискванията на борбата срещу тероризма в различни страни води до намаляване на ограниченията за използване на (външно-) разузнавателни методи в подкрепа на вътрешните криминални разследвания.

Трети проблем е, че все повече се позволява на службите за сигурност да наблюдават гражданите без да уведомяват надзорната институция, например съда. Това може да бъде сериозно нарушение на гражданските права. Става трудно за гражданите, омбудсмана и неправителствените организации да държат правителствата и техните агенции отговорни за действията им, когато те не са информирани за дейностите по наблюдение.

Четвърто, има вероятност имигрантите, търсещите убежище, и чужденците да бъдат целта на антитерористични мерки. Съществува опасност тези мерки да повишат напрежението между различните етнически групи в обществото, както и да подкопаят правната норма, че всеки трябва да бъде третиран еднакво от закона.

Въпреки че всичките тези мерки са необходими за ефективна борба срещу тероризма, парламентът трябва да гарантира съответствието им с международното хуманитарно право, принципи и човешките права. С други думи, да се бориш за абсолютна сигурност е не само нереалистично, но може дори да застраши зачитането на международните и националните задължения от страна на държавата. Още повече, че често върви заедно с абсолютната власт и в противоречие с основната концепция за демокрацията. Поради това, всичките правни системи поставят ограничения върху специалните правомощия, предоставяни на изпълнителната власт. В светлината на днешната борба срещу тероризма, противоречието между свободата и сигурността може да представлява сериозно предизвикателство за парламента. Особено важно е балансирането между свобода и сигурност да не е отговорност само на изпълнителната власт. Като представител и гарант на човешките права, парламентът трябва да осъществява тесен контрол в това отношение.

Какво можете да направите като парламентарист

Борба срещу тероризма

- ▷ Следвайте широк подход към тероризма, като се концентрирате не само върху защитата и сигурността, но също така и към неговите основни причини като вътрешни конфликти и т.н. Помнете, че разрешаването на регионални конфликти с мирни средства и поощряването на диалога и разбирателството между различни култури са изключително важни за предотвратяване на тероризма.
- ▷ Корените на различни регионални конфликти могат да се открият в редица спорове между мнозинство и малцинство, които са етнически обусловени или са по религиозните разделителни линии. В такива спорове въоръжените сили могат да бъдат използвани успешно или неуспешно. Парламентаристи от малцинствените общности трябва да бъдат членове на комисиите по отбрана, разузнаване и правни въпроси. Парламентите трябва да създадат специални комисии и съдилища за защита на малцинствата.



- ▷ Убедете се, че вашата държава е страна по съответните международни конвенции и протоколи, свързани с тероризма, включително *Международната конвенция за предотвратяване финансирането на тероризма* от 9 декември 1999 г. Ако е необходимо, вземете мерки за ратифициране или присъединяване към тези инструменти и за приемане на съответно законодателство и политика.
 - ▷ Отблизко следете действията за приемането от Общото събрание на ООН на Конвенцията за предотвратяване на актове на ядрен тероризъм и на всеобхватна конвенция за изкореняване на тероризма.
 - ▷ Работете за приемане на законодателни мерки за компенсиране на жертвите на терористични актове в израз на национална солидарност.
 - ▷ Убедете се, че антитерористичното законодателство поддържа подходящ баланс между изискванията за сигурност и гражданските и политически права; между потенциалното въздействие на това законодателство и цената на прилагането му.
- Вижте също предложенията, съдържащи се в съответните карети в Глава 18 за извънредните състояния и в Глава 19 за поддържане на вътрешната сигурност и общественения ред.

Сигурност и информационни технологии: Нови средства и предизвикателства

Въвеждането на редица нови информационни технологии изигра положителна роля за съхраняване на сигурността, като в същото време създаде нови сериозни заплахи. Спомената в предишната глава Резолюция 1373 (2001 г.) на Съвета за сигурност на ООН (вж. Каре № 44) е ясно доказателство, че международната общност съзнава двойното приложение на информационните технологии във връзка с международния тероризъм и съответните рискове за сигурността и международния мир.

В последните няколко десетилетия различни международни организации работят както върху способности за предотвратяване използването на информационни технологии в поддръжка на престъпления и действия, застрашаващи националната сигурност, така и върху общи указания за предотвратяване използването на тези технологии от държавите по начини, които представляват заплаха за човешките права и свободи.

Тази глава представлява интерес за парламентаристи, разработващи законодателство във връзка с тези предизвикателства.

Киберпрестъпления

Въпреки че определението за престъпление в Интернет все още се разработва, този термин най-общо се отнася до широк диапазон от престъпления и злоупотреби, свързани с информационните технологии, като най-често споменаваните инциденти включват хакери и компютърни вируси. През последните няколко години станахме свидетели на експлозия на интереса в тази област, но проблемът компютърни престъпления не е нов. От първите дни на използването на компютрите е имало инциденти, които могат да се поставят в тази категория. Разликата сега се състои в нарасналите възможности пред престъпниците – основно поради популярността на Интернет. Огромните предимства, предлагани от световната мрежа, доведоха до широкото ѝ приемане от обществеността. В същото време обаче, нарасналото използване служи за подхранване на интереса към съпътстващите проблеми и изглежда не минава ден без да се съобщи за извършване на киберпрестъпление от някакъв вид.

На 23 ноември 2001 г., Съветът на Европа прие *Конвенция по киберпрестъпленията*, която сега е в процес на ратифициране и трябва да влезе в сила след ратификация от поне пет държави, като най-малко три са от Съвета на Европа (през май 2002 г. Конвенцията вече беше подписана от 29

държави от Съвета на Европа и четири нечленуващи държави). Конвенцията се базира на признаване на необходимостта от обща наказателна политика, насочена към защита на обществото, в това число приемане на съответстващо законодателство и подпомагане на международното сътрудничество.

Сигурност на информационните системи

Експлозивното нарастване на използването на информационните системи във всички възможни области принуди международните организации да се загрижат за свързаните с това рискове. Съветът на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) издаде през ноември 1992 подробни указания за сигурността на информационните системи, които “са предназначени:

- ✓ Да повишат разбирането за рисковете за информационните системи и предпазните мерки за посрещането на тези рискове;
- ✓ Да създадат обща рамка за подкрепа на отговарящите от обществеността и частния сектор за разработване и прилагане на съгласувани мерки, практики и процедури за сигурност на информационните системи;
- ✓ Да съдействат за сътрудничеството между обществеността и частния сектор в разработването и прилагането на такива мерки, практики и процедури;
- ✓ Да насърчат доверието в информационните системи и начина, по който те се доставят и използват (...);
- ✓ Да спомагат за международното сътрудничество за достигане на сигурност на информационните системи.”

При приемането им Съветът на ОИСР заяви, че “Указанията не засягат суверенните права на правителствата по отношение на националната сигурност и обществеността, които винаги са били обект на изискванията на националното право”.

Компютъризирани лични данни

През декември 1990 г. Общото събрание на ООН прие “Указания, засягащи компютъризирани лични данни”. Годици преди това, през септември 1980 г., ОИСР прие препоръки относно указания за защита на личната тайна и трансграничното предаване на лични данни. Също така, през 1981 г. Съветът на Европа прие *Конвенция за защита на личността по отношение на автоматичната обработка на лични данни* (вж. Каре № 46).

Каре № 46

Конвенция за защита на личността по отношение на автоматичната обработка на лични данни (ETS № 108)

„Тази Конвенция е първият обвързващ международен инструмент, който защитава личността от злоупотреби, които могат да придружават събирането и обработката на



лични данни, и който в същото време се стреми да регулира трансграничния поток на лични данни. Освен че осигурява гаранции по отношение на събирането и обработката на лични данни, Конвенцията обявява за незаконна обработката на "чувствителни" данни за раса, политически убеждения, здраве, религия, полов живот, криминално досие и т.н. при отсъствието на адекватни правни гаранции. Конвенцията също така пази свято правото на личността да знае каква информация се съхранява за него или нея и, ако е необходимо, тя да бъде коригирана. Заложените в Конвенцията ограничения на правата са възможни само когато са заложили повисши интереси (например държавната сигурност, отбраната и т.н.). Конвенцията залага също така ограничения върху трансграничното предаване на лични данни към държави, където правната уредба не осигурява еквивалентна защита“.

Източник: Съвет на Европа, <http://conventions.coe.int>

Какво можете да направите като парламентарист

Законодателство по информационните технологии

- ▷ Убедете се, че съществува адекватно законодателство по отношение на информационните технологии, киберпрестъпленията и, предвид бързото развитие на тези технологии, че редовно се извършва преглед и обновяване на законодателството.
- ▷ Проверете дали вашата държава е страна по съответните международни и регионални конвенции и привежда в съответствие вътрешното законодателство и политика.
- ▷ Внимавайте дали вътрешното законодателство и политика по отношение използването на информационните технологии и киберпрестъпленията са разработени и приложени така, че да се обръща особено внимание на важността от защита на човешките права и основни свободи.
- ▷ Ако е необходимо, предприемете действия, включително във формата на питане при парламентарен контрол, заявка за слушане или подготовка на законопроект, с цел коригиране на незадоволителната ситуация.

Парламентарни средства и ресурси

- ▷ Проверете дали има парламентарна комисия или подкомисия, която постоянно следи развитието и проблемите по прилагането на информационните технологии.
- ▷ Ако е необходимо, предприемете действия да бъде създадена такава комисия или подкомисия или да се осигури включването на този въпрос в мандата на съществуваща комисия.
- ▷ Проверете дали компетентната парламентарна структура има най-доброто възможно ниво на осигуреност с ресурси и експертиза за да се справи с възложената ѝ задача.
- ▷ Ако е необходимо, предвидете създаването на неформална парламентарна група, която да следи развитието и да подпомага дебата и действията в тази област. Тази група трябва да е непартийна и, където това важи, да включва представители от двете камари на парламента.

Международни мирни мисии

В настоящия международен контекст се полагат нарастващи усилия за разрешаване на конфликти чрез средствата, заложи в клаузите на Хартата на ООН, Глава VI (Мирно разрешаване на спорове) или Глава VII (Действия по отношение на заплахите за мира, нарушения на мира и актове на агресия). На основата на тези клаузи в ООН са разработени набор от концепции и операции (за дефиниции вж. Каре № 47), както и процедури за организиране и провеждане на такива мисии (вж. Каре № 48 по процеса на мирните операции на ООН стъпка по стъпка и Каре № 50 по подготовката на миротворците на ООН). С развитието на събития, засягащи международната сигурност, държавите могат да бъдат призовани да участват в такива мисии.

Принос към мирни мисии зад граница

Мироопазващите, мироналагащите или миротворческите операции зависят от участието на държавите-членки при упълномощаване от Съвета за сигурност. Все по-често държавите изпращат войски зад граница за участие в операции, чиято цел е да се възстанови мира и сигурността в дестабилизиран региони. Важно е да се спомене, че всяко развърщане на войски трябва да бъде в съответствие с международните правила и принципи. Най-важните от тях са заложи в Глава 5, озаглавена “Политика на национална сигурност и международни наредби”.

От гледна точка на доброто управление, правилно е и се препоръчва в рамките на системата за взаимен контрол между парламента и правителството, парламентът да има възможност да участва във вземането на решение за изпращане на войски зад граница.

Каре № 47

Миротворчество, мироопазване, мироналагане, изграждане на мира: някои дефиниции на ООН

Миротворчество

Миротворчество обозначава използването на дипломатически средства за убеждаване на страните в конфликт да прекратят враждебните действия и да проведат преговори за мирно разрешаване на спора им. Като превантивно действие, ООН може да играе роля само ако страните в спора се съгласят на това, тоест миротворчеството изключва използването на сила срещу една от страните с цел слагане край на враждебните действия.

Мироопазване

От 1948 г. насам са проведени 54 мироопазващи операции на ООН. Четиридесет и една от тези операции са били генерирани от Съвета за сигурност през последните 12 години. В момента се изпълняват 15 мироопазващи операции на ООН.



Мироопазването отначало се развива като средство за справяне с международни конфликти и включва разполагането на военни от няколко страни, поставени под командване на ООН, за подпомагане овладяването и прекратяване на въоръжен конфликт. В днешно време мироопазването все повече се прилага към вътрешнодържавни конфликти и граждански войни. Задачите на миротворците от ООН – военни, полиция и граждански организации – варират от мирно разделяне на враждебните страни до поддръжка на мирната им съвместна работа.

Това означава подпомагане изпълнението на мирните споразумения, наблюдаване на прекратяването на огъня, създаване на буферни зони и, все повече, създаване на политически институции, работещи заедно с правителствата, неправителствените организации и местните граждански групи за осигуряване на помощ в извънредни ситуации, демобилизиране на бившите бойци и интегрирането им в обществото, разчистване на мини, организиране и провеждане на избори и насърчаване на устойчиво развитие. Държавите-членки доброволно предоставят войници и оборудване (ООН няма армия) или полицейски сили. Наблюдатели на изборите, специалисти по граждански права и други цивилни често работят заедно с униформените. Най-силното им „оръжие“ е безпристрастността, с която изпълняват задълженията си. Но мироопазването е опасна работа; над 1,650 военни и граждански лица са загинали при изпълнение на задълженията си в мироопазващи операции на ООН след 1948 г.

Мироналагане: дали акцията по налагане е същата като мироопазването?

В случай на акция по налагане, Съветът за сигурност дава на страните-членки право да предприемат всички необходими мерки за постигане на заявената цел. Съгласието на страните не е задължително изискване. Акция по налагане е била използвана в няколко случая. Примерите включват Войната в залива, Сомалия, Руанда, Хаити, Босна и Херцеговина, Албания и Източен Тимор. Тези операции по налагане не са под контрола на ООН. Вместо това, те се ръководят от една или от група страни, като Австралия в Източен Тимор (1999 г.), НАТО в Босна и Херцеговина (от 1995 г.), и в Косово (1999 г.), където НАТО командва войските, а ООН ръководи Мисията на временната администрация.

Клаузите от устава на ООН по отношение поддържането на международния мир и сигурност са основа и на мироопазващите и на мироналагащите акции.

Изграждане на мира

С този термин се обозначават дейности в подкрепа на нациите да развиват мира след приключване на конфликт. Поради задачите за изграждане на държава и възстановяване, тези операции имат изключително продължителен мандат.

Хуманитарни мисии

Тези операции целят да осигурят хуманитарно подпомагане в случай на граждански войни, глад или катастрофи от естествен характер – наводнения, суши, бури и земетресения. Много участници – правителства, НПО, агенции на ООН – се стремят да отговорят едновременно на този комплекс от извънредни ситуации, като понякога е необходима логистична подкрепа на въоръжените сили като единствен начин за изпълнение и осигуряване на програми за подпомагане.

Източник: Различни раздели от уеб страницата на ООН <http://www.un.org>

Може да се каже, че в интерес на правителството и на хората е парламента да се включи колкото е възможно по-тясно в процеса на изпращане на войски зад граница, тъй като парламентарните разисквания и гласуването подобряват демократичната легитимност на мисията и повишават обществената подкрепа.

Участие на парламента при вземане на решение за изпращане на войски зад граница

Въпреки че изпращането на войски зад граница става все по-важно в контекста на новите заплахи и възможности за разрешаване на международни кризи, ролята на парламента при одобряване участието в мирни мисии в някои страни е ограничена, а понякога дори отсъства. Това може и трябва да бъде променено, поне частично, за да се осигури демократичен контрол по въпросите на сигурността.

Могат да се отбележат три различни случая и във всеки един от тях да се усъвършенства ролята на парламента от гледна точка на доброто управление.

Парламентарно *априорно* или *апостериорно* одобрение (силна роля)

Ако е необходимо *априорно* одобрение, въоръжените сили могат да бъдат изпратени зад граница само след решение на парламента. Неголеми различия съществуват между случая, когато парламентът притежава властта да дебатира и да взема решения по въпроса (САЩ) и случая, когато е задължително да бъде приет специален закон, обосноваващ и определящ мандата на такава мисия (Швеция). И в двата случая се укрепва демократичната легитимност на хуманитарните интервенции и на мироопазващите мисии.

Не винаги е лесно да се покрие критерия за предварително одобрение, тъй като навременността е изключително важна във военните дела, а парламентарната процедура като правило не е експедитивна. Затова в повечето случаи парламентът се включва *апостериорно* в изпращането на войски зад граница. Така например, съгласно “Резолюцията за военните правомощия” Конгресът на САЩ трябва да одобри *апостериорно* всички участия на войски зад граница за повече от 92 дни. Това важи основно за случаите, когато войските са били изпратени преди парламентът да е имал възможност да даде одобрение. Обратно, в Холандия, когато става въпрос за изпращане на войски зад граница, член 100 на конституцията изисква сътрудничество между парламента и правителството от самото начало, като се предвижда парламентът да получи предварително цялата необходима информация за разполагането на въоръжените сили за налагане на мир или в подкрепа на международния ред и законност, както и за оказване на хуманитарна помощ при въоръжен конфликт.

Парламенти с ограничено-дискусионна роля по изпращане на войски зад граница (ограничена роля)

Конституцията или законите ограничават ролята на парламента. На парламента е позволено да дебатира по изпращането на войски зад граница в конкретен случай, но не може да променя решението, взето от изпълнителната власт. Освен това, не се очаква парламентът да гласува по този въпрос. Правителството информира парламента впоследствие. Въпреки че парламентът не може да гласува по въпросното решение, дебатът като такъв подобрява демократичната легитимност на изпращането на войски зад граница.

В случаи, когато правомощията на парламента са силно ограничени, той може да не бъде обвързван формално с процедурата по изпращане на войски зад граница. Но обичайната практика може да предвижда парламентът и правителството да дискутират изпращането на войски зад граница и в някои страни това дори да се гласува.

Парламенти, изключени от процеса на вземане на решения (без роля)

Това се получава, когато парламентът не може дори да дебатира изпращането на войски зад граница и неговото *апостериорно* одобрение не е необходимо. Счита се, че това е решение от областта на външната политика в компетенциите на изпълнителната власт. Фактът, че парламентът не взема участие в процеса на вземане на решение, значително намалява възможностите му да контролира участието в мирни мисии.

Други средства, достъпни на парламента

Дори когато парламентът е изключен от процеса на вземане на решения или играе само много ограничена роля, той може индиректно да оказва натиск върху правителството най-малко по четири начина:

- ✓ Парламентът може да принуди изпълнителната власт да обясни пред него отговорностите си по отношение на изпратените зад граница войски. Но ако не е информиран обстойно за международните споразумения на правителството, парламентът не може ефективно да оспори правителствените решения.
- ✓ Парламентът може да предизвика изпълнителната власт, когато му се представят поправките към бюджета. В случаи на непланирани и неочаквани мирни мисии, парламентът трябва да одобри допълнителни финансови разходи, които не са включени в бюджета. Така парламентът има възможност да изрази отношение чрез финансирането (например във Франция).
- ✓ Участието на парламента е важно не само по време на дебата и гласуването по изпращането на войски зад граница. По време на мирната мисия парламентаристите могат да задават въпроси или да използват всеки час от парламентарния контрол за да дискутират хода на мисията с правителството. Освен това, парламентаристите могат да посещават войските зад граница (вж. Глава 17).
- ✓ От гледна точка на последващия отчет, след приключването на мирната мисия парламентът може да проведе парламентарно разследване или да поиска правителството да извърши оценка на мирната мисия.

Каре № 48

Процес на развърщане на мироопазващи операции на ООН

ООН няма армия. Всяка мироопазваща операция трябва да бъде разчетена така, че да отговори на изискванията на всяка нова ситуация; при всяко нареждане на Съвета за сигурност за нова операция, елементите ѝ трябва да бъдат сглобени от самото начало.

Петнадесетчленният Съвет за сигурност упълномощава развърщането на мироопазваща операция и определя нейния мандат. Тези решения изискват най-малко девет гласа „за“ и могат да бъдат блокирани чрез отрицателен вот на всеки една от петте постоянни членки (Китай, Франция, Русия, Великобритания, САЩ). Генералният секретар отправя препоръки как да стартира и се проведе операцията и докладва за развитието ѝ; Департаментът по мироопазващите операции (DPKO) отговаря за ежедневното ръководство, управление и логистично осигуряване на мироопазващите операции на ООН по света.

Генералният секретар избира командващия на войските и кани страните-членки да изпратят войски, полиция или друг персонал. Доставка, оборудването, транспорта и логистичната подкрепа трябва също да бъдат осигурени от страните-членки или от частни фирми. Гражданският помощен състав включва персонал от системата на ООН, персонал, предоставен от страните-членки и лица, наети международно или в самата държава за изпълнение на специфични задачи.

Времето, необходимо за развърщане на мисия, варира главно според желанието на страните-членки да предоставят войски за съответната операция. Своевременното осигуряване на финансови ресурси и възможности за стратегически транспорт също се отразяват върху времето за развърщане. Например през 1973 г. части от втората Извънредна сила на ООН (UNEF II) бяха развърнати в Близкия изток в рамките на 24 часа. Но за мисии с много сложни мандати или трудна логистика, или където миротворците се сблъскват със значителни рискове, сглобяването и развърщането на необходимите елементи може да отнеме месеци.

Източник: Веб страница на ООН <http://www.un.org>

Каре № 49

Правила на използване на сила в мирни мисии

Когато парламентът одобри изпращането на войски зад граница, той може също и да определи степента на сила, която се разрешава да бъде използвана от войниците и при какви обстоятелства това е разрешено. Под правила на използване на сила (ROE – Rules Of Engagement) разбираме зададените граници на използване на смъртоносна сила при дадена операция. Те трябва да бъдат определени за всеки отделен случай и трябва да ограничат колкото е възможно повече използването на сила, като в същото време *най-малкото* позволяват на войниците достатъчна свобода на действие за самозащита. Основополагащата предпоставка за самозащита трябва да бъде поддържана. ROE, както и оперативните или тактическите параметри, са фактори в подкрепа на войниците. Те трябва внимателно да бъдат структурирани за да съответстват на оперативната и политическа ситуация, както и на международните правила, като например резолюциите на Съвета за сигурност на ООН.

ROE трябва да включват критерии, които ясно да очертават степенувано прилагане на сила за да се осигури баланса, необходим за успокояване или ескалиране, или с други думи за справяне с конфронтацията. Дефинирането на ROE чрез степенуване нива на отговор дава възможност на тактическите елементи да прилагат силата, необходима да посрещнат различните нива на насилие, като в същото време гражданите жертви се свеждат до минимум. В този смисъл ROE могат да предвидят следните нива на използване на сила (от най-ниското до най-високото):



- Само за самозащита на войниците;
- Самозащита на войниците и защита на живота на цивилни граждани;
- Самозащита на войниците, живота на цивилни и определени обекти (болници, мостове и т.н.);
- Използването на всички необходими мерки за осигуряване постигането на целите на операцията.

В същото време ROE трябва да включват указания за вида оръжия, разрешени за използване в дадената мирна операция. Диапазонът може да бъде от отсъствие на оръжия до тежко въоръжение, включително кораби, самолети и ракетни технологии.

Подготовка на войниците

Участието в мироопазваща операция е сериозна задача за всички армии и изисква допълнителни тренировки към стандартната подготовка на войските.

На оперативното ниво войските може да се нуждаят например от специални познания по разминироване, способности за контактуване с цивилни, включително и практически посреднически умения (както и познания по местния език), познаване на местните обичаи и традиции, пълна яснота по хуманитарно право и в частност, дълбоко познаване на ROE за дадената мисия. В тази връзка трябва да се подчертае, че при мирни мисии използването на сила обикновено е много ограничено, а в някои случаи войските въобще не носят оръжие.

От значение също е необходимостта от специална подготовка на ниво планиране, когато войските за мирни мисии често се развърщат далеч от родината в места, които никога преди това не са се считали за възможно място за действие. В тези условия транспортирането и снабдяването на войските става особено трудна, а в някои случаи и непосилна задача за материалните възможности на редица държави.

И накрая, допълнително обучение и подготовка са необходими на командно и логистично ниво. Тъй като националните части от много държави могат да оперират в една и съща зона под общо командване, традиционната директна командна линия от министерството на отбраната се променя. Координацията между различните национални войски и организации, като например Международния комитет на червения кръст, става особено важна.

В случай на ръководени от ООН мирни мисии, командването на войските е ограничено не само от резолюциите на Съвета за сигурност, но така също и от правилата на използване на сила, от оперативните правилници на ООН и от кодекса на поведение на ООН, плюс всички административни съображения, свързани с едно многонационално формиране.

Каре № 50

Подготовка на миротворците в ООН

Структура за подготовка, създадена в департамента по мироопазващи операции към Секретариата, осигурява указания, експертна помощ и информация по мироопазваща подготовка за държавите-членки. Тази структура разработва тренировъчни модули и други материали с цел разпространяване на натрупания в годините опит и стандартни оперативни процедури. Структурата работи с колеги от военните щабове, с национални и регионални тренировъчни институции от много страни и с мироопазващи мисии. Екипите на ООН за поддръжка на подготовката и на курсове за "подготовка на обучаващи" са създадени, за да подпомагат държавите-членки при разработването и прилагането на програми за подготовка на миротворци. С цел постигане на еднаквост в основните стандарти са разработени Кодекс на поведение и различни наръчници и ръководства.

Източник: Веб страница на ООН <http://www.un.org>

Критерии за изпращане на войски за участие в хуманитарни мисии зад граница

Парламентът и правителството могат да разработят критерии за изпращане на войски зад граница. Използването на ясен набор от критерии увеличава прозрачността на процеса на вземане на решение, което от своя страна може да увеличи обществената подкрепа за мирните операции. Тук съществуват два вида критерии. Първият набор от критерии се отнася до политическия контекст и вида на операцията. Вторият набор от критерии се концентрира върху самата мисия, нейния мандат, командване, продължителност и видовете войски.

Какво можете да направите като парламентарист

Общи критерии, отнасящи се до контекста и вида на мирната мисия

- ▷ Убедете се, че парламентът или неговите компетентни комисии разглеждат внимателно:
 - международните задължения на държавата;
 - уместността на изпращане/приемане на войски като част от мирна мисия;
 - обосновката за или обстановката на всяка отделна интервенция (например широкомащабно нарушаване на човешките права в засегнатата страна);
 - установяването на основните функционални изисквания за регионални или глобални мирни мисии;
 - основните правила за използване на сила в регионални или глобални мисии;
 - пропорционалното използване на военна сила;
 - предпоставките за ефективно вземане на политически решения;
 - границите на държавната власт;
 - обществена подкрепа или враждебност към самият принцип на национално участие в мирни мисии;
 - оценка на процедурите и принципите по отношение на възможните последици;



- нуждата парламентът да получи пълна информация в края на мисията, за да може да извърши преглед на цялата мирна мисия.

Специфични критерии за дадена мирна мисия

- ▷ Убедете се, че парламентът или неговите компетентни комисии разглеждат внимателно:
 - дефинирането на обхвата и мандата на мирната мисия;
 - видът на включените военни единици;
 - военната осъществимост на мисията;
 - съответствието и наличността на военните единици и материали;
 - потенциалните рискове за военните;
 - очакваната продължителност на операцията и критериите за нейното прекратяване в случай на нужда;
 - последици за бюджета;
 - реакцията на обществеността по въпроса.

Използване на парламентарни процедури при мирни мисии

- ▷ Убедете се, че ако е необходимо, парламентът може:
 - да провежда публични изслушвания по мирни мисии;
 - да ръководи проучване по провеждането на мирната мисия;
 - да изиска всеки участник в мирна мисия, заподозрян в нарушение на човешки права, да бъде надлежно разследван.
- ▷ Не се колебайте да ползвате процедурата на парламентарни питання и слушания по отношение на провеждащи се мирни мисии.

Раздел VI

**Финансови ресурси:
Ефективен бюджетен контрол и
сигурност**

Сигурност и мощта на парите

Парламент, бюджетен процес и сигурност

Навсякъде по света парламентите по закон имат ключова роля в приемането и контрола на бюджета за сигурност, но степента на политически стимули и на възможностите за изпълнение на тази роля варира в различните страни. На практика твърде често парламентите не притежават необходимите способности, за да упражняват решаващо влияние, а дейността им е допълнително възпрепятствана от секретността и непрозрачността на някои бюджети и разходи в сферата на сигурността. Стабилно установената култура за върховенство на изпълнителната власт в сектора за сигурност често възпрепятства дейността на парламента, като на практика всички инициативи от цикъла по подготовка на бюджета за отбрана са в ръцете на изпълнителната власт и на военните.

Независимо от това, парламентите не трябва да подценяват властта на бюджета като инструмент за контрол и реформиране на сектора за сигурност в съответствие с обществените потребности. „Мощта на парите“ може и трябва да бъде използвана за осигуряване на най-доброто разпределение на средствата по начин, разбираем за обществото.

Капе № 51

Бюджетът: ключов инструмент за демократично управление

- ▷ „Националният бюджет не е само технически инструмент за сравняване на приходи и (предложени) разходи. Това е най-важното политическо заявление на изпълнителната власт за годината. В него се отразяват фундаменталните ценности, определящи националната политика. Той очертава вижданията на правителството за социално-икономическото състояние на нацията. Той е декларация на правителството за неговите фискални, финансови и икономически цели и отразява неговите социални и икономически приоритети. (...) Бюджетът допълнително дава важно измерение на бъдещите намерения на правителството и на неговите резултати“.
- ▷ „Бюджетът е критически важен документ за осигуряване на прозрачност, отчетност, разбираемост и добро управление. Чрез предоставяне на подробно описание на предложените разходи, бюджетът позволява на парламента и на обществото „да знаят къде отиват парите“ и, следователно, увеличава прозрачността. В допълнение, бюджетът следва да бъде одобрен от парламента преди правителството да разходва финансови средства или да генерира приходи, задължавайки по този начин министрите да се отчетат пред парламента и неговите комисии“.
- ▷ „Прозрачността и отчетността следва да са конституционни изисквания, особено когато се отнася до националния процес на бюджетиране. Тези две изисквания в цялостния процес на бюджетиране оформят ядрото на демокрацията“.

Извадка от: General report of the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective, Nairobi, May 2000

Парламентът може фактически да следи въпросите на сигурността и сектора за сигурност в четирите фази на типичния бюджетен цикъл:

Подготовка на бюджета: Тази фаза се отнася основно за изпълнителните органи, които предлагат разпределение на парите за различни нужди, но парламентът и членовете му могат да подпомогнат процеса чрез различни формални и неформални механизми.

Одобрение на бюджета: В тази фаза парламентът би следвало да проучи и определи обществения интерес и подходящото разпределение на финансовите средства, като в определени случаи може да допълни със специфични указания разпределянето на средствата за сигурност.

Изпълнение или разходване на бюджета: В тази фаза парламентът наблюдава и оценява разходите на правителството; възможно е да се стреми да повиши прозрачността и отчетността (вж. съответна секция по-долу). В случай на нужда от допълнителни финансови средства, парламентът наблюдава и детайлно проучва исканията за да предотврати раздуване на разходите.

Одит и ревизия: В тази фаза парламентът проучва подробно дали е имало злоупотреби с финансови. Освен това, парламентът периодично оценява целия бюджетен и одитен процес за да осигури отчетност, ефективност и точност.

Карте № 52

Защо парламентът трябва активно да участва в бюджетирането?

- ▷ Опозицията може да използва бюджетния дебат за развиване на алтернативни предложения.
- ▷ При гласуване на закона за бюджета мнозинството показва доверието си към изпълнителната власт, подчертава моментите, които оправдават това доверие, и съгласуваността между водената политика и предизборната платформа, с която мнозинството е било избрано.
- ▷ Бюджетният контрол е едно от най-важните средства за оказване на влияние върху правителствената политика.
- ▷ Чрез закона на бюджетен преглед се гарантира освобождаване на правителството от отговорност и с това приключва бюджетния цикъл.

Извадка от: General Report on the IPU seminar on „Parliament and the Budgetary Process, including from a Gender Perspective“, Bamako, Mali, November 2001

Разходи за отбрана

Карте № 53 по-долу предлага преглед на разходите за отбрана в различни части на света. След края на Студената война се наблюдава намаляване на разходите за отбрана, което показва, че много страни се възползват от т.н. “мирен дивидент”. Но други страни (от Азия и Африка) са увеличили разходите си за отбрана в този период.

Карте № 53

Разходи за отбрана като процент от БВП в някои региони и в избрани страни

	1985	2000	2001
НАТО	4.0	2.2	2.2
САЩ	6.5	3.0	3.2
Великобритания	5.2	2.4	2.5
Франция	4.0	2.6	2.6
Германия	3.2	1.6	1.5
Европейски страни не членуващи в НАТО	4.3	2.8	2.3
СССР/Русия	16.1	5.0	4.3
Близък Изток и Северна Африка	11.9	6.7	7.2
Централна и Южна Азия	4.3	5.2	3.8
Източна Азия и Австралия	6.4	3.5	3.3
Япония	1.0	1.0	1.0
Карибски басейн и Латинска Америка	3.2	1.7	1.7
Африка на юг от Сахара	3.1	3.8	3.4
Еритрея	няма данни	30.0	20.9
Общо за Света	6.7	3.6	3.5

Източник: The Military Balance 2002-2003, IISS, London.

Ефективното бюджетиране по отношение на сигурността

Отчетността и прозрачността са основни условия за ефективно бюджетиране. Най-добрият начин да се постигне отчетност е чрез осигуряване на прозрачен процес на формиране на бюджета. Адекватни равнища на отчетност и прозрачност могат да бъдат постигнати при следване на принципите за ефективно бюджетиране:

Предварително упълномощаване - Парламентът следва да упълномощи изпълнителната власт да извършва разходите.

Единство - Разходната и приходната част трябва да бъдат представени на парламента в един консолидиран бюджетен документ.

Периодичност - Очаква се изпълнителната власт да внася бюджета ежегодно, спазвайки установената времева рамка. Периодичността включва още изискване да се определи времето, през което ще бъдат разходвани заделените финансови средства.

Конкретност - Броят и описанието на всяко бюджетно перо следва да позволяват ясна оценка на правителствените разходи. Ето защо описанието на бюджетните пера не трябва да е отвлечено и фондовете, свързани с дадено перо, не трябва да са прекалено големи.

Законност - Всички разходи и свързаните с тях дейности следва да бъдат законосъобразни.

Използване на разбираема структура - Очаква се изпълнителната власт да запознае парламента с план за разчетните разходи, които следва да са управляеми и разбираеми за широката и разнообразна аудитория, представена в законодателния орган.

Изчерпателност - Държавният бюджет, засягащ различни аспекти на сектора за сигурност, трябва да бъде всеобхватен и цялостен. Нито един разход не следва да остане неотчетен, включително бюджетите на всички служби за сигурност, т.е. военни, други военизирани организации на държавата, полиция, разузнавателни служби, както и частни фирми, работещи за нуждите на избраната по договор с изпълнителната власт.

Публичност - Всеки гражданин (индивидуално или като представител на организация) следва да има възможността да прави и да изразява своето отношение към бюджета. Това изисква всички бюджетни документи да имат разбираема структура и да са достъпни (например чрез изпращане на копия до местните библиотеки).

Съгласуваност - Следва да бъдат установени точни и ясни връзки между "вход" (политики, планове и бюджет) и "изход" (постигнати резултати).

Средства и цели - Обосновката на бюджета трябва ясно да задава целите на бюджета по отношение на (а) входните ресурси; (б) полезността или целите, които да се постигнат; (в) измерими резултати от плановете. Един гъвкав бюджет следва да позволява промени във всеки един от тези три параметъра.

Тези принципи могат да се считат за качествени критерии на модерното и ефективно бюджетиране. Там, където парламентаристите са лишени от актуална информация за сектора за сигурност, те не са в състояние да търсят решаване на социално-икономически проблеми в хода на съставяне на бюджета.

Условия за адекватно бюджетиране за сигурност

Има различни елементи на правилното бюджетиране, които укрепват парламентарния контрол върху бюджета за сектора за сигурност. Основни сред тях са ясната конституционна и правна рамка, използване на оценки за "разходи-ползи", бюджетната дисциплина, навременността и взаимодействието с гражданското общество.

Ясна конституционна и правна рамка

Правото на парламентаристите да контролират сектора за сигурност трябва ясно да е записано в Конституцията и законите. В допълнение, парламентът трябва да уреди законодателно получаването на информация от правителството и да упражнява това право съответствено. Парламентарният контрол на сектора за сигурност чрез бюджета трябва да проникне дълбоко в политическите навици на парламента. Това изисква значителни усилия.

Стойността на парите

Процесът на бюджетиране следва да прилага двете основни правила за стойността на парите:

- ✓ Ефективност: реализиране на целите на политиката ("Да се вършат правилните неща")
- ✓ Ефикасност: реализиране на целите на политиката с възможно най-малък разход на ресурси ("Да се вършат правилните неща икономично")

Каре № 54

Система за планиране, програмиране и бюджетиране (СППБ)

„...Системата за планиране, програмиране и бюджетиране (СППБ) за първи път е използвана в САЩ (в началото на 60-те години) за разработване на отбранителен бюджет (в момента се използва в много други страни) ... Един типичен цикъл на СППБ включва начална планираща фаза, в която се анализират средата на сигурност, националните интереси и заплахи, за да се определят задачите, състава и структурата на въоръжените сили. След отчитане на тези императиви се разработват програми. Програмата, която представлява форма на бизнес-план, определя конкретните цели за постигане. Програмата е критично звено в цикъла, тъй като спомага за обвързването на идентифицираните цели с финансовите ресурси. Така чрез СППБ се премахва практиката за разпределяне на ресурси според заявените нужди и се осигурява планиране и програмиране според дадени и прогнозни бюджетни ограничения. Следователно важно е програмите да бъдат разработвани на основата на приоритети, като се осигуряват първо най-неотложните нужди на въоръжените сили. Оценки на риска, свързани с последици от неосигуряване на дадена цел, могат се използват за определяне на приоритетите. Фазата на измерване на постигнатия резултат приключва цикъла на ППБ и чрез нея конкретното министерство в частност и обществото като цяло могат да определят в каква степен целите са били постигнати в края на годината. По този начин може да бъде постигнато ефективно разпределение на ресурсите“.

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

За да се оцени дали отбранителният бюджет произвежда стойност от вложените финансови средства, съгласно изискванията на модерната бюджетна теория разходите следва да бъдат организирани по програми и конкретни цели (вж. Каре № 54), т.е. разходите следва да са обвързани със съответна политика и намерения (напр. мироопазващи мисии, обучение и др.). Всички разходи се групират още по функционални области. Освен това, парламентът следва да има възможност да оценява полезността, получена от вложените ресурси, ползвайки помощта на специализираните органи за одит (вж. следващата глава). Това предполага правителството да предоставя на парламента бюджет, ориентиран към крайния резултат (“изход”), вместо бюджет, ориентиран към “входа” (ресурсните нужди). Структурирани бюджетни системи, като Системата за планиране, програмиране и бюджетиране, могат да бъдат успешни при условие, че отбранителните организации направят своите планове прозрачни, като същевременно не се нарушават изискванията за поверителност.

Бюджетна дисциплина

Съблюдаването на бюджетната дисциплина е критично за да се гарантира, че изпълнителната власт стриктно спазва законовата регламентация и параметрите на приетия от парламента бюджет. Парламентите могат да вземат предвид следните елементи на бюджетната дисциплина:

- ✓ Връзката между бюджета за отбрана (изчисления на разходите) и развитието на нивото на цените;

- ✓ Използване на норми за наблюдаване за разходи под и над установените лимити;
- ✓ Използване на измерители при изпълнение на бюджета с цел да се избегне неосигуряване на дейности с финансови средства или преразходи;
- ✓ Уведомяване на министъра на финансите и кабинета в случай на разходи под и над установените в бюджета;
- ✓ Правила за компенсиране на преразходите в бюджета за отбрана: чрез преразпределяне на средства в рамките на самия бюджет за отбрана или от други правителствени фондове

Навременност и периодичност

За да се постигне максимална ефективност на бюджетирането на сектора за сигурност, е необходимо да се предвиди достатъчно време за изучаване на бюджетните предложения преди да се пристъпи към гласуване в парламента. Необходими са най-малко от 45 дни до три месеца за да могат парламентите да анализират изцяло един комплексен отбранителен бюджет.

Осигуряването на точна, разбираема и своевременна информация за отбранителните бюджетни политики също е полезно по няколко причини:

- ✓ Тази информация е предпоставка за обществена информираност и дебат;
- ✓ Тя улеснява определянето на слабите места, необходимостта от реформи и постигане на компромис между величината на разходите за сигурност и другите правителствени разходи;
- ✓ Прозрачното управление на бюджета в сектора за сигурност подобрява неговата обществена и парламентарна отчетност и увеличава общественото доверие в правителството.

Взаимодействие с гражданското общество

Парламентът може да привлича бюджетни и финансови експерти от гражданското общество в процесите на финансов преглед и мониторинг. Това може да се окаже особено полезно при бюджетиране в сектора за сигурност, което не винаги е ясен и лесно проследим процес. Прозрачността на процеса на формиране на бюджета зависи и от други фактори, например законодателното регламентиране на правото за свободен достъп до публична информация.

Подготовка и експертиза

И накрая, много парламенти се нуждаят от подобряване на способностите на парламентаристите и на парламентарните сътрудници чрез подготовка и осигуряване на възможност за провеждане на изследвания от техни специализирани екипи. За постигане на този ефект, като част от усилията си да популяризира демократично управление и ефективния парламентаризъм, Интерпарламентарният съюз провежда регионални и локални семинари, ориентирани към парламентаристи и парламентарни експерти (www.ipu.org) и прие инициативата за изготвяне на наръчник в продължение на настоящия.

Карте № 55

Основни компоненти на отбранителния бюджет: бюджетът за отбрана на Испания за 2002 г.

Стоки и услуги

- Храна
- Поддръжка и инфраструктура
- ГСМ
- Услуги: електроенергия, вода, телефон и др.
- Облекло
- Издръжка/порциони/надбавки
- Транспорт
- Подготовка
- Медицинско обслужване
- Други оперативни разходи

Други финансови разходи

Текущи трансфери

- Международни организации
- Автономни организации
- Други трансфери

Инвестиции

- Модернизация на въоръжените сили
- Поддръжка на въоръжението и материалната част
- Изследвания и развойна дейност
- Други инвестиции

Капитални трансфери

Финансови активи

Източник: Spanish Defence Budget 2002, Ministry of Defence of Spain.

Прозрачност и отчетност при бюджетирането за сигурност

Прозрачност срещу секретност

Прозрачността при вземането на решения е основния начин да се гарантира, че последствията от решенията съответстват на обществения интерес и целите на политиката. Прозрачността в отбранителното бюджетиране позволява на парламентите да изпълняват своята контролна роля по ефективен начин. Тя повишава доверието на обществото в сектора за сигурност. Липсата на прозрачност в отбранителното бюджетиране често е свързано с разработването на неадекватни бюджети или лошо дефинирани цели на сектора за сигурност. Други причини са липсата на мултидисциплинарна експертиза в регламентираните със закон национални организации за одит, слаби конституционни гаранции за предоставяне на информация, позволяваща анализ от обществото на решенията, бюрократичен манталитет на предпочитане на секретността пред отчетността. Създадените със закон органи за одит и самите законодатели следва да идентифицират и адресират тези по-широки системни слабости (вж. следващата глава).

Каре № 56

Ключови препятствия пред прозрачното бюджетиране на сигурността

„Липсата на прозрачност и отчетност е особено проблематична в бюджетирането, където малко на брой избрани представители на изпълнителната власт взимат решения по политики за сигурност и ресурси. Ключови чиновници в Министерство на финансите и други звена на изпълнителната власт често са изключени от вземането на решенията или откриват, че техните решения са заобиколени. Парламентарните органи (които дори да имат конституционна възможност за контрол), както и медиите и гражданското общество постоянно се държат на тъмно.“...

„Всички разходи за различните органи по сигурността – за личен състав, текуща издръжка и оборудване – трябва да са включени в техните бюджети. Тези бюджети трябва също да показват как се финансират разходите. Все още повечето бюджети за сигурност не отговарят на тези условия. Вътрешно-бюджетните разпределения са непрозрачни, а общите разходи (които може да включват фондове от различни организации) остават неясни. В страни с големи извънбюджетни дейности дори правителствата често нямат точна информация. Ето защо не може да се използва основния измерител на отчетността – сравнението на плановете с изпълнението. Официалните представители от Министерство на отбраната и други елементи на правителството се нуждаят от специфично за отбраната техническо познание, за да могат да вземат адекватни решения за отбранителната политика, бюджетиране и доставки. Разрешаването на проблема с извънбюджетните дейности често е силно политизирано и изисква фундаментални дългосрочни промени в гражданско-военните отношения“.

Източник: Human Development Report, 2002 (стр. 89 и 91)

Контролирани и неконтролирани разходи, свързани с отбраната и сигурността

За да наблюдава сектора за сигурност и за да може да прецени дали бюджетът трябва да се изразходва за службите за сигурност или за други сфери, парламентът се нуждае от достъп до съответните бюджетни документи, за да е сигурен във финансовата им изрядност. Представянето пред парламента само общи суми нарушава принципа на конкретност – един от важните принципи за адекватно бюджетиране (вж. по-горе). Ако не разполага с конкретна информация, парламентът не може да изпълнява своето конституционно задължение за мониторинг и контрол на бюджета за отбрана.

Парламентът трябва да има достъп до всички документи по бюджета за отбрана. В някои държави (напр. Дания и Люксембург) Парламентът получава информация дори по бюджетни параграфи – най-детайлното ниво на бюджетиране. В други държави обаче (напр. Франция, Гърция и Полша), информация по параграфите на бюджета за отбрана се предоставя единствено на Парламентарната комисия по отбрана. От гледна точка на доброто управление трябва да се гарантира, че комисията (ако е необходимо - при затворени врати) или парламентът ще имат достъп до всички бюджетни документи. Същата процедура трябва да се прилага и за другите служби за сигурност, най-вече разузнавателните.

Класифицирането на бюджета на службите за сигурност трябва да е в съответствие със закона, по-специално със Закона за достъп до информация (Каре № 57).

По време на обсъждане и гласуване на бюджета за сигурност, правото на парламента за промени е ограничено от поети задължения (например по-рано подписан договор за обществена поръчка) и осигурителни програми (например пенсионни и здравни осигуровки за военните). Тези разходи могат да бъдат променяни само в дългосрочен период.

Каре № 57

Трите нива на класифициране в бюджета за сигурност

Парламентаристите трябва да осигуряват баланс между необходимостта от конфиденциалност при специални обстоятелства, съотносимите разпределения в отбранителния бюджет и отчетността. Един от възможните подходи е бюджетните предложения да се разбият на различни нива на секретност, както следва:

- ▷ Общ отбранителен бюджет, представен на парламента;
- ▷ Класифицирани капиталови и текущи разходи, които могат да бъдат разглеждани от подкомисия за отбранителния бюджет;
- ▷ Разходи, отнасящи се към по-високи нива на секретност, които могат да бъдат проучени от представителна група от парламентарната комисия за отбранителния бюджет. Тази група трябва да има гарантиран достъп до класифицирани документи, съобразно регламентиращите процедури за достъп до класифицирана информация, определени в националното законодателство.

Източник: Ravinder Pal Singh, Arms Procurement decision making processes, vol 1, OUP, Oxford, 1998.

Прозрачност срещу неправилната употреба на публични фондове и корупцията

Парламентите играят ключова роля за установяване на случаи на злоупотреба на изпълнителната власт с обществени фондове. Има свидетелства за такива злоупотреби, особено по отношение на бюджета за сектора за сигурност, предвид неговия специфичен характер – сложните технически въпроси и изискванията за стратегическа сигурност.

Прозрачността и отчетността на отбранителното бюджетиране са задължителни изисквания за ефективен обществен контрол върху сектора за сигурност. Прозрачността на свой ред е предпоставка за отчетността, която е в основата на доброто управление. Ето защо, тези две концепции са ключови за целия цикъл на бюджетиране.

“Както пълното отсъствие на отчетност и прозрачност в отбранителното бюджетиране може ... да подхранва безпокойство за размера, способностите и намеренията на въоръжените сили на страната, така по-голямата прозрачност ще привлече вниманието към военните разходи и ще намали потенциала за възникване на несигурност и неразбиране, които биха довели до конфликт”

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

Общопризнато е, че прекомерните разходи за отбрана отклоняват ценни ресурси, които биха могли да се използват за справяне с проблеми на бедността и за обществено развитие. Народните представители трябва да получават информация защо и как изпълнителната власт планира да защити сигурността на обществото, тъй като това се прави с пари на данъкоплатците. Тяхното неправилно разходване е особено вредно в развиващите се страни. Правителството, с оглед целите на доброто управление, също е задължено да взима предвид общественото мнение. Парламентът трябва да направи така, че бюджетът за отбрана да балансира потребностите на развитието и на сигурността. Редица проблеми, като посочените в Каре № 58, могат да затруднят ефективния парламентарен контрол върху бюджета на сектора за сигурност.

Каре № 58

Основни проблеми, ограничаващи ефективния бюджетен контрол в сектора за сигурност

- ▷ **Отсъствие на конституционна рамка.** Съществуват трудности поради липсата на ясна конституционна рамка, която да упълномощава парламентаристите да осъществяват контрол над дейностите от сектора за сигурност.
- ▷ **Липса на информация.** Пряко свързано с липсата на конституционна рамка е недостатъчното законово регламентиране на свободата на информацията, което да улеснява разкриването на чувствителна информация. Затова несъвършенството и неяснотата в законовата регламентация потенциално пречат за парламентарни опити за осъществяване на ефективен контрол. Последствието от това е, че обществото и парламентът са лишени от отчетността, на която имат право в една развита демократична система.
- ▷ **Извънбюджетни дейности и източници на доход в сектора за сигурност.** Точната природа и изгодата от извънбюджетни източници на доход в сектора за сигурност от специфични дейности (особено комерсиални дейности като печалба от военни фирми или от предоставяне на услуги) не винаги са известни на парламента или дори на отговорните министри. Тези дейности трябва да се отчетат пред законодателя по същия начин, както и финансирането на останалите дейности в сектора за сигурност.
- ▷ **Скриване на разходите за отбрана.** Някои разходи на сектора за сигурност като пенсии, инфраструктура, транспорт и т.н., доста често се трансферират в бюджетите на други министерства или сектори като здравеопазване, благоустройство, транспорт и др. Тази практика изкривява представянето на бюджета за отбрана и понижава способността на обществото и на парламента да оценят истинския размер на отбранителните разходи.
- ▷ **Слаби медии.** Много страни имат слаби медии (в смисъл на липса на експертиза и ресурси), които не могат да следят отблизо дейностите в сектора за сигурност и на самия парламент. Това лишава обществото от навременна и актуална информация за работата на народните избраници и сектора за сигурност.
- ▷ **Твърде кратки срокове за подробно разглеждане.** Както бе подчертано преди, недостатъчното време за внимателно вникване в проблемите на отбранителния бюджет може да затрудни упражняването на ефективен парламентарен контрол.
- ▷ **Липса на инфраструктура, експертиза и персонал.** Много парламенти не разполагат с необходимата инфраструктура, експертиза и персонал за да се изпълняват изискванията за гарантиране на отчетност на изпълнителната власт пред гражданите.

Бюджетен контрол в страните в преход към демокрация

Вълната на демократизация в Европа през 90-те години показва, че развитието на идеята и практиката на парламентарен контрол е особено уместна за страните в преход. Каре № 59 позволява по-дълбоко вглеждане в бюджетните практики на държавите от Югоизточна Европа, които активно работят за интегриране на своите политически системи в една рамка за повишена прозрачност и отчетност.

Каре № 59

Практики на отбранително бюджетиране в страни от Югоизточна Европа (към 2001 г.)

Албания: През октомври 2000 г. е създаден офис за управление на бюджета. Публикуван е документ за отбранителната политика, очертаващ отбранителните потребности до 2008 г. Министерството на отбраната е отговорно за процеса на бюджетиране.

България: През последните 10 години проектобюджетът за отбрана се дискутира от Народното събрание. Очаква се Събранието постепенно да усъвършенства своите способности за пълноценен парламентарен контрол над сектора за сигурност.

Хърватска: Проектобюджетът се предлага от правителството, внася се в парламента и се публикува в „Официален бюлетин“. Процесът на формиране на бюджета продължава от юли до ноември, като минава през министерствата на финансите и отбраната. Парламентът взема решение само за общата сума на бюджета за отбрана, но няма правомощия относно неговата структура.

БЮР Македония: Министерството на отбраната подготвя предложението, което отива в министерството на финансите. На този етап се установява диалог с други министерства, за да се отчетат способностите на страната. Проектобюджетът се внася в правителството. След като се направят евентуални корекции, проектобюджетът се представя в парламента. Министърът на отбраната представя проектобюджета пред Комисията за вътрешна политика и отбрана. След гласуване, бюджетът се обнародва с указ на президента. Бюджетът за отбрана е 2,12 % от БВП.

Румъния: От януари 2000 г. министерството на отбраната въвежда Система за планиране, програмиране, бюджетиране и оценка (PPBES). Освен всичко останало, целта ѝ е да повиши прозрачността във всички дейности в отбранителния сектор. Няколко парламентарни комисии са ангажирани в процеса на съставяне на бюджета: по отбрана, обществен ред, национална сигурност, бюджет, финанси и банки. Съответният отдел в Министерството на отбраната се нарича Връзки с парламента, законодателство, хармонизация и връзки с обществеността. Основният документ по планиране на отбраната се публикува в Интернет.

Какво можете да направите като парламентарист

Секторът за сигурност в бюджетния цикъл

- ▷ Уверете се, че парламентът отделя необходимото внимание на сектора за сигурност в четирите основни фази на типичния бюджетен цикъл: подготовка на бюджета; одобрение; изпълнение и одит.
- ▷ Осигурете надзор от страна на законоустановени институции за одит.
- ▷ Одитите на парламента и другите контролиращи институции трябва да отчитат връзката между целите на политиката, бюджетните искания и резултатите (одит на целесъобразността).

Ефективни парламентарни действия за прозрачно бюджетиране за сигурност

- ▷ Изисквайте бюджетът да се подготви в съответствие с принципите на ефективното бюджетиране, изложени в тази глава.
- ▷ Опитайте се да получите помощ от независими експерти за да оцените дали предложените разпределения на средствата за сигурност са релевантни, подходящи и са представени прозрачно.
- ▷ Уверете се, че службите за сигурност използват модерни методи за планиране и бюджетиране, даващи възможност на парламента да прави валидни оценки на отбранителните разходи и да разбира отношенията между цели, финансов „вход“ и „изход“ (резултат от изпълнението).
- ▷ Проверете ситуацията във Вашия парламент като използвате препоръките от Каре № 58 и предприемете възможни инициативи във Вашия политически контекст с оглед на отстраняване или ограничаване на въздействието на всички специфични слабости.

Одит на националните бюджетни разходи за сигурност

Парламент и Национална сметна палата

Отговорността на парламента за бюджета за сигурност далеч не се изчерпва с периода до приемането му. Парламентът трябва да наложи своите контролни и одиторски функции имайки предвид, че представянето на одитирани отчети пред парламента е част от демократичния процес и че процесът на одитиране трябва да включва както проверка на числата, така и оценка на полезността. Финансовите отчети и годишните доклади на службите за сигурност са важен източник за парламентарна оценка как са похарчени парите за предходната бюджетна година.

В изпълнение на своите контролни функции парламентът трябва да се подпомага от независима институция – национална сметна палата (наричана понякога Главен одитор, Бюджетен офис или Сметна палата), която да е заложена в конституцията като независима от изпълнителната, законодателната и съдебната власти.

Парламентът трябва да гарантира, че фактически директорът на националната одитираща институция:

- ✓ е назначен от законодателя и има ясно разписан мандат;
- ✓ има законови и практически средства и ресурси, за да изпълнява независимо своята мисия;
- ✓ е упълномощен да докладва на парламента и неговата бюджетна комисия независимо, по всяко време и по всеки разход.

Парламентът трябва да предвиди в закона съдебни санкции в случаи на корупция и неправилно управление на държавни ресурси от страна на държавните служители и политическите кабинети. Парламентът трябва също да контролира дали се поправят евентуални грешки.

Каре № 60

Генерален одитор

„Независимо дали е в рамките на изпълнителната, законодателната или съдебната власт, важно е Сметната палата да е напълно независима и автономна. Тя трябва да разполага с адекватни ресурси, за да изпълни своята мисия. Нейната функция е тристранна:



Финансов надзор

Сметната палата трябва да заверява точността, надеждността и всеобхватността на финансите на всички органи на изпълнителната власт и публичната администрация. Тя трябва да потвърди, че всички финансови операции са проведени в съответствие с разпоредбите за управление на публичните финанси. В контекста на тази надзорна функция Сметната палата трябва да упражни юрисдикция във връзка с експерт-счетоводители и длъжностни лица, които оторизират плащания. В случай на освобождаване от длъжност или напускане, те трябва да бъдат задължени да отчетат поверените им средства. В случаи на злоупотреба или корупция, Сметната палата е задължена да докладва разкритията пред съдебната власт.

Правен надзор

Сметната палата трябва да потвърди, че всички публични разходи и приходи са извършени в съответствие със закона за бюджета.

Осигуряване на надлежно използване на публичните финанси

Една модерна Сметна палата, работеща в интерес на доброто управление, трябва да обезпечи надлежната употреба на публичните финанси на основата на следните три критерия:

- (i) *Анализ „разходи – резултат“*: да обезпечи, че ресурсите са използвани оптимално, както в качествено, така и в количествено отношение;
- (ii) *Ефективност*: измерване до каква степен са постигнати целите;
- (iii) *Ефикасност*: измерване дали ресурсите са използвани оптимално за постигане на съответните резултати.

Този последващ надзор се провежда по инициатива на Сметната палата или по искане на парламента“.

Извадка от: General Report on the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective (Bamako, Mali, November 2001)

Одитиране на бюджета за сигурност на практика

За парламента одитът на бюджета за сигурност в действителност е доста сложен процес, включващ анализи на одиторски доклади по въпроси, пряко и непряко (например търговия, индустрия, комуникации или парични трансфери) свързани със сигурността. Главното предизвикателство може да е в установяване на връзки между привидно несвързани дейности.

На практика, ключовите по отношение на сигурността министерства (традиционно – на отбраната, на вътрешните работи, на търговията и промишлеността, и по-отскоро – на съобщенията и финансите) трябва редовно да предоставят на парламента доклади, придружени с цялостна документация, за това как изразходват отпуснатите им средства. Сред използваните парламентарни процедури са: годишни доклади на ведомствата, преглед на всяко перо от парламентарните комисии, одитирани годишни отчети на всяко министерство, специфични дебати в парламента по всяко ведомство.

В идеалния случай, процесът на одитиране трябва да даде възможност на парламента да прецени дали бюджетният цикъл е протекъл законосъобразно, при оптимално изразходване на средствата и ефективно постигане на поставените цели.

Капе № 61

Роля на Сметната палата на Великобритания в парламентарния контрол на сектора за сигурност

Създадена като независим орган през 1983 г. и оглавявана от Ревизор и Главен одитор (C&AG), британската Национална сметна палата (NAO) докладва на парламента как са изразходвани средствата, отпуснати на централната власт. Сметната палата прави финансови одити и отчети за постигнатото съотношение „разходи– резултат“.

▷ Финансов одит

По закон, C&AG и NAO са задължени да одитират отчетите на всички правителствени ведомства и агенции и да докладват резултатите пред парламента. Както другите одитори, C&AG трябва да формулира становище дали в счетоводните отчети няма материални злоупотреби. Също така, C&AG трябва да потвърди, че транзакциите по сметките са надлежно оторизирани от парламента. Ако NAO установи злоупотреби, C&AG трябва да издаде квалифицирано становище. Където няма грешки или нередности в счетоводството, C&AG може въпреки всичко да подготви доклад до парламента по други важни въпроси. Такива доклади могат да се разглеждат от Комисията по публични финанси на Камарата на общините.

▷ Одит „разходи – резултат“

C&AG представя в парламента около 50 доклада годишно за „стойността“, която правителствените и обществените организации са постигнали с дадените им ресурси. NAO проверява и докладва за икономичността, целесъобразността и ефективността на публичните разходи. Отчетите могат да разкрият лошо изпълнение или да подчертаят добрите практики, но също така се фокусират върху препоръки за промяна. NAO смята, че с реализирането на всички препоръки, отправени през последните три години, правителството е спестило 1,4 милиарда лири. Отбранителните анализи „разходи – резултат“ напоследък обхващат разнородни въпроси като вертолетна логистика, бойна идентификация, основен и текущ ремонт на наземно оборудване, намаляване на запасите и реконструкция на основната сграда на министерството на отбраната. Освен това, NAO докладва и за изпълнението на 30-те най-големи проекта за аквизиция.

▷ Отношения с парламента и цикъл на отчетност

Отношенията с парламента и по-специално с неговата комисия по публичните финанси са основни за работата на Сметната палата. C&AG по статут е служител на Камарата на общините и цялата му основна дейност се представя пред парламента. По този начин действа цикълът на отчетността. След като се изразходват публични средства от даден орган на централната власт, C&AG има право да докладва на парламента за редовността, правилността и постигнатото съотношение „разход – резултат“. Комисията по публични финанси може да изслуша по този доклад най-старшият служител на NAO и после да отправи препоръки, на които правителството е длъжно да отговори. Освен това, NAO отговаря на над 400 запитвания от парламентаристи по въпроси, касаещи публичните разходи.

Източник: Том Макдоналд, Старши одитор по отбранителни въпроси, Национална сметна палата на Великобритания, 2002 г

Основни елементи на одитиращите институции

Сметната палата е един от най-важните инструменти за парламентарен контрол. За да бъде ефективна, тя трябва да притежава следните характеристики:

- ✓ Да докладва пред парламентарната комисия по финанси (която е различна от бюджетната комисия);
- ✓ Да има достъп до класифицирани документи, за да разбере как са взети решенията (но не трябва публично да огласява тези документи);
- ✓ Да има мултидисциплинарен експертен капацитет в сектора за сигурност, в управлението на отбраната, по отношение на техническите, финансовите и правните аспекти.

Каре № 62

Грузинския парламент и бюджетния контрол

В края на 2001 г. грузинските депутати взеха решение да отложат с един месец парламентарните дебати по бюджета за 2002 г. поради несъгласие по основните числа и недостиг на време за дебат, предизвикан от твърде късното представяне на проектобюджета от правителството. В същото време, с помощта на американски експерти, министерството на отбраната изработи първия програмен бюджет. Депутатите имаха възможност да се запознаят подробно с основните структурни елементи на въоръжените сили и да дадат информирано мнение по отбранителните разходи. В допълнение, проектобюджетът бе хармонизиран със стандартите на НАТО – разходите бяха разделени в три направления: личен състав, поддръжка на бойната ефективност и инвестиции.

Основният проблем от гледна точка на парламентарния контрол бе одобряването на бюджета в края на януари 2002 г., както и че а) президентът, финансовият министър и министърът на отбраната изразиха различни гледища за оптималното ниво на отбранителни разходи; б) в последната минута бяха направени промени в бюджетните параметри, които не бяха обяснени на законодателите; в) парламентаристите не бяха информирани за предложения график за намаляване на личния състав на министерство на отбраната и за финансови ефекти от тази мярка. В същото време, бюджетните сметки на правителствени агенции, невключени в бюджетния закон, на практика останаха извън парламентарния контрол.

И накрая, програмният бюджет за отбрана бе засегнат съществено, тъй като парламентът одобри само 38 милиона грузински лари за отбраната, докато програмите се нуждаеха от общо 71 милиона лари. В този контекст президентът и Националният съвет по сигурността ще решават как да разпределят бюджетните фондове между правителствените структури. Парламентът може да извлече предимство от този ценен шанс, за да упражни демократичен контрол чрез парламентарната процедура на дебатиране и одобрение на бюджета.

Източник: Давид Дарчиашвили, началник на отдел за парламентарни изследвания към парламента на Грузия, 2002 г

Какво можете да направите като парламентарист

Ефективен независим одит

- ▷ Уверете се, че създаването на върховна одитираща институция е предвидено в конституцията или в законодателство, като се очертават:
 - характера и обхвата на взаимоотношенията между националната одитираща институция и парламента;
 - необходимата степен на независимост на националната одитираща институция и нейните членове и служители, както и нейната финансова независимост;
 - парламентарен преглед и наблюдение на реакцията на правителството на доклади на сметната палата и на парламентарната комисия по публични финанси.
- ▷ Проверете дали принципите, съдържащи се в Декларацията от Лима за насоките за одитиране (които можете да намерите на сайта на Международната организация на главните одитиращи институции www.intosai.org) са отразени в националното законодателство и практика.

Одит на законосъобразността, редовността и полезността

- ▷ Погрижете се националната одитираща институция да покрива тези три аспекта на одита по въпроси на сигурността.
- ▷ Дори в случаи, когато процесът на одитиране на разходите за сигурност протича пост фактум, осигурете извличане на всички необходими поуки и вземането им предвид, когато парламентът отпуска нови средства за сигурност.
- ▷ Повечето доклади от одити са ограничени до разглеждане на финансови въпроси. Законоустановената одитираща институция трябва да е в състояние да провежда детайлни одити на целесъобразността на отделни проекти или, ако не разполага със собствена експертиза, да използва консултанти за независима оценка.
- ▷ Законоустановената одитираща институция трябва също да одитира работата на финансовите отдели на службите за сигурност.

Раздел VII

Човешките ресурси в сектора за сигурност:

**Осигуряване на професионализъм и
демократичен контрол**

Поощряване на демократичните ценности в сектора за сигурност

Демократичното обучение и отношение във въоръжените сили е необходимо да бъде повишено, за да могат военните по подходящ начин да бъдат интегрирани в обществото и да не представляват заплаха за демокрацията. Опитът в различни части на света показва, че в действителност военните, които не са правилно управлявани и демократично контролирани или не са напълно интегрирани в обществената структура, могат да са източник на разнообразни заплахи за демокрацията:

- ✓ упражняване на неконституционно влияние или дори установяване на военна диктатура;
- ✓ практикуване на военни или търговски дейности, за които не са упълномощени;
- ✓ разходване на прекомерни ресурси, необходими за други обществени сектори;
- ✓ злоупотреба с публични финанси;
- ✓ нарушаване на човешки права, например грабежи, кражби, незаконна употреба на сила, изнасилване.

Механизми за генериране на демократични наклонности сред личния състав на сектора за сигурност

Развитието на демократично отношение на въоръжените сили предполага във военната организация да бъдат създадени механизми, които допринасят за повишено разбиране и уважение към демократичните ценности и институции, както и към принципите на човешките права. Тези вътрешни механизми са необходими в допълнение към парламентарния, правителствения и граждански контрол над въоръжените сили. Следните елементи могат да помогнат за повишаване на демократичните наклонности на униформените.

Преданост към Конституцията и държавните институции

Практиките на добро управление включват възпитаване на работещите в сектора за сигурност в ценностите на обществената служба и етика на подчиняване на закона, уважение към Конституцията и националните институции. Военнослужещите и другите пазители на демократичното общество трябва да дадат клетва за вярност към Конституцията и държавните институции, а не към специфични политически лидери. Такава “неперсонализирана” клетва за вярност символизира лоялност на службите за сигурност не само към отделно правителство – правителството на деня, а към Конституцията и законите, които са приети от представителите на народа.

Гражданският контрол над сектора за сигурност трябва да включва съзнаването на специфичната природа на военната клетва и на това, какво е направено, за да се осигури нейното изпълнение.

Добре установен вътрешен ред в сектора за сигурност

От гледна точка на демократичния контрол критично важно е да се консолидира законовата рамка за вътрешния ред в сектора за сигурност. Това включва:

- ✓ ограничаване на конституционните права на офицерите;
- ✓ приемане или преглед на закон за наборна служба, закон за военната служба, военно-наказателен кодекс, установяващи законова рамка в съответствие с Женевските конвенции;
- ✓ Задължаване на личния състав да не се подчинява на незаконни заповеди.

Докато Конституцията гарантира правата и основните свободи на гражданите в повечето държави, подчинените закони могат да ограничат тези права за военнослужещите, когато това се изисква от специфични военни задачи. Следователно, по принцип служещите в сектора за сигурност имат същите права като другите граждани, защото са граждани в униформа. Приложими ограничения обаче засягат свободата на словото, тъй като военнослужещите имат достъп до класифицирани документи, свободата на придвижване, доколкото е засегната бойната готовност или готовността за поддържане на сигурността, както и свободата да бъдат избирани на политически пост. Не всички демократични държави ограничават гражданските права на военнослужещите в еднаква степен. Например в Скандинавските страни, Германия и Холандия военнослужещите имат правото да образуват и да се присъединяват към синдикални организации. В други държави военнослужещите имат право да формират и да се присъединяват само към представителни асоциации. Във всеки отделен случай ограниченията се описват точно в подчинени закони и винаги се отнасят директно към специфичното положение на военнослужещия и националната сигурност.

Военни представителни асоциации и съюзи

В много държави на военнослужещите е забранено да формират или да се присъединяват към синдикални съюзи за защита на интересите на кадровите и/или наборните военнослужещи. Традиционният аргумент срещу съюзите на военнослужещите е, че те могат да подкопаят дисциплината и реда във въоръжените сили. Други държави, обаче, в съответствие с чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, позволяват на своите военнослужещи да формират и да се присъединяват към представителни организации и дори към професионални съюзи на военнослужещите. Такива държави са: Австрия, Белгия, Чехия, Дания, Финландия, Германия, Унгария, Ирландия, Люксембург, Холандия, Норвегия, Португалия, Русия, Словакия, Словения, Швеция и Швейцария. В посочените държави представителните организации или съюзи на военнослужещите имат различни права в зависимост от типа на организацията. Всички те имат право да съветват министъра на отбраната и някои от тях имат дори право да договарят условията на работа. И в двата случая те помагат за осигуряване на

здравословни и безопасни условия на труд за военнослужещите и дават подкрепа за отделни членове на съюза, например при правни спорове между военните и техния работодател. В Европа има две групи организации на военнослужещи. Европейската организация на военнослужещите (ЕВРОМИП) в Брюксел е единствената организация за военнослужещи, независимо от техния статус. Втората е Европейския съвет на организациите на наборни войници (ЕССО), базиран в Стокхолм.

Каре № 63

Препоръки на Съвета на Европа за правото на асоцииране на професионалния личен състав от въоръжените сили

1. Парламентарната Асамблея напомня (...) за даването на право на асоцииране на професионалните членове на въоръжените сили, в нормални обстоятелства, със забрана на правото на стачка (...)
4. През последните години армиите на някои страни-членки преминават от наборна към напълно професионална система. В резултат военнослужещите все повече се превръщат в „редовни служители“ с работодател Министерство на отбраната и трябва да могат да ползват правата, установени в Европейската Конвенция за правата на човека и Европейската Социална Харта.
5. Членовете на въоръжените сили, като „граждани в униформа“, трябва да имат пълното право, когато армията не е в действие, в рамките на демократичните институции да основават, да се присъединяват и да участват активно в асоциации, формирани за защита на техните професионални интереси при изпълнение на служебните им задължения.
6. Военнослужещите трябва да упражняват същите права като всички граждани, включително правото да членуват в законни политически партии.
7. Затова Асамблеята препоръчва на Съвета на министрите да призове правителствата на страните-членки:
 - i. да разрешат на военни и служители от въоръжените сили да се организират в представителни асоциации с право да преговарят по проблеми, отнасящи се до заплатите и условията на наемане;
 - ii. да вдигнат настоящите ненужни ограничения за членовете на въоръжените сили върху правото на асоцииране;
 - iii. да разрешат на военни и служители от въоръжените сили да членуват в законни политически партии;
 - iv. да включат тези права във военните правилници и устави на страните-членки;
 - v. да проучат възможността за създаване на омбудсман, към който военнослужещите може да се обърнат в случай на трудови или други служебни спорове.
8. Асамблеята също така призовава Съвета на министрите да проучи възможността да преразгледа текста на ревизираната Европейска Социална Харта чрез коригиране на нейния член 5, който да гласи: „С оглед на осигуряване или повишаване на свободата на работниците и работодателите да формират местни, национални и международни организации за защита на своите икономически и социални интереси и да се присъединяват към тях, страните се ангажират националните закони и тяхното прилагане да не ограничават тази свобода. Степента, в която предвидените в този член гаранции се прилагат към полицията и членовете на въоръжените сили, се определя от националните закони и наредби.“

Препоръка 1572 (2002)

Парламентарна Асамблея на Съвета на Европа, 3 септември 2002 г.

Повишаване на образованието по ключови ценности и норми

Образованието на военнослужещите трябва да е насочено към създаване на професионалисти, които са посветени на и подготвени за изпълнението на своите задачи. Образованието трябва да е политически неутрално и да не включва по никакъв начин политическа идеология и елементи на пропаганда. То трябва да включва курсове по демокрация и човешки права, по конституционно, международно и хуманитарно право. Осигуряването на образование и подготовка по международното хуманитарно право и международните закони за правата на човека е особено важно за повишаване на демократичните ценности в сектора за сигурност. За да се запознаят с международното хуманитарно право, депутатите могат да поръчат копие от Наръчника за парламентаристи "Спазване на международното хуманитарно право", издаден през 1999 г. от Интерпарламентарния съюз и Международния комитет на Червения кръст (Наръчник №1). Международният комитет на Червения кръст и Офиса на Върховния комисар по правата на човека към ООН осигуряват техническа помощ на държавите, желаещи да повишат своя капацитет за осигуряване спазването на международното хуманитарно право и международните закони за човешки права.

Осигуряване на политически неутралитет и неактивно участие

Службите за сигурност са политически неутрални и, следователно, на политическите партии не е разрешено да провеждат кампании в поделенията. Докато в някои страни на действащите военнослужещи е позволено да членуват в политически партии, в други страни, особено в пост-комунистическите страни, не се допуска военните да членуват в партии. Например в Полша е забранено служещи в Министерството на вътрешните работи—в разузнаването и полицията—да членуват в политически партии. В други страни като Холандия и Германия действащи военнослужещи могат да са членове на местни и регионални събрания.

Службите за сигурност като огледало на обществото

По принцип, всички длъжности в службите за сигурност трябва да са отворени за всички граждани без оглед на пол, политическа принадлежност, класа, раса или религия. "Най-добрият гражданин за най-доброто място" трябва да е главният критерий за подбор. Много държави разбират, че личният състав на службите за сигурност, особено на полицията и на въоръжените сили, трябва да е огледало на обществото като цяло. Тези държави прилагат специфични политики, за да окуражат представители на обществени групи, които не са достатъчно представени в службите за сигурност, да кандидатстват за работа.

Легализиране на неподчинението на незаконни и оскърбителни заповеди

Статутът, обхватът, действието, взаимодействието, поставянето на задачи, отчитането, задълженията и контролът на всички служби за сигурност се регулират чрез закон. Службите за сигурност нямат правомощия извън тези, дефинирани в закон. По отношение на военните, специфични закони като Закон за военнослужещите или Военно-наказателен кодекс определят границите на заповедите, на които войниците са длъжни да се подчиняват. В много страни

законите задължават командира да съблюдава законността при всяко издаване на заповед, като по този начин ограничават неговите правомощия. Следователно, военнослужещите са длъжни да не се подчиняват на незаконни (криминални) заповеди. Никой не може да оправдае своите действия чрез позоваване на заповед да извърши престъпление. Освен това, военнослужещите не са задължени да изпълнят заповед, ако тя не се отнася до преките им задължения или накърнява човешкото достойнство. Това означава, че военнослужещите винаги са лично отговорни за своите действия, дори и когато са действали по заповед от висшестоящите.

Висшето военно ръководство трябва да бъде поощрено да даде пример и да направи обществено достояние факта, че противоконституционни, недемократични и неморални заповеди или действия на военните не са разрешени. Това е особено важно за въоръжените сили на държави, които са изпитали военна диктатура. Така например, след като Аржентина се върна към демокрацията, висши генерали от Аржентинската армия декларираха, че "целта не оправдава средствата" и "всеки, който издава неморални заповеди и този, който се подчинява на неморални заповеди, нарушава закона". Правейки това изявление, висшето ръководство изясни, че всеки военнослужещ е лично отговорен за престъпления и наказуеми постъпки и не би могъл да се аргументира с подчинението на (незаконни) заповеди от страна на висшестоящите командири.

Свързан с темата е въпросът за предотвратяване и борбата с безнаказаността. Трябва да има увереност, че всяко неприемливо професионално поведение и всяко нарушаване на международното хуманитарно право и човешки права се наказват от компетентните административни и съдебни органи.

Установяване на критерии за висши назначения

Правителството или министъра на отбраната назначават на висши длъжности в сектора за сигурност, като командващ въоръжените сили или началник на разузнавателната служба. В някои страни тези назначения са обект на парламентарен дебат и/или одобрение. Въпреки че висшите служители се назначават от цивилното политическо ръководство, най-важни в процеса на селекция са критериите за професионализъм.

Граждански лица във висшето управление на сигурността

Последно, но не маловажно от гледна точка на доброто управление, е да има граждански лица във висшето ръководство на службите за сигурност и въоръжените сили. Основна причина е съответният министър да получава съвети не само от военни, но и от цивилни лица, за да се балансира процеса на взимане на решения.

Професионализъм

Професионализмът се гради на основата на практики, регулации и политики. Военнослужещите трябва да сътрудничат с готовност на държавните институции и да спазват Конституцията, да бъдат посветени на обществената служба, да изпълняват своите задължения ефикасно и ефективно, да не злоупотребяват с власт и да не използват нецелесъобразно обществените

ресурси. Важно е професионалната етика да се характеризира с доброволност, а не с принуда. Доброволно съгласие означава военнослужещите да имат положителна нагласа в поддръжка на Конституцията и държавните институции, защото са възприели демократичните ценности на своето общество.

Много страни са възприели Кодекс на поведение, регулиращ поведението на военнослужещите. Пример за професионалната етика във въоръжените сили на Германия е описан в Каре № 64.

Каре № 64

Ръководство и гражданско образование във въоръжените сили на Германия: принципите на „Innere Führung“

„(...) При дебатите за основаването на Бундесвера след Втората световна война, концепцията за Innere Führung (морално ръководство и гражданско образование) е възприета като начин за реформиране на въоръжените сили чрез съзнателно изоставяне на традициите. (...) Общоприето е, че принципите на Innere Führung дават основните насоки за вътрешната организация на Бундесвера от една страна и за интегрирането на Бундесвера в обществото от друга.

(...) Вътрешното управление служи за намаляване до приемливо ниво на всички напрежения или конфликти, възникващи между личните права и свободи на военнослужещите като граждани и изискванията на техните задължения като военни. Поведението на висшите офицери като ръководители трябва да е пропито от уважение към човешкото достойнство – основата на нашия конституционен ред (...).

Освен това, целта е да се благоприятства интегрирането на Бундесвера като институция и на всички военнослужещи като отделни граждани в държавата и обществото. (...) Задачата е да се разсеят всички тревоги, че Бундесвера би могъл да се превърне в „държава в държавата“ – присъща опасност за всички въоръжени сили (...).

Целите на вътрешното управление са:

- ▷ Да накара военнослужещите да осъзнаят напълно политическата и законова база на Бундесвера, както и целта и значението на тяхната военна мисия;
- ▷ Да насърчи интеграцията на Бундесвера и на военнослужещите в държавата и обществото и да създаде по-добра обществена осведоменост и разбиране на тяхната мисия;
- ▷ Да повиши готовността на военнослужещите да изпълняват добросъвестно своите задължения и да поддържат дисциплина и кохезия във въоръжените сили;
- ▷ Да осигури вътрешна организация на въоръжените сили на базата на уважение към човешкото достойнство, спазване на конституционния и законов ред и поддръжка на ефективното изпълнение на мисията на въоръжените сили.

Действителната същност и цели на вътрешното управление във всекидневния войсков живот са установени в поредица от закони, заповеди и военни устави. (...)“

Източник: Уебсайт на Федералния Парламент на Германия, www.bundestag.de

На международно ниво съществуват два Кодекса на поведение, които задават препоръчителна рамка за оценка на професионализма на военнослужещите в демократични общества. Първо, през 1979 г. Общото събрание на ООН одобри Международен кодекс за служителите на реда (вж. Каре № 65). Този кодекс е от общ характер и е приложим не само за униформените служители, но и за всички служители в агенции за налагане на закона.

Каре № 65

Кодекс на поведение на служителите на закона

Приет от Общото събрание с резолюция 34/169 от 17 декември 1979 г.

Член 1. Служителите на закона трябва по всяко време да изпълняват дълга, наложени им от закона, като служат на общността и защитават гражданите от незаконни действия в съответствие с високата степен на отговорност, изисквана от професията.

Член 2. При изпълнение на своите задължения служителите на закона трябва да уважават и защитават човешкото достойнство и да поддържат и утвърждават човешките права на всички граждани.

Член 3. Служителите на закона могат да използват сила, само когато е абсолютно необходимо, и в степен, необходима за изпълнение на техните задължения.

Член 4. Дела от поверителен характер в обхвата на служителите на закона трябва да се запазят в тайна, освен ако изпълнението на задълженията им или съдебни цели не налагат друго.

Член 5. Служителите на закона не могат да причиняват, да подстрекават или да толерират каквото и да е действие на мъчение или друго жестоко, нечовешко или унижително третиране и наказание. Те не могат да се позовават на заповеди на висшестоящи или на изключителни обстоятелства, като състояние на война, заплаха от война, заплаха за националната сигурност, вътрешна политическа нестабилност или друг критичен момент за обществото като оправдание за извършване на мъчение или друго жестоко, нечовешко или унижително третиране и наказание.

Член 6. Служителите на закона трябва да осигуряват пълна защита на здравето на задържаните, като предприемат незабавни действия, за да осигурят медицински грижи, когато това е необходимо.

Член 7. Служителите на закона не трябва да извършват каквото и да е действие на корупция. Те трябва строго да се противопоставят и да се борят с всички прояви на корупция.

Член 8. Служителите на закона трябва да спазват закона и настоящия Кодекс. Доколкото им позволяват способностите, те трябва да предотвратяват и строго да се противопоставят на всяко насилие. Служители на закона, които имат причина да вярват, че е налице или предстои нарушение на настоящия Кодекс, трябва да информират за случая висшестоящите власти. Когато е необходимо, те трябва да информират други подходящи органи, които имат законно установена власт да оценяват и да прилагат корективни мерки.

Забележка: Всеки член от този Кодекс включва обяснения, които не са възпроизведени тук.
За пълния документ вж. www.UN.org.

Вторият кодекс е Кодекса на поведение по политико-военните аспекти на сигурността (Каре № 66), приет от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ). Той е за служещите от всички организации на сектора за сигурност и дава насоки за личния състав на въоръжените сили. Той постановява, че служещите трябва да останат верни на принципите на законност, демократичност и неутралитет, да спазват правата на човека в съответствие с международното хуманитарно право. Кодексът изтъква, че военнослужещите могат да бъдат държани лично отговорни за нарушаване на хуманитарните закони. Той третира и въпроси, които обикновено се считат за предмет на вътрешното законодателство. Затова Кодексът се счита за важно

развитие в една област на влияние на държавата, която досега е била грижливо пазена. След като държавите-членки на ОССЕ подписаха Кодекса на поведение през 1994 г., те продължиха да развиват нормите за наемане, образование, подготовка и командване на войските. Тези въпроси се свързват с един важен елемент от Кодекса на поведение, който гласи, че по-нататъшната професионализация на въоръжените сили трябва да се подчинява на адекватен демократичен контрол над въоръжените сили.

Карте № 66

Основни моменти от Кодекса на поведение по политико-военните аспекти на сигурността, ОССЕ, 1994 г.

- ▷ Широка концепция за вътрешните сили, включващи разузнавателни служби, паравоенни формирования и полиция. Тази концепция потвърждава задължението на държавата да държи тези сили под ефективен демократичен контрол чрез демократични легитимни органи (параграфи 20 и 21);
- ▷ Законодателно одобряване на бюджета за отбрана и поощряване на въздържането в разходите за отбрана. Прозрачност и обществен достъп до информацията за въоръжените сили (параграф 22);
- ▷ Политически неутралитет на въоръжените сили (параграф 23);
- ▷ Личният състав на въоръжените отговаря персонално за нарушения на международното хуманитарно право (параграф 31);
- ▷ В мирно и военно време въоръжените сили се ръководят, тренират, окомплектоват с личен състав и с техника в съответствие с изискванията на международните закони (параграф 34);
- ▷ Прибягването до сила при изпълнение на мисии по вътрешната сигурност трябва да е съизмеримо с реалните нужди. Въоръжените сили се задължават да избягват нараняване на цивилни и причиняване на материални щети (параграф 36);
- ▷ Използването на въоръжените сили не може да ограничава мирното и законно упражняване от гражданите на техните човешки и граждански права или да ги лишава от тяхната национална, религиозна, културна, езикова или етническа идентичност (параграф 37).

Източник: Кодекс на поведение на ОССЕ, Раздели VII и VIII.

Вж. уебсайта на ОССЕ: www.osce.org и уебсайта на Кодекс на поведение на ОССЕ: <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm> # Anchor_COD_65130

Военно правосъдие

Изискванията за военна дисциплина се основават на няколко условия, произтичащи от уникалния характер на военната мисия. Например военната общност има различна перспектива за криминално поведение от тази на гражданската общност. Цивилният не е подложен на криминално обвинение, ако избяга от работата, на която е назначен, или не успее да изпълни точно възложената работа. Работодателят може да уволни работника за лошо изпълнение или да откаже да му даде препоръки за друго назначение, но няма право да се обърне към съда за криминално деяние. От друга страна, военнослужещият се подлага на криминално обвинение при напускане на поста или неизпълнение на възложена задача в съответствие със специфични стандарти и изисквания. Такова поведение представлява не само нарушение на

дълга, но и излага на опасност сигурността на други военнослужещи. Други примери на специфични военни престъпления са постъпване на военна служба с измама, дезертиране, отсъствие без разрешен отпуск, неуважение към висшестоящ офицер, участие в бунт, оказване на помощ на врага, заспиване на пост.

Ключов е въпросът кои престъпления трябва да се разглеждат от военното правосъдие и кои – от гражданското. По принцип, военните съдилища трябва да се използват в ограничени случаи и правораздаването в гражданските съдилища трябва да преобладава колкото е възможно повече. Военното правораздаване трябва да е ограничено за тези престъпления, които са извършени при изпълнение на функционалните задълженията от военнослужещите, а военно-наказателният кодекс трябва да се припокрива с гражданския колкото се може по-малко.

Важно е да се подчертае, че в повечето държави военните съдилища не са част от съдебната система, а са административни съдилища в системата на въоръжените сили и част от изпълнителната власт. Това означава, че военните съдии често не се назначават при съблюдаване на конституционните условия и изисквания, валидни за гражданските съдии. Съществено е да се има предвид, че във всички случаи военните съдилища трябва да се наблюдават от органите на правосъдието. В много държави това се прави чрез създаване на граждански апелативни съдилища като апелативни инстанции за военното правосъдие.

Какво можете да направите като парламентарист

Уверете се, че:

1. Военнослужещите полагат клетва за вярност пред Конституцията, законността и държавните институции, а не пред отделни личности.
2. Обучението в ключови ценности и норми на демокрацията, граждански права и хуманитарно право се развива като стандартна част от военната подготовка.
3. Офицерите нямат право да са членове на парламента.
4. Изборът на нови войници и офицери се основава на критерии за професионализъм.
5. Задължението на военнослужещите да не се подчиняват на незаконни (криминални) и оскърбителни заповеди се определя чрез закон.
6. Военният професионализъм се характеризира с доброволно съобразяване с нормите, подкрепено от подходящ кодекс на поведение.
7. Компетентността на военното правосъдие е ограничена и решенията на военните съдилища винаги могат да бъдат разглеждани пред апелативните граждански съдилища.



8. Службите за сигурност са отговорни – съгласно закона и на практика – пред всеки от основните елементи на държавата (вж. по-горе в същата глава за личната отговорност на служителите). Вътрешните механизми за отчетност са установени със закон, позволяващ вътрешен преглед на предполагаемо лошо управление и обществени жалби и предвиждащ наказания за отговорните лица. Трябва да се наблюдава дали тези механизми се прилагат и дали са ефективни. Парламентът трябва да изисква независимо разследване и да се увери, че е потърсена сметка от заподозрените.

Граждански права на служителите

- ▷ Ограничаване чрез закон на гражданските права на служителите за да се осигури (военна) готовност и политически неутралитет на службите.
- ▷ Да се има предвид, че всяко ограничаване на гражданските права трябва да е свързано пряко с уникалния характер и задачи на службите за сигурност, т.е. с монопола върху използването на сила.
- ▷ Ограничаването на гражданските права трябва да се компенсира по ефикасен начин, за да бъде възстановена справедливостта.

Подчинение

- ▷ Осигурете чрез закон задължение на военнослужещите, включително войниците, да не се подчиняват на незаконни и неморални заповеди и на заповеди, които противоречат на международните закони за правата на човека и нормите на хуманитарното право.
- ▷ Уверете се, че това задължение се изпълнява чрез дисциплинарната система в службите за сигурност.

Злоупотреби и корупция

- ▷ Действайте бързо в случаи на скандали или ексцесии, например корупция или насилие, в службите за сигурност.
- ▷ Уверете се, че е проведено адекватно и задълбочено разследване и, ако е необходимо, компетентните органи са наложили решителни санкции, които са приложени без отлагане.
- ▷ Гласувайте законодателство, което забранява военнослужещи и личен състав от другите служби за сигурност да бъдат назначавани на друга работа или да бъдат въвлечени в комерсиална дейност индивидуално или като група/организация.

Управление на човешките ресурси в сектора за сигурност

Службата във въоръжените сили е дейност със специфични особености като физически риск, редовно преместване от един гарнизон в друг, често далеч от семейството. Парламентът трябва да е информиран, че да си военен “не е просто друга работа”. Прецизното управление на човешките ресурси – включително подходящо назначаване, подбор, окомплектоване, възнаграждение, образование и система за стимулиране – е критично за развитието на професионален сектор за сигурност, който спазва демократичните принципи и уважава правилата на закона и върховната власт на гражданите.

Парламентите трябва да наблюдават създаването и поддържането на професионален сектор за сигурност. Те трябва да осигурят разработването и прилагането на планове за управление на човешките ресурси, които водят до наличие на демократична и професионална работна сила. Те трябва допълнително да наблюдават дали държавата се държи като справедлив работодател към служителите по отношение на заплатата, условията на труд, допълнителните плащания за издръжка, пенсии и т.н.

Капе № 67

Управлението на човешките ресурси: фокус за парламентаристите

Депутатите трябва да са информирани по следните въпроси от правителствените предложения, свързани с управлението на човешките ресурси в службите за сигурност.

Въпроси от областта на общата политика

- ▷ Парламентът утвърждава ли политиката за управление на човешките ресурси в службите за сигурност като част от предложения едногодишен бюджет или в отделен документ?
- ▷ Реалистични и постижими ли са политиката за управление на човешките ресурси и структурата на силите от гледна точка на бюджета и националната икономика?

Численост и общи условия

- ▷ Парламентът определя максимален брой на служителите във въоръжените сили, полицията и разузнавателните служби?
- ▷ Парламентаристите решават ли какви да са таваните в числеността за всяко звание?
- ▷ Достъпни ли са за обществото всички аспекти на политиката в управлението на човешките ресурси?
- ▷ Парламентаристите получават ли цялата информация, свързана със службите за сигурност: обща численост по звания, заплати, функции, свободни работни места?



- ▷ Политиката за реформи на сектора за сигурност обхваща ли социалните последици от съкращения на служещи?

Наемане и подбор

- ▷ Длъжностите открити ли са за всеки гражданин, включително жени, ако това е установено със закон?
- ▷ Прилага ли се отворена система за назначаване в службите за сигурност (за разлика от затворената система, при която само представители на специфични обществени сегменти могат да кандидатстват за определена длъжност)?
- ▷ Прилагат ли се критерии за професионализъм при подбор на кандидатите?
- ▷ Има ли много вакантни длъжности в службите за сигурност?
- ▷ Високо ли е нивото на отпадане след първоначалния подбор?

Окомплектоване с личен състав

- ▷ Водещ ли е принципът за назначаване и повишаване на служители на базата на заслуги и качества, доказани в практиката?
- ▷ Внедрена ли е професионална система за периодична атестация?
- ▷ Прозрачна, обективна и справедлива ли е системата за оценка?
- ▷ Осигуряват ли службите за сигурност атрактивни и мотивиращи възможности за кариера на своите служители?
- ▷ Забранено ли е на служещите да имат друга платена работа?
- ▷ Водещите командири имат ли в своята кариера служба в частите и зад граница в мисии по опазване на мира?
- ▷ Министърът на отбраната (или други министри) консултира ли парламента или съответната парламентарна комисия в случай на висши назначения, например на главнокомандващ?

Възнаграждение

- ▷ Достатъчно високи ли са заплатите на служещите в сравнение с другите професии за да позволят на службите за сигурност да се конкурират с частните компании на пазара на труда?
- ▷ Изплащат ли се заплатите навреме?
- ▷ Награждават ли се служещите на базата на заслуги и качества?
- ▷ Реалното изпълнение на задачите от служещите влияе ли на тяхното заплащане?
- ▷ Системата на заплащане прозрачна ли е за ползващите я и за обществото като цяло?
- ▷ Какво е отношението към системата на уволнение и пенсиониране?
- ▷ Удовлетворителна ли е пенсионната схема в сравнение с заплатите и ползите на служещите? Какво губят и какво печелят служещите, когато се пенсионираат?

Какво можете да направите като парламентарист

Задачи и численост в сектора за сигурност

- ▷ Уверете се, че задачите, поставени пред въоръжените сили, а така също и тяхната численост, съответстват на ресурсите на националната икономика.

Възнаграждение на работната сила в сектора за сигурност

- ▷ Уверете се, че заплатите на служещите могат да бъдат поддържани икономически, като в същото време са конкурентни на пазара на труда (доколкото е възможно) и са достатъчни, за да осигурят нормален живот.
- ▷ Уверете се, че заплатите се изплащат редовно.
- ▷ Имайте предвид, че неадекватните заплати може да направят службите за сигурност непривлекателни и да обезкуражат квалифицирани млади хора, които са потенциални служещи.
- ▷ Имайте предвид, че в определена среда неадекватното ниво на заплатите и/или нередовното им изплащане могат да подтикнат личния състав на службите за сигурност към корупционни действия или дори изнудване и насилие.
- ▷ Финансовите предимства и привилегии на служещите и техните лидери не трябва да създават "корпоративни интереси" и да окуражават службите за сигурност да търсят поддръжката на политическата власт. Привилегиите на служещите трябва да са достойни на обществото и да се балансират с финансовите предимства и привилегии, предлагани на другите правителствени служители. Привилегиите трябва да са в съответствие с уникалните условия и рисковата служба в сектора за сигурност.
- ▷ Уверете се, че се прилага удовлетворителна схема за пенсиониране.

Наборна служба и отказ по морални съображения

Конституциите на почти всички държави дефинират отбраната като дълг и морална отговорност на всеки гражданин. В някои държави този дълг е обявен за задължителен със закон и се изпълнява чрез военна служба с цел всеки гражданин да бъде подготвен да служи във въоръжените сили, когато правителството счете за необходимо. Наборната, задължителна военна служба за всеки гражданин (в повечето случаи – за всички мъже) често се залага в конституцията и се развива в закон, който регламентира:

- ✓ Кой граждани подлежат на задължителна военна служба;
- ✓ Продължителност на службата;
- ✓ Уреждане на отлагането/освобождаването от служба;
- ✓ Процедури на набиране;
- ✓ Санкции за избягване на служба, и
- ✓ Минимална и максимална възраст.

Освен това, повечето държави включват в закона правото на отказ да се носи оръжие, т.е. отказ по морални съображения, и избор на алтернативна служба.

Полезност и привлекателност на наборната служба

Много държави продължават да поддържат наборна армия. Една от важните причини за това е, че те разглеждат наборната служба като ценен елемент на демокрацията и на националната култура. Все пак днес наборната служба е оспорвана в страни по целия свят. Под въпрос се поставят полезността и привлекателността на наборната служба в модерната армия при новия характер на въоръжените конфликти. Няколко държави вече са премахнали или имат намерение да премахнат наборната служба в близко бъдеще. Дори Франция—страната, “изобретила” наборната служба в модерната история—я премахна през 2001 г. Някои предсказват края на масовата армия и замяната ѝ с изцяло доброволни сили, които са малки, високо технологични и мобилни.

Карте № 68

Военната служба по света

Дългът за военна служба: в повечето държави възрастта за начало на военна служба е 18 години, но в някои държави е 16, 17, 19 или 20 години. В наши дни няколко страни приемат жени на военна служба.

Продължителност на военна служба: обикновено варира от 6 месеца до три години.



Отказ по морални съображения и алтернативна служба: около половината от всички държави приемат случаи на отказ по морални съображения и прилагат алтернативна служба.

В повечето случаи, наказанието за отказ от военна служба е затвор.

Източник: Доклад на Генералния секретар, изготвен в изпълнение на резолюция 1995/83 на Комисията по правата на човека, ООН, 1997. E/CN.4/1997/99

Положителни и отрицателни аспекти на наборната служба

Когато анализират положителните и отрицателни аспекти на наборната служба, народните представители могат да имат предвид следното.

Защо да поддържаме наборната служба?

Дават се следните аргументи в полза на наборната служба:

- ✓ Наборната военна служба често се свързва с идеята за демокрация, защото това е законно задължение и морална отговорност за всеки гражданин (в повечето случаи – за всички мъже). Наборната военна служба поставя всички, за които тя се отнася, на равна основа. Всички имат задължението да служат независимо от класа, раса или религиозна принадлежност; в някои страни също и независимо от пола, тъй като наборната служба е задължителна и за жени.
- ✓ Войниците на наборна служба също са граждани в униформа и тяхното присъствие предпазва въоръжените сили да не се превърнат в "държава в държавата". По този начин наборната служба може да се разглежда като демократична връзка между обществото и въоръжените сили.
- ✓ Като цяло, наборните армии са по-евтини от изцяло доброволните армии, тъй като заплатите на наборните войници са много по-ниски от заплатите на доброволните войници.
- ✓ Наборната служба събира хора от всички слоеве и сфери на обществото. Така наборните войници внасят във въоръжените сили разнообразие от образователен ценз и трудов опит – от счетоводител и инженер до водопроводчик или фермер. Въоръжените сили могат да използват това образование, квалификация и трудов опит много добре, включително и по време на мирни мисии (в случаи на участие на наборни войници), в които въоръжените сили допринасят за следконфликтно възстановяване на инфраструктурата и институциите.

Защо да прекратим наборната служба?

Международно изследване откри следните принципни причини за края на масовите армии и, следователно, за края на системата на задължителна военна служба:

- ✓ През последните 25 години, и особено след края на Студената война, въоръжените сили на много държави бяха свити. Това доведе до намаляване на частта наборници, които служат в армията. На свой ред това понякога води до неудовлетвореност в обществото, поради несправедливото разпределение на тежестта на наборната служба. Така

например, държавите от Евроатлантическата зона значително редуцираха своите армии. Страните от Африка и Азия изглежда по-малко се възползват от мирните дивиденди на края на Студената война за да намалят своите армии.

- ✓ Въоръжените сили стават все повече професионални и зависими от модерните технологии. Често е необходима сериозна подготовка, преди войниците да могат да управляват сложни, модерни оръжейни системи. Тъй като обикновено наборните войници не служат достатъчно дълго, за да се овладеят тези системи, армиите все повече разчитат на доброволни войници.
- ✓ Мисиите за поддържане на мира изискват не само основни военни умения, но и други умения, например умение за водене на преговори. Много наборни войници служат твърде кратко, за да придобият нивото на умения и опит, необходимо за изпълнение на сложни операции по поддържане на мира в следконфликтни общества.
- ✓ В някои държави Конституцията ограничава използването на наборни войници до отбраната на националната територия и обявява извън закона изпращането на наборни войници зад граница.

Капе № 69

Издевателства над наборните войници

Във военната служба често съществува неформална йерархия между млади и стари наборни войници. Тази неформална йерархия е важна, защото по-старите войници учат по-младите на правилата и традициите в армията. Това допринася за социалната функция на военната служба. В много случаи, обаче, по-старите войници злоупотребяват с неформалната йерархия за свои частни интереси, като принуждават по-младите да поемат допълнителни задължения или издевателстват над тях. Ако офицерите не контролират достатъчно тази неформална йерархия, тя може да излезе изцяло извън контрол. В резултат се създават ситуации, в които по-младите войници са изправени пред издевателства, физическо насилие и заплахи. Съгласно Европейския съвет на организацията на наборните войници (ЕССО), издевателството е един от главните проблеми за младите войници, като понякога може да причини общи наранявания, последвани от дълготрайно увреждане и дори смърт или самоубийство. С цел защита на наборните войници и репутацията на военната служба, издевателствата трябва да бъдат предотвратявани чрез прилагане на стриктен контрол от страна на офицерите. Освен това, институциите за вътрешен и външен контрол трябва да преследват крайните случаи и да възстановяват правилата на закона във военната служба.

Източник: Илона Кис, Права на наборните войници в мирно време, 2001 г. (www.dcaf.ch) и ЕССО (вж. Черната книга за правата на наборните войници в Централна и Източна Европа, 1996, <http://www.xs4all.nl/~ecco/>).

Отказ по морални съображения и алтернативна служба

Някои хора изразяват съмнения относно техния дълг в защита родината на основата на морални императиви, например религиозни заповеди ("не убивай"), или лични убеждения ("не на насилието"). Като следствие, не е нещо

необикновено тези хора да понесат сурово наказание, включително углавно наказание за неподчинение на заповеди на държавното ръководство.

През втората половина на миналия век възникна и бе широко възприета идеята за право на отказ от служба във въоръжените сили и отказ от носене на оръжие. В много страни тя дори е закрепена със закон. Тази тенденция съвпада с края на задължителната военна служба в определени държави (Великобритания, Германия, Ирландия, Холандия, Белгия, Люксембург, Франция, Испания, Италия и Португалия).

Изразяващите отказ по морални съображения могат да бъдат определени като хора, които се противопоставят на носенето на оръжие и възразяват срещу каквото и да е вид военна подготовка и служба. Въпреки че възразяващите заемат позиция на базата на своята съвест, те могат да имат разнообразни религиозни, философски или политически причини за своите вярвания.

Парламентарно решение

След като случаите на отказ по морални съображения се превърнаха в обикновено явление, парламентаристите на някои държави решиха да установят със закон при какви обстоятелства гражданите, които са призовани на наборна служба, могат да избегнат това задължение. Такъв е случаят със САЩ, всички държави от Западна Европа и Гърция, която през 1997 г. последна призна статута на изразяващите отказ по морални съображения.

В държавите, които не признават отказ по морални съображения, отказващите се от служба по морални съображения са подложени на преследване на основата на обвинения в дезертиране и държавна измяна – две престъпления, които обикновено водят до много строги наказания. В други държави съществува специална наказателна категория ("твърдо неподчинение"), която обикновено се разглежда във военните устави.

Кой и на каква основа решава дали отказа е по морални съображения?

Процедурата за класифициране на отказ по морални съображения обикновено включва обяснение за това, как човек е достигнал до своите убеждения, за начина, по който тези убеждения са повлияли на живота му, и как тези убеждения влизат в разрез с изискванията на военната служба. При набиране на войници решенията дали да се приеме отказ по морални съображения се вземат от комисия, подчинена на Министерството по труда (Швейцария, България), от Министерството на вътрешните работи (Словения) или от Министерството на правосъдието (Хърватска).

Отказът по морални съображения като човешко право

През април 2000 г., следвайки принципите в резолюция 1998/77, Комисията по правата на човека към ООН без гласуване прие резолюция 2000/34,

признаваща правото на всеки да възрази срещу военната служба на основата на своята съвест. Това се счита за законно упражняване на правото на свобода на мисълта, съвестта и религията, описано във Всеобщата декларация за правата на човека и в Международния пакт за граждански и политически права. През 1993 г. Комисията по правата на човека към ООН прие, че отказът по морални съображения е право, произтичащо от член 18 на Пакта “така, както задължението да се използва смъртоносна сила може сериозно да противоречи на свободата на съвестта и на правото на личността да изповядва своята религия или убеждение”. Комисията заяви още, че “когато това право е признато от закона или практиката, не трябва да има разграничение между изразяващите отказ по морални съображения на базата на техните лични убеждения; по същия начин не трябва да има дискриминация срещу изразяващите отказ по морални съображения заради неизпълнение на военната служба”.

Капе № 70

Резолюция 1998/77 на Комисията по правата на човека към ООН: отказ от военна служба по морални съображения

Комисията, (...)

Отчитайки признатото във Всеобщата декларация за правата на човека и в Международния пакт за граждански и политически права право на всеки на живот, свобода и лична неприкосновеност, а така също и право на свобода на мисълта, съвестта и религията и правото да не бъде дискриминиран заради тях, (...)

Признавайки, че отказът от изпълнение на военна служба по морални съображения произтича от принципите и причините на съвестта, включително дълбоки убеждения, възникващи от религиозни, морални, етични, хуманитарни или подобни мотиви, (...)

1. Привлича вниманието към правото на всеки да изрази отказ от изпълнение на военна служба по морални съображения като законно упражняване на правото на свобода на мисълта, съвестта и религията, както е установено в член 18 на Всеобщата декларация за правата на човека и в член 18 на Международния пакт за граждански и политически права.
2. Приветства факта, че някои държави са приели правото на отказ по морални съображения за валидно без проучване.
3. Призовава държави, които нямат такава система, да създадат независими и безпристрастни органи за вземане на решение със задачата да определят дали правото на отказ по морални съображения наистина е спазено във всеки конкретен случай, вземайки предвид изискванията да няма дискриминация срещу изразяващите отказ по морални съображения на базата на техните специфични убеждения.
4. Напомня на държави със задължителна военна служба, където такава възможност все още не е дадена, за препоръката да бъдат осигурени на всички, изразяващи отказ по морални съображения, различни форми на алтернативна служба, която е в съответствие с причините за отказ по морални съображения, има небоен или граждански характер, изпълнява се в интерес на обществото и не е с наказателен характер.
5. Подчертава, че държавите трябва да предприемат необходимите мерки, за да се въздържат от лишаване от свобода поради отказ по морални съображения, както и от повторно наказание за отказ от военна служба, и припомня, че никой не трябва да бъде отговорен или да бъде наказван отново за нарушение, за което той вече е бил признат за виновен или оправдан съгласно закона или наказателната процедура на всяка държава (...).

Резолюция 1998/77, Комисия по правата на човека към ООН.

Алтернативна служба

Повечето държави, които признават отказ по морални съображения, осигуряват чрез закон изпълнение на национална служба като алтернатива на военната служба. Тази алтернативна служба може да приеме две основни форми:

- ✓ Служба във въоръжените сили без носене на оръжие;
- ✓ Работа за общественото благоденствие в институции като болници, детски градини, организации за инвалиди и др., а понякога и в неправителствени или междуправителствени организации.

Алтернативната служба обикновено е по-дълга от наборната военна служба. Например във Франция алтернативната служба е била 20 месеца, докато военната служба е била само 10 месеца; в Австрия алтернативната служба е 12 месеца, докато военната служба е само 7 месеца; в България алтернативната служба е 24 месеца, докато военната служба е между 6 и 9 месеца.

Капе № 71

Алтернативна служба в Швейцария

Швейцария е една от малкото държави в Западна Европа, която все още поддържа наборна военна служба, регламентирана в Конституцията (член 59.1), Закона за военната организация от 1995 г. и Закона за военната служба от 1995 г. Прилага се за всички мъже на възраст между 20 и 42 години, а за по-високи звания и до 55 години. Военната служба е с 4-месечен първоначален период, плюс три седмици на всеки две години и ежегодни стрелби.

Законът за Алтернативната служба от 1996 г. признава правото на отказ по морални съображения по етични, морално-философски и религиозни причини. Министерството на индустрията и труда получава заявления на кандидати, които се оценяват от тричленна Комисия. Членовете на Комисията са избрани и наети измежду 120 души чрез обяви във вестниците. Около 5 % от лицата на възраст за наборна служба са регистрирани като изразяващи отказ по морални съображения. Тези, чието право на отказ по морални съображения не е признато, но все още се съпротивляват на наборната служба, могат да получат 4 или 5 месеца затвор.

Изразяващите отказ по морални съображения трябва да изпълняват гражданска служба вместо военната. Гражданската служба се състои от 450 дни служба в която и да е държавна или частна организация, работеща в обществен интерес. Тя може да бъде изпълнена в болници, младежки центрове, изследователски институти към университетите, лесовъдни стопанства и т.н.

Източник: Европейско бюро за отказ по морални съображения (EBCO).

Какво можете да направите като парламентарист

Наборна или напълно професионална армия?

- ▷ Внимателно намерете баланса между всички за и против в конкретния национален контекст.
- ▷ В тази връзка имайте предвид дискусията в тази глава и оценете приложимостта ѝ при вашите национални особености.

Наборни войници, които са изложени на оскърбително или унизително отношение

- ▷ Действайте бързо при сведения наборен войник да е бил изложен на оскърбления, извращения или насилие.
- ▷ Уверете се, че е направено задълбочено разследване и, ако е необходимо, компетентните органи са наложили санкции, които са приложени без отлагане.
- ▷ Ако все още не съществува омбудсман по отбраната във вашата страна, обмислете и препоръчайте създаването на тази институция и упълномощаването ѝ да разглежда въпроси на оскърбително или унизително отношение към наборни войници.

Статут на отказ по морални съображения

- ▷ Проверете законния статут на отказващия военна служба по морални съображения във вашата страна и, ако е уместно, обмислете и предприемете действия за създаване на закон за дефиниране на отказ по морални съображения или за усъвършенстване на съществуващото законодателство.
- ▷ В този контекст се уверете, че можете да получите актуална информация за прилагания подход към проблема, за законовата и практическа ситуация в други държави.

Алтернативна служба

- ▷ Проверете дали алтернативната служба е установена със закон във вашата страна и, ако е уместно, обмислете и предприемете действия за създаване на закон за дефиниране на алтернативната служба или за усъвършенстване на съществуващото законодателство.
- ▷ В този контекст се уверете, че можете да получите актуална информация за прилагания подход към проблема, за законовата и практическа ситуация в други държави.

Раздел VIII

Материални ресурси:

Реализиране на ефективен
контрол върху трансфера и
доставките на оръжие

Доставки на оръжия и военно оборудване

Политиката за доставки на въоръжения трябва да произтича от “стратегически” планове и политики като Концепцията за национална сигурност или Националната военна стратегия. Всички искания за нова бойна техника или военно оборудване трябва да бъдат проверени, като се има предвид тяхното въздействие върху и значение за политиката на национална сигурност.

Стратегията за национална сигурност помага за постигането на стабилност в процеса на управление на отбраната и повишава прогнозируемостта при формиране на отбранителната политика в дългосрочен период. От съществено значение е съответствието между целите на националната отбранителна политика и ресурсите, заделени за отбранителния сектор, и да се поддържа баланс с общественото развитие.

Прозрачност на доставките на оръжие

Във всяка консолидирана демокрация, дейностите по утвърждаване на бюджета, най-общо, и снабдяването с оръжие, в частност, трябва да са прозрачни и да се отчитат пред обществото. От гледна точка на отчетността пред обществото, трябва да има рационална връзка между политиката, плановете, бюджетите и оръжейните доставки. Не навсякъде това е прието за даденост. За съжаление, в някои държави парламентът има ограничено влияние върху доставките на оръжие (ако изобщо има някакво влияние).

Когато се заделят средства или се оторизира доставка на оръжие, важно е парламентът да се увери в законността на операцията. От особена важност е парламентът да вземе предвид международните закони и договорености, които ограничават производството, търговията и използването на определени видове оръжия: Договора за неразпространение на оръжия за масово унищожение (1968), Конвенцията от Отава за забрана на използването, съхраняването, производството и трансфера на противопехотни мини и тяхното унищожение (1997), резолюциите на Съвета за сигурност на ООН.

Парламентаристите могат да срещнат трудности, когато се заемат с присъщата сложност на изчисленията на разходите за основно военно оборудване в дългосрочен период. Страните, възстановяващи се след конфликт, и развиващите се страни са особено уязвими за вътрешни и външни доставчици на оръжия, които като правило се интересуват от продажбата на своите продукти на възможно най-висока цена и не се съобразяват с изискванията за демократичен контрол.

По тези причини депутатите имат интерес от специални комисии или подкомисии по доставките на оръжие. Така те могат да повишат прозрачността

на процеса на доставки и да принудят изпълнителната власт да се отчита за съответните действия пред народа.

Проблем за парламентаристите създава нежеланието на правителствата да публикуват данни за притежаваните или нуждата от закупуване на основни конвенционални оръжия (самолети, бойни бронирани машини, артилерия, радары, ракети и бойни кораби). В голяма степен те не са склонни да разкриват пред обществото притежаването и трансфера на по-малки оръжия (с калибър до 100 мм), които са познати като малки оръжия и леко въоръжение.

В идеалния случай, когато стартира процесът на доставка на въоръжения, правителството ще работи заедно с парламента за да е уверено, че един амбициозен план за закупуване на оръжия няма да се превърне в финансово бреме за държавата в дългосрочен период. Програмите за придобиване на оръжие трябва да се разглеждат в контекста и на другите обществени приоритети. Следователно, не само отбранителните, но и други приоритети са валидни в процеса на вземане на решение. Парламентът трябва да оцени общественото въздействие и финансовата тежест на доставките на оръжие.

Капе № 72

Защо парламентаристите трябва да се интересуват от доставките на оръжие

- ▷ Става въпрос за средства на данъкоплатеца;
- ▷ Решенията относно оръжейните системи са не само въпрос на техническа експертиза и сигурност, но и за това, дали средствата трябва да бъдат похарчени за „оръжие или хляб“. Ако е решено средствата да се изразходват за оръжие, то тогава какво ще е оръжието, в какви количества и защо;
- ▷ Закупуването на оръжие не трябва да се превръща във финансова тежест за страната в краткосрочен и дългосрочен период (като се отчита цената на целия жизнен цикъл на оръжейната система);
- ▷ Парламентарният контрол трябва да балансира разходите за оръжия срещу нуждите на социалния сектор;
- ▷ Осигуряването на прозрачност на процеса на доставка на оръжия и отчетност пред парламента способства за избягване на корупция, загуби и злоупотреба с публични финанси;
- ▷ Парламентарният и обществен контрол може да доведе до намаляване на опасността от регионална надпревара във въоръжаването.

Специалните обстоятелства оправдават ли секретността?

Принципите на добро управление, и по-специално прозрачността, трябва да са водещи във всички аспекти на формиране на обществената политика, в това число по отношение на продажбата и придобиването на оръжия. Затова трябва да се преценява какви специални обстоятелства могат да превърнат процеса на вземане на решения по отбраната в изключение и да оправдаят необходимостта от секретност.

Указанията относно продажбата и доставката на оръжия трябва да се основават на принципите на прозрачност и отчетност пред обществото. Причините за

секретност в процеса на вземане на решения трябва да бъдат заявени изрично, независимо дали са продиктувани от интересите на получателя или на страните, предлагащи оръжия. Ако тези причини създават възможност за корупция при сключване на сделката, риска трябва да се идентифицират от двете страни, участващи в сделката, и да се предприемат мерки за предотвратяване на корупция.

Каре № 73

Слабата или неясна политика на оръжейни доставки, както и високата секретност на процеса могат да доведат до:

- ▷ Недостатъчно проучване на рационалността на доставката;
- ▷ Неефикасност на правителствените решения с вредни последици за националната и регионална сигурност;
- ▷ Безпокойство в съседните страни;
- ▷ Корупция при доставките на оръжия и при всички видове решения, свързани със закупуването на оръжие;
- ▷ Нанасяне на сериозна вреда на общественото доверие към въоръжените сили, които в резултат могат да бъдат дискредитирани.

Всеобхватен процес на вземане на решения за придобиване

В случаи на закупуване на големи оръжейни системи, процесът на вземане на решения трябва да идентифицира и интегрира методите, използвани в следните аспекти:

- ✓ Процес на оценка на заплахите;
- ✓ Дългосрочна концепция за изграждане на отбранителен потенциал;
- ✓ Идентифициране на съществените нужди от ново оборудване;
- ✓ Определяне на бюджета за доставка на оръжия;
- ✓ Процес на проверка на качеството на техническото осигуряване и експлоатацията след закупуване;
- ✓ Разходи за целия жизнен цикъл на експлоатация на системите, включително поддръжка и модернизация;
- ✓ Оценка на предложения за компенсации и офсет.

Въвеждането на процес на наблюдение и оценка на всички тези етапи от страна на парламента ще намали възможностите за загуби, измами или злоупотреби, допускани от системата за вземане на решения от изпълнителната власт. За да осъществяват ефективен контрол, парламентите трябва да изискват от правителствата да ги информира за всички етапи на процеса на придобиване на въоръжения. Нещо повече, парламентите трябва да са с правомощия да решават по всички договори за доставки. Парламентът на Холандия е един пример на законодателна власт, която наблюдава всички фази от процеса на вземане на решения за доставка на оръжия (Каре № 74).

Карте № 74

**Политиката на Холандия за доставки в областта на отбраната:
измерения на парламентарния контрол**

В Холандия има установена традиция и практика на строг парламентарен контрол върху доставките за отбраната. По принцип всяко решение за доставка, надвишаваща 25 млн. Евро (приблизително 30 милиона долара) трябва да се гласува в парламента. Средството за осъществяване на този контрол е т.н. процедура за аквизиция. Правителството (на практика - държавният секретар по отбраната, който отговаря за материалното осигуряване) изпраща писмо от тип А, В, С или D в зависимост от фазата на аквизиция. Без да навлизаме в подробности, различните фази обхващат основно дейностите от дефиниране на потребност от нова оръжейна система (или система, която да замести съществуваща система) до конкретно предложение за закупуване на системата X от производителя Y.

Парламентът може да влияе върху решенията във всяка фаза от процеса на аквизиция. Следователно, когато правителството дефинира необходимост от замяна или предложи закупуване на голямо количество оръжейни системи парламентът може да се противопостави или да коригира това решение. Окончателното решение за придобиване също може да бъде отменено или коригирано, въпреки че на практика това не се случва често. Намеренията на правителството в цялостния процес на реализиране на доставките се влияят от дебатите в парламента по посочените 4 типа писма (А, В, С и D).

За проекти, които надвишават 100 милиона Евро, е установена специална процедура, предвиждаща по-детайлна и постоянна отчетност пред парламента. Типичен пример за такава процедура е намерението на правителството на Холандия да участва във фазата на разработване на най-новото поколение бойни самолети JSF – американския наследник на F-16. Това важи и за други големи проекти, например за въздушно преносима бригада.

Като цяло ситуацията в Холандия се оценява като удовлетворителна. Водят се дискусии относно финансовия праг и целесъобразността от подробно парламентарно разглеждане на твърде техническия понякога процес. В тази връзка възникват въпроси за качеството и обективността на информацията, получавана от правителството, и за привлекателността на „контрааргументи“, предоставяни от независими изследователски организации. И накрая, често се дискутира ролята на индустрията и на различни лобита, както и техният достъп до членове на комисията по отбрана. Но в това отношение няма големи проблеми, да не говорим за скандали.

Източник: Ян Хукема, бивш член на Парламента на Холандия, 2002.

Какво можете да направите като парламентарист

Контрол на придобиването на оръжие

- ▷ Парламентарният контрол на доставките на оръжия трябва да бъде уреден със закон.
- ▷ Уверете се, че парламентарният контрол над сектора сигурност е всеобхватен и засяга всички аспекти на доставките, обръщайки специално внимание на:
 - Актуалните потребности на политиката за сигурност;
 - Регионалните политически последиствия от гледна точка на възможни негативни реакции, водещи до регионална надпревара във въоръжаването;



- Делът от бюджета (в краткосрочен и дългосрочен период); и
- Ефектите върху националната индустрия в частния и общественния сектор.

Прозрачност и отчетност при доставките на оръжие

- ▷ Уверете се, че парламентът има влияние върху процеса на придобиване на оръжия и военно оборудване.
- ▷ Изисквайте, когато е уместно, парламентът или негова компетентна комисия да бъдат информирани чрез подробен, актуален доклад относно притежаването и техническите качества на основни конвенционални оръжия (самолети, бойни бронирани машини, артилерия, радары, ракети и бойни кораби) и по-малки оръжия (с калибър до 100 мм), а така също и относно рационалността на закупуването на нови оръжия.
- ▷ Уверете се, че пред парламента е представена дългосрочна концепция за изграждането на отбранителни способности.
- ▷ Уверете се, че въпросите за секретността в сделките за доставка могат да се разглеждат и се разглеждат от парламента или негова компетентна комисия чрез установена със закон процедура, която осигурява отчетност и в същото време не разкрива поверителна информация.

Анализ на въздействието на доставките на оръжие

- ▷ Анализирайте съответствието на плана за доставки с политиката за сигурност.
- ▷ Уверете се, че парламентът проучва и оценява финансовата тежест на доставките на оръжие в сравнение с другите обществени нужди и социални приоритети, за да предотврати възникването на дисбаланс с въздействие върху развитието, икономическата и социална стабилност на страната.
- ▷ Използвайте парламентарната процедура, за да предотвратите твърде амбициозни решения за доставки на оръжие. Парламентите трябва да гарантират рационалност на плановете, за да не доведат до значително военно бреме за страната в дългосрочен план.

Одит на доставките

- ▷ Наблюдавайте съответствието между отбранителната политика и плановете, отбранителния бюджет и реалните разходи за оръжия и военно оборудване.
- ▷ Организирайте одит на полезността достатъчно време след доставката, като одитът обхваща поне три фази от жизнения цикъл на оръжейната система.

Парламентарна комисия по доставките

- ▷ Ако не съществува комисия или подкомисия по придобиване на оръжия, създайте такава комисия или подкомисия, като по този начин повишите важността на връзката между планирането на политиката, финансовото планиране и одит, отбранителната индустрия и дейностите по научни изследвания и технологично развитие.
- ▷ В тази връзка, изискайте и проучете информация, свързана с указания, процедури и резултати от дейността на подобни органи в други парламенти.
- ▷ Уверете се, че вашата парламентарна комисия може да получава и използва експертни съвети.

Търговия и трансфер на оръжие

Парламентът играе много важна роля в контрола на търговията с оръжие и оръжейния трансфер. Правилата и процедурите, регламентиращи търговията с оръжие, трябва да бъдат в синхрон с тези, установени в националния закон за обществени поръчки, закона за републиканския бюджет, финансовите закони и законите за уреждане на споровете. Водещи в политиката на оръжейна търговия и трансфер и тяхната законова уредба трябва да бъдат принципите на прозрачност и отчетност.

Карте № 75

Определение за оръжеен трансфер

Оръжейният трансфер като общо понятие покрива всички дейности, в които държавни или недържавни участници са ангажирани в продажби или придобиване на оръжия. Оръжейният трансфер включва търговия, покупка, продажба, доставка или дарение на оръжия.

Национална политика за търговия и трансфер на оръжие

Правителството трябва да разработи политика и законодателство за оръжейната търговия, които да предложени за одобрение от парламента. Политиката трябва да дефинира водещите принципи на търговията с конвенционално оръжие, отчитайки следното:

- ✓ Вносът и износът на конвенционални оръжия трябва да бъдат обект на контрол от съответна парламентарна комисия(и);
- ✓ Нормативната база на търговията с оръжие трябва да бъде в синхрон с принципите от устава на ООН, международното право, решения на ООН за оръжейно ембарго, както и икономически, политически, етнически фактори и проблеми на сигурността на страните, купувачи оръжие;
- ✓ Принципът на прозрачност в процеса на вземане на решения, за да се гарантира неподкупност и професионална отчетност;
- ✓ Законово дефиниране на механизми за предотвратяване на неморални практики на продажба, които реализират препоръките на ООН и най-добри практики на други страни. Доставчици и получатели трябва да формулират кодекс за интегритет;
- ✓ Парламентът трябва да се увери, че характерът и типът на продаденото оръжие съответства на отбранителните потребности на получаващата страна, утвърдени от нейния парламент;

- ✓ Парламентите на страните, доставящи оръжия, трябва да могат да се уверят, че получаващите страни спазват човешките права и свободи и имат ефективен процес на вземане на решения и отчет по въпросите на придобиване на оръжия;
- ✓ Парламентът трябва да е способен да се увери, че продажбите на оръжия няма да застрашат мира, да засилят регионални напрежения или въоръжени конфликти, да генерират спираловидни военни продажби в региона, да допринесат за регионална нестабилност или дисбаланс чрез въвеждане на нови оръжейни системи или голямо повишаване на количествата малки и леки оръжия. Ако парламентарните комисии по отбрана в региона започнат диалог по заплахите за сигурността, отворени за регионален дебат стават големите доставки и свързаната с тях секретност, водещи до корупция.
- ✓ Трябва да бъде установен механизъм за предотвратяване на продажби за страни, които биха реекспортирали оръжията или биха ги използвали за цели в противоречие с условията, декларираните в сертификата за износ.

Парламентът трябва да установи независима процедура за одит със съответни правомощия, за да се гарантира, че процесите на националната оръжейна търговия са обект на независим контрол и надзор. Одитирането трябва да следва принципите и указанията, дефинирани в Каре № 76. Карето съдържа примери от международни споразумения и кодекси, приложими в националната политика за оръжейна търговия.

Каре № 76

Регионално регулиране на оръжейния трансфер

▷ Европейски кодекс на поведение

Съветът на Европа гласува резолюция по Европейския кодекс на поведение от 8 юни 1998 г. Резолюцията бе предназначена да предотврати прехвърлянето на оръжие от страните от ЕС към нестабилни региони в света, в които масово се нарушават човешки права. Страните членки на ЕС взеха това решение след почти осемгодишен натиск от няколко неправителствени организации да приемат отговорна политика за търговията с оръжия. Кодексът включва списък на чувствителни дестинации и установява система от проверки и контрол на ограничителните условия, а така също и система за взаимно информиране и консултации по даването или отказа на експортни лицензи.

Европейският кодекс на поведение не обвързва законово субектите в отделните държави, от което следва, че няма механизъм, който да ги държи отговорни за неспазването му. Отделни членки с по-строго експортно законодателство могат да ограничат износа от ЕС за страни, в които се нарушават човешки права, като прилагат натиск чрез механизмите на двустранни консултации.

Кодексът съдържа осем критерия, с които страните-членки трябва да се съобразяват в случаите на експорт на оръжие:

- 1) "Зачитане на международните ангажменти от страните-членки на ЕС, особено санкциите, наложени от Съвета за сигурност на ООН (...)
- 2) Зачитане на човешките права в страната краен получател (...)
- 3) Вътрешната ситуация в страната краен получател, като функция на съществуващи напрежения или военни конфликти (...)



- 4) Страните-членки да не издават експортни лицензи, ако е налице риск страните получателки да използват внесеното оръжие за агресия срещу други страни или да предявят чрез сила териториални претенции (...)
- 5) Националната сигурност на страните-членки и на териториите, чиито външни отношения са тяхна отговорност, а така също на приятелски и съюзни страни (...)
- 6) Поведението на закупуващата страна по отношение на международната общност, особено връзки с тероризма, какви са нейните съюзници и дали спазва международните закони (...)
- 7) Съществуването на риск въоръжението да бъде препродадено вътре в закупуващата страна или ре-експортирано при неприемливи условия (...)
- 8) Съответствие на оръжейния експорт с техническия и икономически капацитет на получаващата страна (...)"

Източник: <http://europa.eu.int>

► Организацията на американските държави и оръжейния трансфер

Прозрачността на регионалната търговия с оръжие в Америка се подобри, когато 19 страни-членки на Организацията на американските държави (ОАД) подписаха споразумение относно трансфера на конвенционални оръжия. Интерамериканската конвенция за прозрачност в придобиването на конвенционални оръжия, която беше приета по време на генералната асамблея в Гватемала сити, изисква ежегодно представяне на публична информация за големите сделки за внос или износ на оръжие.

Съгласно чл. III, „Участващите страни трябва ежегодно да отчитат пред съответния орган вноса и износа на конвенционални оръжия за календарната година, като при внос декларират страната износител, количеството и типа на внесеното конвенционално оръжие, а при износ – страната вносител, количество и тип на изнесеното оръжие. Всяка държава, страна по договор, може да приложи допълнителна информация, която счита за важна, като например предназначението и модела на конвенционалното въоръжение (...)“. Освен това, държавите се информират взаимно при придобиване на конвенционални оръжия от внос или национално производство, а също така и ако придобиването не се е състояло (чл. IV).

Източник: <http://www.oas.org>, 2002 г.

Съблюдаване на международно оръжейно ембарго

Санкциите са инструмент на международната общност, предназначен да демонстрира неодобрение към поведението на държави, които не спазват международните закони или застрашават международния мир и сигурност. Чл. 41 от Устава на ООН дава законовата основа, като позволява на Съвета за сигурност на ООН да призове страните-членки да предприемат невъоръжени действия за възстановяване на международния мир и сигурност. От 1945 г. до 1990 г. Съветът за сигурност на ООН е наложил санкции само на две държави. След 1990 г. Съветът за сигурност на ООН е наложил общо 12 санкции.

В това отношение изискването за “сертификат за краен потребител”, удостоверяващ къде въоръженията ще бъдат използвани, изразходвани или унищожени, може да бъде полезен инструмент за парламента, като част от процедурите за лицензиране на оръжейните трансфери. Трябва да се има предвид, че в това отношение се правят много злоупотреби, включително с фалшиви сертификати за краен потребител.

Регистър на конвенционално въоръжение на ООН

На 6 декември 1991 г. Общото събрание на ООН прие резолюция 46/36 L, наречена "Прозрачност във въоръженията", която изискваше генералния секретар да учреди и поддържа в главната квартира на ООН в Ню-Йорк универсален и не дискриминационен "Регистър на конвенционалното въоръжение", който да съдържа данни за международния оръжеен трансфер, информация, предоставяна от страните-членки за наличното въоръжение, закупуване на оръжия национално производство или по други начини.

Регистърът обхваща седем съгласувани категории основно конвенционално въоръжение: бойни танкове; бронирани машини; едрокалибрени артилерийски системи; бойни самолети; щурмови хеликоптери; бойни кораби и ракетни установки. Регистърът се прилага ефективно от 1992 г. Генералният секретар редовно представя доклад пред Общото събрание, съдържащ данни и информация от 110 държави за вноса и износа на конвенционално оръжие, заведени в регистъра. Докладът включва още предоставяна от държавите информация за закупуване на въоръжение от национално производство. Вж. <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

Необходимост от "интелигентни санкции"

Генералният секретар на ООН нарича широкообхватните икономически санкции "груб инструмент". Те не винаги са ефективни, често засягат съседните страни, а така също и обикновените хора в страните, на които са наложени санкции. Поради това има разбиране, че са необходими по-смислени и тясно фокусирани санкции. Оръжейното, наред с финансовото и транспортното ембарго, спадат към така наречените "интелигентни санкции", които се целят в режима и управляващия елит на страната, като същевременно щадят обикновените хора и опозиционните сили. Трябва да се има предвид, че понякога "интелигентните санкции" са много трудни за прилагане и не са напълно успешни. Те също трябва да бъдат усъвършенствани (виж Каре № 77).

Карте № 77

Придаване на по-действен и смислен характер на санкциите: какво могат да направят парламентите

Парламентите на страните, изнасящи оръжие, трябва да се уверят, че са изпълнени следните изисквания :

- ▷ Законодателство, включително подзаконово регулиране, криминализиращо нарушенията на наложено от ООН оръжейно ембарго;
- ▷ Вътрешно-държавна координация, която определя водещо министерство за прилагане на ембаргото;
- ▷ Обмен на информация, включително разузнавателна, между държавните органи и между държавите за идентифициране на подозрителни доставки, дестинации, транзитни пратки или брокери;
- ▷ Контролни списъци, които идентифицират ембарговите стоки;
- ▷ Воля да се задържи доставка, която е в очевидно нарушение на ембаргото, а не връщането ѝ там, откъдето е пристигнала;
- ▷ Създаване на условия да се замразят или задържат оръжие или оборудване, получени в резултат на нелегален внос;
- ▷ Контрол и проследяване на оръжейни доставки, за които има риск да бъдат трансформирани като начин на използване или ре-експортирани.

Източник: Уебсайт на Bonn International Centre for Conversion, www.bicc.de, 2002 г.

Наследството на Студената война: Излишъци и трансфер

Краят на Студената война доведе до намаляване размера на армиите в целия свят. Вследствие на това милиони оръжия станаха излишни. Липсата на последователно и прозрачно управление на излишните въоръжения по света доведе до трансфер на милиони оръжия от държава в държава или от държава в недържавни групи и организации по начин, далеч от всякакъв публичен контрол или отчет. Очевидно много от тези оръжия бяха директно откраднати от заводи производители или от неосигурени военни арсенали.

Около две пети от цялото основно конвенционално въоръжение, търгувано през деветдесетте години на миналия век, е от съществуващи излишъци. Основна причина за този феномен в международната оръжейна търговия е внезапното освобождаване на огромните арсенали в бившия съветски блок от централен контрол. Тежката икономическа ситуация и наличието на огромни количества излишно въоръжение превърнаха излишните арсенали в източник на твърда валута, необходима за посрещане на належащи финансови нужди. От друга страна е вярно и това, че много продажби бяха организирани от криминални мрежи, свързани или не с местните политически лидери. Разбира се, бившият съветски блок не беше сам в продажбите на арсеналите си. Няколко развити и развиващи се страни направиха същото.

Карте № 78

Търговията с излишно въоръжение: отрицателна последица на разоръжаването

„Въпреки спада на търговията с ново въоръжение, статистиките показват рекордни нива на търговията с оръжие втора употреба от съществуващите излишъци. Комбинация от съдържащи и стимулиращи фактори оказва влияние на трансфера на тези излишъци. Договорите за разоръжаване, спирането на въоръжените конфликти и намаляването на силите зад граница създадоха сумарно около 165,000 основни единици въоръжение по целия свят, като повече от 18,000 от тях бяха изнесени в периода 1990 – 1995 г. През 1994 г. за първи път търговията с излишни въоръжения бе по-голяма от тази с ново оръжие. Нараства търговията с излишно оръжие, продавано на ниски цени или предоставяно по програми за безвъзмездна помощ. Тази търговия, която е отрицателен резултат от разоръжаването, достига конфликтни райони и поддържа регионални въоръжени конфликти.“

Източник: Херберт Волф, 1998 г., Bonn International Centre for Conversion, www.bicc.de

Страните вносителки на оръжие обикновено са по-изостанали страни, които най-често притежават парламентарни структури със слаби възможности за контрол. През деветдесетте години на миналия век поне 90 страни са внесли основно въоръжение от съществуващите излишъци. Особено важно е вносът на малки оръжия да бъде поставен под стриктен контрол. Законодателството трябва да задължава правителството и армията да докладват ежегодно пред парламента за загубени или откраднати малокалибрени оръжия и боеприпаси. Трябва да бъдат предприемани стъпки за конверсия на заводите за малокалибрени оръжия.

Средното петгодишно ниво на глобалния оръжеен трансфер спада в периода 1997–2001 г. Това се обяснява основно с редуцията на доставки от САЩ, които, въпреки 65 % намаление в оръжейният им експорт след 1998 г., в този период бяха най-големият доставчик. Вторият по големина доставчик за този период бе Русия. С 24% увеличение в оръжейния трансфер от 2000 до 2001 г. Русия се превърна в най-големия доставчик за 2001 г. (SIPRI Yearbook 2002).

След увеличението от 44 % спрямо 2000 г., Китай стана най-големия оръжеен вносител за 2001 г. Вносът на Индия нарасна с 50 %, превръщайки я в третия вносител за 2001 г. Другите основни вносители за периода 1997–2001 г. бяха Саудитска Арабия, Тайван и Турция (SIPRI Yearbook 2002).

Карте № 79

Количествени оценки на търговията с малокалибрени оръжия

„Въпреки че количеството произведени днес малокалибрени оръжия е по-малко, отколкото през последните години на Студената война, все още ежегодно се произвеждат милиони единици от тези оръжия (...). Стойността на глобалното оръжейно производство, включително боеприпаси, за 2000 г. се оценява на не по-малко от 4 млрд. щ.д. На тази основа се оценява, че през 2000 г. са произведени около 4.3 милиона нови малокалибрени оръжия. (...) Това представлява намаление от 30 процента в сравнение с производството в периода на Студената война“.



„Докато потребностите от нови малокалибрени оръжия може би намаляват (...), броят на доставчиците се увеличава. (...) За по-малко от две десетилетия броят на компаниите се е утроил, от 196 през 80-те години на миналия век до около 600 днес“.

(...) Присъствието на нови и нарастващият общ брой фирми и страни, които произвеждат малки оръжия и желаят да ги продадат на някой, някъде и на всякаква цена означава, че сега е много по-лесно за авторитарни режими, недържавни субекти, терористи и криминални елементи да се снабдят с оръжия, които са по-нови, по-съвършени и по-смъртоносни от когато и да било преди. Необходимостта от държавен контрол върху производството на малокалибрени оръжия се превръща в неотложен въпрос на международната сигурност.“

Източник: Small Arms Survey 2001, Oxford University Press.

Карте № 80

Програма на ООН за действие срещу нелегалната търговия с малки оръжия и леко въоръжение: Основни въпроси за фокусиране дейността на парламентаристите

„С цел предотвратяване, противодействие и изкореняване на нелегалната търговия с малки оръжия и леко въоръжение, държавите участници в конференцията на ООН по всички аспекти на този проблем (юли 2001 г., Ню Йорк) приеха широк спектър от политически мерки на национално, регионално и глобално равнище. По-долу са изложени някои от тях:

На национално ниво:

- ▷ Да се изготвят и приемат, там където не съществуват, адекватни закони, нормативни документи и административни процедури, чрез които да се упражнява ефективен контрол върху производството, износа, вноса, транзита и трансфера на малки оръжия и леко въоръжение;
- ▷ Идентифициране на групи или отделни лица, занимаващи се с нелегално производство, търговия, съхраняване, трансфер или притежание на малки оръжия и леко въоръжение, а също и финансиращите се от тези дейности. Предприемане на законови действия срещу такива групи или лица;
- ▷ Контрол дали лицензираните предприятия за производство на малки оръжия и леко въоръжение прилагат съответната надеждна маркировка на всяка единица оръжейна система като съставна част от производствения процес;
- ▷ Контрол дали се води точен и пълен отчет, по възможност от самото начало на дадено производство в съответно предприятие, за произведените, съхраняваните или трансферираните малки оръжия и леко въоръжение;
- ▷ Осигуряване на отговорност и отчетност за всички малки оръжия и леко въоръжение, произведени и налични в държавата, както и ефективни мерки за контрол на тяхното движение;
- ▷ Приемане и прилагане на адекватни закони, нормативни документи и административни процедури за осигуряване на ефективен контрол върху износа и транзита на малки оръжия и леко въоръжение, включително за използване на автентични сертификати за краен потребител;
- ▷ Полагане на всички усилия, разбира се без накърняване на правата на държавите за ре-експорт на малки оръжия и леко въоръжение, които те предварително са внесли, за уведомяване на страните първоначални вносители в съответствие със съществуващите двустранни договорености, преди трансфера на тези оръжия;



- ▷ Разработване на адекватно национално законодателство и административни процедури, регулиращи дейността на брокерите на малки оръжия и леко въоръжение;
- ▷ Предприемане на адекватни мерки срещу всяка дейност, която нарушава наложено от Съвета за сигурност на ООН оръжейно ембарго;
- ▷ Гарантиране на унищожаването на конфискувани, заловени или иззети малки оръжия и леко въоръжение;
- ▷ Контролиране дали въоръжените сили, полицията и всички други структури с право да притежават малки оръжия и леко въоръжение имат подробни стандарти и процедури относно тяхното използване, сигурност и съхранение;
- ▷ Разработване и прилагане, където е възможно, на ефективно разоръжаване, демобилизация и програми за конверсия;
- ▷ Специално внимание на нуждите на децата, засегнати от въоръжени конфликти (...)

Източник: Департамент по разоръжаването на ООН, <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002 г.

Провокирани от споменатите по-горе развития след края на Студената война, проблемите за прозрачността и отчетността на процедурите по контрол на оръжейния износ се дебатират в много страни. Въпросът е какво могат и трябва да правят парламентаристите. Каре № 81 представя примери на предприети мерки в страни-членки на Европейския съюз. Нарастващото разбиране за важността на въпросите, свързани с прозрачността и отчетността, води до значителни подобрения в парламентарния надзор върху оръжейния експорт, но в много страни той все още е далеч от желаното.

Каре № 81

Ролята на парламента в контрола на оръжейния експорт: прозрачност и отчетност в страните от ЕС

Австрия: В австрийските закони няма клаузи за предоставяне на информация на парламентаристите.

Белгия: Закон, приет през 1991 г., задължава правителството да представя пред парламента годишен доклад за оръжейните трансфери. Законът не изисква точен отчет за това, кой взема лицензи за износ на оръжие, и за кого е предназначен износа. Това е ключов фактор при експорта, който не трябва да противоречи на европейския кодекс на поведение.

Дания: Няма клаузи за парламентарен дебат по оръжейния експорт или други валидни механизми за демократичен надзор по тези въпроси. Но под нарастващия натиск на обществеността, министърът на правосъдието възнамерява да представи доклад по оръжейния експорт, който ще отчита експортния контрол, стойността на експорта и страната получател.

Финландия: Досега Министерството на отбраната е публикувало два годишни доклада за експорта на въоръжение в съответствие с Кодекса на поведение на ЕС. Докладите са достатъчно пълни, за да увеличат прозрачността. Въпреки това, липсват регулярни парламентарни дебати по въпросите на оръжейния трансфер.



Франция: Френският парламент поставя все по-стриктни изисквания към правителството да изясни и предостави повече детайли в своя годишен доклад, например за включване на информация за малокалибрени оръжия, средствата на полицията и службите за сигурност, материали с възможна двойна употреба и всички кооперирания за военни цели. Освен това се предвиждат допълнителни дебати по доклада в парламента.

Германия: Първият доклад относно оръжейния експорт бе публикуван през 2000 г. Очаква се в разглеждането на следващия доклад да бъдат ввлечени парламентарните комисии по отбрана, по външните работи, по търговия и, вероятно, по човешки права. Ролята на парламента ще бъде ограничена до ретроспективно разглеждане на износа.

Гърция: Няма отчетни механизми, които да осигуряват парламента и обществеността с информация относно регулирането на оръжейния експорт. Единствената официална информация е тази, която се предоставя за регистъра на ООН за конвенционалните оръжия.

Ирландия: Няма клаузи в ирландските закони, които да задължават правителството да публикува доклад по оръжейния експорт. Но следвайки Кодекса за поведение на Европейския съюз, до 2002 г. Министерството на външните работи издаде два годишни доклада. Развита бе практика парламентаристите да правят питания по лицензите за износ.

Италия: Правителството трябва да докладва на парламента за регулацията и доставчиците, включително за вноса, износа и транзита на въоръжение, техника и военно имущество. Това бе възложено със закон от 1990 г., който изисква подробен доклад. Въпреки това, парламентът няма формална роля при контрола на експорта.

Люксембург: В страната няма нито съществена оръжейна индустрия, нито система за надзор и отчет.

Холандия: Първият значителен доклад за оръжейния експорт беше публикуван през октомври 1998 г. Съществува неформална практика на предварителен парламентарен надзор върху холандската система за оръжеен експорт: правителството поверително информира парламентарната комисия по отбраната за всички сделки с излишно въоръжение.

Португалия: Преди публикуването на първия доклад през 1998 г. не са съществували клаузи за парламентарен надзор на лицензионните разрешения за оръжеен експорт. Няма клаузи за парламентарен дебат. Ретроспективно парламентаристите могат да задават въпроси по лицензите за оръжеен експорт.

Испания: След 1998 г. е издаден един доклад. Няма предварителен надзор върху оръжейния експорт. Ангажирана е само парламентарната комисия по сигурността. Отбелязва се нарастване на дебатите в парламента.

Швеция: Първият доклад бе публикуван през 1984 г. - годината, когато парламентът създаде Съвет по експорта на военно оборудване като пример за останалите европейски страни. Ежегодно парламентът провежда дебати по доклада.

Великобритания: Британската система за отчет е най-прозрачната. След публикуването на първия доклад през 1999 г. беше създаден обединен комитет от министрите на отбраната, външните работи, международното развитие, търговията и индустрията. Този обединен комитет представя доклада в долната камара на парламента и е натоварен с детайлния надзор на износа.

Източник: www.saferworld.co.uk, 2002

Парламентарна експертиза

Както вече бе споменато, парламентарната експертиза е ключов фактор за доказване адекватността на парламентарния контрол върху процесите на трансфер и търговия с оръжие. Липсата на професионални знания и умения е сред основните причини процесът на вземане на решения да бъде забулен в секретност. Подготовката на парламентаристи, особено на тези, които участват в специалните парламентарни комисии, е от изключителна важност. Обучението на експертните екипи, подпомагащи парламентаристите в такива специалности като търговия с оръжие, програми за офсет, изследване на операциите, управление на ресурсите, остойностяване на стоките с военна употреба и инвентарен контрол, също спомага развитието на експертен капацитет, който да е в състояние да отговаря на въпроси и да подготвя парламентарната комисия по отбрана за дебатите. В допълнение, изграждането на информационни бази данни за различни аспекти на вземането на решения в сектора за сигурност ще спомогне парламентарните комисии по отбрана да разполагат с необходимата информация от изпълнителните органи и военните за мониторинг и преглед на решенията.

Какво можете да направите като парламентарист

Контрол на търговията с оръжие

- ▷ Включване на контрола на международната търговия с оръжие в парламентарната програма.
- ▷ Принос към изпълнението на препоръките в Каре № 80.
- ▷ Принос към регулярното съобразяване на вашата страна с:
 - Изискванията за отчет на Регистъра на ООН за конвенционалните оръжия;
 - Стандартните процедури на ООН за отчет на разходите за отбрана;
 - Съответните регионални договори, отнасящи се до конвенционалните оръжия.

Национална политика по търговията с оръжие

- ▷ Осигурете постоянното прилагане на съвременна национална политика по търговията с оръжие и представянето ѝ по съответния начин пред парламента за одобрение.
- ▷ Уверете се, че има работещ механизъм, който задължава правителството да представя доклади пред парламента по въпросите на търговията с оръжие.

Оръжейно ембарго

- ▷ Уверете се, че в парламента се дебатира въпросите относно ембаргото –неговата целесъобразност, специфични особености и евентуални последици.
- ▷ Настоявайте за дискусия в парламента по „интелигентните санкции“ и по-специално по въпросите, изложени в Каре № 77.
- ▷ Настоявайте правителството да спазва оръжейното ембарго. В случай на нарушение на ембаргото, да се налагат санкции и мерки за компенсиране.



Излишъци от въоръжение

- ▷ Настоявайте парламента или неговите компетентни комисии, включително комисията, отговаряща за дейностите, свързани с митниците, да отделя специално внимание на въпросите за оръжейните излишъци и да предприема мерки за предотвратяване и контрол на:
 - Всички трансфери на оръжейни излишъци от или през страната;
 - Всички покупки на оръжейни излишъци.
- ▷ Настоявайте страната да допринесе за инвентаризирането на оръжейните излишъци и тяхното унищожаване.
- ▷ Оказвайте настойчив натиск върху правителството да вземе мерки за идентифициране на тези компании, които са въввлечени в трансфера на свръхзапасите от въоръжение и за контрола на тяхната дейност.

Малокалибрени оръжия

- ▷ Уверете се, че парламентът или съответните му комисии ежегодно получават подробна информация за националното производство и продажбата на малокалибрени оръжия. Изисквайте в годишните доклади да бъде включена детайлна информация за компаниите, въввлечени в тази дейност.
- ▷ Уверете се, че продажбата на малокалибрени оръжия, произведени в страната, е обект на стриктни критерии като изложените в тази глава.

Интерпарламентарен съюз *

Създаден през 1889 г., IPU е международна организация на парламенти от суверенни страни. Нейният нов статут на наблюдател в ООН маркира последната стъпка в стремежа ѝ да изведе сферата на парламентарната дейност на международната сцена, както и да повиши ролята на избраните представители на народа в процеса на международните преговори.

Към януари 2003 г. в Интерпарламентарния съюз членуват 144 национални парламенти. Като форум за парламентарен диалог и действие, организацията обединява парламентаристите за:

- ▷ Разглеждане на въпроси с интернационален интерес и обхват,
- ▷ Принос към сигурността и спазването на човешките права,
- ▷ Поддръжка на консолидирането на представителните институции в света.

Въпросите на сигурността и мира винаги са били на челно място в програмата на IPU. В много случаи членовете са предприемали действия по въпроси на сигурността, в това число на разоръжаването, налагане на ембарго и международни санкции, Международния криминален съд и тероризма. През 1994 г. бе създаден специален комитет с цел утвърждаване и спазване на международните хуманитарни закони. През 1999 г. този комитет, в сътрудничество с Международния комитет на червения кръст, публикува наръчник за парламентаристи, посветен на спазването на международните хуманитарни закони.

IPU винаги е имал интерес да съдейства за намаляване на напрежението при политическите преговори. Срещите на IPU осигуряват възможност за диалог, като по този начин намаляват напрежението и изграждат доверие. Организацията има парламентарен комитет, който подпомага постигането на напредък в разработването на споразумение за уреждане на конфликта в Близкия изток, както и група от преговарящи, които поддържат диалога между представителите на политическите партии в двете части на Кипър. IPU има и специален механизъм за развитие на сигурността и сътрудничеството в района на Средиземно море.

Главна квартира на IPU:
Inter-Parliamentary Union
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva
Switzerland
Tel: 41 22 919 41 50
Fax: 41 22 9919 41 60
e-mail: postbox@mail.ipu.org
Website: www.ipu.org

Офис на постоянния наблюдател на IPU в ООН:
Inter-Parliamentary Union
220 East 42nd 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

* IPU - Inter-Parliamentary Union.

Женевски център за демократичен контрол на въоръжените сили (DCAF *)

Въпреки напредъка, отбелязан през последното десетилетие, трансформацията и управлението на демократичните гражданско-военни отношения остават голямо предизвикателство в много страни. Това важи с особена сила за страни в преход към демокрация, засегнати от войни и постконфликтни общества. Въоръжени и пара военни сили, а също така полицията, граничните служби и други свързани със сигурността структури, остават основни играчи в много държави. Много често те действат като "държава в държавата", разхищават и без това оскъдните ресурси, забавят процесите на демократизация, увеличават вероятността от вътрешни или международни конфликти. Това потвърждава твърдението, че демократичният и граждански контрол на силовите структури е изключително важен инструмент за предотвратяване на конфликти, утвърждаване на мира и демокрацията и поддържане на стабилно социално-икономическо развитие.

Укрепването на демократичния и граждански контрол над силовите структури се превърна във важен политически въпрос в програмата на международната общност. През октомври 2000 г., като практически принос към тази важна позитивна тенденция, швейцарското правителство създаде DCAF като съвместна инициатива на Федералния департамент по отбраната, гражданската защита и спорта и Федералния департамент по външните работи.

Мисия

Центърът поддържа държавните и неправителствените институции в техните усилия да заздравят демократичния и граждански контрол на въоръжените сили и службите за сигурност и подпомага международното сътрудничество в тази област, с начална насоченост към евроатлантическия регион.

В тази връзка DCAF:

- ▷ **Събира информация, предприема изследвания и се ангажира в съвместни дейности** с цел идентифициране на проблемите и уроците от досегашната дейност и предлагане на най-добрите практики в областта на демократичния контрол на въоръжените сили и гражданско-военните отношения;
- ▷ **Осигурява своята експертиза и поддръжка** на всички заинтересовани – държавни, парламентарни, военни, международни, неправителствени организации и академични общности.

DCAF работи в близко сътрудничество с националните институции, международни и неправителствени организации, академични общности и

* DCAF – (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

индивидуални експерти. В своята оперативна и аналитична работа DCAF разчита на поддръжката на 42 правителства, представени в Съвета на фондацията, на своя международен консултантски борд, състоящ се от около 50 изтъкнати експерти, на своя мозъчен тръст и работни групи. Центърът е установил партньорство или е сключил споразумения за сътрудничество с много изследователски институти, няколко международни организации и интерпарламентарни съюзи.

Работна програма

За да бъде в състояние да посрещне всички специфични проблеми на демократичния контрол на въоръжените сили, DCAF създаде 12 работни групи в следните области: реформа на сектора на сигурност; парламентарен контрол на въоръжените сили; правни измерения на демократичния контрол на въоръжените сили; установяване на прозрачност в отбранителното бюджетиране и доставки; граждански експерти в политиката за национална сигурност; демократичен контрол на полицията и други невоенни служби за сигурност; гражданско-военни отношения в конверсията и съкращаването на въоръжените сили; армия и общество; изграждане на гражданско общество; гражданско-военни отношения в постконфликтни ситуации; критерии за успех или неуспех в демократичния контрол на въоръжените сили; гражданско-военни отношения в Африка. Планирането, управлението и координацията на работните групи е централизирано в мозъчния тръст на центъра.

DCAF предоставя своята експертиза на двустранно и многостранно равнище, като адресира своята дейност и към широката общественост. Много двустранни проекти в областта на реформата в сектора за сигурност и парламентарния контрол на въоръжените сили се изпълняват в страните от източна и югоизточна Европа. На многостранна основа, DCAF изпълнява няколко проекта във формата на Пакта за стабилност в Югоизточна Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа. Центърът редовно организира конференции, семинари, публикации и други разнообразни дейности в тази насока. DCAF използва информационни технологии, включително собствената Интернет страница (<http://www.dcaf.ch>) за да достигне до участниците в конкретни проекти и до широката общественост.

Организация и бюджет

DCAF е международна фондация под швейцарска юрисдикция. В съвета на фондацията са представени 42 държави*. Международния надзорен борд включва водещи световни експерти по въпросите на отбраната и сигурността, които съветват директора на центъра по цялостната му стратегия. DCAF има 40 души персонал - специалисти от 23 различни националности, разделени в 4 департамента: Мозъчен тръст (Think Tank), Външни програми, Информационни ресурси и Административно обслужване.

* Албания, Армения, Австрия, Азербайджан, Беларус, Босна и Херцеговина, България, Бряг на слоновата кост, Хърватска, Чехия, Дания, Естония, Финландия, Франция, Грузия, Германия, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Молдова, Холандия, Нигерия, Норвегия, Полша, Португалия, Румъния, Русия, Сърбия и Черна гора, Словакия, Словения, Южна Африка, Испания, Швеция, Швейцария, Македония, Украйна, Великобритания, САЩ, и кантон Женева.

IPU и DCAF - Парламентарен контрол над сектора за сигурност, 2003

Федералният департамент по отбрана, гражданска защита и спорт на Швейцария предоставя по-голямата част от бюджета на DCAF (осем млн. швейцарски франка за 2002 г.). Друг важен спонсор е Федералния департамент на външните работи на Швейцария. Няколко страни-членки на фондацията поддържат DCAF чрез предоставяне на персонал или чрез принос към някои специфични дейности на центъра.

Контакти

За допълнителна информация ползвайте следния адрес за контакти:

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
Rue de Chantepoulet 11, P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland
Tel: +41 (22) 741-7700; Fax: +41 (22) 741-7705
E-mail info@dcaf.ch; Website: www.dcaf.ch

Тематичен индекс

А

Армия, 28, 46, 48, 53, 54, 56, 58, 62, 93, 95, 99, 104, 111, 120, 123, 151, 153, 162, 163, 164, 168, 181, 189

Б

Бюджет, 1, 6, 8, 10, 18, 20, 21, 30, 31, 37, 41, 54, 64, 67, 69, 71, 75, 76, 77, 78, 86, 87, 89, 93, 95, 111, 122, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 156, 159, 171, 173, 175, 176, 189, 190
Бюджет за отбрана, 6, 10, 30, 37, 41, 86, 129, 133, 134, 135, 136, 138, 139, 144, 156
Бюджетни системи (PPBS), 10, 133

В

Вземане на решение, 6, 28, 29, 31, 40, 42, 44, 76, 119, 121, 122, 125, 166, 172
Война, 3, 9, 15, 16, 18, 21, 39, 44, 45, 46, 48, 53, 58, 99, 100, 120, 130, 154, 155, 163, 180, 181, 183, 188
Войски (вж. *армия*), 6, 22, 30, 33, 39, 46, 49, 59, 76, 78, 85, 86, 95, 106, 113, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 156
Въоръжени сили (вж. *армия*), 1, 3, 4, 8, 10, 11, 36, 37, 46, 47, 48, 53, 54, 55, 59, 64, 66, 69, 70, 85, 86, 90, 91, 92, 94, 114, 120, 121, 133, 135, 137, 144, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 173, 183, 188, 189
Въоръжение, 11, 70, 124, 135, 172, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 186
Вътрешна сигурност, 6, 8, 27, 53, 58, 63, 68, 103, 104, 105, 106, 111, 115, 156

Г

Граждански права, 113, 114, 120, 150, 156, 157, 158
Гражданско общество, 5, 7, 9, 20, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 61, 79, 82, 84, 132, 134, 136

Гражданско-военни отношения, 22, 188, 189
Граничен контрол, 59, 107, 111, 112

Д

Дебат (парламентарен), 15, 29, 34, 36, 37, 38, 39, 42, 65, 81, 83, 96, 130, 134, 144, 177
Демократизация (на армията), 36, 54, 68, 139, 188
Демократичен контрол (вж. *контрол*), 3, 4, 8, 9, 56, 68, 76, 99, 121, 144, 147, 156, 171, 188, 189
Демократични ценности, 62
Демокрация, 3, 9, 10, 15, 18, 19, 28, 34, 36, 38, 42, 46, 54, 60, 61, 63, 65, 66, 69, 102, 104, 105, 106, 109, 110, 114, 129, 139, 149, 152, 153, 157, 162, 163, 171, 188
Договори (вж. *споразумения*), 9, 22, 32, 33, 34, 39, 76, 79, 86, 87, 173, 181, 185
Доставки/придобиване, 6, 8, 11, 22, 37, 39, 41, 70, 76, 77, 78, 86, 89, 109, 112, 123, 136, 169, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 181, 189
Други държавни военизирани организации, 7, 48, 49, 58, 59

Е

Европейски съюз (ЕС), 11, 33, 113, 177, 183, 184
Ефективност/полезност, 30, 63, 66, 67, 82, 84, 130, 132, 134, 142, 144

Ж

Жени, 5, 7, 9, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 96, 160, 162, 163

З

Западноевропейски съюз (ЗЕС), 33
Заплати (на военнослужещи), 61, 151, 159, 160, 161, 163
Затвори (вж. *места за лишаване от свобода*), 94

И

Извънредни състояния, 8, 99, 101, 102, 103
Извънредно положение/обсада (вж. *извънредни състояния*), 8, 30, 99, 100, 101, 102, 111, 113
Издавателства (над наборни войници), 11, 164
Изпълнителна власт (вж. *Правителство*), 1, 10, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 28, 29, 33, 34, 36, 38, 60, 63, 64, 67, 75, 76, 79, 81, 82, 84, 86, 87, 88, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 114, 121, 122, 129, 130, 131, 132, 133, 136, 137, 138, 142, 157, 172, 173
Интернационализация (за армия), 54
Интернет, 39, 42, 63, 111, 112, 116, 139, 189
Интерпарламентарен съюз (IPU), 3, 40, 41, 46, 48, 101, 109, 129, 130, 142, 152, 187
Информация, 1, 18, 19, 30, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 54, 59, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 87, 92, 93, 95, 103, 106, 107, 108, 111, 112, 113, 118, 121, 125, 126, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 156, 159, 168, 174, 175, 178, 179, 180, 183, 184, 185, 186, 188, 190

К

Катастрофи/кризи, 3, 30, 55, 76, 77, 111, 120, 121
Киберпрестъпления, 6, 116
Кодекс на поведение, 11, 22, 62, 124, 125, 154, 155, 156, 157, 177, 183
Колективна сигурност, 16, 17, 34
Комисия, 10, 21, 64, 65, 66, 67, 78, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 95, 96, 118, 136, 137, 141, 143, 144, 145, 160, 165, 166, 167, 175, 176, 177, 184, 185
Конституция/конституционна рамка, 27, 34, 45, 75, 81, 90, 99, 100, 102, 105, 121, 132, 141, 145, 149, 150, 153, 157, 162, 164, 167
Контрол, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 30, 36, 38, 39, 40, 42, 55, 59, 60, 61, 64, 65, 66, 67, 71, 75, 76, 77, 79, 81, 82, 84, 86, 92, 97, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 110, 114, 119, 122, 127, 129, 130, 132, 136, 137, 138, 139, 143, 144, 149, 150, 164, 169, 172, 173, 174, 176, 177, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 188, 189

Демократичен контрол, 3, 4, 8, 9, 56, 68, 76, 99, 121, 144, 147, 156, 171, 188, 189

Парламентарен контрол, 3, 5, 7, 9, 18, 21, 22, 37, 55, 58, 63, 66, 73, 75, 77, 78, 79, 89, 92, 106, 118, 138, 139, 144, 174, 189

Конфиденциалност (вж. *секретност*), 67, 92, 137

Конфликт, 3, 15, 16, 19, 33, 39, 44, 45, 46, 49, 54, 68, 69, 91, 99, 114, 119, 120, 121, 137, 154, 162, 171, 177, 181, 183, 188

Корупция, 22, 23, 39, 54, 60, 104, 137, 141, 142, 155, 158, 172, 173, 177

Л

Легитимност/законност, 19, 21, 22, 23, 30, 37, 42, 55, 100, 101, 102, 104, 113, 120, 121, 131, 153, 155, 157, 171

Лична/човешка сигурност, 15, 48, 54, 104

М

Малокалибрени оръжия, 11, 181, 182, 186

Международни мироопазващи мисии (вж. *мироопазващи мисии*), 10, 30, 48, 49, 89, 119, 120, 121, 123, 125, 133

Международни организации (вж. *също при името на съответната организация*), 116, 135, 151, 187, 189

Международно право, 103, 108, 176

Места за лишаване от свобода, 60

Миротворчество, 10, 119, 120

Мироопазване (вж. *мироопазващи мисии*), 10, 119, 120

Мироопазващи мисии, 125, 133

Миротворчество, 10, 119

Мъчения, 103, 104

Н

Наблюдение, 61, 63, 68, 91, 107, 112, 114, 145, 173

Наборна военна служба, 163, 167

Най-добри практики, 176

Налагане на закона, 53, 62, 70, 113, 154

НАТО, 9, 16, 17, 46, 47, 48, 49, 54, 120, 131, 144

Нация, 15, 129

Неподчинение, 165

Неправителствена организация, 30, 36, 37, 78, 79, 82, 106, 177, 188

О

Общество (вж. *гражданско общество*), 1, 5, 7, 9, 15, 16, 19, 20, 22, 23, 27, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 53, 55, 56, 60, 61, 62, 63, 65, 68, 79, 82, 83, 84, 90, 104, 110, 111, 113, 114, 117, 120, 129, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 149, 152, 154, 155, 159, 160, 161, 163, 166, 171, 172, 189

Одитиране/одит, 6, 8, 11, 20, 30, 41, 86, 87, 130, 133, 135, 140, 141, 142, 143, 145, 175, 177

Омбудсман, 6, 8, 10, 21, 42, 65, 90, 91, 92, 93, 151, 168

Опит, 19, 20, 55, 62, 79, 82, 85, 94, 125, 163, 164

Опозиция, 29, 81, 82, 84, 96, 104, 111, 130

Организация на обединените нации (ООН), 10, 11, 17, 32, 33, 45, 46, 47, 48, 49, 54, 62, 69, 70, 76, 94, 95, 96, 99, 101, 104, 106, 107, 108, 113, 115, 116, 117, 119, 120, 123, 124, 125, 152, 154, 163, 165, 166, 171, 176, 177, 178, 179, 180, 182, 183, 184, 185, 187

Оръжейно ембарго (вж. *санкции*), 71, 176, 178, 180, 183, 185

Отбрана, 6, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 21, 22, 30, 33, 37, 38, 46, 48, 49, 54, 55, 64, 68, 70, 75, 76, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 114, 118, 124, 130, 131, 132, 134, 136, 138, 139, 142, 143, 144, 150, 151, 153, 156, 160, 162, 164, 168, 171, 172, 174, 183, 184, 185, 188, 189, 190

Отказ по морални съображения, 8, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168

Отчетност (вж. *също и контрол*
Политическа отчетност), 5, 20

Отчетност (вж. *също и контрол*), 3, 6, 11, 36, 39, 60, 61, 66, 67, 71, 75, 77, 85, 86, 129, 130, 131, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 143, 158, 171, 172, 174, 175, 176, 182, 183

П

Правоени формирования (вж. *други държавни военизирани организации*), 53, 156

Парламентарни, 3, 5, 7, 9, 10, 18, 21, 22, 34, 37, 41, 42, 55, 58, 63, 66, 69, 71, 73, 75, 77, 78, 79, 80, 89, 91, 92, 102, 106, 118, 138, 139, 144, 145, 153, 174, 183, 184, 187, 189

Въпроси, 82

Дебати/дискусии, 34, 69, 80, 102, 153, 183, 184

Слушания, 6, 29, 42, 56, 76, 83, 87, 126

Парламентарни комисии, 8, 9, 43, 46, 56, 64, 65, 86, 87, 106, 139, 185

Комисия по отбрана, 6, 10, 38, 78, 86, 87, 88, 92, 136, 174, 177, 184, 185

Комисия по разузнаване, 79

Комисия по сигурност, 78, 86, 184

Пенсии, 138, 159

Пенсиониране (вж. *пенсии*), 160, 161

Подслушване, 63, 67, 111

Пол (вж. *жени*), 5, 7, 9, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 96, 152, 160, 162, 163

Политика, 1, 4, 5, 7, 10, 11, 17, 19, 20, 21, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 37, 38, 39, 42, 43, 45, 47, 67, 71, 76, 77, 80, 81, 83, 86, 87, 88, 89, 115, 117, 118, 119, 122, 129, 130, 133, 136, 139, 159, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 185

Политика за сигурност, 1, 4, 7, 9, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 37, 39, 43, 44, 47, 76, 78, 87, 89, 174, 175

Полицейски функции, 58

Полиция, 5, 7, 9, 28, 36, 38, 45, 48, 49, 55, 59, 60, 61, 62, 66, 86, 90, 104, 105, 106, 111, 113, 120, 123, 132, 151, 152, 156, 159, 183, 184, 188, 189

Правила за използване на оръжие/сила, 125

Правителство, 1, 5, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 49, 56, 58, 62, 67, 69, 71, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 90, 108, 110, 119, 120, 121, 122, 125, 129, 130, 132, 133, 134, 136, 138, 139, 143, 144, 145, 149, 153, 162, 172, 174, 176, 181, 183, 184, 185, 186, 188

Представителни асоциации, 150, 151

Принципи, 1, 5, 10, 22, 27, 32, 43, 57, 63, 67, 71, 99, 100, 102, 114, 119, 132, 136, 159, 176

Прозрачност, 3, 6, 11, 19, 30, 36, 39, 60, 66, 67, 71, 77, 93, 125, 129, 130, 131, 134, 135, 136, 137, 139, 156, 171, 172, 175, 176, 178, 179, 183, 189

Р

Разоръжаване, 11, 46, 181, 183, 187

Разузнавателни служби (вж. *също секретност*), 5, 9, 49, 63, 64, 65, 66, 67, 86, 104, 106, 111, 113, 132, 156, 159

IPU и DCAF - Парламентарен контрол над сектора за сигурност, 2003

Разходи (военни), 8, 10, 22, 36, 87, 89, 122, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 156, 171, 172, 173, 175, 185
Ресурси, 3, 6, 8, 11, 16, 18, 21, 22, 30, 36, 55, 61, 62, 67, 75, 77, 78, 79, 89, 93, 106, 118, 123, 127, 132, 133, 136, 138, 141, 143, 147, 149, 154, 159, 169, 188, 189
Реформа, 9, 38, 54, 56, 75, 189
Реформа на отбраната, 56

С

Санкции, 11, 104, 106, 141, 158, 162, 168, 177, 178, 179, 180, 185, 187
Световната мрежа (вж. Интернет), 39, 42, 63, 111, 112, 116, 139, 189
Секретност (вж. също *разузнавателни служби*), 3, 5, 6, 9, 11, 19, 49, 63, 64, 65, 66, 67, 78, 86, 92, 104, 106, 111, 113, 129, 132, 135, 137, 156, 159, 172, 173, 175, 177, 185
Сигурност, 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 53, 54, 56, 59, 60, 61, 63, 66, 68, 69, 70, 71, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 149, 150, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 171, 172, 173, 174, 176, 177, 178, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 189
Сметна палата, 6, 11, 20, 30, 141, 142, 143, 144, 145
Съвет за сигурност, 10, 45, 107, 108, 116, 119, 123, 124, 171, 177, 178, 183

Съвет на Европа, 11, 42, 116, 117, 118, 151, 177
Съдебен, 85, 104
Съдилища, 114, 157
Сътрудничество, 1, 16, 17, 19, 22, 32, 33, 54, 67, 107, 109, 111, 113, 117, 121, 155, 187, 188, 189

Т

Тероризъм (вж. също *вътрешна сигурност*), 6, 8, 16, 27, 54, 63, 107, 109, 110, 115, 116
Тероризъм - законодателство, 107, 108, 110, 111
Тероризъм - мерки, 107, 108, 109, 110, 111, 113

У

Управление, 6, 8, 9, 11, 18, 23, 30, 40, 42, 54, 60, 61, 68, 76, 91, 99, 111, 119, 121, 123, 134, 136, 137, 138, 139, 141, 142, 144, 153, 154, 158, 159, 171, 180, 185, 188, 189
Демократично управление, 5, 10, 107, 113, 129, 134
Добро управление, 39, 69, 129, 149, 172

Х

Хуманитарни мисии, 120, 125
Хуманитарно право, 33, 57, 99, 102, 109, 110, 114, 124, 152, 153, 155, 156, 157, 158

Ч

Човешки права, 6, 16, 27, 28, 32, 36, 37, 45, 49, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 70, 91, 92, 94, 99, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 113, 114, 116, 118, 125, 126, 149, 152, 153, 155, 177, 184, 187
Чужденци, 103, 111, 112, 114

