

Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve:

Põhimõtted, mehhanismid ja praktika



Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve:

Põhimõtted, mehhanismid ja praktika

„Vis consilii expers mole ruit sua”

(Jõud ilma mõistuseeta hukkub iseenesest)

Horatius, „Oodid”, 3, 4, 65

IPU-DCAF julgeolekusektori parlamentaarse järelevalve käsiraamatu koostamisel osalesid järgmised isikud:

Peatoimetajad:

Philipp Fluri (Šveits) ja Anders B. Johnsson (Rootsi)

Toimetaja ja põhiautor:

Hans Born (Madalmaad)

Kaasautorid:

Alexey Arbatov (Venemaa), Jean-Christophe Burkel (Prantsusmaa), Eva Busza (USA), Marina Caparini (Kanada), Umit Cizre (Türgi), David Darchiashvili (Gruusia), Jonah Isawa Elaigwu (Nigeeria), Hans-Peter Furrer (Šveits), Denise Garcia (Brasiilia), Suzana Gavrilesco (Rumeenia), Wilhelm Germann (Saksamaa), Owen Greene (Ühendkuningriik), Miroslav Hadzic (Serbia ja Montenegro), Karl Haltiner (Šveits), Heiner amad, Andrzej Karkoszka (Poola), Peter G. Kelly (USA), Simon Lunn (Ühendkuningriik), Tom McDonald (Ühendkuningriik), Dorijan Marsic (Sloveenia), Gian Giacomo Migone (Itaalia), Michael F. Noone (USA), Aleksandr Pikayev (Venemaa), Christine Pintat (Prantsusmaa), Andreas Prüfert (Saksamaa), Christopher Sabatini (USA), Liliane Serban (Rumeenia), Ravinder Pal Singh (India), Anders C. Sjaastad (Norra), Bauke Snoep (Madalmaad), Svitlana Svetova (Ukraina), Jan Trapans (Läti), Matias Tuler (Argentiina), Marlene Urscheler (Šveits), Pentti Väänänen (Soome), Biljana Vankovska (Makedoonia), Marie Vlachova (Tšehhi Vabariik), Casper W. Vroom (Madalmaad), Tamas Wachsler (Ungari), Donna Winslow (Kanada), Herbert Wulf (Saksamaa).

Toimetus:

Willem van Eekelen (Madalmaad), Andreas Gross (Šveits), Miroslav Filipovic (Serbia ja Montenegro), Stepan Sulakshin (Venemaa), Dimitro Tabachnik (Ukraina), Ahmad Husni Hanadzlah (Malaisia), Adeseye Ogunlewe (Nigeeria) ja Elissavet Papadimitriou (Kreeka) – IPU poliitika-, rahvusvahelise julgeoleku ja desarmeerimiskomitee liikmed –, Beth Mugo (Keenia) ja Ricardo Vasquez (Argentiina) – IPU parlamentaarsete, juriidiliste ja inimõiguste küsimuste komitee liikmed.

Keeletoimetaja:

Oliver Wates (Ühendkuningriik)

Algversioon:

inglise keeles, Genf, 2003

Tõlge:

A&A Lingua OÜ

Kaanefoto:

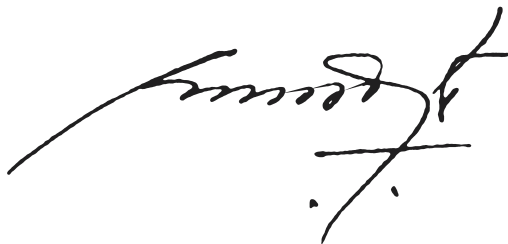
Malev Toom

Eessõna

Kuna julgeolek on inimeste heaolu tagamisel keskse tähtsusega, on oluline, et rahva vaated kajastuksid riigi julgeolekupoliitikas. See poliitika peab sisaldama julgeoleku põhiväärtusi ja -printsippe, mida riik edendab ja kaitseb.

Seega on tähtis, et rahva valitud esindajad tegutseksid parlamendis valitsuse ja julgeolekusektoriga tihedas koostöös. Ehkki nad töötavad sama eesmärgi nimel, on nende rollid põhimõtteliselt erinevad ja nii see peakski olema. Parlament vastutab õiguslike nõuete kehtestamise, eelarve vastuvõtmise ning julgeolekutegevuse järelevalve eest. Oma vastutust saab ta täielikult kanda ainult siis, kui tal on ulatuslik juurdepääs teabele, vajalik tehniline oskusteave ja võim ning tahe valitsuselt aru pärida. See omakorda eeldab ühiskonda, mis põhineb usaldusel ja dialoogil.

Tšiilis on ühiskonna ja relvajõudude suhted aastate jooksul paranenud. Tänapäeva rahvusvaheline kogukond võib Tšiilist leida vastastikuse lugupidamise ja koostöö õhkkonna, mis tulevikus lomul pole [htegi paari eccosid mu teadaodetavasti veelgi tugevneb. Me usume, et käsiraamat aitab tagada selle, et kõik julgeolekusektoris tegutsejad suunaksid oma ühised jõupingutused kodanike üldise heaolu kaitsmisele.



Senaator Sergio Pérez Verdugo

Parlamentidevahelise Liidu nõukogu president

Saateks

Juba ammustest aegadest on riigi elujõulisuse tagamiseks peetud vajalikuks iseseisvust ja riiklikku julgeolekut. Julgeoleku tagamise eest vastutavate isikute roll teeb tänapäeval läbi olulisi muutusi. Uut tüüpi relvakonfliktid ja riikide tihedamad suhted on tinginud vajaduse uuenduslike lahenduste ja uue mõtteviisi järele julgeoleku-kontseptsioonis. 2001. aasta 11. septembri rünnakud ja nende järelsündmused on seda vajadust üksnes süvendanud.

Seetõttu mängib tõhus parlamentaarne järelevalve üha olulisemat rolli nende uute lahenduste kavandamise ja teostamise täieliku läbipaistvuse ja vastutuse tagamisel. Selle puudumisel tekib oht, et julgeolekuteenistused võivad oma missiooni valesti tõlgendada ja hakata tegutsema nagu riik riigis, kas siis nappe ressursse mõtlematult kulutades või avaldades ülemäära poliidilist ja majanduslikku mõju. Nad võivad takistada demokratiseerimist ja isegi suurendada konflikti tõenäosust. Kuigi suurim oht ähvardab ülemineku perioodis, sõjast haaratud või kriisilukorras ühiskondi, tuleb ka stabiilse demokraatiaga riikidel tsiviil-sõjaväeliste suhetele suurt tähelepanu pöörata, kujundades neid ümber ja suunates, et muutuva julgeolekukeskkonnaga sammu pidada.

Julgeolekusektori loomupärane iseloom ja dünaamika on tõhusale parlamentaar-sele järelevalvele tõsiseks väljakutseks. Parlamendiliikmete töö muudavad äärmiselt keeruliseks julgeolekusektori tihtipeale väga tehniliste küsimuste mitmekesisus, jul-geolekutöötajate arvukus ja organisatsiooniline korraldus ning sagedased salastatuse nõuded, eeskirjad ja tavad ning seepärast peavad nad kasutama sõltumatute uuri-jate ja ekspertide abi.

Seda kõike arvestades otsustasid Parlamentidevaheline Liit (IPU) ja Genfi Relvajõu-dude Demokraatliku Kontrolli Keskus (DCAF), et vaja on kokkuvõtlikku ja üldkätte-saadavat juhendit, mis sisaldaks igakülgset valikut tavadest ning mehhanismidest, mis võiksid mõjutada parlamentide panust julgeolekusektori järelevalvesse. Käes-oleva käsiraamatu kujul on see mõte teoks saanud. Kogu koostamisprotsessi käigus täpsustas ja lihvis käsiraamatu teksti parlamendiliikmetest koosnev toimetis ja seda kontrollisid mitmed eksperdid.

Käsiraamatu koostamisel lähtuti sellest, et pole olemas üht kindlat parlamentaar-se järelevalve mudelit, mis toimiks kõigis riikides. Ühes riigis aktsepteeritavad ja toi-mivad reeglid ning võtted võivad mujal olla mõeldamatud või tähtsusetud. Lisaks pole kõigil parlamentidel võrdseid volitusi. Neid erinevusi arvestades võib mõni kä-siraamatu soovitus tunduda liiga idealistlikuna. Samas ei ole võimalik julgeoleku-

küsimuste kõiki aspekte nende keerukuse tõttu ühes raamatus käsitleda. Seega tuleks käsiraamatut vaadelda kui üldist sissejuhatust parlamentaarse järelevalve tugevdamisse julgeolekusektori üle, mis loodetavasti innustab lugejaid iseseisvalt uurimistööd tegema. Lõppkokkuvõttes loodame, et see väljaanne aitab omal moel tagada, et julgeolekupoliitika ja -meetmed peegeldaksid just selle rahva püüdlusi, kelle teenimiseks nad on mõeldud.



Anders B. Johnsson

IPU peasekretär



Suursaadik dr Theodor H. Winkler

DCAFi direktor

Käsiraamatu sisu

Käsiraamat koosneb kaheksast osast, igaühes mitu peatükki, ja seda võib lugeda kahel viisil. Täielikult läbiloetuna annab käsiraamat põhjaliku ülevaate julgeolekuküsimustest ja parlamentaarse järelevalve rollist. Samas võib tutvuda ka üksnes konkreetset huvi pakkuvate osade ja peatükkidega. Selleks otstarbeks on esitatud indeks ja mitmesugused ristviited.

Käsiraamat sisaldab tekstikaste, milles selgitatakse põhitekstis toodud keerukaid teemasid, tuuakse näiteid seaduste või eeskirjade kohta ja illustreeritakse julgeolekusektori parlamentaarse järelevalve tava eri riikides. Paljude peatükkide lõpus on lõik pealkirjaga „Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?“, kust võib leida konkreetseid soovitusi. Nagu juba öeldud, tuleks neid soovitusi vaadelda kohalikust kontekstist lähtuvalt.

Esimesed kaks osa visandavad teoreetilise ja analüütilise raamistiku julgeolekusektori parlamentaarse järelevalve käsitlemiseks. I osas keskendutakse julgeolekukontseptsiooni arengutele ja vaadeldakse parlamentide ja teiste riigiasutuste rolli julgeolekuküsimustes globaalsest aspektist. I osa põhiküsimused on järgmised:

- Milliseid arenguid on julgeolekukeskkonnas toimunud?
- Mis on nn uued ohud ja reaktsioonid?
- Miks on julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve vajalik?
- Millised on julgeolekusektori demokraatliku juhtimise põhimõtted?
- Milline on parlamendi roll valitsuse ja kohtuvõimu kõrval?

II osas kirjeldatakse riikliku julgeolekupoliitika protsessi kõiki etappe ning riiklikku julgeolekut puudutavaid rahvusvahelisi eeskirju. II osa kahes viimases peatükis kirjeldatakse kodanikuühiskonna ja meedia rolli ning julgeolekuküsimuste soolist perspektiivi. Põhiküsimused on järgmised:

- Milles seisneb parlamendi roll riiklikus julgeolekupoliitikaalas otsustamisprotsessis?
- Kuidas piirab või võimendab rahvusvaheline õigus riikliku julgeolekupoliitika võimalusi?
- Kuidas on kodanikuühiskond ja meedia seotud julgeolekusektoriga ning kuidas saab parlament nende panust ära kasutada?
- Kuidas julgeolekuküsimusi üldsusele edastada?
- Milline on naiste roll julgeolekusektoris?

III osas kirjeldatakse julgeolekusektori organisatsioonilist külge: sõjavägi, politsei, luureteenistused, muud riiklikud sõjaväestatud organisatsioonid ja eraõiguslikud turvafirmad.

- Mis on julgeolekuteenistuse põhifunktsioonid ja eripärad?
- Milliseid sisemisi ja poliitilisi vastutusmehhanisme on vaja?
- Kuidas saaksid parlamendid rakendada tõhusat järelevalvet julgeolekuteenistuste üle?

IV osas uuritakse vahendeid ja meetmeid, mille abil parlamendid saaksid julgeolekusektori üle järelevalvet teostada, ja käsitletakse muu hulgas järgmisi küsimusi:

- Milliseid vahendeid saavad parlamendid kasutada julgeolekusektori järelevalve tagamisel?
- Kuidas parandada parlamendi teadmisi julgeolekuküsimustes?
- Milline on parlamendi uurimiste ja järelepärimiste roll julgeolekuküsimustes?
- Kuidas saavad kaitsekomisjonid tõhusalt töötada?
- Milline on ombudsmani roll?
- Kuidas toimib ombudsmani institutsioon kaitseküsimuste korral?
- Miks peaksid parlamendiliikmed julgeolekuteenistusi külastama?

V osas käsitletakse olukordi, mis julgeolekut konkreetselt ohustavad, nt erakorralised seisukorrad, sisejulgeoleku ohud, terrorism ja küberkuritegevus. Ühtlasi puudutab peatükk osalemist rahvusvahelistes rahu tagamise missioonides, mis sageli toimuvad paikades, kus julgeolek on parimal juhul nõrk või siis puudub täielikult. Seega käsitletakse V osas muu hulgas järgmisi küsimusi:

- Kuidas säilitada nõrka tasakaalu erakorralise seisukorra, sisejulgeoleku säilitamise ja inimõiguste kaitsmise vahel?
- Mis on erakorralise seisukorra eesmärk ja piirangud?
- Mis on muutunud pärast 11. septembrit? Kuidas teha vahet terrorismi ja seaduslike demokraatlike protestiavalduste vahel? Kuidas see riikide rahvusvahelist julgeolekut mõjutab?
- Milline on parlamendi roll selles?
- Milline roll on parlamendil selle üle otsustamisel, kas saata väed rahvusvahelistele rahu tagamise operatsioonidele välismaale?

VI, VII ja VIII osades analüüsitakse julgeolekusektoriga seotud kolme ressursikompakti. VI osas keskendutakse kaitse-eelarvele ja selle järelevalvele nii parlamendi kui ka riiklike auditeerimisasutuste poolt.

- Kuidas saab eelarve olla julgeoleku põhiosa?
- Kuidas rakendada läbipaistvust ja vastutust julgeolekueelarve koostamisel?
- Millised on julgeoleku eelarve koostamise nõuetekohase järelevalve tingimused?
- Kuidas toimub julgeolekusektori auditeerimine? Miks on sõltumatu audit vajalik ja kuidas see toimib?

VII osas käsitletakse julgeolekusektori töötajaid ja püütakse aidata parlamente seaduste koostamisel, mis reguleerivad töötajate värbamist, valikumenetlust ja koolitust, erruminekut ja pensionikavasid, ajateenistust ja alternatiivteenistust.

- Kuidas saaks julgeolekusektori töötajate seas juurutada demokraatlikke väärtusi?
- Kas sõjaväelased saavad ühinguid moodustada?
- Milline on selle sektori kutse-eetika?
- Kuidas on eri maades korraldatud ajateenistus ja alternatiivteenistus?
- Kas sõjaväelaste käitumiseeskiri on olemas? Kas on olemas rahvusvahelised standardid?
- Millised selle sektori personalijuhtimise aspektid pakuvad huvi parlamendile?

Viimaks, VIII osas käsitletakse julgeolekusektori finantsressursse, eriti hankeid (mida ja kellelt osta?), relvakaubandust ja vahetamist.

- Millised õiguslikud piirangud siin kehtivad?
- Milles seisneb hangetealane igakülgne otsustamine?
- Mis asjaolud õigustavad salastatust?
- Kuidas saaks parlament neid küsimusi hinnata??

Sisukord

Eessõna.....	3
Saateks	4
Käsiraamatu sisu.....	6

Tekstikastide loend.....	11
---------------------------------	-----------

I osa

Arenevad julgeolekukontseptsioonid ja tegurid: väljakutse parlamentidele

1. peatükk.....Muutuv julgeolek muutivas maailmas.....	16
2. peatükk.....Parlamendi järelevalve tähtsus.....	20
3. peatükk.....Parlamendi ja teiste riigiasutuste roll ja vastutus.....	22

II osa

Riikliku julgeolekupoliitika järelevalve

4. peatükk.....Riikliku julgeolekupoliitika arendamine.....	28
5. peatükk.....Riiklik julgeolekupoliitika ja rahvusvahelised määrused.....	33
6. peatükk.....Kodanikuühiskonna ja meedia roll.....	38
7. peatükk.....Julgeolekupoliitika sooline perspektiiv.....	48

III osa

Julgeolekusektori põhiosad

8. peatükk.....Sõjavägi.....	56
9. peatükk.....Muud riiklikud sõjaväelised organisatsioonid	62
10. peatükk.....Politseistruktuurid	65
11. peatükk.....Sala- ja luureteenistused	69
12. peatükk.....Eraõiguslikud turvafirmad ja sõjaväelised ettevõtted.....	75

IV osa

Riiklik julgeolek parlamendi kontrolli all: tingimused ja mehhanismid

13. peatükk.....Tõhusa parlamentaarse järelevalve tingimused.....	82
14. peatükk.....Julgeolekusektori suhtes rakendatavad parlamentaaarsed mehhanismid.....	89
15. peatükk.....Parlamendi kaitse- või julgeolekukomisjonid.....	96
16. peatükk.....Ombudsman.....	101
17. peatükk.....Julgeolekuteenistuste valduste külastamine.....	106

V osa

Julgeolekuteenistuste järelevalve tegevuse käigus: erilised asjaolud ja operatsioonid

18. peatükk.....Eriolukorrad.....	112
19. peatükk.....Sisejulgeoleku tagamine.....	117
20. peatükk.....Terrorism.....	122
21. peatükk.....Julgeoleku- ja infotehnoloogiad: uued vahendid ja probleemid.....	132
22. peatükk.....Rahvusvahelised rahumissioonid.....	136

VI osa

Finantsressursid: tõhusa eelarvekontrolli saavutamine julgeolekupoliitikaga arvestades

23. peatükk.....Julgeolek ja nn rahavõim	148
24. peatükk.....Julgeolekuga seotud riigieelarve kulude auditeerimine	163

VII osa

Julgeolekusektori inimressursid: professionaalsuse ja demokraatliku järelevalve tagamine

25. peatükk.....Demokraatlike väärtuste edendamine julgeolekusektoris.....	170
26. peatükk.....Julgeolekusektori personalijuhtimine.....	182
27. peatükk.....Kohustuslik ajateenistus ja ajateenistusest keeldumine.....	185

VIII osa

Materiaalsed ressursid: relvade üleandmise ja -hangete tõhusa järelevalve realiseerimine

28. peatükk.....Relvade ja sõjavarustuse hanked.....	197
29. peatükk.....Relvakaubandus ja relvade üleandmine	200

Mis on IPU?	213
--------------------------	-----

Genfi Relvajõudude Demokraatliku Kontrolli Keskus (DCAF)	214
---	-----

Temaatiline indeks	217
---------------------------------	-----

Tekstikastide loend

Kast nr 1	Muud tänapäeva julgeolekuohud (kas siis omaette või kombineeritult).....	17
Kast nr 2	Julgeolekulepete liigid	18
Kast nr 3	Riigivõimu kandjate julgeolekusektorit puudutavad võimalikud funktsioonid.....	23
Kast nr 4	Hea riigivalitsemine kui oluline väärtus julgeolekusektori demokraatlikus järelevalves.....	25
Kast nr 5	Riikliku julgeolekupoliitika küsimused.....	28
Kast nr 6	Otsedemokraatia ja rahvusvaheliste lepingute ning muude suuremate lepete ratifitseerimine: Šveitsi näide.....	36
Kast nr 7	Kodanikuühiskond Ladina-Ameerikas: praktiline näide kodanikuühiskonna organisatsioonide rollist ja tähtsusest.....	40
Kast nr 8	Uut tüüpi sõjad: pressivabaduse keerulised ajad	41
Kast nr 9	Pressivabadus pärast 11. septembrit 2001	43
Kast nr 10.....	Parlamentide veebileheküljed.....	44
Kast nr 11.....	Parlamendid ja meedia.....	45
Kast nr 12.....	Sooküsimus rahuprotsessides.....	49
Kast nr 13.....	Rahuoperatsioonide ja -protsesside sooline perspektiiv.....	49
Kast nr 14.....	Naissõjaväelaste arv: näited NATO riikidest.....	51
Kast nr 15.....	Naiste kaasamine julgeolekupoliitikasse osana soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamisest.....	52
Kast nr 16.....	Naiste julgeolekusektoris kaasamisest tingitud uued mõtted ja väljakutsed	53
Kast nr 17.....	Riigid, kellel pole relvajõude	56
Kast nr 18.....	Kaitseriform: mis eesmärgil?	57
Kast nr 19.....	Sõjaväelaste ülesanne tsiviilõiguses Lõuna-Aafrika Vabariigis	59
Kast nr 20.....	Näiteid muudest riiklikest sõjaväelistest üksustest valitud riikides	63
Kast nr 21.....	Demokraatliku politseitöö põhijooned.....	65
Kast nr 22.....	Ohtlikud moonutused ja asjaolud	66
Kast nr 23.....	Politseitöö Eritreas: arengunäide.....	67

Kast nr 24.....	Parlament ja luureteenistustele eraldatud erivahendid: Argentiina näide.....	70
Kast nr 25.....	Näiteid salajaste dokumentidega tegelevate parlamendikomisjonide tavadest.....	71
Kast nr 26.....	Eraõiguslikud turvafirmad ja sõjaväelised ettevõtted ning nende võimalikud ohud demokraatialle	76
Kast nr 27.....	Vahendid, mida parlament võib kasutada julgeolekusektori demokraatliku järelevalve tagamiseks.....	83
Kast nr 28.....	Julgeolekusektori parlamentaarse järelevalve ennetavad strateegiad.....	85
Kast nr 29.....	Mehhanismid ja meetmed parlamendi julgeolekusektorialase pädevuse tõstmiseks: mõningaid soovitusi	87
Kast nr 30.....	Täidesaatva võimu järelevalveks mõeldud parlamentaarse mehhanismi ja menetluste üldjooned	90
Kast nr 31.....	Soovitusi tõhusaks küsimuste esitamiseks.....	92
Kast nr 32.....	Parlamendi uurimiskomisjonide põhiomadused.....	93
Kast nr 33.....	Kanada relvajõudude Somaaliasse saatmise uurimiskomisjon: näide parlamendi algatatud julgeolekuküsimusi puudutavate uurimiste mõjust üldsusele.....	94
Kast nr 34.....	Parlamendi riigikaitse- või julgeolekukomisjoni võimalikud põhifunktsioonid.....	97
Kast nr 35.....	Stortingi (Norra parlamendi) väliskomisjoni ja kaitsekomisjoni ühisistungid	98
Kast nr 36.....	Ombudsman.....	101
Kast nr 37.....	Ülevaade riigikaitse ombudsmanidest valitud maades	102
Kast nr 38.....	Saksa parlamendi volinik relvajõudude küsimuses.....	104
Kast nr 39.....	Argentiina näide.....	106
Kast nr 40.....	Piinamisvastase konventsiooni vabatahtlik protokoll laiendab võimalusi julgeolekuteenistuste valduste külastamiseks	107
Kast nr 41.....	Erakorralised seisukorrad: otstarve ja põhimõtted.....	113
Kast nr 42.....	Julgeoleku ja demokraatia samaaegne tagamine	118
Kast nr 43.....	Tõsiste tagajärgedega moonutused.....	120
Kast nr 44.....	ÜRO Julgeolekunõukogu reaktsioon 11. septembrile	123
Kast nr 45.....	Võitlus terrorismi vastu.....	125

Kast nr 46.....Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon (ETS nr 108).....	134
Kast nr 47.....Rahu sobitamine, -valve, jõustamine, tagamine: asjassepuutuvad ÜRO määratlused.....	136
Kast nr 48.....ÜRO rahuoperatsiooni korraldamise protsessi üksikasjad.....	140
Kast nr 49.....Lahingureeglid rahumissioonidel	141
Kast nr 50.....ÜRO rahuvalvajate väljaõpe	143
Kast nr 51.....Eelarve: demokraatliku riigivalitsemise põhivahend	148
Kast nr 52.....Miks peaks parlament eelarveprotsessis aktiivselt osalema?	149
Kast nr 53.....Kaitsekulud maailma piirkondades ja valitud maades protsendina SKPst.....	150
Kast nr 54.....Planeerimise, väljatöötamise ja eelarve koostamise süsteem.....	152
Kast nr 55.....Kaitsesektori eelarve põhiosad: Hispaania kaitsesektori eelarve 2002	155
Kast nr 56.....Kaitsesektori eelarve läbipaistva koostamise põhitakistused.....	156
Kast nr 57.....Julgeolekueelarve salastatuse kolm taset	158
Kast nr 58.....Peaprobleemid, mis takistavad julgeolekusektori eelarve tõhusat kontrolli	159
Kast nr 59.....Kaitsesektori eelarve tava valitud Kagu-Euroopa riikides (2001. aasta seisuga)	160
Kast nr 60.....Riigikontroll	164
Kast nr 61.....Ühendkuningriigi riigikontrolli roll julgeolekusektori parlamentaarses järelevalves	165
Kast nr 62.....Gruusia parlament ja eelarvekontroll.....	167
Kast nr 63.....Euroopa Nõukogu soovitus relvajõudude kaadrisõjaväelaste ühinemisõiguse kohta.....	172
Kast nr 64.....Juhtimine ja kodanikuharidus Saksamaa relvajõududes: nn Innere Führungi põhimõtted.....	174
Kast nr 65.....Õiguskaitsetöötajate toimimisyuhend	177
Kast nr 66.....OSCE julgeoleku poliitilis-sõjaliste aspektide alane toimimisyuhend (1994): põhipunktid.....	178
Kast nr 67.....Personalijuhtimine: millele parlamendiliikmed keskenduma peaksid.....	182
Kast nr 68.....Sõjaväeteenistus maailma riikides.....	186

Kast nr 69.....Ajateenijate ahistamine.....	188
Kast nr 70.....ÜRO inimõiguste komisjoni resolutsioon 1998/77: ajateenistusest keeldumine.....	190
Kast nr 71.....Asendusteenistus: Šveitsi näide	191
Kast nr 72.....Miks parlamendiliikmed peaksid relvahangetest hoolima?.....	195
Kast nr 73.....Nõrk või ebamäärane relvahankepoliitika või rangelt salastatud hankeprotsess võib kaasa tuua:.....	196
Kast nr 74.....Madalmaade kaitsehankepoliitika: parlamentaarse järelevalve mõõde	197
Kast nr 75.....Relvakaubanduse määratlus.....	200
Kast nr 76.....Relvade üleandmise alased piirkondlikud kokkulepped.....	201
Kast nr 77.....Relvastussanktsioonide mõistlikumaks muutmine: mida parlamendid teha saaksid	204
Kast nr 78.....Liigsete relvadega kauplemine: desarmeerimise negatiivne kõrvaltoime	205
Kast nr 79.....Käsi-relvakaubanduse hinnangulised näitajad.....	206
Kast nr 80.....RO tegevusprogramm väike- ja kergrelvadega ebaseadusliku kaubitsemise ennetamiseks: tähelepanuks parlamendiliikmetele	207
Kast nr 81.....Parlamendi roll relvaekspordi kontrollimises: läbipaistvus ja vastutus ELi riikides	208

I osa

Arenevad julgeoleku- kontseptsioonid ja tegurid:

väljakutse parlamentidele

1. peatükk

Muutuv julgeolek muutavas maailmas

Viimase kümnendi jooksul on globaalne julgeolekusituatsioon järsult muutunud. Vanad ohud on kadunud ja nende asemel maad võtnud uued ning heidutavad väljakutsed. See on kaasa toonud uue mõttelaadi põhimõtete osas, millele tuginevad julgeolek, konfliktid ja rahu.

Rahu ja julgeolek demokraatlikus ühiskonnas

Kaugeltki mitte kõik konfliktid ei kujuta endast ohtu rahule ja julgeolekule. Igas ühiskonnas on palju konkureerivaid ja tihti vastupidiseid seisukohti. Demokraatlikus ühiskonnas võimaldab sõnavabadus inimestel neid seisukohti oma valitud esindajatele edastada. Nende ülesandeks omakorda on asjakohaste teemade arutamine ja kaalumise avaliku arutelu kaudu. See tegevus võimaldab demokraatlikel ühiskondadel konflikte neutraliseerida ja otsida toimivaid kompromisse, mida toetab ühiskond tervikuna. Pole ime, et toimivate demokraatlike institutsioonide puudumisel eskaleeruvad pinged sageli kontrollimatult ja muutuvad vägivaldseks konfliktiks. Tänu demokraatia loomupärasele konfliktide suunamismehhanismile on seda hakatud vaatlema kui rahu ja julgeolekuga seotud nähtust.

See seos väärleb tähelepanu ka teisel põhjusel – nüüdseks tunnistatakse üldiselt, et julgeolek pole omaette eesmärk, vaid peaks lõppkokkuvõttes teenima rahva heaolu. Tulemuslikul parlamendil põhinev demokraatia suudab suurima tõenäosusega sellele ideele praktilise tähenduse anda:

„Kogukonna, piirkonna, rahvuse, riigi suveräänsusel on mõtet vaid siis, kui see tuleneb ainsast tõelisest suveräänsusest – see tähendab inimese suveräänsusest.”

Václav Havel

Riiklik julgeolek, mis keskendub riigi kaitsmisele, muutub inimjulgeolekuks, mis seab esikohale üksikisiku ja kogukonna. Praktikas on see innustanud riike laiendama oma reaktsiooni julgeolekuohtudele, kaasa arvatud järgmistel viisidel:

- **ennetav tegevus:** algatused konfliktide ennetamiseks, nagu inimkesksed konfliktide lahendamise ja rahu tagamise meetmed;

- **sekkumine:** äärmisel juhul, kui muud meetmed ei toimi – sekkumine sisekonfliktidesse tõsisesse ohtu sattunud elanikkonna kaitseks;
- **reageeriv tegevus:** abiaktsioon kodusõja käigus või selle lõppedes sõja tõttu kannatanud tsiviilelanike abistamiseks. See hõlmab kodu kaotanud inimestele laagrite püstitamist, põgenikele turvapaiga pakkumist või abi osutamist.

Sõjalisest julgeolekust igakülgse julgeolekuni

Tänu inimjulgeoleku tähtsustamisele laieneb ka julgeolekukontseptsioon sõjalistest kaalutlustest kaugemale. Üha rohkem nõustutakse selles, et julgeolekuküsimusele tuleks läheneda igakülgse viisil, arvestades ka mittesõjalisi tegureid (vt kast nr 1).

Kast nr 1

Muud tänapäeva julgeolekuohud (kas siis omaette või kombineeritult)

- **Poliitilised ohud:** riiklik poliitiline ebastabiilsus, ebaõnnestunud riigid, terrorism ja inimõiguste rikkumine.
- **Majanduslikud ohud:** vaesus, suurenev vahe rikaste ja vaeste riikide vahel, rahvusvaheline finantslangus, majanduslikult võimsa või ebastabiilse naaberriigi mõju ja piraatlus.
- **Keskkondlikud või inimtegevusest tingitud ohud:** tuumakatastroof, globaalsed ökoloogilised muutused, pinnase või vee kahjustumine, toidu või muude ressursside puudus.
- **Sotsiaalsed ohud:** konfliktid vähemuse/enamuse vahel, ülerahvastatus, organiseeritud kuritegevus, piiriülene narkokaubandus, ebaseaduslik kaubandus, kontrollimatu massiline sissetõrjamine ja haigused.

Igakülgsema julgeolekukava eelis on, et see tagab julgeolekuohtude ja sobilike lahenduste igakülgse mõistmise. Puuduseks on aga asjaolu, et julgeolekuteenistused, st kõik organisatsioonid, kellel on seaduslik õigus riigi ja kodanike kaitseks jõudu kasutada, jõu kasutamiseks käsk anda või sellega ähvardada, võivad liiga võimsaks muutuda, kui nad tegutsevad ühiskonna mittesõjaväelises sfääris. Lisaks ei tarvitse julgeolekusektoril olla vajalikke oskusi mainitud uutele väljakutsetele vastamiseks.

Ühe riigi julgeolekust riikidevahelise julgeolekukoostööni

Mõte, et riiklikku julgeolekut ei ole võimalik riigil saavutada üksinda ja et selleks on tarvis riikidevahelist julgeolekukoostööd, pärineb väga ammu ajast. XIX sajandil

domineeris jõutasakaalul põhinev lähenemine. XX sajandil loodi sellised kollektiivse julgeoleku organisatsioonid nagu Rahvasteliiga ja selle järglane ÜRO, kuid ka kollektiivse kaitse organisatsioonid, nagu NATO.

Kast nr 2

Julgeolekulepete liigid

• Kollektiivne kaitse

Kollektiivset kaitset määratletakse kui lepingut, mille raames kaks (või rohkem) riiki kohustuvad üksteist väliskallaletungi korral aitama. Seda tüüpi julgeolekulepete tuntumaid näiteid on NATO ja Ameerika Riikide Organisatsioon.

• Kollektiivne julgeolek

Selle süsteemi korral kohustub riikide kogukond jõu kasutamisest hoiduma ja aitama kogukonna liiget, kelle suhtes mõni teine liige peaks jõudu kasutama. See süsteem tagab rahvusvahelise kogukonna jõulise reaktsiooni rahvusvahelise rahu rikkumisele. Erinevalt kollektiivsest kaitsest on kollektiivne julgeolek suunatud kogukonna seest tuleva rünnaku vastu. ÜRO on kollektiivse julgeolekusüsteemi tüüpiline näide. ÜRO harta paragrahvide 41 ja 42 järgi peaks rahvusvaheline üldsus raturikkujale survet avaldama, kas siis mittesõjalise mõjutamise või sõjalise jõu kasutamise teel.

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

• Julgeolekukoostöö

Julgeolekukoostöö ühendab kollektiivset julgeolekut igakülgse lähenemisega. Seda võib määratleda kui laiapõhjalist ja mitmemõõtmelist lähenemist julgeolekule; see rõhutab pigem julgustamist kui heidutamist; on pigem kaasav kui välistav; pole liikmelisuse osas piirav; eelistab kahepoolsusele mitmepoolsust; ei soosi sõjalisi lahendusi mittesõjaliste kahjuks; eeldab, et julgeolekusüsteemi põhitegijad on riigid, kuid tunnistab, et ka mitteriiklikud tegurid võivad mängida olulist rolli; ei nõua formaalsete julgeolekuinstitutsioonide moodustamist, kuid ei loobu nendest; rõhutab üle kõige mitmepoolse dialoogi traditsiooni loomise väärtust.

Allikas: EVANS, Gareth: Cooperating for Peace, 1993

Külma sõja lõpust alates on sisekonfliktide arv kasvanud. Viimasel ajal on tähelepanu keskpunkti tõusnud terrorism. Üleilmastumine on suurendanud riikide omavahelist sõltuvust, sealhulgas julgeoleku osas. Tänapäeval võib ühe riigi julgeolekut ähvardav oht kergesti levida ja destabiliseerida tervet piirkonda või koguni ülemaailmset rahu.

Selline uus reaalsus koos julgeolekuküsimuste laienemisega on rahvusvahelisele julgeolekukoostööle uut hoogu andnud.

Kollektiivse kaitse lepe on üks kõige kaugeleulatuvamaid koostöövorme. Lisaks on olemas ka vähemsidus julgeolekukoostöö kahe- või mitmepoolsete lepete näol ilma formaalse või domineeriva sõjalise organisatsioonita.

Otsus liituda julgeolekukoostööorganisatsiooni ja eriti kollektiivse kaitse organisatsiooniga avaldab riigi julgeolekule suurt mõju. Põhimõtteliselt suurendab selline koostöö riikliku julgeolekut, kuna see loob ohtude tõrjeks nn kollektiivse rusika. Samas on liikmelisusel oma hind — riigil tuleb kohaneda liidu eesmärkide ja tingimustega, mis aga piirab tema valikuvõimalusi riikliku julgeolekupoliitika kujundamise osas. Lisaks mõjutab see ka parlamendi järelevalvet, kuna otsustamisprotsess nihkub osaliselt riiklikult areenilt rahvusvahelisele.

2. peatükk

Parlamendi järelevalve tähtsus

On levinud uskumus, et julgeolekupoliitika on täidesaatva võimu loomulik ülesanne, kuna tal on vajalikud teadmised ja võimalus kiiresti tegutseda. Parlamenti kiputakse pidama julgeolekuküsimuste käsitlemiseks vähemsobivamaks institutsiooniks, eriti arvestades tema tihti aeganõudvaid menetlusi ja täieliku juurepääsu puudumist vajaminevale teabele ning oskusteabele. Samas, nagu muu poliitika korral, usaldatakse parlamendile täidesaatva võimu järelevalve ja kontrollimine. On vähemalt neli põhjust, mis julgeolekuküsimuste selline järelevalve oluline on.

Demokraatia nurgakivi, mis peab välistama autokraatliku valitsuse

Prantsusmaa endine peaminister Georges Clémenceau ütles kord, et sõda on liiga tõsine asi, et seda saaks sõjaväelastele usaldada. Lisaks humoristlikule aspektile juhib see väide tähelepanu asjaolule, et demokraatlikus riigis kuulub kõrgeim võim rahva esindajale ja et ükski riigisektor ei tohiks nende kontrolli alt välja jääda. Riigis, kus julgeolekujõud, eriti sõjavägi, parlamendi kontrollile ei allu, on parimal juhul poolik või kujunev demokraatia.

Tuntud USA õpetlase Robert A. Dahli sõnul on poliitika kõige põhilisem ja püsivam probleem autokraatliku võimu vältimine. Kuna julgeolekusektor tegeleb riigi ühe põhiülesandega, on täidesaatva võimu tasakaalustamiseks tarvis võimu lahususe süsteemi. Seega on parlamendi järelevalve julgeolekusektori üle üks oluline osa riiklikul tasemel võimude lahususe tagamine ja toimimise korral seab ta piirangud täidesaatvale võimule või presidendivõimule.

Maksustamisega peab kaasnema esindatus

Tänapäevani on eelarve olnud üks parlamendi tõhusamaid vahendeid täidesaatva võimu kontrolli all hoidmiseks. Esimeste Lääne-Euroopa assambleede loomisest alates nõudsid parlamendid õigust poliitikaküsimustesse sekkuda, kasutades argumenti, et maksustamisega peab kaasnema esindatus. Kuna julgeolekuorganisatsioonid kasutavad suurt osa riigi eelarvest, on ülioluline, et parlament riigi nappide ressursside kasutamist tõhusalt ja tulemuslikult jälgiks.

Julgeolekuküsimuste seaduslike sätete koostamine

Praktikas kavandab julgeolekuküsimusi puudutavaid seadusi täidesaatev võim. Sellegipoolest täidavad parlamendiliikmed nende seaduseelnõude läbivaatamisel olulist

rolli. Vajaduse korral võivad nad esitada muudatusettepanekuid, tagamaks et pakutavad seadusesätted rahuldavalt uut julgeolekualast mõtteviisi väljendaksid. Lisaks on parlamendi kohus hoolt kanda selle eest, et seadused ei jääks pelgalt paberile, vaid et neid ka täiel määral jõustataks.

Side üldsusega

Täidesaatev võim ei tarvitse alati teada, millised julgeolekuküsimused on kodanike jaoks prioriteetsed. Parlamendiliikmed on rahvaga pidevas kontaktis ja suutelised nende seisukohtadega tutvuma. Seega saavad nad kodanike muredega terve parlamendi poole pöörduda ja hoolitseda selle eest, et julgeolekuseadused ja -poliitika neile lahenduse annaksid.

Julgeolekusektori parlamentaarse järelevalve probleemid

Vähemalt kolm julgeolekusektori aspekti kujutavad endast tõsist väljakutset parlamentaarse järelevalve jaoks:

- Salastatust puudutavad seadused võivad takistada püüdeid suurendada julgeolekusektori läbipaistvust ning seega julgeolekusektori parlamentaarset järelevalvet piirata või ohustada, eriti kujuneva demokraatia oludes või konfliktist haaratud riikides. Sama kehtib ka teabevabadust puudutavate seaduste puudumisel.
- Julgeolekusektor on äärmiselt keeruline ala, kus parlamentidel tuleb teostada järelevalvet näiteks relvahangete, relvakontrolli ja sõjaväeüksuste valmisoleku/väljaõppe üle. Kõigil parlamendiliikmetel pole nende küsimuste tõhusaks käsitlemiseks vajalikke teadmisi ja pädevust. Neil ei tarvitse ka olla selliste teadmiste omandamiseks vajalikku aega või võimalusi, sest nende tegutsemisaeg parlamendis on piiratud ning juurdepääs kodu- ja välismaistele ekspertidele ja ressurssidele võib olla puudulik.
- Rahvusvahelisele julgeolekukoostöö tähtsustamine võib mõjutada riigi julgeolekupoliitika läbipaistvust ja demokraatlikku seaduslikkust, kui selle tulemusena parlament protsessist kõrvale jäetakse. Seetõttu on ülitähtis, et parlament saaks rahvusvahelisel tasemel aruteludesse ja otsustesse oma panuse teha, neis osaleda ja teemaga edaspidi kursis olla.

3. peatükk

Parlamendi ja teiste riigiasutuste roll ja vastutus

Jagatud vastutus

Kuigi parlamendi ja valitsuse rollid julgeolekuküsimustes on erinevad, jagavad nad vastutust julgeolekusektori sujuva toimimise eest. See jagatud vastutuse põhimõte kehtib ka poliitiliste ja sõjaliste liidrite suhetes. Neid kaht osapoolt ei tohiks pidada vastupidiste eesmärkidega vastasteks. Nad hoopis vajavad teineteist, et saavutada tõhusat, igakülgselt ja rahvast tähtsustavat julgeolekupoliitikat. Seega peab demokraatlik järelevalve sisaldama poliitiliste liidrite ja kõrgemate sõjaväejuhtide dialoogi, mis põhineb usaldusel, avalikul suhtlusel ja vastastikusel kaasamisel. Selliste regulaarsete mõttevahetuste oluline lisaeelis seisneb selles, et nad ei lase poliitikutel ja sõjaväejuhtidel üksteisest võõrduda ja aitavad niimoodi stabiilsust suurendada.

Rollide jaotus

Riigi kolm võimuharu, täitev-, seadusandlik ja kohtuvõim, täidavad riiklikus julgeolekupoliitikas tähtsaid rolle. Kastis nr 3 püütakse neid kirjeldada, rõhutades täidesaatva võimu kolme peaorgani – riigipea, valitsuse ja peastaabi – konkreetseid funktsioone. Tabelis püütakse anda ülevaadet võimalikest funktsioonidest, sest poliitilised süsteemid võivad riigiti erineda. Seega ei tuleks järeldada, et tabel kajastab kõigi riikide olukorda.

Parlamendi, kohtu- ja täidesaatva võimu kõrval annab olulise mitteformaalse panuse julgeolekupoliitika kujundamisse ja teostamisse ka kodanikuühiskond, kuna massiteabe kaudu informeeritakse üldsust kõigi riiklike organite kavatsustest ja tegevusest (vt 6. peatükk).

Lõpuks täidavad kaks institutsioonilist organit, nimelt ombudsman (vt 16. peatükk) ja riigikontrolör (vt 24. peatükk), üliolulist rolli riikliku julgeolekupoliitika ja vastava eelarve järelevalve rakendamisel.

Poliitiline vastutus

Julgeolekuteenistused peaksid olema vastutavad iga riigivõimu kandja ees.

- **Täidesaatev võim** teostab valitsuse kesk-, piirkondlikul või kohalikul tasandil vahetat juhtimist, otsustab julgeolekuteenistuste eelarve ning tegevuse üldsuuniste ja prioriteetide üle.
- **Seadusandlik võim** rakendab parlamentaarset järelevalvet, koostades seadusi, mis määratlevad ja reguleerivad julgeolekuteenistusi ja nende volitusi, ning kiites heaks vastavad eelarveeraldised. Juhtimistegevuse alla võib kuuluda ka parlamendi ombudsmeni või komitee määramine, kes võiks kodanike kaebuste põhjal uurimisi alustada.
- **Kohtuvõim** teostab järelevalvet julgeolekusektori üle ja mõistab vajaduse korral tsiviil- või kriminaalmenetluse korras kohut seaduserikkuja üle.

Kast nr 3

Riigivõimu kandjate julgeolekusektorit puudutavad võimalikud funktsioonid

	Parlament	Kohtuvõim	Täidesaatev võim		
			Riigipea	Kabinet	Peastaabi ülem
Ülemjuhatus	Mõnes riigis parlament arutleb ja/või määrab vägede ülemjuhataja.	Konstitutsioonikohus hindab presidendi või kabineti ülemjuhatajana toimimise põhiseaduslikkust.	Mõnes riigis on riigipeal puhtalt tseremoniaalne roll, teistes on tal reaalne võim, nt ülemjuhatajana sõja ajal.	Valitsus on sõja korral ülemjuhataja.	Mõnes riigis on sõjaväe ülemjuhataja koht ainult sõjaolukorras, teistes maades on see alaline.
Julgeoleku- poliitika	Arutleb ja kiidab heaks julgeoleku-kontseptsiooni, kohaldab seadusi.	-	Kinnitab julgeolekupoliitikaalased seadused.	Teeb ettepanekuid julgeolekupoliitika osas ja viib ellu julgeolekupoliitikat.	Nõustab valitsust, kavandab, abistab ja viib ellu julgeolekupoliitikat.
Eelarve	Kiidab heaks eelarve.	-	-	Teeb eelarveettepanekuid.	Nõustab valitsust
Riigikaitse- seadused	Võtab vastu seadusi.	Konstitutsioonikohus tõlgendab seaduste põhiseaduslikkust.	Kinnitab seaduste kehtestamise	Esitab seaduseelnõud ja võtab vastu põhimäärused.	Nõustab valitsust, kohaldab seadusi.



					
Personal	Mõnes riigis on parlamendil õigus kiita heaks tähtsamaid ametisemääramisi.	Hindab nende käitumise õigus pärasust.	Määrab ametisse tähtsamad ülemad, võtab vastu personalikavad.	Määrab ametisse tähtsamad ülemad.	Nõustab personaliplaanide osas, rakendab personaliplaane, määrab kohale madalamaid ülemaid.
Hanked	Vaatab läbi ja/ või kiidab heaks tähtsamad relvahanke- projektid.	Mõistab kohut korruptsiooni- ja pettuslaste õigusrikkumiste korral.	-	Teeb relvahangete ettepanekuid	Algatab ja teostab relvahankeprotsesse.
Vägede lähetamine välismaale / võõrvägede võõrustamine	Kiidab heaks a priori, posteriori või jätab heaks kiitmata.	Hindab nende käitumise õiguspärasust.	-	Peab läbirääkimisi rahvusvahelise osaluse üle, otsustab jõu kasutamise reeglid	Operatiivjuhtimine
Rahvusvahelised lepingud, liitudega ühinemine	Kiidab heaks.		Sõlmib ja ratifitseerib rahvusvahelisi lepinguid.	Vastutab riiklike läbirääkimiste eest.	Nõustab valitsust

Nagu varem märgitud, võivad riigivõimu kolme kandja rollid riigiti erineda. Siiski on ülimalt tähtis, et oleks alati olemas võimujagamise süsteem, mis tagaks julgeoleku-sektori poliitilist kuritarvitamist vältiva võimude lahususe. Arvestades, et paljudes riikides kaldub valitsus julgeolekuküsimustes juhtivat rolli mängima, on elutähtis, et parlamendi käsutuses oleksid tõhusad järelevalveõigused ja -ressursid. Selle küsimuse muudab eriti tähtsaks asjaolu, et uued julgeolekuohud (vt 1. peatükk) võivad innustada riigiasutusi oma rolle ümber kujundama.

Demokraatliku ja parlamentaarse järelevalve põhimõtted

Demokraatliku ja parlamentaarse järelevalve alaseid rahvusvahelisi standardeid pole olemas, sest julgeolekut ja riigikaitset peeti riiklikusse pädevusse kuuluvaks. On küll olemas mõned piirkondlikud standardid nagu näiteks OSCE käitumiskodeks (vt kast nr 66). Samuti on olemas teatavaid demokraatlikke tsiviil-sõjaväesuhteid reguleerivad põhimõtted.

- Riik on ühiskonnas ainus organ, kellele kuulub jõu kasutamise seadusjärgne ainuõigus. Julgeolekuteenistused vastutavad seaduslike demokraatlike ametiasutuste ees.

- Parlament on suveräänne ning täidesaatev võim vastutab tema ees julgeoleku- ja kaitsepoliitika arendamise, teostamise ja kontrolli osas.
- Parlamendil on põhiseaduslik ainuõigus kaitse- ja julgeolekukulude heakskiitmisel ja kontrollimisel.
- Parlamendil on oluline roll erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamisel või lõpetamisel (vt 18. peatükk).
- Hea riigivalitsemise (vt kast 4) ja õigusriigi põhimõtted kehtivad valitsuse kõigi harude, seega ka julgeolekusektori kohta.
- Julgeolekusektori töötajad vastutavad individuaalselt kohtu ees riikliku või rahvusvahelise õiguse rikkumise eest (tsiviil- või kriminaalkorralikkumiste osas).
- Julgeolekuorganisatsioonid on poliitiliselt erapooletud.

Kast nr 4

Hea riigivalitsemine kui oluline väärtus julgeolekusektori demokraatlikus järelevalves

„Heale riigivalitsemisele viitavad prognoositav, avatud ja valgustatud poliitikakujundamine, kutse-eetikat ja üldisi huve järgiv bürokraatia, õigusriik, protsesside läbipaistvus ja avalikes küsimustes osalev tugev kodanikuühiskond. Halba riigivalitsemist (seevastu) iseloomustavad meelevaldne poliitikakujundamine, vastutuseta bürokraatia, kohaldamata või ebaõiglased õigusaktid, täidesaateva võimu kuritarvitamine, avalikku ellu kaasamata kodanikuühiskond ja laialdane korruptsioon.”

Allikas: Maailmapank. 1994. Governance: the World Bank's experience, Washington.

II osa

**Riikliku
julgeolekupoliitika
järelevalve**

4. peatükk

Riikliku julgeolekupoliitika arendamine

Osad

Riiklik julgeolekupoliitika näitab valitsuse lähenemist julgeolekule ning seda, kuidas julgeolekut loodetakse saavutada. Riiklik julgeolekupoliitika hõlmab olulisi selleala-seid otsuseid, mis mõjutavad riigi ja ühiskonna välis- ja sisejulgeolekut. See põhineb antud lähenemisel julgeolekule, annab juhiseid sõjalise doktriini koostamiseks ja töötatakse välja rahvusvaheliste ja piirkondlike määruste raamistikus, millega riik on ühinenud. Niisiis tugineb see mitte üksnes ettekujutusele riikliku julgeoleku vajadustest ja prioriteetidest, vaid allub ka mitmesugustele välisteguritele, -survetele ja -kohustustele. Igal juhul peaks see vastama väärtustele ja põhimõtetele, mida väljendab riiklik põhiseadus või harta.

Kast nr 5

Riikliku julgeolekupoliitika küsimused

Riikliku julgeolekupoliitika alaste dokumentide arutelu käigus või arutades nende rakendamist kindlatel juhtudel peaksid rahva esindajad käsitlema mõningaid või kõiki järgnevaid küsimusi:

- Milliste ohtude ja riskide eest vajab ühiskond kaitset? Millised ja kelle väärtused vajavad kaitset? Seega, millist julgeolekut on tarvis?
- Kas riiklik julgeolekupoliitika hõlmab uute julgeolekuriskide, nt organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi käsitlemist?
- Kui ulatuslik julgeolek on piisav?
- Mis oleks parim viis riikliku julgeoleku saavutamiseks? Alliansiga liitumise teel? Erapooletuse säilitamise kaudu?
- Mis liiki operatsioone riiklikud julgeolekujõud kõige tõenäolisemalt ette võtavad? Kas ainult kaitseoperatsioone või osalevad nad ka rahuvalveoperatsioonides?





- Mis vahendid peavad olema kättesaadavad ja milliseid sektoreid on vaja kaasata soovitava julgeolekutaseme saavutamiseks? Kui kauaks ning millistes tingimustes?
- Kui sageli tuleks julgeolekupoliitikat läbi vaadata?
- Kuidas tagada, et julgeolekupoliitika vastaks rahvusvahelistele humanitaar- ja inimõigustealastele seadustele ja põhimõtetele?
- Millised on rahalised ja majanduslikud mõjud ning kui suuri eraldisi on maksumaksjad valmis tegema?
- Milline on julgeolekupoliitika ja selle elluviimise mõju välissuhetele ja piirkondlikule tasakaalule?
- Milline on massihävitusrelvade tegelik staatus ja tulevane riiklik strateegia selles küsimuses?

Reeglina hõlmab riikliku julgeolekupoliitika elluviimine paljusid riigi asutusi ja osakondi ning poliitikadokumente. Seega on oluline, et riik kujundaks igakülgse riikliku julgeolekustrateegia, mis kaasaks kõiki asjassepuutuvaid organeid ja julgeoleku aspekte. Selline lähenemine annab valitsusele võimaluse käsitleda julgeoleku kõiki aspekte integreeritult ja igakülgset. Eriti nõuavad kooskõlastatud jõupingutusi nn uued riskid, näiteks terrorism ja rahvusvaheline kuritegevus, kuna nendega võitlemine eeldab mitmesuguste institutsioonide kaasamist: sõjavägi, rahandusministeerium, politsei, piirivalve ja luureteenistused.

Parlamendi kaasamise tähtsus

Sellel taustal ja arvestades parlamendi ülesannet esindada rahva huve ja muresid, on terve rida põhjuseid, miks peaks parlament olema kaasatud riikliku julgeolekupoliitika väljatöötamisse ning miks peaks poliitikakujundamine olema läbipaistev.

- Riiklik julgeolekupoliitika mõjutab inimeste elu, väärtusi ja heaolu ning ei tohiks sõltuda ainult täidesaatva võimu või sõjaväelaste otsustest.
- Riiklik julgeolekupoliitika avaldab olulist mõju sõjaväe ja selle töötajate tulevikule.
- Riiklikul julgeolekupoliitikal on oluline finantsmõju ja seega puudutab see maksumaksjate raha.
- Lisaks rahalistele kuludele võivad julgeolekumeetmed piirata kodanike õigusi ja vabadusi ning avaldada olulist mõju demokraatialle.

Seetõttu on tähtis, et parlament tagaks selliste meetmete pideva vastavuse asjakohase rahvusvahelise humanitaarõigusega, eriti nelja Genfi konventsiooni ja kahe protokolliga ning inimõigustealaste seadustega, eriti inimõiguste ülddeklaratsiooni ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga. Viimane rõhutab, et teatud õiguste piiramine pole üheski olukorras lubatav. Lisaks vt peatükke 18–20.

Parlamendi roll riikliku julgeolekupoliitika kujundamise eri etappides

Parlamendi seisukohast vaadatuna ei peaks riikliku julgeolekupoliitika arutelu olema ühekordne sündmus, vaid neljaetapiline protsess, kuhu kuulub väljatöötamine, otsustamine, elluviimine ja hindamine. Kuigi ei tohiks sekkuda täidesaatva võimu vastutusse poliitika ettepaneku tegemisel ja elluviimisel, peaks protsess olema nii läbipaistev ja kaasav kui võimalik, võimaldades saavutada asjakohase tasakaalu kõigi seda mõjutavate jõudude vahel, sealhulgas julgeolekusektor ise ja sõjatööstuskompleks.

Seega peaksid parlamendiliikmed kõigis etappides saama kasutada olemasolevaid mehhanisme, et edastada täidesaatvale võimule üldsuse julgeolekualaseid muresid ja ootusi: suulisi ja kirjalikke küsimusi, ettepanekuid, arupärimisi, erikomisjonide nõupidamisi, avaldusi, esitlusi ministeeriumidele ja ametiasutustele. (Vt ka 14. peatükki julgeolekusektorit puudutavate parlamentaarsete mehhanismide kohta)

Väljatöötamine

Kõigis parlamentaarsetes süsteemides on parlamendi roll uue riikliku julgeolekupoliitika väljatöötamisetapis piiratud. Selle ülesandega tegelevad peamiselt pädevad valitsusasutused ja ametid. Siiski võivad parlament ja tema liikmed täita olulist rolli selle tagamisel, et olemasolev poliitika vastaks rahva vajadustele ja püüdlustele, ning vajaduse korral selle muutmise taotlemisel.

Ideaaljuhul ei peaks parlamendi roll seega piirduma dokumentide läbivaatamisega, mille ta võib kas vastu võtta või tagasi lükata. Parlamendi pädevate komisjonide poole tuleks pöörduda juba protsessi alguses, nii et nad saaksid anda oma panuse koostatavatesse poliitikadokumentidesse ja õigusaktidesse, mis väljendaks parlamendi erinevaid poliitilisi seisukohti. See võimaldaks tal edastada juba protsessi algusjärgus rahva seisukohti, kuid tagaks parlamendis ka positiivsema õhkkonna ja arutelu, kui poliitikadokument heakskiitmiseks esitatakse. Rahva kõrgeimad huvid peaksid olema tähtsamad parlamendi enamuse ja opositsiooni võimusuhtest ega tohiks takistada riikliku julgeolekudokumendi demokraatlikku arutelu. Selles vaimus peaks parlament suutma talle esitatud dokumentidesse muudatusi soovitada.

Otsustamine

Parlament saab täita ja peakski täitma olulist rolli otsustamisetapis, eriti kuna riikliku julgeolekupoliitika dokument muutub parlamenti jõudes selle n-ö omandiks ja parlament kannab selle eest otsest vastutust. Seetõttu peaks parlament saama piisavalt aega dokumendiga sügavuti tutvumiseks ja tõrjuma vastuvõtmise tagantuitsitamist.

Parlament võib otsustada valitsuse väljapakutud uue poliitika ja seadused heaks kiita või tagasi lükata ja sellele omapoolseid muudatusi soovitada. Jällegi peaks ta selles etapis olema ennetav ja avaldama mõju ning soovitama muudatusi, kui ta esitatud dokumendiga rahul pole. Põhiküsimusi, mida parlamendi arutelude ja otsustamise käigus käsitleda tuleks, on juba eespool mainitud.

Selles etapis rakendab parlament oma kõige suuremat mõju tavaliselt eelarveeraldise kaudu. (Rohkem teavet leiate VI osast, kus käsitletakse rahalisi vahendeid). Seda mõju saab oluliselt suurendada, kui parlament teeb võimalikuks selle, et vastav komisjon korraldaks iga julgeolekualase eraldise kohta ning ka julgeolekueelarve kohta tervikuna omaette arutelu ja hääletamise. Kaitseplaanid tuleb kavandada selliselt, et jääks aega nende läbiarutamiseks, ja need peaksid olema eelarve vajadus- tega selgelt seotud.

Parlament võib mängida väga olulist rolli üldsuste toetuse saamisel või tugevdamisel ning lõpuks vastuvõetava poliitika seaduslikkuse tagamisel. Seetõttu on julgeolekuküsimusi käsitlevate parlamendiarutelude läbipaistvus ülioluline. Samuti on äärmiselt tähtis, et üldsus ja meedia pääseksid parlamendi aruteludele ja istungitele.

Elluviimine

Parlamendi vastutus riikliku julgeoleku eest ei lõpe poliitikadokumendi või eelarve vastuvõtmisega, tema järelvalve- ja auditeerimisfunktsioone tuleks rangelt rakendada. Elluviimise etapis peaks parlament valitsuse tegevust jälgima kõigi tema käsutuses olevate vahenditega (vt 14. peatükk) ja teiste järelvalveasutuste toel (nt riigikontroll, vt 24. peatükk). Eriti saab parlament oma mõju rakendada vastavaid eelarveeraldiseid puudutavate otsuste kaudu. Ühtlasi peaks parlament kontrollima auditeerimisfirmade professionaalset ja tehnilist pädevust tulemuslikkuse ja seadustele vastavuse auditeerimisel.

Parlament saab sekkuda oluliste muutuste või kriiside korral, mis eeldavad tema heakskiitu valitsuse tegevusele. Näiteks vägede lähetamine välismaale (vt 22. peatükk) või erakorralise seisukorra väljakuulutamine (vt 18. peatükk). Lisaks saab parlament sekkuda valitsuse tõsiste eksituste korral. Sellistel puhkudel esitab parlament tavaliselt järelepärimise, äärmisel juhul võib ta korraldada eriuurimise.

Hindamine ja kogemused

Demokraatlikus keskkonnas kannab valitsus vastutust oma poliitika asjakohasuse hindamise ning selle tulemuste parlamendile esitamise eest nii kvalitatiivses kui ka kvantitatiivses mõttes. Parlamendi seisukohast kaasneb sellise hindamisega vältimatult ka vastavate eelarveeraldiste kasutamise – arvude ja tulemuste – auditeerimine. Isegi kui see esindab hilineanud hindamist, võib seda alati arvestada olemasoleva poliitika heakskiitmisel või uue väljatöötamisel. Dünaamilises kodanikuühiskonnas tegelevad hindamisega ka valitsusvälised organisatsioonid. Näidetena võiks tuua rahuoperatsioonide, suuremate ja kulukate relvasüsteemide või kaitseministeeriumi personalisüsteemide (eriti ajateenistusega seotud) hindamise. Parlament võib samuti palgata konsultante konkreetsete tulemusaudite korraldamiseks.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Julgeolekupoliitika

Kandke hoolt selle eest, et oleks loogiline seos riikliku julgeolekupoliitika, operatiivdoktriinide, kaitseplaanide ja eelarvetaotluste vahel.

Kui olukord võimaldab – eriti pärast võrdlusi teiste samaväärses olukorras riikide poliitikaga –, tõstatage parlamendis küsimus selle asjakohasusest ja/või võimalikust ajakohastamisest selle ala hiljutiste arengutega: vt I osa julgeolekupoliitika ja organite arenemise kohta.

Asjakohased küsimused

Kandke hoolt selle eest, et riikliku julgeolekupoliitika määratlemise või ümbersõnastamise käigus saaks vastuse enamik kastis nr 5 „Riikliku julgeolekupoliitika küsimused“ toodud küsimusi.

5. peatükk

Riiklik julgeolekupoliitika ja rahvusvahelised määrused

Rahvusvahelised põhimõtted

Rahvusvahelised lepped piiravad ja vahel ka laiendavad riikliku julgeolekupoliitika määratlemise võimalusi. Enamik maailma riike kuulub Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni ja järgib seetõttu ÜRO harta artikleid 2.3 ja 2.4, mille järgi:

Kõik liikmed lahendavad oma rahvusvahelised vaidlused rahumeelsel teel, ohustamata rahvusvahelist rahu, julgeolekut ning õiglust.

Kõik liikmed hoiduvad rahvusvahelistes suhetes jõuga ähvardamisest või jõu kasutamisest nii iga riigi territoriaalse puutumatuse, poliitilise sõltumatuse vastu kui ka mis tahes muul viisil, mis ei ole kooskõlas ÜRO eesmärkidega.

Lisaks moodustab hulk tavapäraseid rahvusvahelisi põhimõtteid üldraamistiku. Peaassamblee deklaratsiooni nr 2625 (XXV) riikidevahelisi sõbralikke suhteid ja koostööd puudutavatest rahvusvahelistest printsiipidest (1970) tunnustatakse ÜRO harta autentse tõlgendusena, mis on seega kõigile liikmesriikidele kohustuslik. Selles deklaratsioonis on üles loetud kaheksa lahutamatu ja võrdse tähtsusega põhiprintsiipi:

I põhimõte: Jõu kasutamisest või sellega ähvardamisest hoidumine.

II põhimõte: Rahvusvaheliste vaidluste lahendamine rahumeelsel teel.

III põhimõte: Riigipiiride ja territoriaalse terviklikkuse puutumatus.

IV põhimõte: Inimeste õigus enesemääramisele ja rahumeelsele elule oma riigi territooriumil rahvusvaheliselt tunnustatud ja tagatud piirides.

V põhimõte: Riikide suverääanne võrdsus ja siseasjadesse mittesekkumine.

VI põhimõte: Inimõiguste austamine.

VII põhimõte: Riikidevaheline koostöö

VIII põhimõte: Rahvusvahelise õiguse järgsete kohustuste ausameelne täitmine.

Mitmepoolsed julgeoleku- ja kaitselepingud

Julgeoleku vallas on suur hulk mitmepoolseid lepinguid. Alljärgnevalt on toodud selliste lepingute põhikategooriad (see loend pole täielik ja esitab ainult näiteid iga kategooria kohta):

Maailma julgeolekut puudutav leping: ÜRO Harta.

Rahvusvahelise humanitaarõiguse alased rahvusvahelised lepingud, mis reguleerivad rahvusvahelisi ja muid relvakonflikte: Neli 1949. aasta Genfi konventsiooni, sealhulgas kaks 1977. aasta lisaprotokoll.

Rahvusvahelised lepingud eri liiki relvade ja neid puudutavate režiimide kohta: ballistiliste raketite tõrjesüsteemide leping, strateegilise relvastuse vähendamise leping, maamiinide keelustamise konventsioon, tuumarelva keelustamise (Tlatelolco) leping jne.

Rahvusvahelised lepingud osaliselt julgeolekuküsimustega tegelevate piirkondlike organisatsioonide loomiseks: Ameerika Riikide Organisatsiooni harta, Euroopa Liidu asutamisleping, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni lõppakt (CSCE/OSCE), Aafrika Liidu asutamisakt.

Piirkondlikud sõjalise koostöö ja vastastikuse kaitsealase abi lepingud: NATO leping, programm „Partnerlus rahu nimel”, Lääne-Euroopa Liidu (WEU) leping, üleameerikaline vastastikuse abi leping.

Põhjus, miks riigid rahvusvahelisi julgeolekulepinguid sõlmivad, on see, et soovitakse luua riikidevaheliste suhete põhimõtted rahvusvahelise ja piirkondliku julgeoleku tugevdamise ja kahe- või mitmepoolse koostöö laiendamise eesmärgil. Tavaliselt juhib läbirääkimisprotsessi täidesaatev võim välisministeeriumi vahendusel.

Kahepoolsed sõprus-, koostöö- ja vastastikuse sõjalise abi kokkulepped ja lepingud

Riigi julgeolekupoliitika kujundamisel mängivad kesket rolli ka kahepoolsed kokkulepped. Ainult kahe riikliku osapoole korral saab selliste lepete sätteid võimalikult täpselt kokku leppida lähtuvalt asjaosaliste riikide kindlatest väärtustest, asjaoludest ja vajadustest. Selle näiteks on endise Nõukogude Liidu ja USA vahelised strateegilise relvastuse vähendamise lepped (START).

Selliseid lepinguid on kasutatud mitte üksnes sõpruse ja mittekallaletungi väljendusena (näiteks Venemaa ja Armeenia 1997. aasta augustis sõlmitud kahepoolne sõpruse, koostöö ja vastastikuse abi leping), vaid nad aitavad lahendada ka praktilisi

sõjalise koostöö küsimusi, sealhulgas mõnel juhul luba vägede ja relvastuse paigutamiseks teise riigi territooriumile. 1990. aastatel sõlmis Venemaa mitmeid kahepoolseid sõjalise koostöö lepinguid endise NSV Liidu riikidega.

Need lepingud võivad hõlmata vajaduse korral ka konkreetset sõjalist abi. Sellega seoses võib 1994. aasta demokraatliku partnerluse hartat vaadelda kui kahepoolsete sõjaliste suhete arendamisele teed sillutanud 1992. aasta USA ning Kasahstani lepingu jätku.

Üldiselt võib kahepoolseid lepinguid vaadelda kui vahendit välisjulgeolekupoliitika kindlaksmääramiseks, teiste riikidega sõbralike suhete arendamiseks ja konkreetsete probleemide lahendamiseks. Selliste lepingute kinnitamisel on parlamentide roll tavaliselt otsustavam ja nende voli teksti muudatuste pakkumisel – mille üle täidesaatev võim hiljem läbi räägiks – suurem kui tavapäraste mitmepoolsete julgeolekulepingute korral.

Parlamendi ja üldsuse kaasamise tähtsus

Riikides, kus üldsuse ja parlamendi kaasamine rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimisprotsessi ei ole tavaks, tuleks seda soodustada, kuna see suurendab rahva toetust. Demokraatlikus riigis ei saa täidesaatev võim põhimõtteliselt sõlmida salajasi lepinguid või kahepoolseid leppeid parlamendi teadmise ja nõusolekuta. Rahvusvahelised lepingud, mis mõjutavad riigi suveräänsust, territooriumi ja rahvusvahelist staatust, tuleks kindlasti parlamendis läbi arutada ja heaks kiita.

Mõnes riigis, nt veitsis otsustatakse olulisemad lepingud rahvahääletusel. Sellisel juhul on tagatud kodanikuühiskonna kaasamine riigi välispoliitika suuremate muudatuste otsustamisse. veitsis eelneb (vt kast nr 6) ratifitseerimisele rahvahääletus.

Kast nr 6**Otsedemokraatia ja rahvusvaheliste lepingute ning muude suuremate lepete ratifitseerimine: Šveitsi näide**

Šveitsis võtavad rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimisprotsessist osa liidukogu (parlament), liidunõukogu (valitsus) ja rahvas. Riigi jaoks tähtsaid kokkuleppeid arutab läbi mitte ainult parlament, vaid ka üldsus. Ühiskond saab avaldada oma arvamust lepete kohta rahvahääletuse teel. Lisaks saab ühiskond rahvahääletuse kaudu anda liidunõukogule volituse tulevaste lepete osas läbirääkimisi alustada või lõpetada. Rahvahääletus on kohustuslik olukorras, kus valitsus tahab liituda kollektiivse julgeolekuorganisatsiooni ja riikideülese kogukonnaga (põhiseaduse artikkel 140b).

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?**Lepingu läbirääkimised**

- Tagada, et parlament / vastav(ad) komisjon(id):
 - oleks kaasatud läbirääkimisprotsessi, kusjuures läbirääkijate hulka peaksid kuuluma eri poliitilisi vaateid esindavad liikmed;
 - saaks käsitletavate küsimuste osas nõu kodanikuühiskonnalt, eriti asjakohastelt uurimis- ja toetusorganisatsioonidelt;
 - saaks oma seisukohti ametlikult ja õigeaegselt valitsusele esitada, et tagada rahva murede ja taotluste arvessevõtmist.

Mõjuanalüüs

- Tagada, et parlamendile esitataks lepingu poliitilise, majandusliku, sotsiaalse, keskkonna- jne võimaliku mõju (nii lühiajalises kui ka keskpikas perspektiivis) üksikasjalik analüüs ja et ta saaks selle läbi arutada.





Ratifitseerimine

- Tagada, et leping esitataks parlamendile õigeaegselt ratifitseerimiseks;
- Tagada ratifitseeritava lepingu ja riiklike seaduste kooskõla riiklike sätete muutmise teel või vajaduse ja võimaluse korral rahvusvahelisele leppele reservatsioone või tõlgendusklauseid lisades.

Reservatsioonide ja tõlgendavate klauslite läbivaatamine

- Tagada, et riigi tehtud reservatsioonide ja tõlgendusklauslite jätkuvat kehtivust kontrollitaks riikliku julgeolekupoliitika regulaarse läbivaatamise käigus.

6. peatükk

Kodanikuühiskonna ja meedia roll

Julgeolekusektor üha laieneb ja muutub keerukamaks. Parlamentide jaoks on see aga sellevõrra tõsisem probleem, sest neil sageli puuduvad julgeolekusektori tõhusaks järelevalveks vajalikud ressursid ja spetsialistid. Seetõttu on parlamendi rolli toetamiseks loodud mitmesugused organisatsioonid, kuigi esmane vastutus valitsuselt aru pärimise eest kuulub endiselt parlamendile. Nii kodanikuühiskond kui ka meedia suudavad parlamendi kujundatud raamistiku piires julgeolekusektori parlamentaar-sele järelevalvele kaasa aidata.

Kodanikuühiskond

Termini kodanikuühiskond all mõeldakse autonoomseid organisatsioone, mis jäävad ühelt poolt riigiasutuste ja teiselt poolt kodanike ja kogukondade eraelu vahele. Sinna kuulub lai valik vabatahtlikke ühendusi ja ühiskondlikke liikumisi, st suur hulk organisatsioone ja rühmitusi, kes esindavad mitmesuguseid ühiskondlikke huve ja tegevusi. Alljärgnevates lõikudes vaadeldakse, miks kodanikuühiskond peaks julgeolekusektori vastutuse tagamises osalema, milles see osalus seisneb ja kuidas kodanikuühiskond saab parlamentaar-sele järelevalvele kaasa aidata.

Kodanikuühiskond ja demokraatia

Kodanikuühiskond on demokratiseerimisprotsessi oluline osa ja ka selle väljendus ning mängib kehtestatud demokraatia toimimises mõjukat ja kasvava tähtsusega rolli. Kodanikuühiskond tuletab poliitilistele liidritele aktiivselt meelde, et avalikke kulutusi ja riiklikku poliitikat tehes tuleb arvesse võtta paljusid konkureerivaid nõudmisi ja huve. Seetõttu on elujõuline kodanikuühiskond demokraatia põhieeldus. Kodanikuühiskond suudab riigivõimule vastukaalu pakkuda, tõrjuda autoritaarsust ja tänu oma pluralistlikule loomusele tagada, et riigis arvestataks kõikide kodanike ning nende huvidega.

Kodanikuühiskond ja julgeolekusektor

Kodanikuühiskonnas tegutsevad üksused, nt akadeemilised institutsioonid, mõttekeskused, inimõigustega tegelevad ja poliitilistele küsimustele keskenduvad valitsusvälised organisatsioonid, võivad aktiivselt julgeolekusektorit puudutavaid otsuseid ja poliitikat mõjutada.

Valitsused võivad innustada valitsusväliseid organisatsioone osalema avalikes aruteludes riikliku julgeoleku, relvajõudude, politsei ja luure teemadel. Selline arutelu suurendab omakorda valitsuse läbipaistvust.

Valitsusväliste organisatsioonide ja uurimisinstituutide eriroll ja panus julgeolekusektoris

Valitsusvälised organisatsioonid on üldiselt mittetulunduslikud eraorganisatsioonid, kes üritavad esindada konkreetsetele teemadele keskendunud sotsiaalseid taotlusi ja huve. Uurimisinstituudid võivad olla kas sõltumatud valitsusvälised organisatsioonid või siis valitsusega seotud näiteks finantseerimise kaudu.

Valitsusvälised organisatsioonid ja uurimisinstituudid võivad tugevdada julgeolekusektori demokraatlikku ja parlamentaarset järelevalvet järgmistel viisidel.

- Levitades parlamendis, meedias ja üldsuses julgeolekusektorit, sõjalisi ja kaitseküsimusi puudutavaid sõltumatuid analüüse ja teavet.
- Jälgides õigusriigi ja inimõiguste austamist julgeolekusektoris ja seda edendades.
- Tuues poliitilisse päevakorda julgeolekuküsimusi, mis on olulised ühiskonnale tervikuna.
- Panustades parlamendi pädevusse ja suutlikkuse tõstmisse koolituskursuste ja seminaride korraldamisega.
- Pakkudes alternatiivsete ekspertide vaateid valitsuse julgeolekupoliitikale, kaitse eelarvele, hangete ja ressursside valikuvõimalustele, arendades avalikku arutelu ja pakkudes võimalikku alternatiivset poliitikat.
- Pakkudes tagasisidet riikliku julgeolekupoliitika alaste otsuste ja nende elluviimise osas.
- Harides üldsust ja edendades avalikus ruumis alternatiivseid arutelusid.
- Kodanikuühiskonna sekkumised Ladina-Ameerikas illustreerivad suurepäraselt seda, kuidas valitsusvälised organisatsioonid ja uurimiskeskused võivad julgeolekusektori järelevalves osaleda (vt kast nr 7).

Kast nr 7**Kodanikuühiskond**

Ladina-Ameerikas: praktiline näide kodanikuühiskonna organisatsioonide rollist ja tähtsusest. Paljud Ladina-Ameerika kodanikuühiskonna ühendused loodi 1980.–1990. aastatel eesmärgiga parandada dialoogi kodanike ja sõjaväelaste vahel, kui äsja valitud tsiviilvalitsused üritasid relvajõude ümber struktureerida. Tänu sellele saadi üle relvajõudude isoleeritusest ja tekkis professionaalne dialoog kodanikuühiskonna, valitud ametnike ja sõjaväe ülemjuhatus vahel. Sellest ajast peale on need ühendused oma tegevust laiendanud, toimides tihti tsiviilpädevuse ja tehnilise abi olulise allikana julgeoleku- ja kaitseküsimustes ja võttes endale suuremat vastutust kaitseväepoliitika ja -eelarve kontrollimisel.

Näited

Üks näide on Argentiina ühendus SER en 2000. 2000. aasta sõjaväelise riigipöörde järel loodud SER en 2000 alustas esmalt tegevust dialoogi edendajana kodanikuühiskonna, erakondade ja sõjaväe vahel. Nende dialoogide alusel sai SER en 2000 edastada tsiviilisikute seisukohti oluliste seaduste kujundamisel ning koostamisel, millest sai edasise kaitsepoliitika raamistik.

Samalaadselt tegid Dominikaani Vabariigis FLACSOsse kuuluvad tsiviilisikutest julgeoleku- ja kaitseeksperdid koostööd sõjaväelastega politseireformi eelnõu koostamisel ja nõustasid hiljem eelnõu arutamise käigus täidesaatavat võimu ja kongressi.

Paljud Ladina-Ameerika rühmitused teevad tihedat koostööd parlamendi kaitse- ja julgeolekukomisjonidega täiendamaks seadusandlike kogude inim- ja tehnilist suutlikkust sõjaliste funktsioonide järelvalvel.

Peruu ühendus Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE) koostab kongressi riigikaitsekomisjoni liikmeid ja nende abitöötajaid sõjalise eelarve koostamise ja halduse küsimustes.

Guatemala FLACSO aitas kongressi mitmete sõjaväega, sealhulgas luureteenistuse reformi ja sõjaväeteenistusega seotud seaduste analüüsimisel ja käsitlemisel.





Tsiviilekspertide puudus

Ladina-Ameerika kannatab siiani kaitse- ja julgeolekualaste tsiviilekspertide nappuse all. See aga nõrgestab täidesaatva ja seadusandliku võimu tõhusust sõjaväe järelevalvel. Siiski võivad kodanikuühiskonna organisatsioonid lühiajaliselt aidata seda lünka täita, aidates riigiasutusi ja koolitades kodanikke sel teemal.

Võrgustik

Sel eesmärgil moodustas SER en 2000 hiljuti piirkondliku võrgustiku mõttekeskustele ja valitsusvälistele organisatsioonidele, mille kaudu tegeleda julgeoleku- ja kaitseküsimustega. Nimetatud RESDALi võrgustiku (www.ser2000.org.ar) raames on loodud julgeoleku- ja kaitsealaste materjalide ja õigusaktide andmebaas, mis pakub tsiviilisikutele programme uurimistööde teostamiseks ja organisatsiooniga tutvumiseks.

Allikas: Chris Sabatini, National Endowment for Democracy, Washington DC, 2002.

Meedia

Sõltumatu meedia aitab üldjuhul nii üldsusel kui ka tema poliitilistel esindajatel informeeritud otsuseid langetada. Ta annab oma panuse riigi kolme võimuharu järelevalvesse ja võib mõjutada avalikes aruteludes tõstatatud teemade sisu ja taset, mis omakorda avaldab mõju valitsusele, äritegevusele, akadeemilisele ringkonnale ja kodanikuühiskonnale. Seega on vaba meedia demokraatia lahutamatu osa. Kast nr 8 keskendub tõsistele probleemidele, millega valitsust kritiseerivad ajakirjanikud võivad kokku puutuda. Ajakirjanike turvalisuse tagamine on pressivabaduse tähtis eeldus.

Kast nr 8

Uut tüüpi sõjad: pressivabaduse keerulised ajad

„Peaaegu kolmandik maailma rahvastest elab siiaamaani riikides, kus pressivabadust lihtsalt ei tunnistata. Samuti peame vahet tegema nende ajakirjanike vahel, kes hukkusid sõjakolletes, hoolimata oma ametist, ja nende vahel, kes mõrvati sihilikult delikaatseid küsimusi puudutavate uurimiste ja artiklite pärast või seetõttu, et nad paljastasid omavoli, pettusi, ülekohut, kuritegevust või väljapressimisi. Uut tüüpi sõjad, mitte enam vanaaegsete regulaarvägede vahel, vaid etniliste, ideoloogiliste,





usulistest või lihtsalt kuritegelike huvide vahel, muudavad reporteritöö üha ohtlikumaks. Ajakirjanike surma- või haavatasamine selliste konfliktide käigus pole aga mitte alati puhtjuhuslik. Mõnikord võtavad sõjategevuse osapooled, isegi regulaarvägede esindajad, tahtlikult sihikule oma tegude soovimatuid tunnistajaid.”

Allikas: Annual report 2002, Reporters Without Borders.

Riikides, kus meedia pole riigivõimust sõltumatu, võivad valitsejad seda kergesti propaganda huvides kuritarvitada. Sellistes oludes ei suuda meedia julgeolekusektori läbipaistvust ja demokraatlikku järelvalvet kuidagi edendada.

Tänu Interneti levikule, on juurepääs ametlikule teabele lihtsam. Möödunud kümnendit iseloomustab läbipaistvus, avaliku vastutuse ja ametlikule teabele juurdepääsu üldine paranemine. Seda suundumust tuleks soodustada, kuna tänu sellele on kodanikuühiskond informeeritum, avalik arutelu oluliste poliitikaküsimuste üle kõrgema tasemega ja seega riigivalitsemine parem. Interneti negatiivne külg on aga see, et seda saavad kasutada ka äärmusrühmitused, näiteks oma rassistlike või antisemitlike vaadete levitamiseks. Paljude hiljutiste konfliktide käigus on ka teised uudistekanalid peale pressis, näiteks raadiojaamad, äärmusrühmitustele kõlapinda pakkunud ja aidanud sellega kaasa vaenu õhutamisele ühiskonnakihtide vahel.

Julgeolekuküsimuste kohta teabe kogumine ja levitamine

Demokraatliku ja hea riigivalitsemise seisukohalt on meedial õigus koguda ja levitada üldist huvi pakkuvat julgeolekualast teavet ning ühtlasi vastutus edastada uudiseid, mis oleksid tõesed, täpsed ja erapooletud.

Seega saab meedia aidata valitsusel ja parlamendil selgitada oma otsuseid ja poliitikat kodanikele, kellel on õigus olla informeeritud ja poliitilises protsessis teadlikult osaleda. Näiteks võib meedia toetada üldsuse õigust informeerituseks selle kaudu, et levitab teavet julgeolekusektori avalike ametnike, vastuvõetud julgeolekupoliitika, vägede välismaale saatmise, sõjalise doktriini, hangete, lepingute ja muude lepete, kaasatud osapoolte, eelseisvate julgeolekuprobleemide ja asjassepuutuvate arutelu-de kohta. Samas võib meedia alluda välisele või enesetsensuurile, kui tegemist on konfidentsiaalse teabega.

Meediat ja julgeolekuküsimusi puudutav seadusandlus

Kõikides riikides on olemas pressivabadust käsitlevad õigusaktid. See põhimõte on sätestatud Inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 19, mis kõlab järgmiselt:

„Igal inimesel on õigus veendumuste vabadusele ja nende veendumuste vabalt avaldamisele; see õigus kätkeb vabadust takistamatult oma veendumustest kinni pidada ja vabadust informatsiooni ja ideid otsida, saada ja levitada igasuguste abinõudega ja riigipiirist sõltumata.“

Kuigi rahvusvahelisi juhiseid selle vabaduse saavutamise ja kaitsmise kohta ei ole, tuleks märkida, et ülaltoodud rahvusvaheline põhimõte on sõnastatud piiranguteta kujul, viitamata mingil moel võimalikele julgeolekuküsimustega seotud üldistele kitsendustele.

Kast nr 9

Pressivabadus pärast 11. septembrit 2001

Ülemaailmset pressivabaduse päeva tähistatakse igal aastal 3. mail. 2002. aasta üritusel keskenduti sellele, kuidas mõjutas pressivabadust riikide meetmeid riikliku ja rahvusvahelise julgeoleku suurendamiseks pärast 2001. aasta 11. septembri terrorirünnakuid.

UNESCO peadirektor hr Koichiro Matsuura nentis, et põhivabaduste järgimise ja terrorismist tingitud suurema julgeolekuvajaduse vahel on kahtlemata pinge, kuid mis tahes terrorismivastase kampaania mõte ongi just meie vabaduste kaitsmine.

Allikas: *The World of Parliaments*. nr 6, mai 2006. IPU.

Parlamendi suhtlus üldsusega julgeolekuküsimustes

Demokraatlik järelevalve võib hea riigivalitsemise põhimõttena toimida ainult siis, kui üldsus on teadlik parlamendis käsitletavatest olulistest küsimustest.

Üldsusega julgeolekuteemadel suhtlemise tõhusus sõltub valitsuselt ja parlamendilt üldsusele edastatava teabe ulatusest ja täpsusest. Parlament peaks pöörama erilist tähelepanu sellele, et üldsusel oleks vajalikul määral ja tasemel teavet, et nad mõistaks jooksvaid sündmusi ja parlamendi otsuste tulemusi.

Dokumentidele juurdepääsu lubamine üldsusele

Üks tõhus viis, kuidas parlament, kas siis koostöös valitsusega või omaette – saaks tagada üldsuse informeerituse, on edastada neile kas dokumentide kujul ja/või oma veebilehekülje vahendusel mitmesugust julgeolekualast teavet ja dokumente.

Kast nr 10

Parlamentide võrguleheküljed

2002. aasta mai seisuga on 180 riigis 244 seadusandlikku koda (64 parlamenti on kahekojalised). IPU teada on 128 riigis 165 parlamendi veebilehte (mõne kahekojalise parlamendi eraldi kodadel on omaette leheküljed). IPU nõukogu 2000. aasta mais koostatud juhend parlamentide veebilehete sisu ja struktuuri kohta on kättesaadav IPU veebilehel aadressil <http://www.ipu.org>.

Näiteid julgeolekusektorit puudutavast teabest, mida võib avalikustada, soovitavalt üldsusele hõlpsasti mõistetavalt:

- strateegilise tähtsusega dokumendid, näiteks riiklik julgeolekupoliitika;
- kaitse-eelarve (välja arvatud salajased vahendid);
- pressiteated parlamendi kõigi tähtsamate julgeolekusektorit puudutavate arutelude, otsuste, eelnõude, seaduste jne kohta;
- kõigi parlamendi (komisjoni) julgeolekualaste istungite ja arutelude protokollid (peale suletud istungite), sh aruanded mainitud kinniste nõupidamiste teemakäsitluse kohta ja kokkuvõtted;
- parlamendi julgeolekualaseid uurimisi puudutavad väljaanded;
- parlamendi aastaaruanded või ülevaated julgeolekuteenistuste tööst;
- ombudsmani või riigikontrolöri aruanded julgeolekusektori kohta. Ombudsmanil ei ole alati õigust esitada aruandeid teatavate uurimiste kohta, kuid tal võidakse paluda esitada need erikomisjonidele. Valitsus peaks parlamendile ette kandma mis tahes meetmetest, mida võeti pärast ombudsmani või riigikontrolöri pöördumist parlamendi poole;
- teave mitme- või kahepoolsete lepingute kohta;
- teave selle kohta, kuidas üksikisikud või erakondade fraktsioonid hääletasid julgeolekuküsimustes (nt eelarve, rahvusvaheliste liitudega ühinemine, väeteenistusse võtmise küsimused, hanked).
- teabevabadust puudutavad õigusaktid.

Üldsuse parlamendi töösse kaasamise soodustamine

Ühesuunalisest teabe liikumisest (parlamendilt või valitsuselt üldsusele) ei piisa. Parlament peaks looma aruteluplatvormi julgeolekuteemade käsitlemiseks. Kahe-suunaline suhtlus või dialoog on oluline, sest see:

- tagab kodanikepoolse osaluse ja alalise järelevalve;
- suurendab üldsuse usaldust parlamendi suhtes;
- loob võimaluse haldusliku omavoli esinemise kontrollimiseks (näiteks parlamendi ombudsmeni kaudu);
- tagab seadusandlusele ja valitsuse poliitikale üldsuse toetuse ja nende seaduslikkuse ning selle kaudu demokraatiasüsteemi stabiilsuse.

Kahesuunalist suhtlust saab laiendada parlamendi teabe, istungite ja uudisteagentuuride jälgimisega, paneelaruteludega televisioonis, parlamendi uurimisteenistuse teabepakettidega komiteede liikmetele jne.

Kast nr 11

Parlamendid ja meedia

„11. Assamblee julgustab riikide parlamente kiiremas korras kaaluma meetmeid, mille eesmärk on:

- i. tagada parlamentide tegevuse, sealhulgas komisjonide istungite, suurem avatus ja käsitleda seda mitte üksnes suhtluspoliitika küsimusena, vaid ka olulise poliitilise prioriteedina, mis mõjutab vahetult demokraatiat;
- ii. klassikaliste kommunikatsioonivahendite ja uute infotehnoloogiate paremat kasutamist, eriti:
 - a. tagades meediale ja eriti parlamendi korrespondentidele parimad võimalikud töötingimused;
 - b. tagades arutelusid puudutava teabe kiire leviku, sealhulgas istungite protokollide ja stenogrammide kiire avaldamise teel;
 - c. luues veebipõhiseid teenistusi, kes tagaksid elektroonilise otseühenduse üldsuse ja ajakirjanikega;
 - d. tagades täieliku juurepääsu parlamendi dokumentidele, edendamaks avalikku arutelu enne eelnõude vastuvõtmist;





- iii. kasutada kommunikatsiooniekspertide nõuandeid;
- iv. teha õigustekstid tavalugejale kättesaadavamaks;
- v. võtta vajalikke meetmeid, et paigutada end rohkem poliitiliste arutelude keskpunkti, määratledes näiteks valdkonnad, kus protsesse saaks otsustamise kiirendamise huvides lihtsustada;
- vi. edendada info- ja kommunikatsiooniteenistustes teabepakettide loomist, mis tutvustaksid seadusi ja seletaksid nende iseärasusi asjassepuutuvatele ajakirjanikele ja erialaga seotud isikutele;
- viii. korraldada ajakirjanikele parlamenti puudutavaid seminare, et tutvustada neile seadusandluse korda ja parlamendi tööd ning tõsta nende teadlikkust parlamentide ja rahvusvaheliste asutuste suhete kohta. Erilist tähelepanu tuleks pöörata kohalike ja piirkondlike ajalehtede ja ajakirjade esindajatele;
- ix. luua Internetis suhtlusvõrgustikke, mis võimaldaksid kodanikel interaktiivselt suhelda nii parlamendiliikmete kui ka selle teabeteenistustega;
- ix. kavandada meetmeid, mis soodustaks sõltumatute televisioonikanalite loomist, kes pühendusid parlamendi töö kajastamisele, nagu mitmes Euroopa riigis, USAs ja Kanadas;
- x. aidata rahaliste ja muude vahenditega meediakanaleid, kes soovivad täiesti sõltumatult edastada kvaliteetseid uudiseid ja keda ähvardab turult väljatõrjumine.”

Allikas: Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee resolutsioon 1142 (1997).

Üldsuse osalus on süsteemi pikaajalise demokraatliku stabiilsuse seisukohalt oluline. Osaluse määr erineb riigiti. Mõni parlament lubab üldsusel komisjonide istungeid jälgida, mis võib kasuks tulla VVOdele või isikutele, keda huvitab seadusandlik protsess. Isegi kui selline osalemine ei anna komisjonide istungeid jälgivatele isikutele õigust sekkumiseks, on juba nende juuresviibimisel oma väärtus.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Mitteinstitutsionaalsete osalejate panus julgeolekupoliitikasse

- Kandke hoolt selle eest, et oleks olemas mehhanismid, mis võimaldaks parlamendil oma julgeolekualases tegevuses kasutada kodanikuühiskonna esindajate abi.
- Võimaluse korral soodustage sellise õigusakti vastuvõtmist, mis lubaks pädevatel asutustel, VVOdel ja meedial anda panust nende parlamendikomisjoni(de) töösse, kelle pädevusse kuuluvad julgeolekualaseid ja sellega seotud teemasid.

Üldsuse teadlikkus

- Kandke hoolt selle eest, et parlamendil oleks aktiivne üldsusega suhtlemise poliitika julgeolekualaste otsuste koostamise ja vastuvõtmise protsessis.

Julgeoleku ja pressivabaduse seos

- Kandke hoolt selle eest, et julgeolekualastes küsimustes kaitstaks pressivabadust nii seadusega kui ka praktikas ning et kehtestatavad piirangud ei rikuks rahvusvahelisi inimõigusi.
- Tagage asjakohaste teabevabadust kaitsvate seaduste olemasolu.

7. peatükk

Julgeolekupoliitika sooline perspektiiv

Sooline võrdõiguslikkus tõusis päevakorda võrdlemisi hiljuti. Nüüd loetakse seda oluliseks parameetriks ka julgeolekuküsimustes. Mitte üksnes seetõttu, et enamik mis tahes relvakonfliktist mõjutatud isikuid, sealhulgas põgenikke ja riigisisest ümberasustatud inimesi, on naised ja lapsed, kuid ka seetõttu, et naistel, kes moodustavad rohkem kui poole maakera elanikkonnast, on meestega võrdsed õigused ja nad suudavad julgeolekuprobleemide lahendamisel paljugi ära teha. Naiste suutlikkuse ja taibu kaasamine edendab julgeolekuprobleemidele reageerimist, mis on seega inimkeskem, järgib suuremal määral inimjulgeoleku põhimõtteid ja on ka jätkusuutlikum. Seetõttu on julgeolekupoliitikas soolist võrdõiguslikkust taotledes elutähtis läheneda eesmärgile kahest suunast. Esiteks peab julgeolekupoliitika soolise võrdõiguslikkuse küsimustele keskenduma ja nendega tegelema. Tuleb esitada võimalikke lahendusi ja luua struktuure, et arvestada naiste õiguste ja huvidega. Teiseks on tingimata vajalik edendada naiste osalust kõigil otsustamistasanditel ja julgeolekupoliitikaga seotud aladel.

Naised ja konfliktide lahendamine

Konfliktide lahendamine, rahuvalve ja rahu tagamine ei puuduta mitte ainult vahetult sõjas või relvakonfliktis osalejaid, kes on valdavalt mehed. Naiste osalus rahuläbirääkimistel on aga alati olnud ja on ka praegu marginaalne, kuigi nad peavad sõja või relvakonflikti käigus tihtipeale soorollidest väljuma ja kandma vastutust, mis tavaliselt on meeste hooleks. Praegu tõdetakse aga üha rohkem seda, et naistel on pakkuda olulisi oskusi, vaatenurki ja teadmisi. Praktikas nõuab naiste vahetu kaasamine otsustamisprotsessi, konfliktide lahendamisse ja rahutagamistegevusse seda, et muutuks ka traditsiooniline arusaam soorollidest ühiskonnas ja konfliktiolukordades.

Kast nr 12**Sooküsimus rahuprotsessides**

„Mis tahes rahuprotsess, mis eirab naiste vajadusi ja rolle, on ebaloomulik ja seetõttu oma olemuselt ebastabiilne. [...] Konfliktijärgses üleminekujärgus on naistele otsustusõiguse andmine sotsiaalse ja majandusliku arengu taaskäivitamise seisukohalt määrava tähtsusega. Nii nagu mehedki, on ka naised sõdades ja relvakonfliktides ühtaegu ohvrid ja osalejad, kuid tavaliselt erinevatel viisidel ja aladel. Sõdade käigus osalevad naised uutes tegevustes ja täidavad uusi ülesandeid, võttes sageli endale suuremat vastutust. Nendele muutustele vaatamata jäetakse naised konfliktijärgsest rahu tagamisest tihtipeale kõrvale, nii konfliktis osalenud ühiskondades kui ka rahvusvahelistes rahuoperatsioonides, millega kavandatakse ja viiakse ellu rahu tagamise strateegiaid.”

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

Kast nr 13 sisaldab väljavõtteid ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonist nr 1325 (2000), mis rõhutab, et tähtis on asendada arusaam naistest kui pelgalt konflikti ohvritest (sealhulgas käsitledes vägivalda ja vägistamist kui sõjapidamise vahendit) seisukohaga, mille järgi naised on meestega võrdväärsed osalejad konflikti lahendamises, rahuvalves ja rahu tagamises. Selline üleminek eeldab nii naiste kui ka meeste tegevuse ja rollide jälgimist enne sõda või relvakonflikti, selle käigus ja pärast seda. See tähendab, et soolisel võrdõiguslikkusel ja sooküsimustel on oma koht riikliku ja rahvusvahelise poliitika kujundamise ja seadusandluse algjärgus.

Kast nr 13**Rahuoperatsioonide ja -protsesside sooline perspektiiv**

Julgeolekunõukogu [...]:

„7. kutsub liikmesriike üles suurendama oma vabatahtlikku rahalist, tehnilist ja logistilist toetust sootundlikule koolitusele, sealhulgas vastavate fondide ja programmide korraldatule, näiteks UNIFEMi (ÜRO Naiste Arengu Fond) ja UNICEFi (ÜRO Lastefond) ning ÜRO Pagulaste Ülemkomissari Ameti ning muude vastavate organisatsioonide korraldatud koolitusüritused. ➡



8. kutsub kõiki osapooli rahulepete läbirääkimisel ja elluviimisel arvestama soolist perspektiivi, mis muu hulgas hõlmaks: (a) naiste ja tütarlaste vajadustega arvestamist repatrieerimise ja ümberasumise käigus ning taastusraviks, reintegreerimiseks ja konfliktijärgseks rekonstrueerimiseks; (b) meetmeid, mis toetavad kohalike naiste rahualgatusi ja piirkondlikke konfliktilahendusprotsesse ning kaasaksid naisi kõigisse rahulepete elluviimise mehhanismidesse; (c) meetmeid, mis tagavad naiste ja tütarlaste õiguste kaitse ja austamise, eriti seoses põhiseaduse, valimissüsteemi, politsei ja kohtuvõimuga. [...]

15. on valmis tagama, et julgeolekunõukogu missioonides arvestataks soolisi perspektiive ja naiste õigusi, sealhulgas kohalike ja rahvusvaheliste naisorganisatsioonidega konsulteerimise kaudu. [...]"

Väljavõtted ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonist nr 1325 (2000), mis võeti vastu 31. oktoobril 2000.

Kooskõlas resolutsiooniga 1325, esitas ÜRO peasekretär aruande teemal „Naised, rahu ja julgeolek“ (16. oktoober 2002). Aruanne käsitleb relvakonfliktide mõju naistele ja tütarlastele, rahvusvahelist õiguslikku raamistikku, naiste osalust rahuprotsessides, rahuvalveoperatsioonides, humanitaaroperatsioonides, rekonstrueerimises ja rehabilitatsioonis ning desarmeerimises, demobiliseerimises ja reintegreerimises. Mõni aruande nõue on kaasatud ka selle peatüki lõpus toodud soovitusesse.

Naised parlamentide riigikaitsekomisjonides

IPU järjestikused ülemaailmsed uuringud, mis on tehtud viimase 25 aasta jooksul, naiste osaluse kohta poliitikas näitavad, et parlamentide riigikaitsekomisjonides on naised kas alaesindatud või üldse mitte esindatud. On ütlema tagi selge, et harva on nad nendes komisjonides esimehe, aseesimehe või aruande koostaja rollis. IPU 1997. aasta uuringust („Mehed ja naised poliitikas: demokraatia loomine jätkub“, ingl k „Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making“) selgub, et 97 uuritud parlamendi hulgas oli riigikaitsekomisjonil esinaine vaid 3%-l juhtudest. Üldiselt oli parlamendikomisjonide esinaisi kokku vaid 18,6%. Seda olukorda võib selgitada kahe tähtsa teguriga. Esiteks on kogu maailmas veel väga vähe naisparlamentiliikmeid (2002. aasta mai seisuga 14,3%). Teiseks, seisukoht, et sõja-, rahu- ja julgeolekuküsimused on pigem meeste kui naiste asi, on senini väga levinud mõttelaad üle kogu maailma. See seisukoht on aga küsitav, sest sõjad mõjutavad kahtlemata tervet riigi elanikkonda, misjuures naised kannatavad nende all tihti rohkemgi kui mehed.

Relvakandjad naised

Haldus-, logistika- ja tugiteenistuse tasandil on naiste kaasatus relvajõududes enamikus riikides igapäevane ja tavapärane. Tagalätöö on suhteliselt oluline mitte üksnes rahuajal vaid ka sõja või relvakonfliktis ning vahel isegi tähtsam. Seevastu lahinguüksuste ja -operatsioonide tasandil on naiste kaasatus palju hilisem nähtus. Rahvusvahelisel ja võrdlustasandil on naiste sõjaväeteenistuse kohta vähe andmeid. Alljärgnevat sisaldab näiteid naiste osalemisest NATO liikmesriikide relvajõududes.

Kast nr 14

Naissõjaväelaste arv: näited NATO riikidest

Riik	Arv	% personalist
Belgia	3 202	7,6%
Kanada	6 558	11,4%
Tšehhi Vabariik	1 991	3,7%
Taani	863	5,0%
Prantsusmaa	27 516	8,5%
Saksamaa	5 263	2,8%
Kreeka	6 155	3,8%
Ungari	3 017	9,6%
Itaalia	438	0,1%
Luksemburg	47	0,6%
Madalmaad	4 170	8,0%
Norra	1 152	3,2%
Poola	277	0,1%
Portugal	2 875	6,6%
Hispaania	6 462	5,8%
Türgi	917	0,1%
Ühendkuningriik	16 623	8,1%
USA	198 452	14,0%

Allikas: NATO ülevaade, suvi 2001

Üldiselt võib julgesti väita, et naiste osalus ajateenijatena ja/või kutseliste sõjaväelastena võib olla tingitud poliitilise juhtkonna otsusest või julgeolekusektoris toimunud üldarengutest. See näib olevat seotud kahe nähtusega, mis ei pea tingimata esinema koos:

- teadvustatud vajadus mobiliseerida kogu elanikkond riikliku julgeoleku tagamiseks ja edendamiseks;
- relvajõudude moderniseerimine, mis – nagu iga muu tegevusala – on mõjutatud ühiskonna arengust ja arvestab üha rohkem ka soolise võrdõiguslikkusega.

Kast nr 15

Naiste kaasamine julgeolekupoliitikasse osana soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamisest

Valitsuse julgeolekupoliitikat saab hinnata soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise seisukohalt. ÜRO neljandal naiste maailmakonverentsil Pekingis kuulutas ÜRO soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise ülemaailmseks strateegiaks soolise võrdõiguslikkuse edendamisel. ÜRO (majandus ja sotsiaalnõukogu ECOSOC) defineerib soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist kui igal alal ja tasandil toimuva mis tahes planeeritud tegevuse, sealhulgas seadusandluse, poliitika ja programmide mõju naistele ja meestele hindamise protsessi. See on strateegia, millega muudetakse nii naiste kui ka meeste huvide ja kogemustega arvestamine kõigil poliitilistel, majanduslikel ja ühiskondlikel aladel toimuvate poliitika ja programmide kavandamise, rakendamise, järelevalve ja hindamise lahutamatuks osaks, nii et naised ja mehed neist võrdset kasu saaksid ja kaotataks ebavõrdsus. Lõppeesmärk on soolise võrdõiguslikkuse saavutamine.

Allikas: ÜRO ECOSOCi kokkulepitud lõppjärelused 1997/2.

Naiste kasvav osalus relvajõududes võib omakorda tuua kaasa nihke traditsiooniliselt kaitselt inimjulgeoleku suunas – füüsilist jõudu ja väljaõpet vajavate meetodite ja operatsioonide kõrval ja mõnikord nende asemel pannakse suuremat rõhku teadustööle, infotehnoloogiale (sh panganduses) ja luuretegevusele. See suundumus avab naistele uusi võimalusi, eriti riikides, kus naistel ja meestel on võrdne juurdepääs haridusele ja väljaõppele.

Kast nr 16**Naiste julgeolekusektorisse kaasamisest tingitud uued mõõtmed ja väljakutsed**

Naiste kasvav osalus julgeolekusektoris ning kitsamalt sõjaväes ja politseis, tõstatab küsimuse, kas meeste ja naiste väljaõpe (eriti füüsiline treening) ja distsipliin peaksid olema samad.

Ühtlasi nõuab see eeskirju seksuaalküsimuste kohta, mis seni on sõjaväes, muudes riiklikes sõjaväestatud organisatsioonides ja politseis olnud rangelt välistatud – arvestada tuleb samas või eri üksuses teenivate abielus ja vallaliste paaride erivajadustega ning huvidega ja käsitleda lapsevanemaid puudutavaid küsimusi.

Lisaks tekib küsimus seoses rõivastuse ning selle esteetilisuse ja isegi seksuaalse atraktiivsusega: kas meeste ja naiste vormirõivad peaksid olema samasugused? Kas nad peaksid kõigis oludes põhinema meestelõikel?

Kõik need küsimused eeldavad uut mõttelaadi. Riiklikku seadusandlust ning sõjaväe, muude riiklike sõjaväestatud organisatsioonide ja politsei eeskirju tuleb arendada ja kohendada vastavalt tänapäeva arengutele.

Naised rahuvalveoperatsioonidel ja kaitseministeeriumides

Nagu näitavad NATO 2001. aasta suvise ülevaate andmed, on naiste osalus rahuvalveoperatsioonides alates II maailmasõja lõpust olnud marginaalne. Üksnes vähesed riigid – Kanada, Ungari, Prantsusmaa, Madalmaad ja Portugal – on rahuvalvesse kaasanud rohkem kui 5% naisi. Siiski näitab ÜRO kogemus, et naiste kohalolekut hinnatakse asjasepuutuva rahva seas ning et see avaldab positiivset mõju operatsiooni tulemustele, näiteks hakatakse rohkem tähelepanu pöörama sooküsimustele ja vägivallale.

Naisterahva määramine kaitseministriks või kaitseministri asetäitjaks on siiani üpris haruldane. IPU ülemaailmne uurimus näitas, et 2000. aasta märtsi seisuga moodustasid naised vaid 1,3% kõigist kaitse-/julgeolekuküsimustega tegelevatest ministritest ning 3,9% kõigist selle ala aseministritest ja muudest ministeeriumiametnikest, sealhulgas parlamendisekretäridest (vt IPU ja ÜRO ühiselt välja antud maailmakaarti „Women in Politics: 2000“).

III osa

Julgeolekusektori põhiosad

8. peatükk

Sõjavägi

Sõjaväel on pikk ajalugu ning seda peetakse üldiselt riigi kilbiks ja mõõgaks. Kastis nr 17 näidatakse, et 2002. aasta keskpaiga seisuga oli maailmas vaid käputäis riike, kel puudus oma sõjavägi.

Kast nr 17

Riigid, kellel pole relvajõude

Relvajõude pole näiteks: mõnel Vaikse ookeani lõunaosa kääbusriigil (Nauru, Maldiivid, Kiribati, Samoa, Saalomonid, Tuvalu, Belau ja Vanuatu) ning Kariibi mere riigil (Saint Vincent ja Grenadiinid, Saint Kitts ja Nevis, Saint Lucia, Dominica, Grenada). Teised relvajõududeta riigid on Costa Rica, Island, Mauritiuse saar, Panama, Ida-Timor, Somaalia (kus armeed juba luuakse), Andorra, San Marino ja Haiti. Enamikul neist riikidest on poolsõjaväelised üksused (näiteks rahvuskaart ja piirivalve).

Sõjaväe funktsioonid

Pärast külma sõja lõppu toimunud julgeolekuarengud on suuresti mõjutanud terve maailma sõjaväekorraldust. Sõjaväelastele anti uusi ülesandeid ning nõuti, et nad täidaksid oma senist põhiülesannet teistsugusel viisil. Tänapäeval on üsna tavaline, et riigi sõjaväel on viis alljärgnevat funktsiooni:

- riigi iseseisvuse, suveräänsuse ja territoriaalse ühtsuse ning laiemas mõttes selle riigi kodanike kaitsmine;
- rahvusvahelised rahuvalvevõi rahu jõustamise missioonid;
- katastroofiabi;
- sisejulgeoleku ülesanded (tsiviilõiguskaitseorganite toetamine korra tagamisel erakorralises seisukorras, kui see on kokku varisenud);
- osalemine riigi ülesehitusel (sotsiaalne funktsioon).

Sõjaväelaste osaluse määr nende funktsioonide täitmisel erineb riigiti, sõltuvalt riiklikust õiguslikust raamistikust ja teadvustatud julgeolekuolukorrast.

Suveräänsuse ja ühiskonna kaitse

Uutest julgeolekuarengutest ja ohtudest hoolimata on senini enamiku sõjavägede jaoks kõige tähtsam traditsiooniline ülesanne, st kodumaa või liitlaste kaitsmine sõjaliste välisrühnakute eest. See ülesanne ei hõlma aga ainult riigi territooriumi ja poliitilise suveräänsuse, vaid ka ühiskonna kui terviku kaitsmist.

Külma sõja lõpust alates on poliitilised liidrid ja sõjavägi üha rohkem teadvustanud, et riiklikku suveräänsust ohustavad lisaks välisriikide relvajõududele ka uued, mittesõjalised ohud, nt terrorism, kodusõjad, organiseeritud kuritegevus, küberrühnakud ja korruptsioon (vt kast nr 1). Peaaegu kõik relvajõud on praeguseks riigikaitse reformiprotsessis. Kast nr 18 kirjeldab kolme peamist reformiprotsessi.

Kast nr 18

Kaitser reform: mis eesmärgil?

Alates 1990. aastast on enamik sõjavägesid läbi teinud märkimisväärsed reforme. Reformide ulatus erineb riigiti. Lihtsustades võib reformides eristada kolme eesmärgi.

Demokraatia saavutamine

Paljudes postkommunistlikes, diktatuuri- ja konfliktijärgsetes riikides oli kaitser reformi eesmärgiks demokraatia saavutamine:

- sõjavägi pidi hakkama alluma demokraatlikult valitud poliitilistele liidritele, et see ei ohustaks demokraatiat;
- tasakaalustada sõjaväe ressursse ühiskonna muude sektorite vajadustega.

Kohanemine uue julgeolekukeskkonnaga

- relvajõudude suuruse ja eelarve vastavusse viimine uute julgeolekuohtudega;
- sõjaväe ettevalmistamine uuteks missioonideks, sh rahuvalveks.

Rahvusvahelistumine

Relvajõud tegutsevad üha suuremal määral mitte ainult oma riigis huvides, vaid koostöös teiste riikidega. See rahvusvaheline koostöö võib toimida kas ühekordselt, nagu ÜRO rahumissioonid, pikaajalisel ja institutsionaalsel alusel (nt NATO) või siis kahe- või mitmepoolselt.





- sõjaväe (osaline) allutamine rahvusvahelistele juhtimis- ja organisatsioonilistele struktuuridele;
- sõjaväe teiste riikide relvajõududega koostöövõime suurendamine varustuse, koolituse, keele, teabe ja juhtimissüsteemide osas (koostöösuutlikkus).

Alaliste rahvusvaheliste üksuste näiteid:

- Saksa-Hollandi korpus
- Balti pataljon (Leedu, Läti, Eesti)
- Poola-Taani-Saksa korpus
- Slovakkia, Ungari, Rumeenia ja Ukraina pioneeripataljon (TISA pataljon).

Rahvusvahelise rahu soodustamine

Sõjaväed osalevad rahumissioonidel vähemalt kahel põhjusel. Esiteks selleks, et ennetada konflikte ja vältida võimalike tagajärgede süvenemist, näiteks piirkondade destabiliseerumist, majandustegevuse katkemist ja massilist põgenemist riigist. Teiseks on see vahend inimjulgeoleku tugevdamiseks ja konfliktipiirkondade tsiviilelanike kaitsmiseks. Inimjulgeolek, eriti inimõiguste tagamine, on kujunenud rahvusvahelises kogukonnas küllaltki oluliseks poliitiliseks eesmärgiks, kuna konfliktid on muutunud vägivaldsemaks ja mõjutanud tsiviilelanikke. Rahuoperatsioonidel osalemise lisatulemus seisneb selles, et tekib võimalus sõjaväeüksuste väljaõppeks ja kogemuste hankimiseks.

Katastroofiabi

Loodus- või inimtegevusest tingitud katastroofid, nt maavärinad, üleujutused, suured tulekahjud või linnades toimunud lennuõnnetused, võivad tabada igat riiki. Sellistes hädaolukordades kutsuvad tsiviilvõimud sõjaväe appi päästetöödele ja hädaabi osutamata. Sõjaväe ülesanded on tagada avalik kord, osutada toidu-, arsti- ja muud abi ning hoolitseda side ja transpordi eest. Kui sõjavägi osaleb katastroofiabis, äratav see ühiskonnas positiivset tähelepanu ja suurendab rahva toetust.

Tsiviilõiguskaitseorganite toetamine

Relvajõudude lisafunktsiooniks võib olla ka abi osutamine tsiviilõiguskaitseorganitele. Samas on see funktsioon vastandlik. Ühiskonda võivad ähvardada ohud, millega toimetulek võib tsiviilõiguskaitseorganitel ja politseil üle jõu käia, mistõttu on vajalik

sõjaväe toetus. Sellised ohud on näiteks terrorismirünnakud, organiseeritud kuritegevus või ebaseaduslik narkokaubandus. Sõjaväelaste ülesanne tsiviilõiguses kätkeb endas järgmisi probleeme ja ohte:

- võib nõrgestada sõjaväe demokraatlikku juhtimist ja järelevalvet;
- toob vältimatult kaasa sõjaväelaste politiseerumise;
- sõjavägi suudab küll ajutiselt avaliku korra taastada, kuid ei saa kõrvaldada konflikti või õigusrikkumiste poliitilisi, sotsiaalseid või majanduslikke põhjuseid;
- relvajõud on koolitatud lahingut pidama ja seetõttu puudub neil eriväljaõpe politseitööks või oma riigi tsiviilelanikega tegelemiseks;
- on politsei ja relvajõudude konkureerimise oht.

Kast nr 19

Sõjaväelaste ülesanne tsiviilõiguses Lõuna-Aafrika Vabariigis

[...] Lõuna-Aafrika riiklikke kaitsejõude võib kasutada ainult erandlikel asjaoludel, näiteks avaliku korra täieliku kokkuvarisemise puhul, millega Lõuna-Aafrika Vabariigi politsei üksinda toime ei tule, või riikliku kaitseseisukorra puhul (...). Sõjaväe siseriiklik kasutamine allub parlamendi järelevalvele ja põhiõigusi puudutavatele põhiseaduse sätetele ja seda reguleerib seadusandlus.

Allikas: „Riigikaitse demokraatias“. Valge raamat Lõuna-Aafrika Vabariigi riigikaitse kohta, mai 1996.

Ühiskondlikud funktsioonid

Üldiselt tõdetakse, et sõjavägi, eriti ajateenistusel põhinev, aitab kaasa riigi ülesehitusele, sest kõigist riigi osadest, eri ühiskonnakihtidest pärit ning eri päritolutaustaga noored (enamasti mehed) tegutsevad üheskoos. See peab eriti paika mitmekultuurilistes ühiskondades või ühiskondades, kus on palju sisserändajaid. Nendes ühiskondades täidab sõjavägi nn sulatusahju (ingl k *melting pot*) rolli. Sõjaväe teine ühiskondlik funktsioon on koolitusvõimaluste pakkumine. Inimesed, kel on piiratud võimalused tööd leida või puuduvad need üldse, võivad sõjaväkke astumisega oma olukorda parandada. Veel üks sõjaväe ühiskondlik funktsioon, enamasti arengumaa-des, seisneb tsiviilhalduse toetamises äärealadel, kasutades veteranide suutlikkust koolitustel, ennetuslikus tervisekaitses või keskkonnakahju vältimisel.

Need ühiskondlikud funktsioonid on näited sellest, kuidas sõjavägi saab ühiskonna heaks töötada. Mõnes riigis aga sekkub sõjavägi negatiivses mõttes ühiskonnakü-

simustesse, majandusse ja poliitikasse. Näiteks sekkub sõjavägi mõnes riigis poliitikasse ja ähvardab valitsust. Teistes maades tegeleb sõjavägi äritegevusega, mis võimaldab neil saada riigieelarve eraldiste kõrval lisatulu, kuid jääb demokraatliku järelevalve ja juhtimise alt välja.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Sõjaväe funktsioonid

Kandke hoolt selle eest, et sõjaväe töö:

- oleks reguleeritud õigusaktide ning sõjaväe eeskirjade ja määrustega;
- oleks kooskõlas riikliku julgeolekukontseptsiooni ja -poliitikaga;
- vastaks ühiskonna tegelikele julgeolekuvajadustele;
- mittesõjalised funktsioonid ei nõrgestaks sõjaväe valmisolekut täita oma põhiülesandeid, st kaitsta riiklikku suveräänsust ja toetada rahvusvahelisi õigusriigi põhimõtteid.

Kaitseriform

Kontrollige, et pädev(ad) parlamendikomisjon(id) saaks(id) üksikasjalikke aruandeid kavandatud või tehtud reformide kohta koos vastava mõjuanalüüsiga ja saaks(id) sellega seoses esitada järelepärimisi, näiteks istungeid korraldades.

Sõjaväe kasutamine tsiviilõiguses

Põhimõtteliselt on sõjaväe kasutamine tsiviilõiguses ebasoovitav, kui see aga on vältimatu, siis peaks parlament:

- Kandma hoolt selle eest, et sõjaväe kaasatus tsiviilõigusesse oleks selgelt määratletud, piiritletud ja reguleeritud järgmiste punktide osas:
 - asjaolud, mille puhul võib sõjaväge kasutada;
 - kaasatuse iseloom ja piirangud;
 - kaasatuse kestus;
 - igas olukorras kasutatavate üksuste tüüp;





- asutus(ed), kes otsustab (otsustavad) sõjaväe kaasamise või selle lõpetamise;
- pädev kohtualluvus mis tahes õigus- või inimõiguste rikkumiste korral selles kontekstis; jne.
- Sätestage seadusega, et majade läbiotsimiseks, inimeste arreteerimiseks või tule avamiseks on vajalik pädeva asutuse luba või order.
- Kontrollige, et oleksid olemas kas parlamentaarsed või muud mehhanismid, mis tagaksid, et sõjaväe kaasamine tsiviilkorraaitesse ei rikuks rahvusvahelist humanitaarõigust või inimõigusi ja põhimõtteid.

9. peatükk

Muud riiklikud sõjaväelised organisatsioonid

Muudeks riiklikeks sõjaväelisteks organisatsioonideks (edaspidi „MRSOd”) võidakse eri riikides ja sõltuvalt asjaoludest pidada eri organisatsioone. Igal juhul tuleb teha vahet MRSOde ja eraõiguslike sõjaväeliste organisatsioonide vahel. Londoni Rahvusvahelise Strateegiliste Uuringute Instituudi (IISS) järgi hõlmab MRSOde (mida nimetatakse vahel ka poolsõjaväelisteks organisatsioonideks) mõiste sandarmeediat, tolliteenistusi ja piirivalvet juhul, kui neid jõude on koolitatud sõjaväelise korra kohaselt, kui nad on varustatud nii, nagu teised relvajõud, ja kui nad tegutsevad sõja puhul sõjaväejõudude alluvuses.

Peaaegu kõigis riikides tegutsevad sõjaväe kõrval ka MRSOd. Need organisatsioonid on sõjaväega tihedalt seotud ja mõningatel juhtudel pakub sõjavägi neile varustust, juurepääsu sõjaväebaasidele, väljaõpet ja abi.

On teada, et paljudel juhtudel on MRSOd tsiviilpolitseitöös rakendanud kohatut sõjaväetaktikat ja/või tõsiselt rikkunud inimõigusi. Kuna MRSOde teenuste kasutamine võib ähmastada piiri tsiviilpolitsei ja relvajõudude vahel, on nende rolli ja staatuse täpne määratlus väga oluline. Soovitav on jätta nad kõrvale sisejulgeolekuga seotud operatsioonidest. Parlament peaks seega vastu võtma asjakohased õigusaktid ning kontrollima valitsuse tegevust. President või peaminister peaks lubama parlamentaarset järelevalvet MRSOde üle – mitte üksnes seetõttu, et seaduse järgi laieneb parlamentaarne järelevalve kõigile riigieelarvest finantseeritavatele jõududele, vaid ka seepärast, et nende teenuste ulatuslik ja kontrollimatu kasutamine võib tekitada probleeme ning ohtusid.

Kast nr 20**Näiteid muudest riiklikest sõjaväelistest üksustest valitud riikides**

Riik	Relvajõudude tegevõtöötajad kokku	Muude riiklike sõjaväeliste relvajõudude töötajad	Muude riiklike sõjaväeliste üksuste liik
Soome	31 700	3400	Piirivalve
USA	1 365 800	53 000	Civil Air Patrol (lennuväe abiteenistus)
Vene Föderatsioon	1 004 100	423 000	Piirivalve, siseministeeriumi väed, Vene Föderatsiooni kaitsejõud, föderaalne julgeolekuteenistus, föderaalne side- ja informatsiooniagentuur, raudteeväed jne
Maroko	198 500	42 000	Sandarmeeria, Force Auxiliaire jne
Prantsusmaa	294 430	94 950	Sandarmeeria
Itaalia	250 600	252 500	Eriti karabinjeerid ja siseministeeriumi avaliku julgeoleku jõud
Türgi	609 700	220 200	Sandarmeeria/rahvuskaart, rannavalve
Burkina Faso	10 000	4450	Sandarmeeria, turvafirmad
Tšiili	87 000	29 500	karabinjeerid
Korea Vabariik	683 000	3 500 000	Tsiviilkaitsekorpus ja merepolitsei
Indoneesia	297 000	195 000	Sh politsei, merepolitsei ja kohalikud sõjaväe abiväed

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

Muude riiklike sõjaväeliste organisatsioonide funktsioonid

MRSOd täidavad paljusid ülesandeid, neist sagedasemad on järgmised:

- piirivalve, sealhulgas võitlus ebaseadusliku inimkaubanduse ja kaupade smugeldamise vastu;
- rahutuste mahasurumine;
- avaliku korra tagamine hädaolukordades ning riigipea ja elutähtsate rajatiste, näiteks tuumajaamade valve.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Palun kasutage siinkohal eelnevate ja järgnevate peatükkide vastavaid lõike, mis kehtivad *mutatis mutandis* ka käesoleva küsimuse puhul.

10. peatükk

Politseistruktuurid

Politsei demokraatlikes ühiskondades

Politsei peab alati tegutsema õigusriigi põhimõtteid järgides ning alluma samadele seadustele, mida nad jõustavad ja kaitsevad. Politsei vastutusalala on lahus kriminaal-õigussüsteemi teiste põhiasutuste – prokuratuuri, kohtuvõimu ja karistussüsteemi – omast ning nii see peakski olema. Hea riigivalitsemise seisukohast peaksid kõik riigid tagama avaliku julgeoleku, austades seejuures isikuvabadusi ja inimõigusi. Demokraatliku ühiskonna kodanikel on õigus eeldada politseilt õiglast, erapooletut ja prognoositavat kohtlemist. Politseiteenistuste suhtumist üldsusesse võib vaadelda kui riigi demokraatia üht põhinäitajat.

Kast nr 21

Demokraatliku politseitöö põhijooned

- Politseiteenistused peavad austama õigusriigi põhimõtteid ja järgima kutse-eeskirju.
- Demokraatliku politseitööga püütakse tagada tõhus avalik julgeolek, austades seejuures inimõigusi.
- Politsei vastutus on läbipaistev ja on olemas järelevalve- ning sise- ja väliskontrollimehhanismid.
- Demokraatlik politseitöö on n-ö altpoolt üles suunatud protsess, mis vastab üksikisikute ja kogukonna rühmade huvidele ja vajadustele ning taotleb üldsuse usaldust, heakskiitu ja toetust. Seega sõltub see läbipaistvusest ja dialoogist. Selle saavutamiseks on politsei paljudes riikides detsentraliseeritud, et vastata adekvaatselt ja kiiresti kohalikele vajadustele.

Vajadus eriliste kaitsemeetmete järele

Politseiorganisatsioonid on täidesaatva võimu tööriistad ja neil on ühiskonnas oma ülesannete täitmiseks sisuline ainuõigus seaduslike sunnimeetmete võtmiseks. Samas võidakse politseiorganisatsioone kasutada ka kuritarvitamise, vägivalga, inim-

õiguste allasurumise ja korruptsiooni tööriistana. Seetõttu vajavad politseiteenistused demokraatlikus ühiskonnas erilisi kaitsemeetmeid, millega tagada, et nad teeniksid ühiskonna huve, mida nad kaitsma peaksid, mitte aga poliitike, ametnike või politsei institutsiooni enda omi. Politseistruktuuridele tuleks anda vajalik kaalutusõigus ja tegevusvabadus, kuid seejuures peavad nad seaduste kaitsel tegutsema erapooletult ja professionaalselt. Politseitöötajad peaksid olema teadlikud kas kirjutatud või kirjutamata kutse-eetika eeskirjadest ja neid järgima. Osana sellisest kutse-eetikast tuleks austada igaühe õigust elada ning kohustuda kasutama jõudu ainult seadusjärgsete eesmärkide saavutamiseks ning üksnes vältimatult vajalikul ja seadusega lubatud määral. Politsei peab jõu kasutamisel alati lähtuma proportsionaalsuse põhimõttest. Lisaks välistele – poliitilistele ja kohtulikele – vastutusstruktuuridele (vt 3. peatükk) peaksid olemas olema ka seesmised või bürokraatlikud vastutusstruktuurid. Professionaalses politseisüsteemis peaks alati olema sisemehhanism, mis kontrolliks politsei väidetavat omavoli ja üldsuse kaebusi.

Kast nr 22

Ohtlikud moonutused ja asjaolud

„Julgeolekujõudude ebademokraatlik juhtimine võib samuti julgeolekuprioriteete moonutada. Paljudes riikides on rõhuasetus sõjalisele julgeolekule viinud politseijõude sõjaväestamiseni valitsuse poolt (mis ähmastab veelgi piiri sõjaväega) või siis nende tõsise alafinantseerimiseni, mis nõrgestab nende suutlikkust rahva ohutust ja julgeolekut tagada. Iseäranis madala sissetulekuga riikides on politsei ja teiste julgeolekujõudude palgad väga madalad, nende väljaõpe piiratud või puudub üldse, juhtkond korrumppeerunud ja kirjaoskamatus laialt levinud. Kujunevate demokraatiade valitud liidrite ametissejäämine sõltub sageli julgeolekujõududest, sealhulgas sõjaväeüksustest, kuna nendel on ühiskonnas kõige suurem mõjuvõim. Samal põhjusel võivad liidrid sõjaväe suuremat vastutust ja avatust aktiivselt kõrvale tõrjuda, sest nende oma huvid sõltuvad sõjaväe jõust.”

Allikas: Inimarengu aruanne, 2002

Rohujuuretasandi algatused

Politsei demokraatlikku järelevalvet võib suurendada ka mitteformaalsete altpoolt ülesse suunatud mehhanismidega, milleks on näiteks kohalikes kogukondades loodud inimõiguste kaitse organisatsioonid, mis võivad olla abiks tagamisel, et üldsus politseijõudusid usaldaks. Kodanike järelevalveorganid, näiteks politsei vastu esita-

tud kaebustega tegelev ombudsman, tagavad politsei välise vastutuse kogukondade ees, keda nad teenivad. Mõnel juhul on kohaliku politsei tegevuse täiustamisele soodsat mõju avaldanud piirkondlike julgeolekunõukogude moodustamine, kuhu kuuluvad kodanikuühiskonna rühmitused ja kohalikud liidrid. Tarvis oleks õigusakte, mis kaitseks rikkumiste avalikustajaid ja kodanikuühiskonna järelevalveorganisatsiooni politsei, luureteenistuste ja sõjaväe ahistamise eest.

Kast nr 23

Politseitöö Eritreas: arengunäide

Politseiorganisatsiooni ja ühiskonna suhe on alati kergelt mitmetahuline. Selle kirjeldamiseks tuleks vaadelda, kuidas organisatsioon tuleb toime politseitöö kahe peamise aspektiga: jõu kasutamisega seaduse kaitseks ja üldsusele teenuste osutamisega. Nn arengumaades, nagu Eritrea, on see dilemma veelgi silmatorkavam. Eritreal on selja taga 30 aastat kestnud vabadusvõitlus Etioopiaga, mis pole ilmselt seniajani lõppenud, sest lahingutegevus jätkus 1998. ja 1999. aastatel. 1990. aastal kuulusid 5000-liikmelisse politseiteenistuse valdavalt endised vabastusarmee võitlejad. Selle põhjus oli üsna ilmselge – valitsusel tuli veteranide eest hoolt kanda. Mõnel juhtivtöötajal oli politseitöö kogemusi varasema ühendatud Eritrea ja Etioopia ajast.

Lisaks mitmesugusele tehnilisele abile kriminaaluurimismeetodite osas, politseiakadeemia asutamisele ja koolitusprogrammide loomisele, mida kõike toetas Madalmaade valitsus, oli tarvis ka teatavaid kultuurilisi muutusi, vähemalt doonorriikide ja riigi mõne juhi arvates. Sõjaväelise taustaga isikud suhtuvad jõu rakendamisse teisiti kui näiteks tüüpiline Inglise konstaabel. Madalmaade valitsuse toel ette võetud politsei kultuurilise ümberkujundamise projekt seadis eesmärgiks demokraatliku politseitöö, mida iseloomustaks avaliku korra tagamine minimaalse jõu kasutamisega.

Allikas: Casper W. Vroom, Maastrichti ülikool, Madalmaad, osales Eritrea politsei kultuurilise ümberkujundamise projektis, 2002.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Demokraatlik raamistik

- Kandke hoolt selle eest, et politsei tegutseks õigusriigi põhimõtteid järgides.
- Kandke hoolt selle eest, et politsei tegutseks kooskõlas kutse-eetika eeskirjadega, et tagada kodanike õiglane, erapooletu ja prognoositav kohtlemine. Sellega seoses tagage ka, et teie riik järgiks ÜRO õiguskaitsetöötajate toimimisjuhendit (1979), vt kast nr 65.

Väljaõpe

- Kandke hoolt selle eest, et politsei kutsealane haridus ja väljaõpe oleksid suunatud seaduse ja avaliku korra tagamisele minimaalse jõu rakendamisega ning et järgitaks eelkõige demokraatlikke ja eetilisi väärtusi, inimõigusi, sootundlikkust ja koolitust, vt ka 7. peatükk.

Samuti vt VI, VII, VIII osades toodud soovitusi rahaliste, inim- ja materiaalsete ressursside kohta.

11. peatükk

Sala- ja luureteenistused

Luureteenistused (mida mõnikord nimetatakse ka julgeolekuteenistusteks) on iga riigi oluline komponent, analüüsides iseseisvalt riigi ja ühiskonna julgeolekut ning oluliste huvide kaitset puudutavat teavet. Ehkki nad alluvad täidesaatvale võimule, mängib parlament nende tegevuse järelevalves märkimisväärselt tähtsat rolli.

Sisejulgeolekut ähvardavate uute ohtude ja riskide, mida tingivad rahvusvaheline terrorism, narkokaubandus, salakaubitsemine, organiseeritud kuritegevus ja ebaseaduslik ränne, tõttu on vaja suurendada luurealast suutlikkust. Tõhusat luuretegevust loetakse ülioluliseks eriti pärast 2001. aasta 11. septembri sündmusi. Rünakule järgnenud kuude jooksul laiendasid mitmed riigid oma luureteenistuste vastutusala, näiteks Interneti-, telefoni- ja faksiside jälgimise osas (vt 20. peatüki terrorismi käsitlevat osa).

Uued tehnoloogiad võimaldavad tõhusamat järelevalvet kahtluseliste üle ning neid tuvastada ja kinni pidada. Areneb ka koostöö sise- ja välisluureteenistuste vahel. Selle tagamine, et luureteenistuste suuremad volitused ei läheks vastuollu rahvusvahelise humanitaarõiguse ja inimõiguste seaduste ja põhimõtetega, on suurel määral parlamentide teha.

Luureteenistuste olemus

Luureteenistuste ülesanne on teabe kogumine ja analüüsimine. Selline tegevus eeldab kõrget salastatuse taset. Teiselt poolt püsib oht, et sellist teavet võidakse riiklikus poliitilises kontekstis kuritarvitada. Luureteenistused võivad seega muutuda ohuks ühiskonnale ja poliitilisele süsteemile, mille kaitseks nad on mõeldud. Seetõttu on lisaks täidesaatva võimu kontrollile vältimatult vaja vahetut demokraatlikku ja parlamentaarset järelevalvet luureteenistuste üle. Üksnes tasakaalustatuse ning järelevalvesüsteem võib täidesaatvat võimu või parlamenti takistada luureteenistusi oma poliitilistes huvides kuritarvitamast.

Demokraatlikus ühiskonnas peaksid luureteenistused olema tõhusad, poliitiliselt erapooletud (parteitud), järgima kutse-eetikat, tegutsema oma õiguslike volituste piires ja kooskõlas põhiseaduslike ning seaduslike eeskirjadega ja riigi demokraatlike tavadega.

Luurestruktuuride demokraatlik järelevalve peaks algama selgest ja konkreetsest õiguslikust raamistikust, määratledes luureorganisatsioonide rolli parlamendi heakskiidetud riiklikes põhimäärustes. Seadused peaksid teenistuse volitusi, tegevuse ja vastutuse viise veelgi täpsustama.

Kast nr 24

Parlament ja luureteenistustele eraldatud erivahendid: Argentiina näide

„Riikliku luure seadus nr 25.520 (27. november 2001). Paragrahvis 37 sätestatakse, et rahvuskongressi kahekojalise komisjoni pädevusse kuulub riikliku luureteenistuse eri osadele tehtud eelarveeraldiste järelevalve ja kontroll. Selleks otstarbeks võib rahvuskongressi mõlema koja komisjon võtta mis tahes tema pädevusse kuuluvaid meetmeid, sealhulgas:

- Osaleda täidesaatva võimu kongressile edastatud riigieelarveseaduse arutelu ja sellesse sekkuda. Selleks otstarbeks esitab täidesaatev võim kõik vajalikud dokumendid, eriti: a) lisa, kus loetletakse üles reserviga, konfidentsiaalsed, salastatud või piiratud juurdepääsuga eelarved, mida pädev asutus rakendab; b) lisa, mis sisaldab kulutuste otstarvet, programmi ja eesmärki.
- Paluda abi kõigilt selles seaduses loetletud luureorganitelt, kes on kohustatud esitama kõik oma tegevusega seotud andmed, taustamaterjalid ja aruanded. Vajaduse korral võib taotleda ka seaduse paragrahvis 39 viidatud andmeid ja dokumente.
- Jälgida, et eelarveeraldiste otstarve oleks eelarveseaduses ära toodud.
- Esitada aastaettekanne rahvuskongressile ja presidendile, mis sisaldaks: a) luureorganitele määratud eelarveeraldiste kasutamise analüüsi ja hinnangu; b) kahekojalise komisjoni võetud järelevalve- ja kontrollmeetmete kirjeldus ja komisjoni võimalikud soovitusel.

Allikas: Argentiina riikliku luure seadus nr 25.520, 27. november 2001.

Enamik riike rakendab mingis ulatuses formaalset järelevalvet, tavaliselt parlamendi järelevalvekomisjoni kaudu. Mõnikord laiendatakse olemasolevate parlamendi komisjonide, näiteks riigikaitse- või relvajõudude komisjoni volitusi, hõlmamaks ka luureküsimsusi. Teistes riikides moodustab parlament konkreetset luure- ja salateenistuste järelevalvega tegelevad komisjonid või allkomisjonid.

Parlamendi järelevalvekomisjonidele tuleks tagada juurdepääs teabele, osalus luureteenistus(t)e juhi (juhtide) ametissemääramisel ja järelevalve eelarve üle (vt kast nr 24 erivahendite kohta).

Lisaks pädevale parlamendikomisjonile või selle puudumisel on mõnes riigis moodustatud täidesaatvast võimust või valitsusest eraldiseisvad formaalsed luureteenistuste järelevalvekomisjonid. Valitsuse ja täidesaatva tasandi järelevalveorganitel on tavaliselt juhtiv- või haldusfunktsioon ja nad on tavaliselt järelevalvatavatest struktuuridest sõltuvamad kui parlamendikomisjonid, kuhu kuuluvad esindajad kogu poliitikamaastikult.

Kast nr 25

Näiteid salajaste dokumentidega tegelevate parlamendikomisjonide tavadest

- Vajadusel on komisjoni istungid kinnised.
- Komisjon esitab aruande parlamendi täiskogule, millele järgneb avalik arutelu (avalikes küsimustes).
- Komisjonil on õigus nõuda mis tahes teavet, tingimusel, et sellega ei avalikustata teavet luureteenistuste käimasolevate operatsioonide või nimede ja töötajate kohta.
- Komisjon võib avalikustada mis tahes teavet, olles otsustanud (kas kvalifitseeritud või lihthäälteenamusega), et see on üldsuse huvides.
- Komisjon ei piirdu vaid nõutud teabega. Luureteenistuste eest vastutav(ad) minister (ministrid) peaks(id) omal algatusel komisjonile teavet pakkuma, kui see on täieliku arusaadavuse huvides.

Luureteenistuste parameetrid demokraatlikus ühiskonnas

Luure- või salateenistuste järelevalve konkreetne vorm sõltub riigi õiguslikest tavadest, poliitilisest süsteemist ja ajaloolistest teguritest. Näiteks mõni riik, keda on mõjutanud Inglise tavaõiguse traditsioon, kaldub rõhutama järelevalve õiguslikku aspekti. Seevastu Mandri-Euroopa riigid ja riigid, kes on mingil lähiajaloo perioodil kogenud repressiivset politseivõimu, kalduvad eelistama seadusandlikku järelevalvet. USAs on järelevalve- ja kontrollimehhanismid nii föderaalse täidesaatva, seadusandliku kui ka kohtuvõimu kujul. Osa demokraatlikke riike on loonud ka ombudsmani institutsiooni, kellel on võim uurida luureteenistuste võimalikke inimõiguste rikkumisi ja teavitada üldsust uurimiste tulemustest (ombudsmani küsimuses vt 16. peatükk).

Ulatus

Luureteenistuste järelevalve on tihti piiratud ulatusega. Piirangud võivad puudutada tegevuste liike (riiklik/vastu- või välisluure) või olulisi teemavaldkondi (tegutsemisviisid, salajane tegevus).

Parlamendi avalik või konfidentsiaalne arutelu

Üldjuhul on luureteenistuste järelevalve demokraatlikus ühiskonnas vähem avatud ja arenenud kui muude riiklike tegevuste üle. Näiteks parlamendi luureteenistuste järelevalvekomisjonide istungid ei toimu tavaliselt täieliku ja avaliku aruteluna ja komisjonidesse kuuluvatelt liikmetelt võidakse nõuda erilist vandetootust, millega nad kohustuvad hoidma neile avaldatava materjali konfidentsiaalsena. Hoolimata kasutatavast järelevalvevormist püüavad demokraatlikud ühiskonnad säilitada tasakaalu ühelt poolt selliste organisatsioonide asjakohase ja õigusliku tegutsemise ning vastutuse tagamise ning teiselt poolt nende salastatuse ja riikliku julgeoleku tõhusa kaitse säilitamise vahel.

Ülesannete jaotus

Üks struktuuriline vahend luuretegevuse kontrollimiseks on mitte lasta ühel organisatsioonil või agentuuril luurefunktsiooni monopoliseerida. Eri luureorganisatsioonide tekkimine, kes näiteks kuuluvad eraldi struktuuridesse, nagu relvajõud ja politsei või sise- ja välisluure, võib olla küll vähemtõhus ja tekitada konkurentsi asutuste vahel, kuid demokraatia seisukohast loetakse seda üldiselt soodsaimaks lahenduseks. Seetõttu on paljudel riikidel siseluureks ja sõjaväeluureks eraldi teenistused. See eraldatus on soodus demokraatliku järelevalve seisukohast, kuid killustab luureandmete kogumist ja analüüsimist, mis osutus eriti keeruliseks pärast USA vastu sooritatud terrorirünnakuid.

Luureteenistujate väljaõpe

Luurespetsialistide koolitus ja kutsealane areng on järelevalve oluline aspekt. Luurepersonali koolituses on eriti tähtsal kohal professionaalsuse edendamine, pühendumus demokraatlikele eeskirjadele ja inimõiguste põhimõtetele ja arusaam kodanikuvastutusest. Demokraatlikud riigid püüavad luurefunktsioonide täitmiseks palgata ja koolitada tsiviilisi ning ei jäta seda valdkonda ainult sõjaväelaste pärusmaaks.

Materjalide salastatuse kustutamine

Veel üks struktuuriline võimalus, mis võib lihtsustada järelevalvet ja vastutust, on teha teatava aja möödudes luuretegevust puudutav teave üldsusele kättesaadavaks. Seda võib edendada teabevabaduse õigusaktide ja reeglitega, mis nõuavad salastatud materjalide avalikustamist teatud aja möödudes. Selline edasilükatud läbipaistvuse ja avaliku kontrollimise võimalus võib lihtsustada demokraatlikku juhtimist (vt 21. peatükk).

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Parlamendi järelevalvemehhanismid

- Kandke hoolt selle eest, et parlamendis oleks komisjon või allkomisjon konkreetse volitusega kõigi luureteenistuste järelevalveks (võrdluseks vt 15. peatükki parlamendikomisjonide kohta).
- Kandke hoolt selle eest, et komisjoni volitus oleks selgelt määratletud ja võimalikult väheste piirangutega ja et komisjoniliikmetel oleks juurdepääs kogu vajalikule teabele ning pädevusele.
- Kandke hoolt ka selle eest, et parlamendikomisjon võtaks kasutusele meetmeid ja esitaks regulaarselt aruandeid oma töö tulemuste, järelduste ja soovitude kohta.

Demokraatlik ja õiguslik raamistik

- Kandke hoolt selle eest, et luureteenistusi käsitlev seadus hõlmaks järgmisi küsimusi: luureteenistuste staatuse, mõju, tegevuse, koostöö, ülesannete jaotuse, aruandmise kohustuse ja järelevalve määratlus. Lisaks peaks seadus hõlmama konkreetseid teabe kogumise meetodeid, isikuandmete säilitamist ja luureteenistuste töötajate staatust.
- Kandke hoolt selle eest, et luureteenistused oleksid poliitiliselt erapooletud ja tegutseksid kooskõlas kutse-eetika eeskirjadega, mille alla kuulub demokraatlikest eeskirjadest kinnipidamine ja arusaam kodanikuvastutusest.
- Kandke hoolt selle eest, et parlamendi luureteenistuste järelevalvekomisjon võtaks meetmeid, et tagada luureteenistujate koolitus demokraatlike põhimõtete ja inimõiguste osas.
- Parlament peaks vastu võtma seadused, mis annavad riigivõimu kolmele harule üksteist täiendava rolli, st:
 - täidesaatval võimul on lõppvastutus luureteenistustele ülesannete andmisel ja prioriteetide määramisel;
 - parlament võtab vastu asjakohaseid seadusi, teostab järelevalvet eelarve, valitsuse rolli ja luureteenistuste töö üle; parlament EI tohiks sekkuda käimasolevatesse luureoperatsioonidesse;





- kohtuvõim annab ordineid, kui luureteenistused soovivad sekkuda eraomandisse ja/või sidepidamisse, ja kontrollib, et luureteenistused tegutseksid seaduse piires.

Läbipaistvus ja vastutus

- Kandke hoolt selle eest, et parlamendi luureteenistuste järelevalvekomisjoniga peetaks nõu või teda teavitataks täidesaatva võimu kavandatud üldise luurepoliitika küsimustes.
- Kandke hoolt selle eest, et parlamendi luureteenistuste järelevalvekomisjon püüaks tagada luureteenistuste tegevuse seaduslikkuse, asjakohasuse ja vastutuse, säilitades samas vajaliku konfidentsiaalsuse ja tõhususe; muu hulgas kuuluvad siia pealtkuulamise alased seadusesätted.
- Kandke hoolt selle eest, et komisjon oleks luureteenistuste tegevusest igakülselt teavitatud ja saaks osaleda luure- ja salateenistuste juhtide ametissemääramisel.

Konfidentsiaalsusküsimused

- Kandke hoolt selle eest, et teabevabadust puudutav seadusandlus toimiks tõhusa vahendina luureteenistuste otsese ja kaudse vastutuse ja järelevalve tagamisel.
- Salajaste vahendite korral peaksid võimalikud olema eriauditid, et tagada tasakaal konfidentsiaalsuse ja vastutuse nõuete vahel.
- Kandke hoolt selle eest, et seadusega oleks sätestatud kriteeriumid ja aeg salastatud materjalide avalikustamiseks, et tagada või tõstatada edasilükatud läbipaistvuse võimalus. Teabevabaduse seaduse alusel kättesaadavate ettekannete pealkirju tuleb regulaarselt avaldada.

Ühtlasi vaadake ka 20. peatükki terrorismi ja VI osa finantsressursside teemal.

12. peatükk

Eraõiguslikud turvafirmad ja sõjaväelised ettevõtted

Riigil on ainuõigus rakendada jõudu, ta on peamine julgeoleku tagaja ning vastutab sisejulgeoleku ja kaitse eest välisohtude vastu. Viimasel ajal on aga sisekonfliktide arvu kasv tinginud julgeolekufunktsioonide privatiseerimist. Teatavad valitsusvälised julgeolekuorganid on (taas) esile tõusnud ja on väljakutseks julgeolekusektori demokraatliku kontrolli traditsioonilisele vormile.

1990. aastatest alates on üha rohkem loodud eraõiguslikke turvafirmasid ja sõjaväelisi ettevõtteid. Enamikku neist võib jagada kolme põhirühma: palgasõdurid, eraõiguslikud turvafirmad ja sõjaväelised ettevõtted. On oluline, et nende organite tegevust kontrollitaks riiklike mehhanismide kaudu.

Eraõiguslike turvafirmade ja sõjaväeliste ettevõtete funktsioonid ja ohud

Enamikul juhtudel kipuvad eraõiguslike turvafirmade või sõjaväeliste ettevõtete teenuseid kasutama konfliktijärgses olukorras olevad või nn ebaõnnestunud riigid. Tavaliselt tehakse seda selleks, et kompenseerida piisava sõjalise väljaõppe ning jõu puudumist, mistõttu need riigid pole suutelised kõigi kodanike ja/või gruppide julgeolekut tagama või ei soovi säilitada ainuõigust vägivalla kasutamiseks ning rakendada tõelist demokraatlikku järelevalvet oma julgeolekusektori üle või siis on haaratud riiklikest konfliktidest.

Sellises olukorras võib eraõiguslike turvafirmade ja sõjaväeliste ettevõtete kasutamine lühiajalises perspektiivis näiliselt anda positiivseid tulemusi, eriti riiklike kutseoskuste ja koolitusssuutlikkuse arendamise ja mõnikord koguni eneseusalduse tõstmise pärast. Negatiivne mõju demokratiseerimisprotsessile võib aga olla ulatuslik ja mitmekülgne, nagu kirjeldatakse kastis nr 26.

Nn abisaajariikide avalikud ja demokraatlikult valitud institutsioonid, eriti nende parlamendid, vajavad adekvaatseid ja tõhusaid järelevalve- ja demokraatliku kontrolli mehhanisme mitte üksnes riiklike julgeolekustruktuuride, vaid ka sõjaliste/julgeolekualaste välisekspertide üle.

Kast nr 26**Eraõiguslikud turvafirmad ja sõjaväelised ettevõtted ning nende võimalikud ohud demokraatialle**

- Eraõiguslikud osapooled võivad sõjalises/julgeolekusfääris teatavat stabiilsust luua, kuid pikemas perspektiivis võib mõni valitsus hakata sõjalisele jõule toetumist pidama peamiseks (sise)probleemide lahendamise viisiks.
- Välisekspertide palkamine tõstatab rea küsimusi, nt nende konkreetne sõjaline/julgeolekumissioon ja eelarveaspektid – demokraatliku ja hea riigivalitsemise nimel peaks selliseid küsimusi alati käsitletama parlamendi avatud arutluse teel.
- Muude, nähtavamate (ja seaduslikumate) missioonide varjus võivad sellised erajõud paljudel juhtudel hakata tegutsema relvavahendajatena.

Palgasõdurid

Palgasõdurite teenuste kasutamine on küllaltki vana nähtus. Hiljutised konfliktid on näidanud, et palgasõdureid kasutatakse veel paljudes riikides.

Palgasõduri määratluse leiab palgasõdurite värbamise, kasutamise, finantseerimise ja koolitamise vastase rahvusvahelise konventsiooni artiklist 1, mis võeti vastu ÜRO Peaassamblee 1989. aasta 4. detsembri resolutsiooniga 44/34. Konventsioon jõustus 20. oktoobril 2001, kuid praeguseni on selle ratifitseerinud ainult väga vähesed riigid. Konventsioon laiendab määratlust, mis on sätestatud 1949. aasta Genfi konventsiooni esimese lisaprotokolli artiklis 47 (eriti isikute osas, keda värvatakse osalema organiseeritud vägivalategudes valitsuse kukutamiseks või mis tahes muul viisil riigi põhiseadusliku korra või territoriaalse ühtsuse õõnestamiseks):

„Artikkel 1 – Käesoleva konventsiooni mõttes,

1. on palgasõdur mis tahes isik, kes: (a) värvatakse kohapeal või välisriigis spetsiaalselt relvakonfliktis osalema; (b) on huvitatud selles osalemisest peamiselt olulise isikliku kasu saamise eesmärgil ning keda ajendab lubadus kas konflikti osapoolelt või tema nõudmisel saada materiaalselt hüvitist, mis oluliselt ületab nimetatud osapoolle relvajõudude samas auastmes ja funktsioonidega võitlejatele lubatud või makstavat tasu; (c) ei ole konflikti osapoolse riigi kodanik ega konflikti osapoolse kontrolli all oleva territooriumi elanik; (d) ei ole konflikti osapoolse relvajõudude liige; (e) ei täida riigi, kes ei ole konflikti osapool, relvajõudude liikmena ametiülesandeid.

2. palgasõdur on ka isik, kes mis tahes muus olukorras: (a) värvatakse kohapeal või välismaal spetsiaalselt osalema organiseeritud vägivallateos eesmärgiga: (i) kukutada riigi valitsus või mul viisil õõnestada riigi põhiseaduslikku korda; (ii) õõnestada riigi territoriaalset ühtsust; (b) on huvitatud selles osalemisest peamiselt olulise isikliku kasu saamise eesmärgil ning keda ajendab lubadus saada materiaalselt hüvitist; (c) ei ole selle riigi kodanik või elanik, mille vastu rünnak on suunatud; (d) ei täida mingi riigi ametnikuna ametiülesandeid; (e) ei ole selle riigi relvajõudude liige, mille territooriumil vägivallategu toime pannakse.”

Rahvusvahelise konventsiooni järgi sooritab ränga õigusrikkumise mis tahes isik, kes värbab, kasutab, finantseerib või koolitab palgasõdureid, üritab seda teha või on selliste tegude või katsete kaasosaline. Siiski on olnud juhtumeid, kus valitsused palkavad väliseid sõjaväeeksperte eriülesanneteks (reaktiivlennuki piloodid, terrorismivastasteks operatsioonideks jne).

ÜRO inimõiguste komisjoni palgasõdurite teemaga tegelev eriesindaja soovib oma ettekandes, et peaassamblee peaks kordama oma üleskutset riikidele, kes ei ole sellega veel ühinenud, et nad konventsiooni kas ratifitseeriksid või sellega ühineksid. Ühtlasi peaks peaassamblee kutsuma liikmesriike üles oma riiklikke õigusakte läbi vaatama, et neid konventsiooniga kooskõlastada (artikkel 70).

Eraõiguslikud sõjaväelised ettevõtted

Selline ettevõttevorm on palgasõdurite omamoodi tänapäevane ja korporatiivne vaste. Nii tegutsevad nad kasumi teenimise eesmärgil, nt pakuvad sõjalisi teenuseid ja väljaõpet või täpsemalt täidavad lahingulisi ja muid rolle. Õiguslikust seisukohast ei mahu nad palgasõduriüksuste kitsasse määratlusse, kuna tavaliselt koosnevad nad erruläinud sõjaväelastest, kes pole enam tegevteenistuses. Eraõiguslikud sõjaväelised ettevõtted pakuvad laias valikus teenuseid – lahingutegevus ja operatiivtugi, nõustamine ja väljaõpe, relvahanked, luureandmete kogumine, pantvangide päästmine jne. Sõltumata pakutavatest teenustest on nende ettevõtete ühistunnuseks see, et nad tegutsevad valitsuste palvel, eriti konfliktiolukordades või konfliktijärgses ülesehitustöös.

Selline ettevõtte on näiteks USAs asutatud MPRI. See on professionaalne teenindus-ettevõtte, kes tegeleb kaitsealaste tellimustöödega ning on keskendunud toetusele ja abile kaitseküsimustes, nt õiguskaitse pädevus ja juhikoolitus. Ettevõtte asutasid endised kõrgemad sõjaväelased 1988. aastal ja see koosneb senini peamiselt erruläinud sõjaväelastest.

Eraõiguslikud turvafirmad

Eraõiguslikud turvafirmad pakuvad äri ja vara kaitseks mõeldud teenuseid ja annavad seega panuse kuritegevuse ennetusse. Sellised ettevõtted on olemas kõikjal, kuid viimase aja arengud näitavad, et nende kasutamine on levinud, eriti konfliktipiirkondades, kus ettevõtted tunnevad vajadust riigikaitsest tõhusama kaitse järele. Usutakse, et nad tegelevad rohkem vara ja töötajate kaitsmisega kui konfliktide sõjalise küljega. Tegelikult aga ühendavad need ettevõtted tihtipeale sõjalise ja julgeolekualase pädevuse, kuna vastavates piirkondades näivad mõlemad ühtviisi olulised ja vajalikud olevat. Seetõttu ähmastub piir eraõiguslike turvafirmade ja sõjaväeliste ettevõtete vahel.

Eraõiguslike osapoolte kasvava tähtsuse ja leviku tõttu muutub üha tähtsamaks see, et demokraatlikud institutsioonid, eriti parlament, tagaksid järelevalve ja kontrolli miinimumstandardid nende uute julgeolekusektoris tegutsejate kohta, kuna muidu võivad ohtu sattuda demokraatia põhimõtted.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Õigusaktid

- Tehke kindlaks, kas teie riik on ühinenud 1989. aasta palgasõdurite värbamise, kasutamise, finantseerimise ja koolitamise vastase rahvusvahelise konventsiooniga ja on kehtestanud vastavasisulised seadused rahuldaval tasemel.
- Kontrollige, kas on olemas õiguslik raamistik eraõiguslike turvafirmade ja sõjaväeliste ettevõtete kohta.

Eeskirjadest ja relvaembargodest kinnipidamine

- Kui eraõiguslikud turvafirmad ja sõjaväelised ettevõtted tegutsevad välisriikides konfliktipiirkondades, innustage oma parlamenti kontrollima, kas teie riigi eraõiguslike turvafirmade ja sõjaväeliste ettevõtete tegevus vastab riiklikule julgeolekustrateegiale ja välispoliitikale ning asjakohastele rahvusvahelistele seadustele, eeskirjadele ja resolutsioonidele.
- Tagage õigusaktidega, et eraõiguslikel turvafirmadel ja sõjaväelistel ettevõtetel EI lubataks tegutseda piirkondades või riikides, mille suhtes on kehtestatud relvaembargo.

Läbipaistvus

- Kontrollige, et välismaistel eraõiguslikel turvafirmadel ja sõjaväelistel ettevõtetel ei lubataks tegutseda riigi territooriumil ilma parlamendi eelneva loata, isegi kui see toimub valitsuse palvel või nõusolekul.
- Kandke hoolt selle eest, et eraõiguslikke turvafirmasid või sõjaväelisi ettevõtteid rahastava valitsuse eelarve ja nende tegevuse üle teostaks järelevalvet parlament.

Vastutus

- Kandke hoolt selle eest, et valitsus annaks parlamendile aru eraõiguslike turvafirmade ja sõjaväeliste ettevõtete tegevuse kohta, nii seadusjärgselt kui ka reaalelus, nii kodu- kui ka välismaal.

IV osa

**Riiklik julgeolek
parlamendi kontrolli all:
tingimused ja mehhanismid**

13. peatükk

Tõhusa parlamentaarse järelevalve tingimused

Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve sõltub parlamendi volitustest valitsuse ja julgeolekuteenistuste suhtes. Volitused tähendavad siin suutlikkust mõjutada valitsuse valikuid ja käitumist vastavalt rahva ühisele tahtele, mida parlamendis arutatud on. Siia kuulub ka suutlikkus teostada järelevalvet parlamendi heakskiidetud poliitika, õigusaktide, otsuste ja eelarve täideviimise üle. Volitused tulenevad mitte ainult põhiseadusest ja seadustest, vaid ka parlamendi menetlustest ja tavadest.

Seega on julgeolekusektori tõhusa parlamentaarse järelevalve tingimused järgmised:

- selgesti määratletud põhiseaduslikud ja õiguslikud volitused;
- tavapäraseid meetmed;
- ressursid ja pädevus;
- poliitiline tahe.

Põhiseaduslikud ja õiguslikud volitused

Põhiseadus (või selle vaste) loob kõige tähtsama õigusliku aluse julgeolekusektori parlamentaarseks järelevalveks. Kuigi põhiseadused erinevad sõltuvalt riikide poliitilisest, kultuurilisest, sotsiaalsest ja majanduslikust taustast, sätestatakse enamikus põhiseadustes, et:

- täidesaatev võim (nt president, peaminister või kaitseminister) vastutab julgeolekuteenistuste eest;
- täidesaatev võim on vastutav parlamendi ees.

Kuna põhiseaduse sätetel on kõrgeim õiguslik staatus, on oluline, et põhiseadus sisaldaks ka parlamendi volitusi julgeolekusektori suhtes. Põhiseadust ei saa lihtsalt muuta – mis tahes parandus nõuab üldiselt parlamendi kvalifitseeritud enamuse toetust. Seega on põhiseadus tõhus vahend parlamendi volituste kaitsmisel selles delikaatses valdkonnas. Volitusi võib tugevdada kindlate õigusaktide ja parlamendi menetluste eeskirjade abil. Lisaks kujunevad aja jooksul välja ühiskondlikud vastust ja parlamendi järelevalvet puudutavad eeskirjad ja tavad.

Kastis nr 27 on toodud näiteid parlamentide ulatuslikest volitustest, mida nad julgeolekusektori järelevalve käigus kasutada saavad. Enamikku neist volitustest käsitletakse järgnevates peatükkides.

Kast nr 27

Vahendid, mida parlament võib kasutada julgeolekusektori demokraatliku järelevalve tagamiseks

1. Üldised volitused;

- a. algatada seadusandlust;
- b. seadusi muuta või ümber sõnastada;
- c. täidesaatva võimu esindajatele järelepärimisi esitada;
- d. kutsuda täidesaatva võimu esindajaid parlamendi istungitele tunnistusi andma;
- e. kutsuda sõjaväe töötajaid ja riigiametnikke parlamendi istungitele tunnistusi andma;
- f. kutsuda tsiviileksperte parlamendi istungitele tunnistusi andma;
- g. täidesaatvalt võimult dokumente saada;
- h. korraldada parlamentaarseid uurimisi;
- i. korraldada ärakuulamisi.

2. Eelarve kontrollimine:

- a. juurdepääs kõigile eelarvega seotud dokumentidele;
- b. õigus kontrollida ja muuta kaitse- ja julgeolekusektori eelarvelisi vahendeid;
- c. eelarvet kontrollitakse programmide, projektide ja eelarvepunktide tasandil;
- d. õigus heaks kiita/tagasi lükata kaitse- ja julgeolekusektori eelarvet puudutavaid mis tahes ettepanekuid.





3. Rahuoperatsioonid/vägede lähetamine välisriikidesse: parlamendi õigus heaks kiita/tagasi lükata

- a. osalemine otsustamises enne vägede välisriikidesse saatmist;
- b. missiooni mandaat, ÜRO mandaadi tagamine;
- c. missiooni eelarve;
- d. riskid osalevatele sõjaväetöötajatele;
- e. lahingupidamise reeglid;
- f. käsu-/juhtimisliin;
- g. missiooni kestus;
- h. õigus missioonil viibivaid vägesid külastada.

4. Hanked

- a. täidesaatva võimu kohustus parlamenti hankeotsustest täielikult teavitada;
- b. õigus hankelepingsid heaks kiita/tagasi lükata;
- c. kontroll hanke järgnevate faaside üle:
 - i. uue varustuse vajaduse hindamine;
 - ii. tootjate võrdlemine ja valimine;
 - iii. kompensatsiooni ja tasaarvestuse pakkumiste hindamine.

5. Üldine kaitse- ja julgeolekupoliitika: õigus heaks kiita/tagasi lükata

- a. julgeolekupoliitika kontseptsioon;
- b. kriisijuhtimise kontseptsioon;
- c. jõudude struktuur;
- d. sõjaline strateegia/doktriin.

6. Kaitse-/julgeolekutöötajad

- a. õigus personalikava heaks kiita/tagasi lükata;
- b. õigus määrata inimtööjõu piirmäär;
- c. õigus heaks kiita/tagasi lükata kõrgemate sõjaväeliste ametikohtade kandidaate (nt staabiülem) või osaleda nõupidamistes.

Tavapärased meetmed

Kõiki tegevusi ja suhteid ei saa seadustega reguleerida. Seetõttu on tähtis töötada välja ja ülal hoida parlamendi järelevalvega seotud kombeid ja tavasid, mida toetaksid ühiskondlikud eeskirjad, näiteks vastastikune lugupidamine ja usaldus. Näiteks parlamendiliikmete kaasamine ning täielik ja õigeaegne teavitamine julgeolekualastest arengutest ei ole üksnes läbipaistvuse ja seadusliku vastutuse, vaid ka inimestevahelise dialoogiküsimus.

Ressursid ja pädevus

Üldiselt mõjutab parlamendi suutlikkust valvata julgeolekusektori järele ajategur ja parlamendi käsutuses oleva pädevuse ja teabe tase.

Ajategur

On ülitähtis, et parlamenti teavitataks õigeaegselt valitsuse kavatsustest ja otsustest julgeoleku- ja julgeolekusektori küsimustes. Parlamendil pole enam mingit sõnaõigust, kui valitsus teavitab teda alles pärast lõpliku otsuse langetamist. Sellistel juhtudel seatakse parlament fakti ette ja ei jää muud valikut kui valitsuse otsus kas heaks kiita või tagasi lükata.

Kogu riiki puudutava kriisi või hädaolukorra puhul tuleb valitsusel tavaliselt väga kiiresti tegutseda ja parlamenti teavitab ta alles *post facto*. See aga ei tähenda, et valitsus ei peaks tegutsema parlamendi kehtestatud piirides.

Tavaliste ja pikaajalise perspektiivi poliitikaküsimuste korral peaks parlamendile jääma piisavalt aega oluliste küsimuste analüüsimiseks ja läbiarutamiseks, nt kaitse-eelarve, relvahankeotsused või riigikaitse ülevaade. Üks võimalus parlamendiliikmeid pidevalt ahvardavast ajahädast jagu saada on kujundada ennetav strateegia. Kastis nr 28 loetletakse julgeolekusektori järelevalve ennetava strateegia mõningaid elemente.

Kast nr 28

Julgeolekusektori parlamentaarse järelevalve ennetavad strateegiad

Parlamendiliikmete tööd mõjutavad tihti päevakajalised sündmused. Lisaks paneb nende poliitilise päevakorra paika suures osas valitsus. Üks tõhus viis ajapuudusest pääseda on aga kujundada parlamentaarse järelevalve ennetav strateegia. Julgeolekusektori osas võiks see strateegia koosneda järgmistest osadest:





Päevakorra määramine: parlamendiliikmed peaksid pidevalt püüdma väljendada rahva taotlusi ja vajadusi poliitilises päevakorras.

Viimased arengud: parlament peab olema kursis uusimate arengutega julgeoleku- ja sõjalistes küsimustes. Seda saab teha mitte üksnes riiklike kanalite kaudu, vaid ka valitsusväliste organisatsioonide kaudu, nagu ülikoolid, mõttekeskused jne.

Kogemused: parlament peab õppima julgeolekusektoris tegutsejate varasematest operatsioonidest sagedaste ja struktuuriliste ülevaadete abil.

Pidev järelevalve: parlament peaks valitsuselt aru pärima kõigist hiljutistest kavatsustest, arengutest ja kogemustest julgeolekupoliitika ajakohastamisel.

Teave, pädevus ja parlamendi töötajad

Julgeolekusektori tõhus parlamentaarne järelevalve nõuab parlamendi enda või mujalt kättesaadavat pädevust ja ressursse. Paraku on parlamendi pädevus vaid harva võrreldav valitsuse ja julgeolekujõudude omaga. Enamikul juhtudel on parlamendil väga vähe uurimistööga tegelevaid töötajaid või puuduvad need üldse, samas kui valitsus võib vajadusel kaasata kaitseministeeriumi ja muude julgeolekuküsimustega tegelevate ministeeriumide töötajaid. Mõne parlamendi, näiteks Argentiina rahvuskongressi juures tegutseb alaline sõjaväe kontaktpunkt, mille poole saavad parlamendiliikmed ja töötajad pöörduda ja eelkõige riigikaitse/julgeolekuküsimustega tegelev komisjon nõu saada. Lisaks valitakse liikmed parlamenti ainult piiratud tähtjaks, samas kui riigiametnikud ja sõjaväelased veedavad kaitseministeeriumi teenistuses üldiselt kogu oma karjääri. Siiski seisneb põhiprobleem selles, et parlamendid sõltuvad peamiselt valitsuselt ja sõjaväelt saadavast teabest, kuid just nende institutsioonide üle peavad nad järelevalvet teostama. See seab parlamendiliikmed nende suhetes valitsuse ja sõjaväega ebasoodsasse olukorda. Olukorra teeb veelgi keerulisemaks julgeolekusektori kinnine olemus tavapärase sõjaväelise tegevuse, kultuuri, väljaõppe ja salastatuse seaduste tõttu.

Kastis nr 29 on esitatud mõningaid soovitusi, kuidas parlamendiliikmete julgeolekusektorialast pädevust tõsta.

Kast nr 29**Mehhanismid ja meetmed parlamendi julgeolekusektorialase pädevuse tõstmiseks: mõningaid soovitusi**

- Moodustage parlamendi julgeoleku-/riigikaitsekomisjon, mis koondaks pädevust ja parlamendiliikmete teadmisi julgeolekuküsimustes, kui see juba omaette üksusena ei eksisteeri. Parlament võiks mõelda riigikaitsekomisjoni jagamisele allkomisjonideks, mis tegeleksid hangete, personaliküsimuste, eelarve ja rahuoperatsioonidega.
- Külastage kohalikke ja rahvusvahelisi seminare, julgeolekuteenistusi (vt 11. peatükk sala- ja luureteenistustest), parlamendiliikmete loenguid ning käige õppereisidel. Siia võiksid kuuluda ka infotunnid parlamendiliikmetele, kes külastavad riike, kus rahvusvahelised väed on missioonil.
- Vahetage kogemusi ja tavasid teiste riikide parlamendiliikmetega, näiteks rahvusvaheliste parlamentaarsete assambleede käigus.
- Hea oleks, kui parlamendi töötajatel oleks hea koolitus ning kui töötajaid oleks piisavalt.
- Tagage juurdepääs eri- ja ajakohastele raamatukogudele ning dokumentatsiooni-/uurimiskeskustele, sealhulgas elektroonilistele andmebaasidele.
- Küsige nõu valitsusväliste organisatsioonide ekspertidelt (nt ülikoolid, mõttekeskused) või erruläinud sõjaväelastelt (vt 6. peatükk kodanikuühiskonna kohta).
- Muutke julgeolekualased rahvusvahelised ja piirkondlikud lepingud parlamendiliikmetele kättesaadavaks nende emakeeles koos ratifitseerimisstaatus ja lepingute järelevalveorganisatsioonide asjakohaste dokumentidega, kui need on olemas.
- Valige igaks aastaks kaks-kolm julgeolekusektoriga seotud teemat, mida põhjalikult käsitleda (nt allkomisjonides).
- Moodustage julgeoleku-/kaitseküsimustega tegelev erakonnaülene parlamendiliikmete rühm (kahekojalise parlamendi korral mõlemast kojast), mis võiks olla nende küsimuste ebaametlik mõttekeskus.

Poliitiline tahe

Isegi kui parlamendi järelevalve õiguslik alus on laitmatu ja parlamendil on selle teemaga tegelemiseks piisavalt ressursse ja pädevust, ei saa julgeolekusektori tõhusat parlamentaarset järelevalvet pidada enesestmõistetavaks. Viimane osa – parlamendiliikmete poliitiline tahe nende käsutuses olevaid vahendeid ja mehhanisme kasutada – on julgeolekusektori tõhusas parlamentaarses järelevalves otsustava tähtsusega. Selle puudumine võib tuleneda mitmest põhjusest, sealhulgas:

- Erakondlik distsipliin: kuna võimupartei parlamendiliikmete huvides on täidesaatvat võimu ametis hoida, kalduvad nad hoiduma avalikust kriitikast täidesaatva võimu aadressil.
- Valijaskonna huvi/huvipuudus: paljudes riikides pole üldsus üldiselt julgeolekuküsimustest huvitatud. Seega on paljud parlamendiliikmed arvamusel, et teiseks ametiajaks valimise seisukohast ei tasu julgeolekuteemadele kuigi palju aega kulutada.
- Julgeolekukaalutlused ei lase parlamendiliikmetel, kes näiteks kuuluvad luurekomisjoni, oma järeltõus avalikustada.

Sellises olukorras võidakse täidesaatva võimu poliitika ja tegevuse järelevalvel parlamentaarseid vahendeid kasutada passiivselt, peale erijuhtude, kus skandaal või hädaolukord sekkumist tingib. Sellegipoolest on mis tahes parlamendiliikme põhiseaduslik kohus ja oluline ülesanne jälgida kriitilise pilguga täidesaatva võimu kavat-susi ja tegevust.

14. peatükk

Julgeolekusektori suhtes rakendatavad parlamentaarsed mehhanismid

Kõikides õigussüsteemides on parlamendile ette nähtud mitmesuguseid meetmeid, millega teavet hankida, et suunata poliitikat, valvata valitsuse järele, kaitsta üksikisikuid või tuvastada ja lõpetada kuritarvitamisi ja ülekohut. Lisaks saavad parlamendiliikmed kasutada häid tavasid ja mitteametlikke meetodeid, mis on täienduseks põhiseaduslikele või seaduslikele vahenditele ja mehhanismidele.

Parlamentide kolm kõige tavalisemat õiguslikku vahendit valitsuselt teabe hankimiseks on:

- parlamendi arutlused;
- parlamendi küsimused ja arupärimised;
- parlamendi uurimised.

Parlamendi julgeolekualased arutlused

Parlamendi julgeolekualased arutlused on põhivõimalus faktide ja valitsuse kavatsuste kohta teabe kogumiseks ja arvamuste vahetamiseks. Üldiselt võivad julgeolekupoliitika ja -teemade arutlused toimuda viiel juhul.

- Pärast kaitsektori aastaeelarve ettepanekute tutvustamist täidesaatva võimu poolt.
- Vastava ministri, näiteks kaitse- või välisministri ametlike või mitteametlike kinnituste järel.
- Seoses kaitsektori ülevaatega, kaitsealase valge raamatu või muude tähtsamate riigikaitседokumentide avaldamisega.
- Seoses valitsuse programmidega, mida avaldatakse peamiselt valimiste järel.
- Seoses mis tahes teemaga, mis nõuab parlamendi arutlust, näiteks skandaali, olulise julgeolekualase huvi või katastroofiga.

Kast nr 30**Täidesaatva võimu järelevalveks mõeldud parlamentaarse mehhanismi ja menetluste üldjooned****Üldine debatt**

„Mõnes riigis nõuavad põhiseaduse sätted, et täidesaatev võim annaks parlamendile regulaarselt aru oma haldustegevusest. [...] Enamikus riikides ei kehti üldiste poliitikaküsimuste suhtes automaatselt regulaarne kontroll. Kõige sagedamini arutletakse neid siis, kui mõni parlamendiliige konkreetse teema päevakorda tõstatab. [...]”

Arupärimine

„[...] Arupärimine on klassikalises parlamendisüsteemis põhimenetlus teabe hankimiseks ja kontrolli rakendamiseks. Parlamendiliige pärib aru kas ministrilt, et nõuda talt selgitust ministeeriumi tegevuse kohta, või valitsusjuhilt üldistes poliitilistes küsimustes. Arupärimisel on kaks põhikülge: esiteks algatatakse sellega üldine arutlus ja teiseks kaasneb sellega poliitiline sanktsioon, sest arutlus kulmineerub hääletusega, mis väljendab kas parlamendi rahulolu või rahulolematust valitsuse esitatud seletustega. Arupärimine on äärmiselt tõhus menetlus, kuna ministrid võetakse otseselt vastutusele. See pole lihtsalt teabe kogumise vahend, vaid otsene juhtimisviis. [...]”

Vaheaja ettepanek

„Briti süsteemis arupärimise menetlust ei tunta, aga nn vaheaja ettepanek on sellele küllaltki sarnane. Enne istungi vaheaega tehtav ettepanek võimaldab valitsusele mitmesuguseid küsimusi esitada, kuid hääletamist ei toimu. [...]”

Küsimused

„Küsimuste esitamise menetluse [...] mõte on nõuda valitsuselt kindlat teavet, taotleda valitsuse sekkumist ja vajaduse korral avalikustada kuritarvitamist ja nõuda hüvitust. Samuti kasutatakse seda üksikasjalike faktide saamiseks, mis aitaksid liikmetel mõista neile edastatud seaduseelnõude ja õiguslike vahendite keerulisi teemasid. Selle menetluse kaudu saab opositsioon valitsuse nõrku kohti esile tuua ning tänu avalikule tähelepanule mõjuvad need valitsusele n-ö tervistavalt. [...] Seda menetlust eelistatakse laialdaselt võib-olla seetõttu, et parlamendiliige kasutab oma õigust küsimusi esitada täiesti omal algatusel. [...]”

Uurimiskomisjonid: vt kast nr 32.

Allikas: Michel Ameller, „L'Assemblée nationale”, IPU, 1966

Parlamendi julgeolekualased küsimused ja arupärimised

Küsimused – kas kirjalikud või suulised – on osa parlamendi uurimisfunktsioonist ja on üks kõige laiemalt valitsuse tegevuse järelevalves kasutatavaid parlamendi menetlusi.

Arvestades küsimuste olulist ülesannet, võib nendega anda ülisuure panuse julgeolekusektori töhusasse järelevalvesse. Julgeolekus täidavad parlamendi küsimused üldiselt järgmisi rolle.

- Annavad parlamendiliikmetele võimaluse hankida õigeaegset, täpset ja ajakohast teavet valitsuse kaitse- ja julgeolekupoliitika kohta ning julgeolekuküsimuste kohta üldiselt.
- Aitavad parlamendil kontrollida seadusõiguse (seadusandlikus korras vastu võetud õigusaktid) kohaldamist.
- Aitavad suunata üldsuse tähelepanu kaitse- ja julgeolekuküsimustele, eriti juhul, kui küsimus esitati suuliselt ja vastus edastatakse raadios või televisioonis ja/ või esitatakse muul viisil parlamendi aruteludes või riiklikus ametlikus bulletinis (loomulikult ei piirdu parlamendiküsimuste informeeriv funktsioon ainult parlamendi endaga – küsimused on ühtlasi mõeldud teabe levitamiseks laiemal üldsusel seas, sealhulgas meedia, VVOd ja kodanikuühiskond tervikuna).
- Võivad tulla kasuks valitsuse julgeolekuküsimuste päevakorra mõjutamisel või selle ümbersuunamisel.
- Võimaldavad opositsioonil tõstatada küsimusi julgeolekuteemadel, mis neile huvi pakuvad või mille kohta neil pole seni õnnestunud rahuldavat teavet saada.

Parlamendi julgeolekusektorit puudutavad küsimused on enamjaolt väga delikaatsed. Parlamendis esitatud küsimustele vastamise eest vastutavad ministrid on vastamisel sageli väheaktiivsed. Sellist vastumeelsust põhjustab sageli julgeolekusektori tegevuste konfidentsiaalne olemus. Tihti on riiklikku julgeolekut puudutavad dokumendid salastatud ja seetõttu nii parlamendiliikmetele kui ka üldsusele kättesaamatud.

Kast nr 31**Soovitusi tõhusaks küsimuste esitamiseks**

Põhjalik ettevalmistus. Julgeolekuteemaliste küsimuste, eriti tehniliste küsimuste esitamisel pole võimalik improviseerida. Suureks abiks võivad olla ka mitteametlikud kontaktid sõjaväelastega (või eraõigusliku sõjaväelise või poolsõjaväelise taustaga isikutega).

Üheselt mõistetav keelepruuk: küsimuse ebaselge vormistus võib põhjustada arusaamatusi või seda, et minister vastab ebaadekvaatselt või ebapiisavalt.

Ajastus: küsimuse esitamise hetk on loomulikult määrava tähtsusega selle tõhususes ja mõjus, sh ka üldsuse seisukohalt.

Siiski piirab seadus täidesaatva võimu volitust dokumente salastada. Lisaks sellele peab dokumentide salastamise protsess olema läbipaistev, nii et oleks teada, kelle vastutus on otsustada, milliseid dokumente võib salastada, ning ka salastatuse kestuse üle ja salastamise ning selle lõpetamise tingimuste üle.

Institutsioonilises kontekstis näib, et parlamendi küsimuste tõhusust mõjutavad järgmised tegurid:

- parlamendiliikmete võimalus esitada lisaküsimusi, kui nad vastustega rahule ei jää või lisaselgitusi vajavad;
- parlamendiliikmete võimalus algatada arutus küsimuste ja vastuste sessioonil tõstatatud teemadel;
- parlamendiliikmete tahe kasutada ära menetluste pakutavat võimalust küsimusi esitada;
- üldsuse võimalus parlamendi küsimuste esitamise istungit külastada või seda raadio või televisiooni vahendusel jälgida;
- üldsuse tähelepanu arutlustele ning igal juhul küsimuste ja vastuste avaldamine üldsusele kättesaadavates dokumentides.

Parlamendi eriuurimised julgeolekuküsimustes

Lisaks oma seadusandlikule rollile osalevad parlamendikomisjonid ka valitsuse poliitika tõhusas järelevalves. Valitsuse tegevust võib jälgida ajutiste teabetegevuste abil, mis võivad hõlmata rohkem kui üht komisjoni ja mille tulemuseks on tavaliselt teabearuanne.

Parlamendi eriuurimisel peaks olema kohtuliku uurimise kohtukutse volitused.

Uurimiskomisjonide põhieelised ja omadused

Julgeoleku/kaitse küsimuste osas on sihtkomisjonidel kindel tähtsus ning arvukalt eeliseid, eelkõige:

- nende moodustamist võib vaadelda kui positiivset poliitilist märguannet, eriti üldsuse seas;
- nad võivad olla adekvaatseks vahendiks julgeolekusektoriga seotud poliitiliselt tundlike teemade põhjalikuks kontrolliks;
- nad võivad lubada valitsuse julgeolekupoliitika täpset hindamist ja vajaduse korral esitada hüvituse või suunamuutuse meetmeid, millega kogu parlament ja valitsus tõenäoliselt nõus oleks.

Kast nr 32

Parlamendi uurimiskomisjonide põhiomadused

„[...] Uurimiskomisjone kasutatakse laialdaselt konkreetsete küsimuste uurimiseks. Selleks otstarbeks teeb parlament osale liikmetest ülesandeks koguda teavet, mida ta vajab asjakohase järelevalve teostamiseks, ja esitada aruanne, mille alusel täiskogu korraldab vajadusel arutelu ja langetab otsuse.

Õigis uurimist alustada kaasneb loomupäraselt põhimõttega, et parlament peab olema täielikult teadlik mis tahes küsimustest, millega seoses täidesaatev võim mingeid meetmeid rakendab.[...]

Mõnes riigis on uurimiskomisjonidel keeruline tõhusat uurimist korraldada. Sageli pole neil volitusi sundida isikuid istungitel osalema muul viisil kui tavapärase kohtuprotsessiga. See nõuab valitsusasutuste sekkumist, aeglustab komisjoni tegevust ja vähendab uurimise mõju. [...] Parim viis parlamendi uurimise tõhustamiseks on aga on nõuda tunnistusi vande all. [...]

Riigiametnike tunnistused uurimiskomisjonidele tõstatavad erilise probleemi, sest nad alluvad vastavat asutust juhtivale ministrile. Millisel määral saab valitsus kohustada neid keelduda parlamendiliikmete küsimustele vastamast? [...] [Mõnes riigis] nõutakse alati asjassepuutuva asutuse nõusolekut [tunnistuse andmiseks], kuid sellest saab keelduda vaid siis, kui nõutav teave kahjustaks avalikku julgeolekut, ohustaks või raskendaks avalikku teenistust.[...]





Tuleb märkida, et süsteemist sõltumatult pole uurimiskomisjon muud kui uurimis- ja andmekogumisorgan, kelle ainus ülesanne seisneb komisjoni moodustanud parlamendile aruande esitamises. Uurimise ja selle kaudu avalikustatud andmete põhjal vajalike järelduste tegemine on alati parlamendi enda ülesanne. [...]”

Allikas: Michel Ameller, „L'Assemblée nationale”, IPU, 1966.

Selliste komisjonide järgmine oluline omadus on nende koosseis. Parlamendiliikmete kõrval kaasatud opositsiooni liikmete arv on uurimistöö tulemuse seisukohalt loomulikult määrama tähtsusega.

Uurimise volitused varieeruvad suuresti sõltuvalt parlamendist ja komisjonist. Põhivolituste hulka kuuluvad eelkõige järgmised õigused:

- valida parlamendi uurimise teema ja ulatus;
- külastada sõjaväebaase ja muid julgeolekuteenistuste valdusi (vt 17. peatükk);
- koguda asjassepuutuvat teavet, sealhulgas piiratud juurdepääsuga ja ülisalajasi dokumente, presidendilt, ametiasutustelt või peastaabilt.
- võtta vande all tunnistusi presidendi ja ametiasutuste töötajatelt, sõjaväelastelt ja tsiviilisikutelt;
- korraldada avalikke või kinniseid istungeid.

Heaks näiteks on Kanada uurimine riigi sõdurite tegevuse kohta Somaalias (vt kast nr 33).

Kast nr 33

Kanada relvajõudude Somaaliasse saatmise uurimiskomisjon: näide parlamendi algatatud julgeolekuküsimusi puudutavate uurimiste mõjust üldsusele

1993. aastal Kanada vägede Somaalia missiooni käigus toimunud sündmused šokeerisid enamikku Kanada kodanikest – Belet Hueni baasis lasti maha Somaalia sissetungijad, Kanada õhudessantrügemendi 2. komando valve all olnud teismeline peksti surnuks, üks asjaosaline Kanada sõdur sooritas enesetapukatse ja pärast missiooni lõppu üritati





väidetavalt olulist teavet varjata või moonutada. Ühtlasi tulid päevavalgele videosalvestused eemaletõukavast tagakiusamisest, milles osalesid Kanada õhudessantrügemendi sõdurid. Valitsuse hinnangul uuris sõjaväe uurimiskomisjon neid sündmusi ebapiisavalt ning ei täitnud Kanada avaliku vastutuse nõudmisi, mistõttu parlament korraldas uurimisseaduse järgi avaliku uurimise.

Ulatuse ja volitused – uurimisseadus annab volituse tunnistajate väljakutsumiseks ja küsitlemiseks, asjatundjatest advokaatide ja nõustajate palkamiseks ning tõendite hindamiseks. Õigus tunnistusi nõuda oli põhiline vahend Somaalias ja riigikaitse peastaabis toimunu kindlakstegemisel. Umbes 116 isikut andis tunnistuse parlamendikomisjoni avalikel istungitel, mida edastati televisiooni kaudu kogu riigis. Uurimise ulatus ei piirdunud ainult Somaalias toimunuga, vaid hõlmas ka laiemat konteksti, sealhulgas selliseid teemasid nagu käsuliin, distsipliin, Kanada relvajõudude tegevus ning kaitseministeeriumi tegevus ja otsused. Uurimiskomisjoni volituste teine osa nõudis, et komisjoni liikmed tegeleksid kindlate küsimustega, mis puudutasid Somaalia missiooni eelfaasi, käiku ning järelfaasi.

Tegemist polnud kohtuprotsessiga – uurimine polnud mõeldud kohtuprotsessina, ehkki istungite käigus uuriti juhtumite, milles oldi eelnevalt inimesi süüdistatud ning kohtuprotsesse peetud, institutsioonilisi põhjuseid ning nendele reageerimist. Uurimine keskendus peamiselt Kanada relvajõudude ja kaitseministeeriumi organisatsiooni ja juhtimisega seotud institutsioonilistele ja süstemaatilistele küsimustele, mitte aga nende institutsioonide teenistuses olevatele isikutele. Selle tõttu aga uuris uurimiskomisjon siiski käsuliini kuuluvate isikute tegevust ja nende juhtimisviise.

Tulemused – kaks aastat kestnud töö tulemuseks oli põhjalik aruanne, mis käsitles paljusid teemasid, sealhulgas: Kanada relvajõudude ja kaitseministeeriumi struktuur ja organisatsioon Somaalia missiooni ajal, käsuliini tähtsus Kanada sõjaväes, sõjaväelise kultuuri ja eetika teemaline arutus, sõjaväe ja tsiviilisikute suhted Kanadas jne. See lõppes rea oluliste soovitud muudatusteks paljudes Kanada valitsuse ja relvajõudude tegevuse ja poliitika aspektides. Paljusid neist muudatustest viiakse parasjagu ellu.

Allikas: Prof. Dr. Donna Winslow, Kanada parlamendi uurimiskomisjoni tehniline nõunik, 1996.

15. peatükk

Parlamendi kaitse- või julgeolekukomisjonid

Julgeolekusektori keerukust arvestades on hästi välja töötatud komisjonistruktuur määrava tähtsusega, et parlament saaks täidesaatvale võimule reaalselt mõju avaldada. Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve ei piirdu vaid ühe komisjoniga, vaid hõlmab mitut komisjoni, mis kannavad eri parlamentides eri nimetusi (ning mõnikord on nende komisjonide volitused ühendatud).

Tavaliselt on need komisjonid – mõnel juhul korraldatakse ka ühisistungeid – järgmised:

- **kaitsekomisjon** (mõnikord nimetatakse relvajõudude komisjoniks, riigikaitse- ja julgeolekukomisjoniks või julgeoleku- ja välisasjade komisjoniks) tegeleb üldiselt kõigi julgeolekusektoriga seotud teemadega, nt julgeoleku missioon, organisatsioon, töötajad, operatsioonid ja finantseerimine, ajateenistus ja hanked;
- **välisasjade komisjon** otsustab näiteks rahumissioonidel osalemise üle või selle üle, kas lubada relvajõudude viibimist võõrterritooriumil, rahvusvahelise julgeoleku, rahvusvaheliste/piirkondlike organisatsioonide, lepingute ja korralduste üle;
- **eelarve- või finantskomisjonil** on otsustusõigus kõigi julgeolekusektori organisatsioonide eelarvete osas; võib olla ka avaliku sektori raamatupidamisaruannete komisjon, kes vaatab läbi kogu riigieelarve auditiaruanded, sealhulgas kaitse-eelarve omad;
- **luurekomisjoni (või allkomisjoni)** istungid on sageli kinnised;
- **tööstus- ja kaubanduskomisjon** mängib eriti tähtsat rolli relvahangete ja -kaubanduse küsimustes (kompensatsioonid ja tasaarvestused);
- **teadus- ja tehnoloogiakomisjon** (sõjalise teadus- ja arendustöö osas);
- **siseasjade komisjon** tegeleb politsei, piirivalve ja sageli muude poolsõjaväeliste organisatsioonidega.

Volitused ja vahendid

Parlamendikomisjonide õigus välisallikatelt tunnistusi/tõendeid koguda ja saada varieerub suurel määral. Mõnel komisjonil, näiteks Briti alamkoja alalistel erikomisjonidel, tunnistuste kogumise õigust pole, samas kui teistel komisjonidel, näiteks USA kongressi omadel, on peaaegu piiramatud volitused saada välisallikatelt tunnistusi (vande all).

Mõnel parlamendikomisjonil on seadusandlikud volitused – õigus seadusi vastu võtta või isegi uusi seadusi koostada või olemasolevate õigusaktide muutmise ettepanekuid esitada –, samas kui teistel on ainult õigus täidesaatva võimu tegevust ja eelarveassigneeringuid kontrollida, ilma et saaks seadusandluses osaleda.

Komisjonile kättesaadavate ressursside ja pädevuse tase on määrava tähtsusega komisjoni volituste tõhusal kasutamisel: nt komisjoni teenistuses olevate töötajate arv, suutlikkuse tase ja püsivus, uurimissuutlikkus ja selle olemus (sihipärane või üldine, eraldi või osa parlamendi laiemast uurimisüksusest), juurdepääs andmetele ja asjakohased abidokumendid (suutlikkus neid kätte saada ja reprodutseerida), võimalus kasutada ekspertabi, suutlikkus korraldada istungeid ja teostada uurimisi. (Rohkem teavet leiate 14. peatükist, mis käsitleb parlamendi mehhanisme ja vahendeid).

Kast nr 34

Parlamendi riigikaitse- või julgeolekukomisjoni võimalikud põhifunktsioonid

Julgeolekupoliitika

- Uurida kõiki kaitseministeeriumi tähtsamaid poliitikaalgatusi ja teha nende kohta aruanded.
- Regulaarselt kontrollida, kuidas kaitseminister täidab oma poliitilisi kohustusi.
- Jälgida, et kaitseministeerium järgiks teabevabadust puudutavaid õigusakte ja edastaks parlamendile teavet.
- Uurida sõjaväelaste ning tsiviilisikute julgeolekusektorialaseid avaldusi ja kaebusi.

Seadusandlus

- Vaadata läbi valitsuse koostatud ja parlamendile edastatud mis tahes seaduseelnõud ja teha nende kohta aruanded.





- Vaadata läbi kaitseministeeriumi pädevusse kuuluvad rahvusvahelised ja piirkondlikud lepingud ja korraldused.
- Vajaduse korral algatada uusi õigusakte, nõudes ministrilt eelnõu ettepaneku tegemist või tehes seda ise.

Kulutused

- Vaadata läbi kaitseministeeriumi peamised eelarveproгноosid ja aastased kulutused ning teha nende kohta aruanded.
- Kaaluda kõiki kaitseministeeriumi lisaprognose ja esitada aruanne parlamendile, kui need vajavad edasist arutelu.
- Vajadusel korraldada pädevate asutuste tehtav audit.

Juhtimine ja haldus

- Kaaluda kõiki vastava täidesaatva võimu tähtsamaid ametissemääramisi (juhtivad sõjaväelised ülemad, kõrgemad riigiametnikud), koguda tunnistusi ja anda sellest aru.
- Kontrollida kaitsesektori seesmist organisatsiooni, vajadusel parlamendiga seotud välisorganite vahendusel (nt ombudsman) ja juhtida parlamendi tähelepanu võimalikele rikkumistele.

Allikas: põhineb Hansard Society on Parliamentary Scrutiny aruandel, Ühendkuningriik, 2001.

Järgmine kast (nr 35) Norra parlamendi töömeetodite kohta on toodud näitena.

Kast nr 35

Stortingi (Norra parlamendi) väliskomisjoni ja kaitsekomisjoni ühisistungid

„Välisasjade laiendatud komisjoni ülesanne on arutada koos valitsusega välis-, kaubandus- ja riikliku julgeolekupoliitika olulisi küsimusi. Sellised arutelud tuleks pidada enne tähtsamate otsuste langetamist. Erijuhtudel võib laiendatud komisjon Stortingile ettepanekuid teha.

Laiendatud komisjon koosneb alalise välisasjade komisjoni tavaliiikmetest, Stortingi esimehest ja aseesimehest (kui nad pole komisjoni liikmed), alalise kaitsekomisjoni esimehest ja kuni 11 liikmest, kelle määrab valimiskomisjon. Liikmete määramisel tuleb arvesse võtta proportsionaalsuse põhimõtet parteide lõikes.





Samal põhimõttel määrab valimiskomisjon asendajad, kes kutsutakse välja siis, kui keegi komisjoni liikmetest puudub, sh puhkuse ajaks.

Komisjon kutsutakse kokku esimehe äranägemisel või peaministri, välisministri või komisjoni liikmetest ühe kolmandiku taotlusel.

Laiendatud komisjoni tegevust hoitakse salajasena, v.a juhtudel, kus see on selgesõnaliselt ette nähtud. Sama kehtib ka selle komisjoni ja teiste komisjonide ühisistungite kohta. Esimehe otsusega võib salastada ka komisjoni liikmete kutsumise istungitele.

Laiendatud väliskomisjoni päevakorraküsimustega võib pöörduda Stortingi istungi poole, kui seda taotleb vähemalt kuus komisjoni liiget istungil, kus mainitud küsimus on päevakorras. Komisjon otsustab, kas tingimused küsimuse käsitlemiseks Stortingis on täidetud ning vastaval juhul teavitab sellest presiidiumi. Storting otsustab kinnisel istungil, kas vastav istung peaks olema kinnine või avalik. Stortingi seisukoha esitab valitsuse liige. Arutlus vastavas küsimuses toimub kas kohe pärast avalduse tegemist või hilisemal istungil vastavalt Stortingi otsusele. Komisjonidel pole lubatud ettepanekuid esitada.”

Allikas: Norra parlamendi menetluseeskirjad, jaotis 13 (Storting: <http://www.stortinget.no/g>)

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Teemad, millega teie parlamendis või kojas tegeleb kaitsekomisjon:

Vaadake läbi komisjoni ja selle võimalike allkomisjoni(de) volitused, veendumaks, et need:

- on hästi määratletud;
- võimaldavad komisjonil sügavuti käsitleda kõiki teemasid;





- on kooskõlas julgeolekupoliitika ja teiste kaitseküsimustega tegelevate ministeeriumide poliitikaga, nt välisasjad, lennu-/meresõiduohutus, tööstus, energia jne.

Tõhus parlamendikomisjon

- Tagage, et teie parlamendi või koja pädeva komisjoni (allkomisjoni) käsutuses oleksid seadusjärgselt ja tegelikkuses kastis nr 34 kirjeldatud mehhanismid.
- Kaalutlege allkomisjonide moodustamist konkreetsetes teemavaldkondades, näiteks eelarve, hanked, töötajad ja rahumissioonid.
- Algate seadusandlikku tegevust julgeolekusektori teabepoliitika osas ja konkreetselt kaitsekuludega seotud läbivaatamisprotsess.
- Kandke hoolt selle eest, et komisjoni käsutuses oleks piisavalt ressursse, sealhulgas juurdepääs ekspertnõustamisele.
- Tutvuge ja vaadake läbi rahvusvahelisi tavasid julgeolekusektori parlamentaarse järelevalve valdkonnas.

16. peatükk

Ombudsman

Julgeolekusektori sõltumatute institutsiooniliste järelevalveorganite seas on ombudsmenil eriline koht. Mõnes riigis on ombudsmanil üldine pädevus ja ta tegeleb kõigi haldusliku omavoli juhtumitega. Teistes riikides täidab samalaadset rolli mõni teine organ, näiteks volinik või avalike kaebuste komisjon (Nigeerias). Samas on riike, kus on loodud eraldi ombudsmani ametikoht relvajõududega tegelemiseks.

Kast nr 36

Ombudsman

„[...] Ombudsman tegeleb üldsuse kaebustega, mis puudutavad riikliku haldusorgani otsuseid, tegevust või kohustuste mittetäitmist. Ombudsmani valib parlament või nimetab riigipea või valitsus parlamendiga nõupidamise teel või järel. Ombudsmani ülesanne on kaitsta kodanikke inimõiguste rikkumise, võimu kuritarvitamise, eksituste, hooletuse, ebaõiglaste otsuste ja haldusliku omavoli eest, et parandada avalikku haldust ning muuta valitsuse tegevus läbipaistvamaks ning valitsus ja tema teenistujad üldsuse ees vastutavamaks. Ombudsmani ametikoht võib olla sätestatud põhiseaduses ja toetuda õigusaktidele või olla loodud seadusandliku kogu aktiga [...].

Inimõiguste kaitseks on ombudsmanile antud mitmesugused volitused:

1. uurida, kas valitsuse haldustegevus on seadustega vastuolus või ebaõiglane;
2. kui objektiivses uurimises tuvastatakse puudulik haldustegevus, esitada soovitusi selle kõrvaldamiseks;
3. esitada kindlatel juhtumitel oma tegevusest aruanne valitsusele ja kaebuse esitajale ning juhul, kui valitsus selles küsimuses tehtud soovitusi heaks ei kiida, siis seadusandlikule kogule. Lisaks esitab enamik ombudsmane oma tegevuse aastaaruande seadusandlikule kogule ja üldsusele.

Tavaliselt pole ombudsmanil võimu valitsuse jaoks siduvate otsuste langeamiseks. Ombudsman esitab rohkem soovitusi muudatusteks [...]. Üldiselt kuuluvad avaliku sektori ombudsmani üldpädevusse paljud riiklikud organisatsioonid. Mõnes riigis laiendatakse tema volitusi, hõlmamaks kohtuvõimu,





politseid ja sõjaväge, kuid teistes riikides jäetakse üks või mitu neist ombudsmeni pädevusest välja.”

Allikas: Rahvusvahelise Ombudsmanide Instituudi teabeleht aadressil
<http://www.law.ualberta.ca/centres/oi>

Ühtlasi vt: ÜRO Inimõiguste Ülemkomissari Büroo teabeleht nr 19
 inimõiguste edendamise ja kaitse riiklike institutsioonide kohta

Kaitseombudsman

Kaitseombudsmani kui omaette institutsiooni nimetatakse mitmetes õigusaktides erinevalt, näiteks *kaitseombudsman* Soomes, Norras, Portugalis ja Saksamaal, *sõjaväelaste kaebuste volinik* Iisraelis, *kaitseministeeriumi ja Kanada relvajõudude ombudsman* Kanadas ja *kaitsejõudude ombudsman* Austraalias.

Kast nr 37

Ülevaade riigikaitse ombudsmanidest valitud maades

Riik	Pädevus	Funktsioonid	Aruanded poliitilisele võimule ja positsioon selle suhtes
Austraalia	- kaitsejõudude ombudsman - määratakse ministeeriumi otsusega	Austraalia kaitsejõudude liikmete mis tahes halduslik omavoli	- edastab aastaaruande ministrile parlamendile esitamiseks
Kanada	- kaitse-ombudsman - määratakse ministeeriumi otsusega	kaitseministeeriumi (KM) töötajate ja Kanada relvajõudude (KRJ) töötajate inimõiguste kaitse	- annab aru erijuhtumitest KM-le või KRJ-le. Aastaaruanded ministrile oma tegevuse kohta - erapooletu ja objektiivne komitee, sõltumatu kaitseministri juhtimisest
Norra	- kaitse-ombudsman - Norra parlamendi tegevuse raamistikus	kaitseb iga sõduri heaolu, keskne roll konfliktide lahendamises ning usaldusliku ja avatud õhkkonna tagamises riigikaitse eri sektorites	esitab soovitusi, hinnanguid ja kriitikat, mida vastavad avalikud asutused vabatahtlikult järgivad

Ombudsman on omamoodi lisamehhanism sõjaväe järelevalvel kodanike ja/või parlamendi huvides. Sõjaväe ombudsmani peaülesanne on julgeolekuteenistuste, eelkõige sõjaväe eest vastutava(te) ministri(te) nimel uurida väidetavat omavolilisi otsuseid või väärtegusid.

See, kuidas sõjaväe ombudsmani institutsioon paigutatakse poliitilisse süsteemi, sõltub riigist. Riigikaitse ombudsmani võib ametisse määrata parlament ja ta annab aru parlamendile (Saksamaa, Rootsi) või siis määratakse ta ametisse kaitseministri otsusega (Iisrael, Kanada). Mõne ombudsmani büroo asub parlamendihoones (näiteks Saksamaa parlamendi volinik relvajõudude küsimustes, vt kast nr 38) või siis tegutseb see institutsioon parlamendist eraldiseisvalt (Rootsi).

Kodanikud või sõjaväelased, keda sõjavägi on ülekohtuselt kohelnud, võivad paluda ombudsmanil uurimist alustada. Lisaks võivad parlamendiliikmed paluda ombudsmanil uurida väidetavaid omavolijuhtumeid ja kaebusi. Ombudsmani uuritavad juhtumid puudutavad sageli kohustuslikust sõjaväeteenistusest vabastamist või selle edasilükkamist, sõjaväeteenistuse käigus üleviimist või teisele ametikohale määramist, tootlustust, demobiliseerimist, puhkust, distsiplinaar- ja kriminaalkaristusi. Kui ombudsman leiab, et kaebus on õigustatud, võib ta esitada soovitusi, sealhulgas nõuda, et vastav asutus oma otsust muudaks või selle uuesti läbi arutaks.

Ombudsman ja salastatus

Arvestades julgeolekusektori olemust, pole riikliku julgeoleku kaalutlustel võimalik kogu teavet üldsusele avaldada. Paljudes riikides kehtivad kindlad seadusesätted, mis määravad ombudsmani tegevuse riiklikku julgeolekut puudutavates küsimustes. Üldjuhtudel ning isegi kui kehtib kõrgeima salastatuse nõue, lubatakse ombudsmanil vajalikud uurimised läbi viia ning talle tagatakse juurdepääs sõjaväebaasidele ja kõigile vastava juhtumiga seotud dokumentidele. Samas ei tohi ombudsman oma uurimistulemusi üldsusele teatavaks teha.

Kast nr 38**Saksa parlamendi volinik relvajõudude küsimuses**

Taasasutades 1950. aastatel oma relvajõudusid, pööras Saksamaa parlament kontrollile erilist tähelepanu. Tagamaks, et põhiseaduses sätestatud üksikisikukesksed väärtused kehtiksid ka relvajõudude suhtes, lisati Saksamaa põhiseadusesse artikkel 45b. Selles sätestatakse, et ametisse määratakse parlamendivolinik, kes kaitseb relvajõudude liikmete põhiõigusi ja aitab Bundestagil rakendada parlamentaarset järelevalvet. Kõik selle artikli jõustamisega seonduvad üksikasjad on ära toodud relvajõudude voliniku seaduses.

Parlamendi volinik on parlamenti (Bundestagi) abistav organ ja seega seadusandliku kogu liige. Tal on õigus uurida kindlaid juhtumeid parlamendi või selle riigikaitsekomisjoni korraldusel või sekkuda omal äranägemisel, kui seda nõuavad talle teatavaks saanud asjaolud.

Vastavalt võimude lahususe põhimõttele kontrollib volinik kaitseministri tegevust. Ta võib ministrilt ja kõigilt talle alluvatelt asutustelt ja nende töötajatelt nõuda teavet ja juurdepääsu dokumentidele. Tal on õigus mis tahes ajal külastada relvajõudude ja nende kõiki üksusi, staapi, agentuuri või asutust, sealjuures ette hoiatamata. Tal on õigus alustada uurimist, eriti sõjaväelaste kaebuste korral, sõltumata nende auastmest või ametikohast. Relvajõudude kõikidel liikmetel on õigus pöörduda kaebusega vahetult voliniku poole ametlikke kanaleid kasutamata ja riskimata kaebuse pärast distsiplinaarkaristuse või diskrimineerimisega.

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

Ombudsman suurendab usaldust sõjaväe vastu

Sõjaväe ombudsmanide kasutamise kogemus, näiteks Rootsi sõjaväe ombudsmani oma (asutati 1915), näitab, et sellest institutsioonist on saanud mõjus vahend, millega suurendada üldsuse usaldust kaitsesektori vastu. Lisaks pakub ombudsman üksikutele sõjaväelastele hädavajalikku kaitset ülekohtu eest relvajõududes. Üldiselt võib väita, et ombudsmani peamine saavutus julgeolekusektori osas on suurendada üldsuse usaldust sõjaväesektori vastu, suurendades kogu haldusprotsessi läbipaistvust, õõnestamata seejuures sõjaväelist hierarhiat ning nõrgestamata sõjalist reageerimisvõimet.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Ombudsmani institutsioon

- Kui teie riigis sellist institutsiooni veel pole, siis kavandage meetmeid selle loomise edendamiseks.
- Sellega seoses arvestage juhendeid, viitedokumente ja kogemusi, mida võib leida veebilehelt <http://www.ombudsmaninternational.com>

Kaitse- või julgeolekusektori ombudsman

- Kui teie riigis sellist institutsiooni veel pole, siis kavandage meetmeid selle loomise edendamiseks.
- Hankige teavet kogemuste kohta riikidelt, kus riigikaitse ombudsman olemas on.
- Kui riigikaitse ombudsman on teie riigis juba mõnda aega tegutsenud, taotlege, et vaadataks läbi tema volitused, funktsioonid, üldmenetlused, sealhulgas parlamendile aruannete esitamine, mõju, ressursid ja eelarve, võrrelduna vastavate institutsioonidega teistes samalaadses julgeolekuolukorras riikidega.

17. peatükk

Julgeolekuteenistuste valduste külastamine

Asjakohasus

Põhjalik tutvumine julgeolekusektoriga on kõigile parlamendiliikmetele oluline. Teoreetilisi teadmisi tuleks toetada praktiliste ja välikogemustega, et julgeolekuteenistuste vajadusi paremini mõista. Sellest perspektiivist võib parlamendiliikmete visiite julgeolekuteenistuste valdustesse vaadelda kui viisi dialoogi arendamiseks ning poliitiliste ja sõjaväeliste juhtide vahelise usalduse ja vastastikuse mõistmise kujundamiseks. Sellised külastused tõstavad parlamendiliikmete teadlikkust sõdurite argiprobleemidest ja näitavad sõjaväelastele, et poliitiline juhtkond on huvitatud sõdurite missioonist ja käekäigust ning sellele pühendunud.

Kast nr 39

Argentiina näide

Poliitikud külastavad sõjaväebaase ja -üksusi sõjaväepersonaliga, et vahetada sõjaväetöötajatega arvamusi. Relvajõudude juhtkond on nendest visiitidest teadlik ning need külastused aitavad vähendada kahe institutsiooni vahelist umbusku ja eelarvamusi. Parlamendiliikmete ja relvajõudude töötajate vaheliste kontaktide tulemuseks on sõjaväe probleemide parem mõistmine. Julgeolekusektoris on teistsugused reeglid ning ajaarvestus ja tänu visiitidele mõistavad seda ka poliitikud.

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

Kinnipidamisasutustes ja vanglates on kinnipeetavad täielikult julgeolekutöötajate valve ja kontrolli all. See eriolukord muudab nad mis tahes inimõiguste rikkumiste suhtes eriti haavatavaks. Kahjuks on piinamise ja ülekohtu juhtumid vanglates ja kinnipidamisasutustes laialt levinud. Seega peaks nende asutuste suhtes rakendama erilisi järelevalve- ja kontrollimehhanisme. Selles mõttes on väga kasulik vahend parlamendiliikmete ja ekspertide visiidid nendesse asutustesse, mille eesmärk on tuvastada ülekohtujuhtumeid ja vältida edasisi rikkumisi.

Kastis nr 40 kirjeldatakse ÜRO piinamisvastase konventsiooni lisaprotokollis toodud mehhanismi kinnipidamisasutuste külastamiseks.

Kast nr 40**Piinamisvastase konventsiooni vabatahtlik protokoll laiendab võimalusi julgeolekuteenistuste valduste külastamiseks**

2002. aasta detsembris võttis ÜRO Peaassamblee vastu ÜRO piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastase konventsiooni vabatahtliku protokoll. Protokoll kohustab riike võimaldama sõltumatutel riiklikel ja rahvusvahelistel ekspertidel, kellel on õigus teha soovitusi kinnipeetavate väärkohtlemise ohu vähendamiseks, külastada kinnipidamisasutusi.

Lisateavet vt www.unhchr.ch

Edukate külastuste tingimused

On ütlematagi selge, et parlamendiliikmete külaskäigud julgeolekuteenistuste valdustesse, näiteks sõjaväeosadesse või -baasidesse, tuleks kooskõlastada vastava ministeeriumiga (näiteks kaitseministeeriumiga). Ootamatutel või kooskõlastamata visiitidel võivad olla rängad negatiivsed tagajärjed, kuna neid võidakse tõlgendada umbusaldusavaldusena sõjaväele või hierarhia eiramisena ja nad võivad häirida sõjaväe tavapärase tööd. Samuti peaksid külastustes osalema eri erakondade esindajad ja neid tuleks sisulises mõttes hoolikalt selleks ette valmistada.

Selliste külastuste puuduseks on asjaolu, et parlamendikomisjon saab näha üksnes seda, mida julgeolekuteenistuste juhid neile näidata soovivad. Niisugused külastused ei paljasta probleemide tegelikku olemust, kuid annavad sõjaväelastele võimaluse olukorda oma kasuks pöörata, eelkõige, kui mängus on eelarvetaotlused. Seda võib teatud määral kompenseerida leppides kokku kolme liiki külastustes: sõjaväelaste soovitusel toimuvad, parlamendi soovitusel toimuvad ja aegsasti ette teatatud ja parlamendi soovitusel toimuvad lühiajalise etteteatamisega (näiteks üks päev) külastused.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Julgeolekuteenistuste valduste külastamist käsitlevad õigusaktid

- Taotlege, et parlamendiliikmete külastused julgeolekuteenistuste valdustesse (sealhulgas välismaal tegutsevate vägede baasidesse) oleks seadusega sätestatud.
- Kui seadust, mis võimaldaks parlamendi delegatsioonide külaskäike julgeolekuteenistuste valdustesse, ei ole, tehke kindlaks, kas sellele vaatamata kaasatakse parlamendiliikmeid julgeolekuteenistuste valduste külastustesse, määrares kindlaks millisel alusel, milliste menetluste kaudu ning kriteeriumide alusel kaasatavad parlamendiliikmed välja valitakse ja milline on külastuste tulemus.
- Tagage, et oleks olemas määrad, milles määratletakse:
 - milliseid julgeolekuteenistuste valdusi võib külastada;
 - mis asjaoludel ja tingimustel sellised külastused võivad toimuda, nt kas külastusi võib korraldada ükskõik millisel ajal;
 - riigi sõjaväeüksustesse või baasidesse sooritatavate parlamendi visiitide tegelik praktika ja sagedus;
- Veenduge, et selliste külastuste kohta esitaks üksikasjalikud kirjalikud aruanded parlamendile või asjassepuutuvale komisjonile ja et need arutataks läbi.
- Hinnake toimunud külastuste mõju.
- Kontrollige, kas teie riik on ratifitseerinud ÜRO piinamisvastase konventsiooni ja selle lisaprotokolli.

Külastavate parlamendi delegatsioonide liikmed

- Kandke hoolt selle eest, et parlamendi delegatsioonid hõlmaksid liikmeid kõigist erakondadest, järgides parlamendi enamuse ja opositsiooni liikmete proportsionaalsust.
- Kandke hoolt selle eest, et külastavates delegatsioonides oleks võrdselt naisi ja mehi.





Külastuseks ettevalmistumine

- Negatiivsete tagajärgede vältimiseks veenduge, et parlamendi visiit oleks kaitseministeeriumiga kooskõlastatud.

Aruanded parlamendile

- Veenduge, et parlamendile / selle pädeva(te)le komisjoni(de)le esitataks üksikasjalik aruanne ja arutatakse see läbi.
- Kandke hoolt selle eest, et aruanne oleks pädevatele julgeolekuasutusele varakult kättesaadav, et nad saaks teha omapoolseid märkusi.

Mõju ja teavitamine

- Kandke hoolt selle eest, et delegatsiooni järeldused ja soovitusel ning vastavad parlamendi otsused viidaks ellu ning et nende avalikustamise asjakohasust arutataks ja selle kohta tehtaks otsus.

V osa

Julgeolekuteenistuste järelevalve tegevuse käigus:

erilised asjaolud ja operatsioonid

18. peatükk

Eriolukorrad

Erandlikes tingimustes, näiteks sõja, sisekonflikti või muude hädaolukordade puhul, tuleb riigil kriisi lahendamiseks rakendada erivõimu ja -menetlusi. Selliste meetmete võtmine ei tohiks mõjutada demokraatlikku valitsussüsteemi.

Sõja- ja mitmesugused hädaolukorrad nõuavad sõjalisi meetmeid või isegi sõjaseisukorra väljakuulutamist. Sellistel juhtudel tuleb sõjaväel ja julgeolekusektoril järgida paljusid rahvusvahelisi põhimõtteid ja tagatise, nagu näiteks rahvusvahelise humanitaarõiguse eeskirjad, ja samas alluda ka demokraatlikule kontrollile. Võimaluste piires tuleb kaitsta ka inimõigusi. Puutumatuteks loetavaid inimõigusi ei tohi mingil juhul piirata – nii sätestas ÜRO inimõiguste komitee 2001. aasta augustis selgesõnaliselt rahvusvahelise kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti artikli 4 üldises kommentaaris nr 29.

Sõjaseisukord

ÜRO harta artiklis 2.4 sätestatakse, et organisatsiooni liikmed kohustuvad hoiduma rahvusvahelistes suhetes jõu kasutamisest või sellega ähvardamisest.

Seega on jõu kasutamine teiste riikide vastu rangelt piiratud. Parlamendi üks ülesandeid on kontrollida, kas täidesaatev võim austab sõjalise jõu kasutamise ja sellega ähvardamise kohta kehtivaid rahvusvahelisi piiranguid ega ületa oma volitusi konfliktiolukorras. Neutraalsed riigid nagu Šveits on näiliselt loobunud kasutamast sõjalisi meetmeid vaidluste lahendamisel välissuhetes. Vähemalt ühe riigi – Jaapani – põhiseaduses (1946) on sõjaväe moodustamine selgesõnaliselt keelatud. Teised riigid, näiteks Ungari, peavad sõjameetmetest loobumist vahendiks riikidevaheliste vaidluste lahendamiseks.

Sõjaajal saavad parlamendid sõltuvalt põhiseaduse sätetest otsustamisprotsessis osaleda vähemalt kolmel eri viisil (tähtsuse järjekorras, alustades vähemtähtsast):

(1) Põhiseaduses on sätestatud parlamendi õigus sõda või rahu kuulutada. Tänapäeval võib selline õigus siiski pigem hüpoteetiliseks osutuda, sest sõjad puhkevad sageli ettenägematult ja sündmused võivad mõjutada parlamendi suutlikkust otsusele jõuda.

(2) Põhiseaduses on sätestatud, et enne mis tahes sõjategevuses osalemist või rahu sõlmimist on täidesaatval võimul vaja parlamendilt selgesõnalist luba. Selline säte annab parlamendile võimaluse küsimust arutada enne sõjategevuses osalemist ja laiemas mõttes enne mis tahes sõjalist sekkumist välismaal.

(3) Põhiseaduses on sätestatud, et parlamenti teavitatakse täidesaatva võimu otsusest sõjategevuses osalemise kohta, ilma et täidesaatev võim peaks parlamendi eelnevat heakskiitu taotlema. Tegelikult nõutakse enamiku põhiseadustega parlamendi teavitamist.

Hädaolukord

Erakorraline seisukord või üleriigiline kriis võib tekkida mitmete asjaolude tagajärjel. Riikide põhiseaduslikus ja õiguskorras on ette nähtud mitmeid olukordi, kus erakorraline seisukord võidakse välja kuulutada, põhiseaduslikku või avalikku korda ohustavast relvastatud sekkumisest kuni loodusõnnetuse, epideemia või riigi finants- või majanduskriisini.

Erakorralist seisukorda saab välja kuulutada üksnes erandlike asjaolude puhul ja seejuures tuleks järgida teatavaid põhimõtteid, mis kaitsevad demokraatiat (vt kast nr 41). Nende erakorraliste asjaolude määratlus sõltub iga riigi põhiseaduslikust ja õiguskorras. Põhiseadus ja seadused peaksid välistama täidesaatva võimu võimaluse kuulutada välja erakorraline seisukord parteipoliitilistel motiividel. Lisaks peaksid sõjalised riigipöörded põhiseaduse ja asjakohaste seaduste järgi olema kehtetud.

Kast nr 41

Erakorralised seisukorrad: otstarve ja põhimõtted

„Kõikides õiguslikes süsteemides on sätestatud erimeetmeid hädaolukordadega toimetulekuks. Kriiside lahendamise seisukohalt vajalik õiguste igasugune piiramine või peatamine peab olema vaid ajutine ja selle ainsaks otstarbeks peab olema normaalse olukorra taastamine ja peamiste põhiõiguste kaitse. [...]“

Rahvusvahelised põhimõtted

Rahvusvahelised põhimõtted, mis on välja kujunenud seoses erakorraliste seisukordadega, võib kokku võtta järgmiselt.





Õiguspärasuse põhimõte puudutab ühelt poolt erakorralise seisukorra väljakuulutamise ja võetavate erimeetmete ning teiselt poolt erakorralise seisukorra ja riiklike õigusaktide vahelist kooskõla. Lisaks on selle põhimõtte siht tagada riikliku õiguse kooskõla rahvusvahelise õigusega.

Väljakuulutamise põhimõte viitab erakorralise seisukorra väljakuulutamise nõudele.

Teabevahetuse põhimõte viitab kohustusele teavitada nõuetekohaselt teisi vastava lepinguga seotud riike lepingu hoidjate vahendusel ja ÜRO eriesindajat inimõiguste olukorrast erakorralise seisukorra ajal.

Ajutisuse põhimõte viitab erakorralise seisukorra väljakuulutamise erandlikkusele ja selle ajapiirangutele.

Erandliku ohu põhimõte nõuab, et kriis peab olema reaalne, vahetu või vähemalt lähenev oht kogukonnale.

Proportsionaalsuse põhimõte viitab nõudele, et kriisi tõsidus oleks vastavuses selle lahendamiseks võetavate meetmetega.

Puutumatususe põhimõte hõlmab konkreetseid põhiõigusi, mida ei tohi piirata.

On eriti oluline, et parlament, kes on inimõiguste kaitsja, ei langeks esimesena erakorralise seisukorra väljakuulutamise n-ö ohvriks – nt saadetakse laiali, peatatakse töö või piiratakse märkimisväärselt tema seadusandlikke volitusi ja täidesaatva võimu järelevalve õigust. Samuti on ülimalt tähtis, et parlament saaks täita oma rolli nii erakorralise seisukorra väljakuulutamisel kui ka selle lõpetamisel. [...]

Erakorralise seisukorra õiguslik olemus

[...] Erakorralise seisukorra õiguslik olemus seisneb selles, et aktid, millega see sätestatakse (väljakuulutamine, ratifitseerimine jne), ning meetmed, mida võetakse erakorralise seisukorra asjaolude käigus (teatavate õiguste peatamine või piiramine jne), peavad järgima õigusriigi põhimõtteid ja alluma seega kontrollile. [...]





Parlamendi toimimine

Üldiselt tunnustatakse seda, et riigi võimuharude sõltumatus ja tasakaalustatuse põhimõte [...] on õigusriigi lahutamatu osa. Seetõttu sätestab enamik riike oma õigussüsteemis põhimõtte, et parlament osaleb aktiivselt kas erakorralise seisukorra väljakuulutamises või siis ratifitseerimises pärast selle kehtestamist täidesaatva võimu poolt.

Eesmärgiks on vältida täidesaatva võimu ainupädevust niivõrd tõsiste meetmete võtmisel. [...]

Erakorraliste seisukordadega seotud seadusesätete tase

Kogemused näitavad, et oleks äärmiselt kasulik, kui erakorralise seisukordi reguleeritaks põhiseaduslike meetmete tasandil. Enamiku riikide õigusaktides on see selgesõnaliselt sätestatud, kuid teistes riikides on see väljendatud kaudselt, sätestades, et ükski asutus ei tohi haarata seadusandlikku võimu erakorralise seisukorra asjaolude põhjendusel. [...]"

Väljavõtte ÜRO inimõiguste ja eriolukordade eriesindaja hr L. Despouy ettekandest IPU sümposiumil „Parlament – inimõiguste kaitsja“, Budapest 1993.

Pikaajalised ja *de facto* eriolukorrad

Pikaajalised eriolukorrad, mida parlament aastate või isegi aastakümnete jooksul pikendab, võivad samuti kaasa tuua olukorra, kus põhimõtte kodanike ülimuslikkusest julgeolekusektori organisatsioonide üle võib ohtu sattuda ja need organisatsioonid võivad end isegi hakata demokraatiat ohustaval viisil karistamatuna tundma. See muudab parlamendi positsiooni väga nõrgaks ja haavatavaks. *De facto* ja kontrollimatud eriolukorrad, mida on mitmetes riikides, ohustavad vahetult parlamentaarset järelevalvet julgeolekusektori üle, millel on *de facto* tegevusvabadus.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Eriolukordi käsitlevad õigusaktid

- Veenduge, kas eriolukordade liigid on põhiseaduses või seadustes rahuldavalt määratletud.
- Eriolukorrad peaksid automaatselt aeguma kolme või kuue kuu möödumisel, juhul kui neid parlamendi arutlusel ja hääletusel selgesõnaliselt ei pikendata.
- Püüelge selle poole, et õiguspärasuse, väljakuulutamise, teavitamise, ajutisuse, erandliku ohu, proportsionaalsuse ja puutumatuse rahvusvahelised põhimõtted oleksid rahuldaval viisil väljendatud eriolukordi käsitlevates riiklikes õigusaktides.
- Kandke hoolt selle eest, et eriolukorra ajal austataks humanitaarõigust, põhiseaduslikke õigusi ja kohaldatavaid inimõiguste seadusi.
- Lisaks veenduge, et täidesaatva võimu ja parlamendi vastav pädevus eriolukorra väljakuulutamise ja lõpetamise osas oleks põhiseaduses või seadustes selgesõnaliselt ja põhjalikult määratletud.

Parlament eriolukorra ajal

- Kandke hoolt selle eest, et teatavate eriolukordade kehtestamine ei takistaks täielikult parlamendi volitusi täidesaatva võimu järelevalvel julgeoleku ja võõrandamatute inimõiguste austamise osas.

19. peatükk

Sisejulgeoleku tagamine

Riiklik (või avalik) julgeolek ja avalik kord on põhilised avalikud hüved. Nad on mõeldud kogu üldsusele ning välistavad kõikvõimaliku diskrimineerimise, sealhulgas riigi territooriumil viibivate sisserändajate ja võõramaalaste suhtes. Neid ei tohi kõrvalle suunata poliitilise liidri või jõu ajutiste eesmärkide või julgeolekusektori huvides, mille ainus missioon on tegutseda nende hüvede tagamise vahendina.

Selliste õigusaktide üldine loogika ja iseärasused

Igas õiguslikus süsteemis on teatavad õigusaktid selliste asjaolude puhuks, mis ei nõua eriolukorra kehtestamist, kuid ohustavat sellegipoolest sisejulgeolekut ja avalikku korda või võivad seda teha.

Sellised õigusaktid annavad täidesaatvale võimule erineval määral erivõimu ja näevad ette teatavate õiguste ajutist piiramist või isegi peatamist, et kaitsta põhiõigusi, mis võivad kõnealuse õigusakti reguleeritavate asjaolude tõttu olla ohus.

Kõige sagedamini piiratavad või peatatavad õigused on teabevabaduse ja avalike meeleavalduste korraldamise õigus, õigus vabadusele ja varjupaigale. Rahvusvaheline õigus keelustab selgesõnaliselt selliste võõrandamatute õiguste peatamise nagu õigus elule ning õigus kaitsele piinamise, ebainimliku või alandava kohtlemise eest. Kõige sagedamini satuvad erilise tähelepanu alla migrandid, ajakirjanikud, poliitilised aktivistid, inimõiguste kaitsjad, varjupaigataotlejad ja sõjapõgenikud, kuid ka usulised ja rahvusvähemused.

Seonduvad riskid

Sisejulgeoleku ja avaliku korra tagamist käsitlevate õigusaktidega kaasnevad järgmised riskid:

- ohtude olemuse ebatäpne määratlus, mis võimaldab tõlgendusi täidesaatva võimu kindlate vajaduste huvides;
- nad annavad täidesaatvale võimule – ja selle kaudu mitmetele julgeolekusektori organisatsioonidele – ülemäärased ja kestvad volitused ilma asjakohaste tasakaalustus- ja kontrollimehhanismideta ning haldus- ja kohtulike sanktsioonideta;

- mõnikord kuritarvitatakse sisejulgeoleku ja avaliku korra tagamist, et kaitsta elanikkonna ühe või mitme sektori, poliitilise juhtkonna või julgeolekusektori enda erihuve, või vahendina üldsuse õiguste piiramiseks ja tegevuse kontrollimiseks;
- politseijõudude (riigisisese avaliku korra kaitsja) sõjaväestamine ähmastab piiri politsei ja sõjaväe (välisjulgeoleku kaitsja) vahel. See on eriti ohtlik olukorras, kus need jõud on alarahastatud ja seega vastuvõtlikud ahvatlusele julgeolekukaalutlusi karistamatu korruptsiooni huvides kuritarvitada. Politseijõudude sõjaväestamise teine oht seisneb selles, et võimalolijad võivad politseid (mõnikord ka luureteenistusi ja poolsõjaväelisi jõude) kasutada mitte sisejulgeoleku ja avaliku korra kaitse, vaid opositsiooni kontrollimise ja mahasurumise vahendina. Lisaks võib sõjalise jõu sagedane kasutamine avaliku korra kaitsel kaasa tuua sõjaväe politiseerumise,
- parlamendi ja kohtuvõimu tegevuse takistamine, eriti kui need pole tegelikult suutelised täidesaatva võimu mõjuvõimule vastu seisma.

Seega võivad julgeoleku ja avaliku korra kaitseks võetavad meetmed kaasa tuua inimõiguste rikkumisi julgeolekujõudude liikmete poolt, kusjuures teatud taustal või keskkonnas võivad nad sellise tegevuse karistamatusest koguni kasu lõigata. Nii rikutakse kõige sagedamini järgmisi õigusi: õigus elule, õigus kaitsele piinamise, eba-inimliku või alandava kohtlemise eest, õigus kaitsele omavolilise kinnipidamise eest, õigus õiglasele kohtupidamisele seadusjärgselt moodustatud erapooletu kohtu ees, arvamuse-, sõna- ja kogunemisvabadus.

Kast nr 42

Julgeoleku ja demokraatia samaaegne tagamine

Kogu ajaloo jooksul ja paljudes tänapäeva arengumaades on autoritaarsed valitsused demokraatiapõhimõtetele vastu astunud või need maha surunud, väites, et demokraatia on vastuolus avaliku korra ja isikliku julgeolekuga. Kogemused näitavad aga, et asi on vastupidine: demokraatlik tsiviilkontroll riiklike julgeolekujõudude üle pole oht isiklikele julgeolekule, vaid just hädavajalik. Ilma selle kontrollita võivad isikliku julgeoleku kaitsjad muutuda selle suurimaks ohuks. [...]

Allikas: ÜRO inimarengu aruanne, 2002 (lk 87)

Mõnes riigis on kehtestatud erilised õigusaktid demokraatia kaitseks. Näiteks Argentiinas viidi 1984. aasta seadusega nr 23.077 demokraatia kaitsmise kohta kriminaal-

koodeksisse sisse muudatused ja määratleti konkreetseid demokraatliku süsteemi vastased kuriteod, näiteks karistused ebaseaduslike ühenduste eest eesmärgiga ohustada demokraatiat või põhiseadusest kinnipidamist.

Isikute kinnipidamine sisejulgeoleku ja avaliku korra ohustamise eest

Kõik asjassepuutuvad õigusaktid näevad ette sisejulgeoleku ja avaliku korra ohustamises kahtlustatavate isikute kinnipidamist. Sellega seoses on olemas vähemalt kaht liiki õigusakte:

- õigusaktid, millega nähakse ette nende isikute kinnipidamine, kes kujutavad endast reaalselt ohtu riigi julgeolekule; kohtuvõimu pädevusse kuuluvaid kinnipidamisi võib erijuhtudel sooritada üksnes täidesaatva võimu käsul;
- õigusaktid, millega nähakse ette nende isikute kinnipidamine, kes täidesaatva võimu hinnangul võivad ohustada riigi julgeolekut, st õigusaktid, mis annavad täidesaatvale võimule erivolitused kontrollimaks või ennetamaks asjaolusid, mis tema enda hinnangul võiksid ohustada riigi julgeolekut.

Enamikus Rahvaste Ühendusse kuuluvates riikides on mingil kujul olemas õigusaktid, mis kuuluvad teise kategooriasse. Selliste õigusaktidega lubatakse täidesaatval võimul tavaliselt rakendada rida ulatuslikke volitusi, mis peatavad mitmed põhiseaduslikud õigused, ilma et selle kohta peaks seadusandlikult või kohtuvõimult eelnevat nõusolekut või osalust taotlema. Üks põhiküsimus on täidesaatva võimu suutlikkus kas halduskorras või ministri otsusega pidada kinni isikuid, kes võivad ohustada riigi julgeolekut. Selliseid isikuid hoitakse täidesaatva võimu kontrolli all pikema või lühema aja vältel, mida võidakse teatud/piiramatul arv kordi pikendada. Mõned, kuid mitte kõik õigusaktid näevad ette juhtumeid läbi vaatava organi olemasolu, mis võib olla nõuandvat tüüpi või siis vastupidiselt omada volitusi nõuda täidesaatvalt võimult kinnipeetava vabastamist. Selle organi ülesehitus võib erineval määral olla seotud täidesaatva võimuga.

Paljudes riikides arutatakse selliseid õigusakte, mis üldiselt pärinevad koloniaalpeiridist, tänapäeval laialdaselt ja isegi kritiseeritakse seoses erakorraliste volitustega, mida nad täidesaatvale võimule ja julgeolekusektori organisatsioonidele, eriti politseile, annavad ning seoses selle tihtipeale negatiivse mõjuga kodaniku- ja poliitiliste õiguste rakendamisele.

Kast nr 43**Tõsiste tagajärgedega moonutused**

Kui valitsuste võim toetub julgeolekule, on julgeolekujõud sageli oma riigi kodanike ja naaberriikide turvalisuse puudumise peamiseks põhjustajaks. [...] Kui siseministeeriumi väed, poolsõjaväeline politsei ja luureteenistused haaratakse kaasa riiklikku poliitilisse võitlusse, satuvad demokraatliku tsiviil-kontrolli edendamise püüdlused sageli ohtu.

ÜRO inimarenguaruanne, 2002 (lk 87 ja 92)

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Sisejulgeoleku ja avaliku korra tagamisele suunatud õigusaktid

- Pidage meeles, et julgeolek ja avalik kord on rahva jaoks ning pole mõeldud kasutamiseks argumendi või vahendina rahva represseerimisel või parteipoliitilistel motiividel. Tagage, et politsei repressiivne kasutamine ja ülemäärane sõjaväestamine oleksid välistatud.
- Muutke täidesaatev võim vastutavaks parlamendi ees ja seadke ta volitustele kindlad seaduslikud piirid.
- Kandke hoolt selle eest, et julgeolekusektorile rakendataks ülemäärase võimu kuritarvitamise või jõu kasutamise korral vastavalt kas haldus- või kohtulikke sanktsioone.
- Analüüsige demokraatiat kaitsva seaduse kohaldatavust ja asjakohasust.

Parlamentaarne järelevalve

- Kandke hoolt selle eest, et parlament arutaks regulaarselt sisejulgeoleku ja avaliku korra küsimusi ning kontrolliks vastavate õigusaktide asjakohasust.





- Kandke hoolt selle eest, et pädev(ad) parlamendikomisjon(id) kasutaks(id) kõiki tema/nende käsutuses olevaid vahendeid ja ressursse vastava teabe hankimiseks ja rakendaks(id) võimalikult tõhusat järelevalvet sisejulgeoleku ja avaliku korra üle. Vajaduse korral astuge samme vahendite ja ressursside, sealhulgas kõnealus(t)e komisjoni(de) käsutuses oleva ekspertteabe suurendamiseks.
- Võimalusel ja vajadusel soodustage avalikke istungeid sel teemal.
- Algate dialoogi – ametlik või eraviisiline – VVOdega, milles käsitletak sisejulgeoleku ja avaliku korra küsimusi ja sellega seoses võetud meetmete mõju kodanike inimõiguste ja põhivabaduste rakendamisele.

20. peatükk

Terrorism

„Terrorism on üks ohtusid, mille vastu riigid peavad oma kodanikke kaitsma. See pole mitte üksnes õigus, vaid ka kohustus. Ühtlasi peavad riigid hoolega jälgima, et terrorismivastased meetmed ei muutuks meetmeteks, millega varjatakse või õigustatakse inimõiguste rikkumisi.

Riiklikult valitseb oht, et julgeolekut taotledes toome ohvriks tähtsaimad vabadused, nõrgestades oma ühist julgeolekut, selle asemel, et seda tugevdada, ning seega õhnestades demokraatlikku valitsemist seestpoolt.”

ÜRO peasekretär Kofi Annan 21. novembril 2001.

Terrorism on üks suurimaid ohte nii riiklikule ning piirkondlikule kui ka rahvusvahelisele julgeolekule. Terrorismivastased meetmed on keerukad, eriti kuna terrorism on sageli seotud organiseeritud kuritegevusega. Meetmed ulatuvad politseitööst ja piirivalvest salaluure, finantsi, kriminaalõiguse ja infotehnoloogiani.

Pärast 2001. aasta 11. septembrit pidasid paljud riigid tähtsaks ja vajalikuks tõhustada oma õigusakte ülaltloodud valdkondades. Lisaks on tugevdatud riikidevahelist koostööd, eriti luureandmete jagamise ja infotehnoloogiate alal. Loomulikult ei saa see toimuda ilma, et inimõigused ja kodanikuvabadused teatavasse ohtu ei satuks.

Seoses rahvusvahelise koostööga terrorismivastases võitluses rõhutas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonis nr 1373 (võeti vastu 28. septembril 2001, vt kast nr 44) eelkõige finantsvahendite kontrolli küsimust. Resolutsioonis 1373 toodi välja ühtlasi piirikontrolli, isikutunnistuste ja reisidokumentide kontrolli tähtsust terroristide ja terroristlike rühmituste riigisisese ja piirülese liikumise takistamisel. Samuti sisaldab resolutsioon mitmeid soovitusi selle kohta, kuidas takistada terroristlike rühmituste liikmete värbamist, neile relvade tarnimist ja tundliku teabe edastamist, ning selle kohta, kuidas edendada ennetustegevust, sealhulgas riikidevahelise koostöö kaudu. Resolutsioonis rõhutatakse, et terrorismiaktide rahastamises, planeerimises, ettevalmistamises või täideviimises osalejad tuleb tuua kohtu ette ja et lisaks mis tahes muudele nende vastu võetavatele meetmetele tuleb sellised terroriaktid tunnistada riiklike seaduste ja määrustega tõsisteks kuritegudeks, mida vastavalt karistatakse. Resolutsioon kutsub üles terroriaktide ärahoidmiseks vahetama teavet kooskõlas rahvusvahelise ja riikliku õigusega ning haldus- ja õiguskoostööle. Lisaks asutati resolutsiooniga julgeolekunõukogu komitee, kuhu kuuluvad kõik nõukogu liikmed, mille ülesanne on jälgida resolutsiooni elluviimist sobiva ekspertteabe toel.

Kast nr 44**ÜRO Julgeolekunõukogu reaktsioon 11. septembrile****Julgeolekunõukogu [...]****3. Kutsub kõiki riike üles:**

(a) Leidma viise operatiivteabe vahetamise tõhustamiseks ja kiirendamiseks, eelkõige sellise teabe puhul, mis käsitleb terroristide või terroristlike võrgustike tegevust või liikumist, võltsitud või järeletehtud reisidokumente, relvade, lõhkematerjalide või tundliku teabe ringlust, terroristlike rühmituste kasutatavat sidetehnikat ja terroristlike rühmituste valduses olevatest massihävitusrelvadest tulenevat ohtu.

(b) Vahetama teavet kooskõlas rahvusvahelise ja riikliku õigusega ning tegema haldus- ja õiguskooostööd, et ära hoida terroriakte.

(c) Tegema koostööd, eriti kahe- ja mitmepoolsete kokkulepete ja lepingute kaudu, et hoida ära ja takistada terrorirünnakuid ning võtta meetmeid terroriaktide toimepanijate vastu.

(d) Ühinema niipea kui võimalik asjakohaste terrorismi käsitlevate rahvusvaheliste konventsioonide ja protokollidega, sealhulgas terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelise konventsiooniga 1999. aasta 9. detsembrist.

(e) Tõhustama koostööd ja kohaldama täielikult asjakohaseid terrorismi käsitlevaid rahvusvahelisi konventsioone ja protokolle ning ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioone 1269 (1999) ja 1368 (2001).

(f) Võtma kooskõlas riikliku ja rahvusvahelise õiguse sätetega, sh rahvusvaheliste inimõigustealaste eeskirjadega, asjakohaseid meetmeid enne pagulasseisundi andmist, et veenduda selles, et varjupaigataotleja ei ole kavanud terroriakte, nende toimepanekule kaasa aidanud või neis osalenud.

(g) Veenduge rahvusvahelise õiguse kohaselt, et terroriaktide toimepanijad, korraldajad või neile kaasaaitajad ei kuritarvita pagulasseisundit ning et poliitilisi põhjendusi ei tunnistataks põhjuseks, mille alusel keelduda terrorismis kahtlustatavate isikute väljaandmisest. [...]

Allikas: ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 1373 S/RES/1373, 28. september 2001 <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon, mille võttis vastu ÜRO Peaassamblee 9. detsembril 1999, nõuab kõigilt ühinenud riikidelt terroristli-

ku tegevuse rahastamisega seotud isikute väljaandmist ja kahtlaste finantstehingute uurimiseks meetmete võtmist. 2. aprilli 2002 seisuga oli konventsioonile alla kirjutanud 132 riiki ning 26 riiki olid ratifitseerimisprotsessi läbi teinud ja konventsiooniga ühinenud. Konventsioon jõustus 2002. aastal.

9/11 mõju

On oluline, et parlamendiliikmed jälgiksid, et valitsusel oleks tasakaalustatud suhtumine terroristlikesse rünnakutesse, mis kaitseks nii julgeolekut kui ka inimõigusi. Parlamendiliikmete seisukohast on terrorismiga seotud teemad seadusandlus, uus igakülgne lähenemine julgeolekule ja terrorismivastastele meetmetele ning tasakaalu leidmine julgeoleku ja vabaduste vahel, mis tagaks asjakohase rahvusvaheliste humanitaar- ja inimõiguste täieliku järgimise.

Terrorismi õiguslik määratlus

Tänapäevani pole koostatud rahvusvaheliselt aktsepteeritavat määratlust terrorismile. Kuni rahvusvaheline kogukond pole ühtse määratluse osas üksmeelele jõudnud, defineeritakse terrorismi endiselt selle järgi, mida ta pole. Rahvusvahelise õiguse seisukohast on rahva vabadus- ja iseseisvusvõitlus välisokupatsiooni vastu seaduslik õigus ja see eesmärk iseenesest ei kujuta endast terrorismiakti. Lisaks on rahvusvaheline kogukond, sealhulgas IPU, korduvalt rõhutanud, et terrorismi ei saa omistada mis tahes religioonile, rahvusele või tsivilisatsioonile ning seda nende nimel õigustada. Veel üks viis terrorismi määratlemiseks on seni olnud terroriaktidele iseloomulike rünnakute kirjeldamine, mida rahvusvaheline kogukond tavapäraselt hukka mõistab: valimatud vägivaldsed rünnakud, eriti süütute tsiviilisikute vastu, või mis tahes valimatu vägivald, mida sooritavad piirkondlikud rühmitused või salaagendid.

Terroristlikke rünnakuid iseloomustab valimatu vägivald tsiviilisikute vastu, hoolimatus humanistlike väärtuste suhtes ja äärmuslik huvitatus üldsuse tähelepanust. Tavapärasteks meetoditeks on transpordivahendite kaaperdamine, autopommid, suitsiidipommitamised, atentaadid ja massimõrvad. Kestev terrorikampaania nõuab rahalist abi, pidevat relvade ja laskemoonaga varustamist ning tihti rahvusvahelise organiseeritud võrgustiku toetust. Sageli pakub terroristidele abi ja peidupaika kolmas riik. Alljärgnevas kastis nr 45 loetletakse mõningaid olulisi aspekte tasakaalustatud suhtumises terrorismi, rõhutades nii vajadust kaitsta seadusjärgset protestimisõigust kui ka vajadust terrorismivastaste meetmete järele. Punkt 37 kastis osutab vajadusele, et terrorismivastased meetmed poleks suunatud üksnes terrorismi vastu võitlemisele, vaid ka ühiskondliku, poliitilise ja majandusliku arengu toetamisele nendes riikides, mis on terroristide uue põlvkonna kasvulavaks.

Kast nr 45**Võitlus terrorismi vastu**

34. [...] Konverents tuletab meelde, et rahvuslik vabadusvõitlus ja võitlus välisokupatsiooni vastu iseseisvuse nimel on rahvusvaheliste resolutsioonidega sätestatud seaduslik õigus ja et see eesmärk ei kujuta endast terroristlikku akti. Konverents rõhutab samas, et ükski võitlus ei õigusta valimatuid vägivallaakte, eriti neid, mis puudutavad süütuid tsiviilisikuid, või mis tahes kujul organiseeritud riiklikku terrorismi.

37. Konverents soovib tungivalt rõhutada, et terrorismivastaseid julgeoleku-meetmeid peaksid toetama majandusliku ja ühiskondliku arengu ning esindusdemokraatia tugevdamisele suunatud struktuursed meetmed.

Allikas: IPU kolmanda konverentsi (Vahemere piirkonna julgeolek ja koostöö) lõppdokument, Valetta, Malta, november 1995.

Mitmesugustes terrorismivastastes seadustes, näiteks Austrias (kriminaalkodeksi artikli 278b lõigu kavand), Saksamaal (kriminaalkodeksi artikkel 129a) ja Kanadas (seaduseelnõu C-36), tuuakse välja järgmised aspektid.

- Piiratud nimekiri terroristlikust tegevusest, st tegu, tegematajätmine või ähvardamine, mis kujutab endast õigusrikkumist, nt mõrv, pantvangide võtmine, õhusõiduki õigusvastane hõivamine, terroristlik pommirünnak või terroristliku tegevuse rahastamine; enamikul juhtudel viitab nimekiri tegevusele, mis on keelatud juba olemasolevate seadustega (Saksamaa, Austria ja Kanada terrorismivastased seadused).
- Terroristliku organisatsiooni juhtimine või toetamine (rahaliselt või muul viisil) on samuti seadusega keelatud (Saksamaa, Kanada ja Austria).
- Terroristliku tegevuse põhjus, mis võib olla poliitiline, ideoloogiline või usuline (Kanada).
- Terroristliku tegevuse eesmärk, mis võib seisneda üldsuse hirmutamises või ähvardamises või üldsuse või valitsuse sundimises teatud viisil käituma või teatud tegevusest hoiduma (Kanada).
- Terroristliku tegevuse otsene eesmärk, milleks on vägivaldsel teel inimeste tapmine või vigastamine, elu ohustamine, elutähtsate avalikele või eraõiguslikele teenistustele või süsteemidele kahju tekitamine või nende töö segamine (Kanada).

- Nende tegevuste väljaarvamine, mis on suunatud demokraatia ja õigusriigi kehtestamisele või taastamisele ning humanitaarõiguste kaitsele (Austria). See seadusesäte kaitseb kriminaliseerimise eest seadusjärgseid protestiavaldusi ja taotlusi.

Terrorismivastaste õigusaktide loetletud aspektide ühisnimetaja on see, et terrorismiga kaasneb vägivald ja isikute või asutuste kahjustamine. Lisaks esitavad seadused piiratud nimekirja sellest, mida loetakse terrorismiaktideks. Õigusrikkumiseks ei loeta üksnes selliste terroriaktide sooritamist, vaid ka seotust terroristliku rühmitusega (liikme, toetaja või juhina).

Parlamentaarse järelevalve seisukohast on ülimalt oluline tagada, et uutes terrorismivastastes seadustes kasutataks asjakohast terrorismitõlgendust. Ühelt poolt ei tohiks lähenemisviis olla liiga kitsas, kuna see võib välistada terroristlike rühmituste võimalikud aktid. Samas ei tohiks terrorismi määratlus olla nii lai, et tekitaks seadusjärgsete ja õigustatud demokraatlike protestide kriminaliseerimisohtu. Esimesena tekib siinkohal küsimus, millisel määral on vägivald demokraatlikus ühiskonnas õigustatud. Eri maade seadusandjad vastavad sellele küsimusele erinevalt, sest igas ühiskonnas on aja jooksul kujunenud oma ettekujutus vägivalla seaduslikkusest. Seda küsimust arutades tuleks silmas pidada vägivalla eesmärkide seaduslikkust. Kui vägivald on õigustatud, siis peab see olema proportsionaalses suhtes ohu tõsidusega ja oma eesmärkidega.

Teine küsimus seisneb selles, et terrorismivastased meetmed peaksid olema proportsionaalses suhtes terrorismiohu endaga. Tuleks meeles pidada, et terrorismivastaste seaduste otstarve on aidata politseil ja teistel julgeolekuteenistustel terroristide vastu tõhusalt võidelda. Need seadused pole mõeldud ja neid ei tohiks kasutada tõelise sõna- ja kogunemisvabaduse piiramiseks, samuti ei tohiks nad kaasa tuua seadusliku poliitilise opositsiooni või muutuste tõkestamist.

Kolm terrorismivastast lähenemist

Julgeolekuteenistused võivad reageerida kolmel viisil kaitsmaks ühiskonda ja riigiasutusi terroristlike rünnakute vastu:

- **Terrorismivastased meetmed** (ingl k *anti-terrorist measures*), mis on suunatud inimeste, avaliku elu, hoonete ja infrastruktuuri vähem haavatavaks muutmisele.
- **Terrorismivastased meetmed** (ingl k *counter-terrorist measures*), mis on suunatud terroristide rünnakute ennetamisele nende kindlakstegemise ja peatamise teel.

- **Kriisijuhtimine**, mis on suunatud olukorra (katastroofi, hädalukorra) lahendamisele ja stabiliseerimisele pärast terroristlikku rünnakut.

Analüüs näitab, et enamik terrorismivastaseid tegevusi on seotud: (1) riiklike õigusaktide, koordineerituse, vahendite eraldamisega, (2) sisejulgeolekuga, (3) muulastega, (4) reisi- ja piirikontrolliga, (5) rahandusega, (6) rahvusvahelise koostöö, (7) tuuma-, bioloogiliste ja keemiarelvade ohuga. Seda mittetäielikku nimekirja võiks pidada võimalike terrorismivastaste meetmete kataloogiks.

Riiklikud õigusaktid, koordineerimine ja eelarve

- Spetsiaalsete terrorismivastaste seaduste vastuvõtmine või olemasolevate õigusaktide muutmine.
- Lisavahendite eraldamine meetmetele ja organisatsioonidele (politsei, piirikontroll, riiklikud lennuliinid, riiklikud tervishoiuasutused, postiamet, sõjavägi).
- Riiklike julgeolekuteenistuste teabevahetus.
- Pikaajalised personali- ja koordineerimiskeskused, kes vastutavad julgeolekuteenistuste eri poliitikate kooskõlastamise ja koordineerimise eest (politsei, sõjavägi, luureteenistused, piirivalve) kohalikul ja föderaalsel/riiklikul tasandil.
- Luure- ja õiguskaitsetöötajatele tolli- ja maksuametis isikuandmete juurdepääsu tagamine.

Sisejulgeolek

- Interneti-, telefoni- ja faksiside jälgimine (asjakohast järelevalveasutust, näiteks kohut, teavitamata).
- Selle nõudmine, et telekommunikatsiooni teenusepakkujad säilitaksid klientide sideandmeid (näiteks ühe aasta jooksul), võimaldades õiguskaitseasutuste juurdepääsu telekommunikatsiooniandmetele.
- Isikute kohta elektrooniliste andmete hankimine pankadelt, Interneti teenusepakkujatelt ja krediidibüroodelt kahtluseluseid isikuid teavitamata.
- Tõhusama elektroonilise otsingu kasutuselevõtmine mitmete andmebaaside ja tsiviilteabe ühendamise teel.
- Politseivälistele ametnikele politsei andmetöötlussüsteemides asuvate isikutoimikute juurdepääsu võimaldamine.
- Isikute pikema aja vältel kinnipidamine lisateabe hankimise eesmärgil.
- Riiklike jälgimissüsteemide loomine, sealhulgas ID-kaartide kasutuselevõtt.

Muulased (sisserändajad, varjupaigataotlejad ja välismaalased)

- Anda julgeolekuteenistustele juurdepääs välismaalasi/muulasi puudutavatele andmebaasidele.
- Konkreetsesse rahvusesse kuuluvatele isikutele keskendumine (rassiline profileerimine).
- Mitte lubada kohtulikku läbivaatamist, kui varjupaigataotlejat kahtlustatakse terroristlikus tegevuses osalemises.
- Võimaldada varjupaigataotluse tagasilükkamist, kui vastav võimuorgan (minister) kinnitab, et isik ohustab riigi julgeolekut.
- Sisserände- ja varjupaigajuhtumite käigus võetud sõrmejälgede säilitamine (kuni kümne aasta jooksul).
- Nende isikute kinnipidamine, kes kujutavad endast terrorismiohtu, kuid keda pole võimalik riigist välja saata.
- Tugevdada isikukontrolli viisamenetlusega seoses, viisa- ja varjupaigataotlejate poliitilise tausta rangem kontroll.

Reisi- ja piirikontroll

- Rangem piirikontroll.
- Tsiviillennukimeeskondade relvastamine.
- Piloodikabiinide varustamine kuulikindlate ustega.
- Seada lennujaamades sisse pagasi 100%-line läbivalgustamine.
- Biomeetriliste andmete lisamine ID-kaartidele/passidele.
- Seada ohustatumates sissepääsupunktides (sadamad, tunnelid, lennujaamad) sisse sagedasem ja põhjalikum läbivaatus.

Profileerimine sissepääsupunktides.

Rahandus

- Finantstehingute jälgimine.
- Pankade ja krediitiasutuste rangem kontroll rahapesu ja pettuste vältimiseks, terroristliku tegevusega seotuses kahtlustatavate pangaarvete külmutamine.
- Nõue, et pangad loovutaksid teavet kõigi arvete ja väärtpaberite kohta keskandmebaasidele (pangaarvete teabevahetus); seejuures loetakse kuriteoks

seda, kui pank ei teata rahaülekandest, mis pangale teadaolevalt või kahtlustuste kohaselt on seotud terrorismiga.

- Finantsluureüksuste asutamine või nende tõhususe suurendamine (rahandusministeeriumi juures).

Rahvusvaheline koostöö

- Tihedam rahvusvaheline koostöö, näiteks Euroopa ühtne arreteerimisorder või kiirkorras väljaandmine.
- Terrorismivastaste rahvusvaheliste lepete liitmine riiklike õigusaktidega.
- Vägede saatmine Afganistani rahvusvaheliste julgeoleku abijõudude (ISAF) koosseisu.
- ÜRO terrorismivastastele konventsioonidele allakirjutamine ja nende ratifitseerimine.
- Rahvusvaheline teabevahetus kolleegidest julgeolekuteenistuste vahel.
- Terrorismi algpõhjustega tegelemine, st arenguabi andmine terroristide varjupaikade või kasvulavadega riikides.

Tuuma-, bioloogiliste ja keemiarelvade oht

- Tuuma-, bioloogilise, keemia- ja radioloogilise sõja keskuste asutamine või nende tõhususe suurendamine; sellealase käimasoleva tegevuse koordineerimine, mitmesuguste vaktsiinide tootmine/varumine (näiteks rõugevaktsiin).
- Tervishoiuasutuste valmisoleku parandamine, piisava ravimivaru tagamine.
- Tuumajaamade kaitse tugevdamine (näiteks radarite paigaldamine madalal lendavate väikelenukite avastamiseks).

Inimõiguste ja julgeoleku vaheline tasakaal

Eri maades kehtestatud meetmed pole ajutised abinõud, vaid jäävad tõenäoliselt jõusse pikaks ajaks. Seetõttu pole terrorismivastased meetmed erakorralised abinõud, vaid osa ühiskonna normaalsest elust. See on eriti tähtis siis, kui meetmed mõjutavad kodanikuõigusi, näiteks sõna- ja kogunemisvabadust ja õigust privaatsusele. Arvestades terrorismivastaste meetmete püsivat iseloomu, ei ole hädaolukorra või erakorraliste asjaolude väljakuulutamise selleks sobiv, kuna need meetmed on pikaajalise suunitlusega.

Lisaks ähmastavad terrorismivastased meetmed õiguskaitse ja luure tavapärase tööjaotust. Õiguskaitseorganitel, nagu politsei, ja luureteenistustel on eri ülesanded.

Luureteenistused koguvad asjakohast teavet potentsiaalsete ohtude kohta, samas kui politsei ülesandeks on avaliku korra säilitamine. Tavapäraselt ei tegele luureteenistused kahtluseluste kinnipidamise või arreteerimisega ning politsei ei tegele nn ennetava luuretööga enne, kui tal on veenvaid tõendeid kuriteo kohta. Demokraatliku riigivalitsemise seisukohast ei tohiks luureteenistused tegeleda oma riigi kodanike n-ö spioneerimisega. Selline tööjaotus muutub üha keerukamaks ka seepärast, et vajadus eri maades terrorismiga võidelda vähendab piiranguid (välis)luuremeetodite kasutamiseks riikliku kriminaaluurimise toetamisel.

Kolmas probleem seisneb selles, et julgeolekuteenistustel lubatakse üha rohkem hoida kodanikke järelevalve all, ilma sellest järelevalveasutusi, näiteks kohtuid, teavitamata. See võib endast kujutada ohtlikku kodanikuõiguste rikkumist. Kodanikel, ombudsmanidel ja VVOdel on keerulisem valitsust ja valitsusasutusi nende tegevuse eest vastutusele võtta, sest nad ei pruugi luuretegevusest teadlikud olla.

Neljandaks, terrorismivastaste meetmete tõenäoliseks sihtmärgiks võivad kujuneda sisserändajad, varjupaigataotlejad ja välismaalased. On oht, et need meetmed võivad suurendada pingeid ühiskonna etniliste rühmade vahel ja ühtlasi õõnestada õiguseeskirju, mille järgi peaks kõiki võrdselt koheldama.

Kuigi kõik need meetmed võivad tõhusaks terrorismivastaseks võitluseks vajalikud olla, peaks parlament tagama, et need oleks kooskõlas rahvusvahelise humanitaarõiguse ja inimõiguste seaduste ning põhimõtetega. Teisisõnu, täieliku julgeoleku poole püüdlemine pole mitte üksnes ebarealistlik, vaid võib isegi ohustada riigi rahvusvaheliste ja riiklike kohustuste täitmist. Oht on seda suurem, kuna see kaasneb sageli absoluutse võimuga, mis on vastuolus demokraatia põhimõttega. Seetõttu piiravad kõik õigussüsteemid täidesaatvale võimule antud erivolitusi. Käimasoleva terrorismivastase võitluse kontekstis võib vabaduse ja julgeoleku vaheline pinge parlamente tõsise fakti ette seada. Siiski on vältimatult vajalik, et vabaduse ja julgeoleku tasakaalustamine poleks täidesaatva võimu ainuvastutus ja et parlament kui rahva õiguste esindaja ja kaitsja rakendaks selles osas hoolikat järelevalvet.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Võitlus terrorismi vastu

- Järgige laiahaardelist lähenemist terrorismivastasele võitlusele, keskendudes mitte üksnes kaitsele ja julgeolekule vaid käsitledes ka selle algpõhjuseid, näiteks sisekonflikte jne. Pidage meeles, et piirkondlike konfliktide lahendamine rahulike meetmete teel ja kultuuridevahelise dialoogi ning mõistmise edendamine on terrorismi ärahoidmisel olulise tähtsusega.
- Paljude piirkondlike konfliktide juured peituvad mitmetes enamuse ja vähemuse vahelistes tüldes, mis on ajendatud etnilistest või usulistest erinevustest. Selliste tülide korral võidakse relvajõude kasutada, kuid samas ka kuritarvitada. Vähemusi esindavad parlamendiliikmed tuleks kaasata riigikaitse-, luure- ja õiguskomisjonidesse. Parlamendid peaksid vähemuste kaitseks moodustama erikomisjonid ja -tribunalid.
- Kandke hoolt selle eest, et teie riik ühineks vastavate rahvusvaheliste terrorismivastaste konventsioonide ja protokollidega, sealhulgas terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelise konventsiooniga 9. detsembrist 1999. Vajaduse korral astuge samme nende vahendite ratifitseerimiseks või nendega liitumiseks ja vastavate õigusaktide ja poliitika vastuvõtmiseks.
- Jälgige hooliga tegevust, mis on suunatud ÜRO Peaassamblee tuumaterroorsmi tõkestamise konventsiooni ja terrorismi tõkestamise laiaulatusliku konventsiooni vastuvõtmisele.
- Tegutsege õiguslike meetmete võtmise suunas, mis võimaldaks kompensatsioone terrorismiohvritele ning oleks riikliku solidaarsuse väljenduseks.
- Tagage, et terrorismivastased õigusaktid järgiksid asjakohast tasakaalu julgeolekunõuete ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste säilitamise vahel; kontrollige mainitud õigusaktide võimalikku mõju igal sellega seotud alal ja nende võimaliku kohaldamise kulusid.

Ühtlasi vt soovitusi vastavates kastides 18. peatükis eriolukordade kohta ja 19. peatükis sisejulgeoleku ja avaliku korra säilitamise kohta.

21. peatükk

Julgeoleku- ja infotehnoloogiad: uued vahendid ja probleemid

Mitmesuguste uute infotehnoloogiate kasutuselevõtmine on julgeoleku kaitset toetanud, kuid samas tekitanud uusi ja tõsiseid ohte. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 1373 (2001, vt kast nr 44) – millele eelmises peatükis juba viidati – annab selget tunnistust sellest, et rahvusvaheline kogukond on teadlik infotehnoloogiate kahesuunalisest kasutamisevõimalusest seoses rahvusvahelise terrorismi ja ohtudega, mida see kujutab julgeolekule ja rahvusvahelisele rahule.

Viimaste aastakümnete jooksul on mitmesugused rahvusvahelised organisatsioonid tegelenud meetmetega, mis peaksid tõkestama infotehnoloogiate ärakasutamist kuritegevuses ja rahvusvahelist julgeolekut ohustavas tegevuses, ning ühtlasi juhenditega takistamaks riikidel neid tehnoloogiaid kasutamast inimõigusi ja vabadusi ohustaval viisil.

Järgnev võib pakkuda huvi parlamendiliikmetele nimetatud probleemide lahendamiseks mõeldud õigusaktide väljatöötamisel.

Küberkuritegevus

Interneti-kuriteo määratlust töötatakse alles välja, kuid see termin viitab hulgale infotehnoloogiaga seotud kuritegudele ja kuritarvitustele, mis suurel osal juhtumitest puudutavad häkkereid ja arvutiviiruseid. Kuigi viimaste aastatega on huvi selle teema vastu plahvatuslikult kasvanud, pole arvutikuritegevuse probleem midagi uut ja sellesse kategooriasse kuuluvaid juhtumeid tuli ette juba arvutite kasutamise algusaastatel. Praegu on võimalikel ründajatel hoopis laiem tööpõld, mis on suuresti tingitud Interneti populaarsusest. Interneti ja omakorda ülemaailmse arvutivõrgu pakutavad arvukad eelised on toonud kaasa nende üleüldise avaliku kasutuselevõtu. Samaaegselt aga on üha laiem kasutamine ärritanud huvi kaasnivate probleemide vastu ja näib, et ei möödu päevagi, mil ei teatataks mingist küberkuritegevuse juhtumist.

23. novembril 2001 võttis Euroopa Nõukogu vastu küberkuritegevuse konventsiooni, mis on praegu ratifitseerimiseks avatud ja jõustub pärast seda, kui selle ratifitseerivad viis riiki, sealhulgas vähemalt kolm Euroopa Nõukogu liikmesriiki (2002. aasta maiks oli konventsioonile alla kirjutanud juba 29 Euroopa Nõukogu liikmesriiki ja neli

teist riiki). Konventsiooni eesmärk on, et tunnustataks vajadust ühtse kriminaalpoliitika järele, mis kaitseks kodanikke, muu hulgas vastavate õigusaktide kehtestamise ja rahvusvahelise koostöö edendamise kaudu.

Infosüsteemide turvalisus

Mis tahes valdkonna ja võimaliku otstarbega infosüsteemide kasutamise plahvatusliku kasvu tõttu hakkasid rahvusvahelised organisatsioonid muret tundma sellega kaasnevate ohtude pärast. Lõpuks avaldas Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) nõukogu 1992. aasta novembris üksikasjalikud suunised infosüsteemide turvalisuse kohta, mis on mõeldud:

- tõstma teadlikkust infosüsteemide ähvardavatest ohtudest ja olemasolevatest turvameetmetest nende ohtude neutraliseerimiseks;
- looma üldist raamistikku, et aidata avaliku ja erasektori vastutavatel isikutel infosüsteemide turvamiseks välja töötada ja rakendada sidusaid meetmeid, tavasid ja menetlusi;
- edendama avaliku ja erasektori koostööd selliste meetmete, tavade ja menetluste väljatöötamisel ja rakendamisel;
- tõstma usaldust infosüsteemide ning nende loomis- ja kasutamiskiiside vastu [...];
- edendama rahvusvahelist koostööd infosüsteemide turvalisuse saavutamisel.

Suuniseid vastu võttes teatas OECD nõukogu, et need ei mõjuta riikide valitsuste suveräänseid õigusi julgeoleku ja avaliku korra osas, mis alati alluvad riikliku õiguse nõuetele.

Isikuandmete elektroonilised failid

1990. aasta detsembris võttis ÜRO Peaassamblee vastu isikuandmete elektrooniliste failide reguleerimise suunised. Mõne aasta eest, septembris 1980, võttis OECD vastu soovitusel privaatsuse kaitse ja isikuandmete piiriülese leviku reguleerimise suunised. Samuti võttis Euroopa Nõukogu 1981. aastal vastu **isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni**. Vt kast nr 46.

Kast nr 46**Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon (ETS nr 108)**

„See konventsioon on esimene siduv rahvusvaheline dokument isikute kaitseks kuritarvitamise vastu, mis võib kaasneda isikuandmete kogumise ja töötlusega, ning mille eesmärk on samas ka reguleerida isikuandmete piiri-ülest levikut. Lisaks isikuandmete kogumise ja töötluse alaste tagatiste andmisele, kuulutab konventsioon õigusvastaseks tundlike andmete töötluse, mis puudutavad isikute rassi, poliitilisi vaateid, tervist, seksuaalelu, kriminaalselt minevikku jne, kohaste õiguslike turvameetmete puudumisel. Ühtlasi kaitseb konventsioon isiku õigust teada seda, et tema kohta salvestatakse teavet, ja lasta seda vajaduse korral parandada. Konventsiooniga sätestatud õiguste piiramine on võimalik üksnes siis, kui tegemist on ülekaalukate huvidega (nt riigi julgeolek, riigikaitse jne). Lisaks sätestatakse konventsiooniga teatavad piirangud isikuandmete piiriülese edastamise osas riikidele, kus ei ole õiguslikult tagatud samaväärset kaitset.”

Allikas: Euroopa Nõukogu veebileht <http://conventions.coe.int>

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Infotehnoloogiaid käsitlevad õigusaktid

- Veenduge, et oleks olemas infotehnoloogiaid ja küberkuritegevust käsitlevad õigusaktid, ning kuna need tehnoloogiad arenevad väga kiiresti, veenduge samuti, et kõnealuseid õigusakte vaadataks regulaarselt läbi ja ajakohastataks.
- Veenduge, et teie riik oleks liitunud vastavate rahvusvaheliste ja piirkondlike konventsioonidega ja kohandaks vastavalt oma riiklike õigusakte ja poliitikat.
- Kandke hoolt selle eest, et infotehnoloogiate kasutamist ja küberkuritegevust käsitlevate riiklike õigusaktide ja poliitika arendamise ning elluviimise käigus pöörataks erilist tähelepanu inimõiguste ja põhivabaduste kaitsele.





- Vajadusel võtke puuduste kõrvaldamiseks meetmeid, sh parlamendi küsimuste kaudu valitsusele, istungitaotluse või eraliikme seaduseelnõu nõudmise kaudu.

Parlamendi vahendid ja ressursid

- Veenduge, et mõne parlamendikomisjoni või allkomisjoni alaliseks ülesandeks oleks jälgida infotehnoloogiate ja nende rakendamisega seotud arenguid ja küsimusi.
- Vajadusel astuge samme sellise komisjoni või allkomisjoni moodustamiseks või vastavate kohustuste liitmiseks olemasoleva alalise komisjoni mandaadile.
- Tehke kindlaks, kas pädeva parlamendiorgani käsutuses on tema ülesannete täitmiseks parimad võimalikud ressursid ja asjatundjad.

Vajadusel kaaluge mitteformaalse parlamendi ettevalmistava kogu moodustamist, kes sellealaseid arenguid jälgiks ning arutlusi ja meetmete võtmist algataks. Selline kogu peaks olema parteideülene ja vajadusel kahekojaline.

22. peatükk

Rahvusvahelised rahumissioonid

Tänapäevases rahvusvahelises kontekstis tehakse üha suuremaid pingutusi konfliktide lahendamiseks ÜRO harta VI peatükis (vaidluste rahumeelse lahendamise kohta) või VII peatükis (meetmete kohta rahu ohustamise ja rikkumise ning agressiooni korral) toodud vahenditega. Nende sätete põhjal on ÜRO töötanud välja terve rea mõisteid ja operatsioone (määratlusi vt kast nr 47) ning menetlusi nende missioonide organiseerimiseks ja läbiviimiseks (vt kast nr 48 ÜRO rahuorbitamisoperatsioonide üksikasjalikust protsessist ja kast nr 50 ÜRO rahuvalvajate väljaõppest). Arvestades rahvusvahelist julgeolekut ohustavaid arenguid, võidakse riike kutsuda sellistes missioonides osalema.

Panustamine välismaal toimuvatesse rahumissioonidesse

Rahuvalve-, rahujõustamis- või rahuorbitamisoperatsioonid sõltuvad liikmesriikide osalemisest julgeolekunõukogu loal. Üha suuremal määral saadavad riigid oma vägesid välismaal toimuvatele operatsioonidele, mille eesmärgiks on taastada rahu ja julgeolek ebastabiilsetes piirkondades. Tähis on märkida, et iga missioonile saatmine peab toimuma kooskõlas rahvusvaheliste eeskirjade ja põhimõtetega. Tähtsamad on ära toodud 5. peatükis „Riiklik julgeolekupoliitika ja rahvusvahelised määrused“.

Hea riigivalitsemise seisukohast on asjakohane ja soovitatav, et parlamendi ja valitsuse vahelise võimude lahususe süsteemi raames oleks parlamendil võimalus osaleda selliste otsuste langetamises, mis puudutavad vägede välismissioonidele lähetamist.

Kast nr 47

Rahu sobitamine, -valve, jõustamine, tagamine: asjassepuutuvad ÜRO määratlused

Rahusobitamine

Rahusobitamine tähendab diplomaatiliste vahendite kasutamist, veenmaks konflikti osapooli vaenutegevust katkestama ja läbirääkimiste teel oma vaidlusi rahumeelselt lahendama. Nagu ka ennetava tegevuse korral, saab ÜRO teatavat rolli mängida ainult juhul, kui vaidluste osapooled sellega nõustuvad. Seega välistab rahusobitamine ühe osapoole vastu jõu kasutamist, et sundida teda vaenutegevust lõpetama. ➡



Rahuvalve

1948. aastast alates on ÜRO korraldanud 54 rahuvalveoperatsiooni. Neist operatsioonidest 41 on toimunud julgeolekunõukogu otsusega viimase 12 aasta jooksul. Praegu on käimas 15 ÜRO rahuvalveoperatsiooni.

Rahuvalve oli esialgu vahend riikliku konflikti reguleerimiseks ÜRO juhtimisel ja hõlmas paljude riikide sõjaväetöötajate kasutamist, et hoida relvakonflikti kontrolli all ja see lahendada. Tänapäeval kasutatakse rahuvalvet üha enam riikidevaheliste konfliktide ja kodusõdade korral. ÜRO rahuvalvajate – sõjaväetöötajate, tsiviilpolitsei ja paljude teiste tsiviiltöötajate – ülesanded ulatuvad vaenupoolte rahumeelsest lahushoidmisest nende abistamiseni rahumeelsel koostööl.

See tähendab rahulepete rakendamise toetust, relvarahu valvamist, puhvervööndite loomist ja, üha suuremal määral valitsustega koos tegutsevate poliitiliste institutsioonide, valitsusväliste organisatsioonide ja kohalike kodanikerühmituste loomist, mis pakuksid abi hädaolukordades, demobiliseerisid endisi võitlejaid ja reintegreerisid neid ühiskonda, eemaldaksid miine, organiseerisid ja viisid läbi valimisi ja edendaksid jätkusuutlikku arengut. Liikmesriigid pakuvad vabatahtlikult vägesid ja varustust – sest ÜROl pole oma relvajõude – või tsiviilpolitsei töötajaid. Valimisvaatlejad, inimõiguste jälgijad ja teised tsiviilisikud töötavad sageli koos mundrikandjatest töötajatega. Rahuvalvajate tõhusaim n-ö relv on erapooletus, millega nad oma volitust täidavad. Rahuvalve on aga ohtlik tegevus – 1948. aastast saadik on rohkem kui 1650 sõjaväelastest ja tsiviilisikutest ÜRO rahuvalvajad oma kohustuste täitmisel hukkunud.

Rahu jõustamine: kas jõustamine on sama mis rahuvalve?

Jõustamistegevuse korral annab julgeolekunõukogu liikmesriikidele volitused sätestatud eesmärgi saavutamise huvides kõiki vajalikke meetmeid rakendada. Osapoolte nõusolek ei ole sel puhul tingimata vajalik. Jõustamistegevust on kasutatud mitmel juhul. Näitena võiks tuua Lahesõja, Somaalia, Rwanda, Haiti, Bosnia-Hertsegoviina, Albaania ja Ida-Timori. Need jõustamisoperatsioonid ei ole ÜRO kontrolli all. Selle asemel juhib neid kas üks riik või riikide rühm, nagu Austraalia Ida-Timoris (1999), NATO Bosnia-Hertsegoviinas (alates 1995) ja Kosovos (1999), kus NATO juhib vägesid ja ÜRO ajutist missiooni.





ÜRO harta sätted rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise kohta on aluseks nii rahuvalve kui ka rahu jõustamise tegevusele.

Rahu tagamine

Rahu tagamine viitab tegevustele, mille eesmärgiks on riikide abistamine rahu ülesehitamisel pärast konflikte. Sellistel operatsioonidel on eriti lai mandaat seoses riigi ülesehitamise ja taastamisülesannetega.

Humanitaarmissioonid

Selliste missioonide eesmärk on anda humanitaarabi kodusõdade, näljahäda ja loodusõnnetuste, nt üleujutuse, põua, tormi või maavärina korral. Paljud osalejad – valitsused, VVOd, ÜRO allorganisatsioonid – soovivad üheskoos reageerida keerukatele hädaolukordadele, kus mõnikord vajatakse sõjavägede logistilist toetust kui ainsat vahendit abiprogrammide rakendamiseks ja tagamiseks.

Allikas: ÜRO veebilehekülg <http://www.un.org>

Võib öelda, et valitsuse ja rahva huvides tuleks parlamenti võimalikult palju kaasata vägede välisriiki lähetamise protsessi, sest parlamendi arutus ja hääletus suurendab missiooni demokraatlikku seaduslikkust ja üldsuse tuge sellele.

Parlamendi osalemine vägede välisriiki lähetamise otsustusprotsessis

Kuigi vägede lähetamine välisriikidesse on üha tähtsam uutele ohtudele reageerimise ja rahvusvaheliste kriiside lahendamise võimaluste seisukohalt, on mõne riigi parlamendi roll rahumissioonide heakskiitmises piiratud ja mõnikord olematu. Seda on võimalik muuta ning tuleks seda teha, vähemalt osaliselt, et tagada julgeolekuküsimuste demokraatlik järelvalve.

Siin võib eristada kolme olukorda ja igaühe puhul saab parlamentide rolli ja vahetut osalust hea riigivalitsemise huvides täiustada.

Parlamendi eelnev või tagantjärele heakskiit (tugev roll)

Kui tarvis on eelnevat (*a priori*) heakskiitu, siis saab relvajõude välisriiki lähetada ainult parlamendi otsusega. Siinkohal tuleb eristada olukorda, kus parlamendil on võim küsimust arutada ja otsusele jõudmiseks hääletada (USA), sellisest olukorrast,

kus on tarvis vastu võtta eraldi seadus, millega sätestatakse missiooni põhjendus ja mandaat (Rootsi). Mõlemad olukorrad jõustavad humanitaarsekkumiste ja rahuvalvemissioonide demokraatlikku seaduslikkust.

Ajastus on kaitseküsimuse puhul olulise tähtsusega ja kuna parlamentaarse menetlus ei ole üldiselt eriti kiire, pole eelneva heakskiidu kriteeriumit alati lihtne täita. Seetõttu osaleb parlament enamikul juhtudel vägede välisriiki lähetamises ainult tagantjärele (*a posteriori*). Näiteks Ameerika Ühendriikide sõjaaja volituste resolutsiooni järgi peaks kongress *a posteriori* heaks kiitma kõik vägede välisoperatsioonid, mis kestavad kauem kui 92 päeva. See puudutab peamiselt juhtumeid, kus väed on kohale saadetud enne, kui parlament jõudis seda heaks kiita. Madalmaades seevastu nõutakse põhiseaduse artikliga 100 parlamendi ja valitsuse varast koostööd relvajõudude välisriikide lähetamise korral, sätestades, et parlament peab saama eelnevalt kogu vajaliku teabe, mis puudutab relvajõudude kogumist või dispositsiooni rahvusvahelise rahu ja korra jõustamiseks või edendamiseks. See nõue hõlmab ka humanitaarabi relvakonfliktide korral.

Parlamendid piiratud, arutleva rolliga vägede välisriiki lähetamise küsimuses (piiratud roll)

Parlamendi roll on piiratud põhiseaduse või muude seadustega. Parlamendil võimaldatakse arutada vägede välisriiki lähetamise konkreetset juhtumit, kuid ta ei saa muuta täidesaatva võimu otsust. Lisaks ei ole ette nähtud, et parlament selles küsimuses hääletab. Sellisel juhul teavitab valitsus parlamenti üksnes tagantjärele. Kuigi parlament ei saa vastava otsuse üle hääletada, suurendab arutus iseenesest vägede välisriiki lähetamise demokraatlikku seaduslikkust.

Sellistel juhtudel, kus parlamendi võim on tugevasti piiratud, pole parlament vägede välismaale lähetamise menetlusega formaalselt seotud. Tavapärane praktika aga võib ette näha, et parlament ja valitsus arutaksid vägede välismaale lähetamist ja mõnes riigis isegi hääletaksid selles küsimuses.

Parlament on otsustamisprotsessist välja jäetud (olematu roll)

See juhtub olukorras, kus parlament ei saa vägede välisriiki lähetamise küsimuses isegi hääletada ning kus tema *a posteriori* heakskiitu pole tarvis. Vägede välisriiki lähetamist vaadeldakse peaaesjalikult välispoliitilise otsusena ja see on eranditult täitesaatva võimu asi. Asjaolu, et parlament ei osale otsustusprotsessis, piirab olulisel määral tema rahuoperatsioonide järelvalvesuutlikkust.

Muud parlamendi käsutuses olevad meetmed

Isegi kui parlament otsustamisprotsessist kõrvale jäetakse või tal on üksnes väga piiratud roll, on tal vähemalt neli võimalust valitsusele kaudse surve avaldamiseks.

- Parlament saab sundida täidesaatvat võimu selgitama talle oma vastutust vägede välismaale lähetamise küsimuses. Kui aga parlament pole täielikult informeeritud valitsuse rahvusvahelistest lepetest, ei saa ta valitsuse otsuseid mõjuvalt vaidlustada.
- Parlament saab täidesaatvale võimule pretensioone esitada eelarveparanduste esitamisel. Ettekavandamata ja ettenägematute rahumissioonide korral peab parlament heaks kiitma lisavahendid, mida esialgses eelarves polnud. Nii saab parlament võimaluse väljendada oma arvamust n-ö rahavõimu abil (nt Prantsusmaal).
- Parlamendi sekkumine pole oluline mitte ainult vägede välismaale lähetamise arutluse ja hääletuse ajal. Rahumissiooni ajal võivad parlamendiliikmed küsimusi esitada või ükskõik millisel küsimuste ja vastuste istungil valitsuselt missiooni osas aru nõuda. Samuti võivad parlamendiliikmed külastada välismaal viibivaid vägesid (vt 17. peatükk).
- Tagantjärele vastutuse seisukohalt võib parlament pärast rahumissiooni lõppemist korraldada parlamendi uurimise või nõuda valitsuselt rahumissioonile hinnangu andmist.

Kast nr 48

ÜRO rahuoperatsiooni korraldamise protsessi üksikasjad

ÜROI pole oma relvajõude. Iga rahuvalveoperatsioon tuleb kavandada uue olukorra nõuetele vastavaks ja iga kord taotleb julgeolekunõukogu uue operatsiooni korraldamist, kuna selle osiste kokkupanekut tuleb alustada tühjalt kohalt. 15-liikmeline julgeolekunõukogu volitab rahuvalveoperatsiooni käivitamise ja määrab selle mandaadi. See otsus nõuab vähemalt üheksahäälset toetust ja sellele võib veto panna nõukogu mis tahes alalise liikme (Hiina, Prantsusmaa, Vene Föderatsioon, Ühendkuningriik, USA) vastuhääl. Peasekretär esitab soovitusi, kuidas operatsioon tuleks käivitada ja täide viia, ja annab aru selle käigust. Rahuvalveoperatsioonide osakond vastutab kogu maailmas toimuvate ÜRO rahuvalveoperatsioonide igapäevase täidesaatva juhtimise, jooksva juhtimise ja logistilise toetuse eest.





Peasekretär valib vägede ülema ja palub liikmesriikidel saata vägesid, tsiviilpolitseijõude või teisi töötajaid. Materjalide, varustuse, transpordivahendite ja logistilise toetuse osas tuleb samuti liikmesriikide või eraettevõtjatega kokkuleppele jõuda. Tsiviilabitöötajate hulka kuuluvad ÜRO oma süsteemi töötajad, liikmesriikide töötajad või konkreetsete ülesannete täitmiseks rahvusvaheliselt või kohapeal värvatud isikud.

Missiooni kohalesaatmise ettevalmistusaeg sõltub peamiselt liikmesriikide tahtest konkreetseks operatsiooniks vägesid lähetada. Missiooni käivitamiseks vajaminev ajahulk oleneb samuti finantsressursside ja strateegilise suutlikkuse õigeaegselt kättesaadavusest. Näiteks 1973. aastal saadeti ÜRO eriolukorra relvajõudude teised üksused(UNEF II) Lähis-Itta 24 tunniga. Mõne keerulisema mandaadi või logistikaga missiooni puhul või juhul, kui rahuvalvaja võivad sattuda tõsisesse ohtu, võib vajalike elementide koondamine ja lähetamine kesta mitmeid kuid.

Allikas: ÜRO veebilehekülg <http://www.un.org>

Kast nr 49

Lahingureeglid rahumissioonidel

Kui parlament lubab vägede lähetamist välismaale, võib ta ühtlast määratleda jõu taseme, mida vägedel lubatakse kasutada, ja selle, millises olukorras seda kasutada – teisisõnu lahingureeglid.

Lahingureeglite (ingl k *rules of engagement*, ROE) all mõistetakse konkreetse operatsiooni kohta kehtivaid jõu kasutamise kokkuleppelisi piire. Need reeglid tuleb kindlaks määrata iga juhtumi jaoks eraldi ja püüda nende puhul võimalikult suurel määral jõu kasutamist piirata, jättes samas sõduritele piisavalt võimalusi enda kaitsmiseks. Enesekaitse põhieeldusest tuleb kinni pidada. Lahingureeglid on nii sõdurite toetuse tagamise tegurid kui ka operatiivsed ja taktikalised parameetrid. Nad vajavad hoolikat kujundamist, et vastata operatiiv- ja poliitilisele olukorrale ja rahvusvahelistele määrustele, nagu ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonid. Lahingureeglid peavad sisaldama kriteeriume, mis määratleksid selgesõnaliselt jõu kasutamise eri tasemed, pakkumaks konflikti maharahustamiseks, ägestamiseks või muul viisil lahendamiseks vajalikku tasakaalu.





Lahingureeglite määratlus reaktsioonitasemete kaupa võimaldab taktikaüksustel rakendada eri tasemel vägivallale vastamiseks vajalikku jõudu, seejuures kaasnevaid kahjusid vähendades. Selles mõttes võivad lahingureglid sätestada järgmised jõu kasutamise tasemed (minimaalsest maksimaalseni):

- üksnes vägede enesekaitseks;
- vägede enesekaitseks ja tsiviilisikute kaitseks;
- vägede enesekaitseks, tsiviilisikute kaitseks ja konkreetsete objektide kaitseks (nt haiglad, sillad jne);
- kõigi vajalike meetmete kasutamine, tagamaks operatsiooni eesmärkide saavutamist.

Samal ajal peaksid lahingureglid viitama relvade liikidele, mida konkreetsetes rahuoperatsioonides on lubatud kasutada. Need võivad sätestada igasuguste relvade puudumise või siis raskerelvastuse, sealhulgas laevad, lennukid ja raketitehnoloogia.

Sõdurite koolitamine rahumissioonideks

Rahuvalveoperatsioonis osalemine on mis tahes sõjalise jõu jaoks keeruline ülesanne ja nõuab lisaks vägede standardsele väljaõppele lisakoolitust ja -juhendamist.

See kehtib operatiivtasandil, kus väed võivad vajada näiteks eriteadmisi demineerimise alal, tsiviilisikutega suhtlemise suutlikkust koos praktilise lepitusoskusega (sammadel juhtudel ühtlasi kohaliku keele tundmist), teadmisi kohalikest kommetest ja tavadest, selget arusaamist inim- ja humanitaarõigusest ja eriti põhjalikke teadmisi konkreetse missiooni lahingureglistest. Viimase punktiga seoses tuleks rõhutada, et jõu kasutamine on rahumissioonidel tavaliselt väga piiratud ja mõnel juhul ei kanna sõjaväelased üldse relvi.

Eriväljaõppe vajadus on oluline ka planeerimistasandil, sest rahumissioonidel kasutatavad väed saadetakse sageli kodust kaugele – paikadesse, mida nad pole kunagi võimaliku tegevuspiirkonnana ette kujutanud. Sellistes oludes muutub vägede transportimine ja varustamine eriti tõsiseks katsumuseks, mida mõned riigid endale rahaliselt võimaldada ei saa.

Viimaks, lisakoolitust ja ettevalmistust nõutakse ka juhtimis- ja logistikatasandil. Kuna paljude riikide väed võivad samas piirkonnas tegutseda keskse juhtimise all, muutub ka tavapärane sirge käsuliin, mis viib kaitseministeeriumi. Eri riikide relvajõudude ja rahvusvaheliste organisatsioonide, näiteks Rahvusvahelise Punase Risti Komitee (ICRC), vaheline koordineerimine on ülitähtis.

ÜRO juhitavate rahuoperatsioonide korral piiravad väejuhatuse tegevusvabadust nii julgeolekunõukogu resolutsioonid kui ka lahingureeglid, ÜRO tegevuseeskirjad ja toimumisjuhend ja kõik ÜRO mitmerahvuseliste vägedega seonduvad haldusküsimused.

Kast nr 50

ÜRO rahuvalvajate väljaõpe

ÜRO sekretariaadi rahuvalveoperatsioonide osakonna juures asutatud väljaõppekeskus pakub liikmesriikidele juhendust, ekspertabi ja teavet rahuvalvajate väljaõppe kohta. Keskus töötab välja koolitusmooduleid ja muid materjale, et levitada teadmisi ja standardseid tegevustavasid, mis on kogutud aastatepikkuse rahuvalvetegevuse käigus. Keskus teeb koostööd paljude riikide sõjaväe staabikolledžitega, riiklike ja piirkondlike õppeasutustega ja rahuvalvemissioonidega. ÜRO on loonud väljaõppe tugirühmi ja koolitajate koolituskursuseid, et abistada liikmesriike rahuvalvajate koolitusprogrammide väljatöötamisel ja elluviimisel. Ühtseid põhistandardeid aitavad luua toimumisjuhend ja mitmesugused käsiraamatud ja juhendid.

Allikas: ÜRO veebileht <http://www.un.org>

Kriteeriumid vägede lähetamiseks humanitaarmissioonidele välisriiki

Parlament ja valitsus peaksid välja töötama vägede välismaale lähetamise kriteeriumid. Selgete kriteeriumide kasutamine suurendab otsustusprotsessi läbipaistvust, mis omakorda võib suurendada üldsuse toetust rahuoperatsioonidele. Asjakohased on kaht liiki kriteeriumid (vt järgmine kast). Esimene grupp puudutab operatsiooni poliitilist konteksti ja tüüpi. Teine kriteeriumide grupp keskendub missioonile endale, selle mandaadile, juhtimisele, kestusele ja vägede liikidele.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Rahumissiooni konteksti ja liigi üldkriteeriumid

- Veenduge, et parlament või tema pädev(ad) komisjon(id) pööraks(id) tähelepanu:
 - riigi rahvusvahelistele kohustustele;
 - vägede kui rahumissiooni osa lähetamise/vastuvõtmise sobivusele;
 - mis tahes konkreetse sekkumise põhjendusele või tagapõhjale (nt ulatuslikud inimõiguste rikkumised asjassepuutavas riigis);
 - põhilise pädevuse loomisele piirkondlikeks või ülemaailmseteks rahumissioonideks;
 - piirkondlikel või ülemaailmsel rahumissioonidel osalevate sõdurite põhilistele lahingureeglitele;
 - sõjalise jõu proportsionaalsele kasutamisele;
 - tõhusa poliitikakujundamise sätetele;
 - riigi volituste piiridele;
 - üldsuse toetusele või vastuseisule riigi rahumissioonides osalemise põhimõttele endale;
 - hindamismenetlustele ja mis tahes põhimõtetele seoses võimalike hilisemate probleemidega;
 - parlamendi vajadusele saada täielikku teavet missiooni lõppemisel, et hinnata kogu rahumissiooni.

Rahumissiooni puudutavad konkreetsed kriteeriumid

- Veenduge, et parlament või tema pädev(ad) komisjon(id) pööraks(id) tähelepanu:
 - rahumissiooni ulatuse ja mandaadi määratlusele;
 - osalevate sõjaväeüksuste liigile;
 - missiooni sõjalisele teostatavusele;





- sõjaväeüksuste ja varustuse sobivusele ja kättesaadavusele;
- osalevaid sõjaväetöotajaid ähvardavale ohule;
- operatsiooni eeldatavale kestusele ja kriteeriumidele selle vajaduse korral pikendamiseks;
- eelarvelisele mõjule;
- üldsuse suhtumisele.

Parlamentaarsete menetluste kasutamine seoses rahumissioonidega

- Veenduge, kas parlament saab vajaduse korral:
 - korraldada rahumissioonide teemal avalikke istungeid;
 - korraldada uurimist rahumissiooni teostamise küsimuses;
 - nõuda, et rahuvalvemissioonis osalevad isikud, keda kahtlustatakse inimõiguste rikkumises, võetaks vastutusele.
- Ärge kõhelge kasutamast parlamendi küsimuste ja -istungite menetlust seoses käimasolevate rahumissioonidega.

VI osa

Finantsressursid:

**tõhusa eelarvekontrolli saavutamine
julgeolekupoliitikaga arvestades**

23. peatükk

Julgeolek ja nn rahavõim

Parlament ja eelarveprotsess julgeoleku seisukohalt

Kõikjal maailmas on õigusega sätestatud parlamendi oluline roll julgeolekualaste eelarveassigneeringute heakskiitmisel ja järelevalvel, kuigi poliitiliste stiimulite ja võimaluste määr selle rolli täitmiseks võib riigiti erineda. Praktikas on nende suutlikkus määrava mõju avaldamiseks aga pahatihti ebapiisav ja nende tegevust takistab veelgi rohkem teatavaid julgeolekusektori assigneeringuid ja kulusid ümbritsev salastatus või läbipaistvuse puudumine. Täidesaatva võimu ülimuslikkus julgeolekusektoris on pika aja jooksul kujunenud tava, mis takistab sageli parlamendi tegevust ja kipub jätma kõik algatused kaitsesektori eelarveprotsessis täidesaatva võimu ja relvajõudude ülesandeks.

Siiski ei tohiks parlamendiliikmed alahinnata riigieelarve jõudu kui vahendit, millega teostada julgeolekusektori järelevalvet ja seda reformida ühiskonna vajadustele vastavaks. Nn rahavõimu võib ja tuleb kasutada, tagamaks assigneeringute parimat kasutamist üldsuse ees vastutaval viisil.

Kast nr 51

Eelarve: demokraatliku riigivalitsemise põhivahend

- „Riigieelarve pole mitte ainult tehniline vahend tulude koostamiseks ja kulude soovitamiseks, vaid on täidesaatva võimu kõige olulisem poliitiline avaldus aasta jooksul. See peegeldab põhiväärtusi, millele toetub riiklik poliitika. See visandab valitsuse seisukoha riigi sotsiaal-majanduslikust seisundist, on valitsuse fiskaal-, rahanduslike ja majanduslike eesmärkide avaldus ning peegeldab tema ühiskondlikke ja majanduslikke prioriteete. [...] Lisaks annab eelarve väärtusliku mõõdupuu valitsuse tulevaste kavatsuste ja varasema tegevuse hindamiseks.
- Eelarve on määrava tähtsusega dokument läbipaistvuse, vastutuse, igakülgse ja hea riigivalitsemise tagamisel. Tuues välja pakutud kulude üksikasjaliku kirjelduse, annab ta parlamendile ja üldsusele n-ö teada,





- kuhu rahad lähevad, ja suurendab sel viisil läbipaistvust. Lisaks vajab eelarve parlamendi heakskiitu, enne kui valitsus saab raha kulutada või teenida tulu, mis kohustab ministreid vastutama parlamendi ja tema komisjonide ees.
- Läbipaistvus ja vastutus peaksid olema põhiseaduslikud nõuded, eriti riigieelarve koostamise protsessi osas. Koos kogu eelarveprotsessi läbipaistvusega on vastutus demokraatia tuumaks."

Väljavõtte üldaruandest IPU seminaril parlamendi ja eelarveprotsessi kohta, sealhulgas soolisest perspektiivist. Nairobi, mai 2000.

Parlament võib julgeolekuküsimustele ja julgeolekusektorile tegelikult tähelepanu pöörata tavapärase eelarvetsükli neljas peaetapis:

Eelarve ettevalmistamine: täidesaatev võim pakub välja assigneeringud mitmeks eesmärgiks, kuid parlament ja selle liikmed saavad mitmesuguste formaalsete ja mitteformaalsete mehhanismide kaudu protsessi oma panuse anda.

Eelarve vastuvõtmine: parlament peaks saama uurida ja kindlaks määrata assigneeringute vastavuse üldsuse huvidele ja nende asjakohasuse ja võib teatavas kontekstis täiendada julgeolekuassigneeringuid konkreetsete juhistega.

Täitmine või kulutamine: parlament kontrollib ja jälgib valitsuse kulusid ning võib püüda läbipaistvust ja vastutust suurendada. Vt vastav lõik allpool. Eelarveväliste kulude korral jälgib ja kontrollib parlament neid kulusid, vältimaks kulude ületamist.

Audit või läbivaatus: parlament kontrollib, kas valitsuse eraldatud vahendeid ei ole kuritarvitatud. Lisaks hindab parlament vastutuse, tõhususe ja täpsuse tagamiseks regulaarselt kogu eelarve- ja auditiprotsessi.

Kast nr 52

Miks peaks parlament eelarveprotsessis aktiivselt osalema?

- Opositsioon saab eelarvet kasutada lisaettepanekute tegemiseks.
- Parlamendi enamus ilmutab eelarveseaduse hääletamisel usaldust täidesaatva võimu tegevuse vastu, rõhutades punkte, mis seda usaldust õigustavad, ning kooskõla poliitika elluviimise ja manifesti vahel, mille põhjal enamus valiti.





- Eelarvekontroll on üks tähtsamaid vahendeid valitsuse poliitika mõjutamiseks.
- Eelarvekontrolli seaduse põhjal vabastab parlament täidesaatva võimu vastutustest, millega eelarvetsükkel lõpeb.

Väljavõtte üldaruandest IPU seminaril parlamendi ja eelarveprotsessi kohta, sealhulgas soolisest perspektiivist, Nairobi, mai 2000.

Kaitsekulud

Alltoodud kasti antakse ülevaade kaitsekuludest maailma eri riikides. Külma sõja järgses maailmas võib täheldada kaitsekulude vähenemist, mis näitab, et paljud riigid teevad nn rahudividendi sularahaks. Seejuures teised riigid, Aasia ja Aafrika riigid, on sel perioodil oma kaitsekulusid suurendanud.

Kast nr 53

Kaitsekulud maailma piirkondades ja valitud maades protsendina SKPst

	1985	2000	2001
NATO	4,0	2,2	2,2
USA	6,5	3,0	3,2
Ühendkuningriik	5,2	2,4	2,5
Prantsusmaa	4,0	2,6	2,6
Saksamaa	3,2	1,6	1,5
NATO-väline Euroopa	4,3	2,8	2,3
NSVL/Venemaa	16,1	5,0	4,3
Lähis-Ida ja Põhja-Aafrika	11,9	6,7	7,2
Kesk- ja Lõuna-Aasia	4,3	5,2	3,8
Ida-Aasia ja Okeania	6,4	3,5	3,3
Jaapan	1,0	1,0	1,0
Kariibi mere riigid ja Ladina-Ameerika	3,2	1,7	1,7
Sahara-tagune Aafrika	3,1	3,8	3,4
Eritrea	pole saadaval	30,0	20,9
Ülemaailmne kogusumma	6,7	3,6	3,5

Allikas: „The Military Balance”. 2002–2003. IISS. London.

Eelarve tõhus koostamine julgeolekupoliitikat arvestades

Vastustus ja läbipaistvus on eelarve tõhusa koostamise põhitingimused. Parim viis vastustuse realiseerimiseks on eelarve läbipaistev koostamine. Asjakohast vastutust ja läbipaistvust võib saavutada eelarve tõhusa koostamise põhimõtteid järgides:

Eelnev volitamine – parlament peaks täidesaatvat võimu volitama kulusid tegema.

Ühtsus – kõik kulud ja tulud tuleks parlamendile esitada ühe konsolideeritud eelarvedokumendi kujul.

Regulaarsus – täidesaatvalt võimult eeldatakse, et ta esitaks eelarve parlamendile igal aastal kindla ajakava kohaselt. Regulaarsus tähendab ka vajadust määrata kindlaks ajakava rahaeraldiste kasutamiseks.

Üksikasjalikkus – iga eelarvepunkti summa ja kirjeldus peaks andma selge ülevaate valitsuse kuludest. Seega ei tohiks eelarvepunktide kirjeldus olla ebamäärane ja igale punktile eraldatud summad ei tohiks olla liiga suured.

Seaduslikkus – kõik kulud ja tegevused peaksid toimuma seadusega kooskõlas.

Kasutajasõbralik struktuur – täidesaatvalt võimult eeldatakse, et ta esitaks parlamendile kulude hinnangulise plaani, mis oleks mõistetav ja jõukohane laialdasele ja erisugusele lugejaskonnale, kellest parlament tavaliselt koosneb.

Igakülgus – julgeolekusektori eri aspekte käsitlev riigieelarve peab olema kõikehõlmav ja täielik. Ükski kulu ei tohiks sellest välja jääda, sealhulgas kõigi julgeolekuteenistuste eelarved, st sõjavägi, muud riiklikud sõjaväestatud organisatsioonid, politsei- ja luureteenistused ning täidesaatva võimu palgatud eraõiguslikud sõjaväelised ettevõtted.

Avalikkus – igal kodanikul (üksikisikuna või organisatsioonis) peaks olema võimalus kujundada oma arvamus eelarvest või seda isegi väljendada. Selleks peaks kõigil eelarvedokumentidel olema kasutajasõbralik struktuur ja nad peaksid olema lugemiseks kättesaadavad kogu riigis (näiteks võiks saata eksemplare kohalikesse raamatukogudesse).

Kooskõla – poliitika, kavade, eelarve sisendite ja tulemuste vahel peaksid olema selged seosed.

Vahendid ja eesmärgid – eelarve kirjeldus peaks suutma edastada selge arusaama eelarve eesmärkidest, väljendatuna: a) ressursside sisendi, b) saavutatavate tulemus- või mahueesmärkide, c) kavade mõõdetavate tulemuste kujul. Paindlik eelarve peaks võimaldama muutusi kõigi kolme parameetri osas.

Neid põhimõtteid võiks tegelikult pidada eelarve nõuetekohase ning tänapäevase koostamise kvaliteedinäitajateks. Kui parlamendiliikmetel puudub vajalik teave julgeolekusektori kohta, pole nad suutelised kaitsesektori eelarvetsükli käigus tõstatama sotsiaal-majanduslikke ja väljatöötamist puudutavaid küsimusi.

Julgeolekusektori eelarve nõuetekohase koostamise tingimused

Eelarve nõuetekohane koostamine sisaldab mitmeid elemente, mis edendavad julgeolekusektori eelarve parlamentaarset järelevalvet. Nende seas on muu hulgas selge põhiseaduslik ja õiguslik raamistik, kuludele vastav tulu, eelarvedistsipliin, ajastus ja suhtlus kodanikuühiskonnaga.

Selge põhiseaduslik ja õiguslik raamistik

Parlamendiliikmete õigus järelevalvele julgeolekusektori üle peab olema nii põhiseaduslikult kui ka muudes seadustes selgelt sätestatud. Lisaks peab parlament kehtestama seadusi valitsuselt teabe saamiseks ja valitsuselt teabe nõudmise volitust tuleb kasutada kooskõlas nende seadustega. Lisaks peab julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve eelarve kaudu olema parlamendi poliitilistesse tavadesse juurutatud. See nõuab märkimisväärsed pingutusi.

Kuludele vastav tulu

Eelarve koostamise protsessis tuleks järgida kaht kuludele vastava tulu põhireeglit:

- tulemuslikkus: poliitiliste eesmärkide realiseerimine (n-ö ajada õiget asja);
- tõhusus: poliitiliste eesmärkide realiseerimine võimalikult väheste ressurssidega (n-ö ajada õiget asja säästlikult).

Kast nr 54

Planeerimise, väljatöötamise ja eelarve koostamise süsteem

„[...] Planeerimise, väljaarendamise ja eelarve koostamise süsteemi (PPBS – *Planning, Programming and Budgeting system*) kasutati esmakordselt USA-s [1960. aastate alguses] kaitsesektori eelarve arendamisel [ja on praegu kasutusel paljudes teistes riikides]. [...] Süsteemi tavaline tsükkel koosneb esialgselt planeerimisestapist, mille käigus analüüsitakse julgeolekukeskonda, riigi huve ja ohtusid, et määrata kindlaks relvajõudude ülesanded, koosseis ja struktuur. Seda arvestades töötatakse välja programmid.





Programm, mis on äriplaani vormis, tuvastab kindlad eesmärgid, mis tuleb saavutada. See on tsükli määrava tähtsusega lüli, mis seostab kindlaksmääratud eesmärgid finantsressurssidega. Sel moel ei eralda süsteem ressursse väljakuulutatud vajaduste katmiseks ning püüab selle asemel planeerida ja programme välja töötada etteantud ja prognoositud eelarvepiirangute kohaselt. Seetõttu on oluline, et programmid töötataks välja prioriteetide alusel, nii et rahuldataks relvajõudude kõige otsesemad vajadused. Prioriteetide kindlaksmääramisel võib kasutada ettenähtud eesmärkide saavutamata jätmise tagajärgede riskihinnanguid. Tsükli lõpetab tulemuste mõõtmise etapp, mille käigus eelkõige ministeerium ja üldsus tervikuna saavad kindlaks teha, millisel määral on eesmärgid aasta lõpuks saavutatud. Sel viisil võib saavutada tõhusa ressursside jaotuse..."

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

Hindamaks, kas kaitsesektori eelarve kuludele vastav tulu on eelarve tänapäevase koostamise teooria järgi piisav, tuleks kulud seostada programmide ja eesmärkidega (vt kast nr 54), st kulud peaksid olema seotud vastavate poliitikavaldkondadega ja eesmärkidega (nt rahumissioonid, haridus). Samuti tuleks kõik kulud koondada funktsioonilistesse rühmadesse. Lisaks peaks parlament suutma hinnata kuludele vastavat tulu audiitorite abiga (vt järgmine peatükk). Sellest võib järeldada, et valitsus esitab parlamendile sisendieelarve asemel väljundieelarve. Sellised eelarve koostamise süsteemid nagu PPBS toimivad üksnes siis, kui julgeolekuteenistused muudavad oma plaanid läbipaistvaks kooskõlas konfidentsiaalsusnõuetega.

Eelarvedistsipliin

Eelarvedistsipliin on määrava tähtsusega selle tagamisel, et valitsus järgiks õigusliku raamistikus kehtestatud eeskirju ja parlamendi vastuvõetud eelarvet. Parlamendid võiksid silmas pidada järgmisi eelarvedistsipliini osi:

- kaitse-eelarve (arvestuslikud kulud) ja hinnataseme kujunemise suhe;
- ala- ja ülekulutamise järelevalve eeskirjade ja sellele piirangute kehtestamine;
- meetmed eelarve rakendamisel, vältimaks ala- või ülekulutamist;
- kaitsesektori eelarve ala- või ülekulutamise korral tuleks sellest teavitada rahandusministrit ja valitsuskabinetit;

- eeskirjad kaitsesektori eelarve ülekulutamise kompenseerimiseks; kaitsesektori ülekulutamise kompenseerimine kaitsesektori eelarve piires või valitsuse muudest eelarvetest.

Ajastus ja regulaarsus

Julgeolekusektori eelarvete koostamise parima võimaliku tõhususe saavutamine eeldab, et enne kaitse-eelarve üle hääletamist jääks selle ettepanekutega tutvumiseks piisavalt aega. Vähemalt 45-päevane kuni kolmekuuline ajavaru on optimaalne periood, mis võimaldab parlamentidel keeruka eelarve põhjalikult läbi vaadata.

Kaitsesektori eelarve kohta täpse, igakülgse ja õigeaegse teabe edastamine on kasulik mitmel põhjusel, nt:

- see teave on avalikkuse teavitamise ja avaliku arutluse eeltingimus;
- see võimaldab tuvastada puudusi, reformimist vajavaid aspekte ja kompromisse julgeoleku ja valitsuse muude kulude vahel;
- julgeolekusektori eelarve läbipaistev juhtimine suurendab selle avalikku ja parlamentaarset vastutust ning üldsuse usaldust valitsusse.

Suhtlus kodanikuühiskonnaga

Parlament võib kodanikuühiskonnast kaasata eelarve- ja finantsplaneerimise eksperite finantsülevaatus- ja -kontrolli protsessi. See võib eriti kasulik olla julgeolekusektori eelarve koostamisel, mis pole alati selge või lihtsasti arusaadav. Eelarve koostamise protsessi läbipaistvus peaks muu hulgas põhinema teabevabadust käsitlevatel õigusaktidel.

Koolitus ja pädevus

Kokkuvõttes peaksid paljud parlamendid täiendama nii parlamendiliikmete kui ka -töötajate pädevust erialatöötajatele mõeldud koolitus- ja uurimisvõimaluste abil. Sellega seoses korraldab IPU osana oma püüdlustest edendada demokraatlikku riigivalitsemist ja parlamendi tõhusat tööd piirkondlikke ja allpiirkondlikke seminare, mis on mõeldud nii parlamendiliikmetele kui ka -töötajatele (vt www.ipu.org), ja on otsustanud koostada käesoleva väljaandega samasse sarja kuuluva käsiraamatu.

Kast nr 55**Kaitsesektori eelarve põhiosad:
Hispaania kaitsesektori eelarve 2002****Kaubad ja teenused**

Toiduained

Infrastruktuuri hooldus

Kütus

Kommunaalteenused: elekter, vesi, telefon jne

Rõivastus

Toetused

Transport

Koolitus

Meditšiiniabi

Muud tegevuskulud

Muud finantskulud

Jooksvad ülekanded

Rahvusvahelised organisatsioonid

Autonoomsed organid

Muud ülekanded

Tegelikud investeeringud

Relvajõudude moderniseerimine

Relvade ja varustuse hooldus

Uurimis- ja arendustöö

Muud investeeringud

Kapitaliülekanded

Finantsvarad

Allikas: Hispaania kaitsesektori eelarve 2002, Hispaania kaitseministeerium

Läbipaistvus ja vastutus julgeolekusektori eelarve koostamisel

Läbipaistvus *versus* salastatus

Otsustamisprotsessi läbipaistvus on oluline viis tagamiseks, et tulemused vastaksid üldsuse taotlustele ja poliitilistele eesmärkidele. Kaitsesektori eelarve koostamise läbipaistvus võimaldab parlamentidel oma järelevalvarolli tõhusalt täita. See suurendab ühiskonna usaldust julgeolekusektori vastu. Kaitsesektori eelarve koostamise läbipaistmatusega kaasnevad sageli iganenud eelarvemudelid või halvasti määratletud julgeolekueesmärgid. See on ühtlasi seotud valdkondadevahelise pädevuse puudumisega riiklikes auditiasutustes, nõrkade põhiseaduslike sätetega, mis kindlustaks teabe otsuste avalikuks kontrolliks, ja bürokraatliku suhtumisega, mis eelistab vastutusele konfidentsiaalsust. Riiklikud auditiasutused ja seadusandjad peaksid selliseid üldisemad süstemaatilised puudused kindlaks tegema ja nendega tegelema (vt järgmine peatükk).

Kast nr 56

Kaitsesektori eelarve läbipaistva koostamise põhitakistused

„Läbipaistvuse ja vastutuse puudumine tekitab eriti suuri probleeme eelarvete koostamisel, kus täidesaatva võimu vähesed valitud isikud langetavad otsuseid julgeolekupoliitika ja ressursside üle. Rahandusministeeriumi ja teiste täidesaatva võimu üksuste tähtsaimad ametnikud jäetakse otsustamisest sageli kõrvale või siis avastavad nad, et nende otsused on ümber pööratud. Parlamendi organeid, kellel võib riigi põhiseaduse järgi olla isegi järelevalveõigus, meediat ja kodanikuühiskonda hoitakse traditsiooniliselt teadmatuses.“

Kõik eri julgeolekujõududele tehtavad kulud – töötajate, operatsioonide ja varustusega seotud – peaksid olema nende eelarvetes ära toodud. Ühtlasi peaksid need eelarved näitama, millega kulusid finantseeritakse. Enamik julgeolekueelarveid aga ei vasta kummalegi tingimusele. Eelarveassigneerin-
gud on läbipaistmatud ja kogukulud, mis võivad hõlmata ka mitme ministeeriumi vahendeid, jäävad ebaselgeks. Ulatusliku eelarvevälise tegevusega riikides pole sageli isegi valitsusel endal täpseid andmeid. Seetõttu ei saa ka kasutada vastutuse esmast mõõdupuud – plaanide ja nende täitmise võrdlemist. Kaitseministeeriumi ja teiste täidesaatva võimu organite ametnikud vajavad kaitsepetsiifilisi tehnilisi teadmisi, et kaitsepoliitika, eelarve





koostamise ja hangete alal pädevaid otsuseid teha. Eelarveväliste tegevuste probleemiga tegelemine on tihti äärmiselt poliitiline teema ning nõuab olulisi pikaajalisi muutusi kodanikuühiskonna ning sõjaväe suhetes.”

Allikas: Inimarengu aruanne, 2002 (lk 89 ja 91)

Kontrollitavad ja kontrollimatud kaitse- ja julgeolekukulud

Selleks, et parlament saaks julgeolekusektori üle järelevalvet teostada ja suudaks hinnata, kas raha tuleks kulutada julgeolekuteenistustele või valitsuse muudele valdkondadele, vajab ta rahalise usaldusväarsuse tagamiseks juurdepääsu vastavatele eelarvedokumentidele. Parlamendile üksnes üldsummade esitamine riuks üksikasjalikkuse põhimõtet, üht eelarve nõuetekohase koostamise põhimõtetest (vt eespool). Kui parlamendile ei esitata üksikasjalikku teavet, siis ei saa ta täita oma põhiseaduslikku ülesannet – kaitsesektori eelarve järelevalvet. Parlamendil peaks olema juurdepääs kõigile kaitsesektori eelarvedokumentidele. Mõnes riigis (nt Taa-nis ja Luksemburgis) saab parlament teavet isegi iga eelarverea kohta eraldi, mis on eelarve koostamise üksikasjalikkuse kõrgeim tase. Teistes riikides aga (nt Prantsus-maal, Kreekas ja Poolas), on parlamendi riigikaitsekomisjon ainus, kellele esitatakse teavet kaitsesektori eelarvepunktide kohta. Hea riigivalitsemise seisukohast tuleks tagada, et kas komisjonil (vajaduse korral suletud istungil) või siis parlamendil oleks juurdepääs kõigile eelarvedokumentidele. Sama kord peaks kehtima ka muude julgeolekuteenistuste, eelkõige luureteenistuste puhul. Julgeolekuteenistuste eelarve salastatus peaks olema kooskõlas seadustega ja eriti teabevabaduse seadusega (vt kast nr 57).

Julgeolekueelarve arutamise ja hääletamise käigus piiravad parlamendi vabadust seda muuta kohustuslikud kulud (nt eelmistel aastatel sõlmitud hankelepingud) ja maksuprogrammid (nt sõjaväelaste pensionid ja tervishoid). Neid kulusid saab muuta üksnes pikaajalises perspektiivis.

Kast nr 57**Julgeolekueelarve salastatuse kolm taset**

Parlamendiliikmed peavad tagama tasakaalu eristel asjaoludel nõutava teabe konfidentsiaalsuse, kaitsesektori eelarve vastavate assigneeringute ja vastutuse vahel. Üks võimalus oleks jagada eelarve ettepanekud eri salastatusastmeteks järgmisel viisil:

- parlamendile esitatud üldine kaitsesektori eelarve;
- salastatud kapitali- ja tegevuskulud, millega võib tutvuda kaitsesektori eelarve ja sõjaväekulude allkomisjon;
- kõrgema sõjaväelise salastatusastmega kulud, millega võib tutvuda järelevalvekomisjoni liikmete esindusrühm. See rühm peaks saama juurdepääsu salastatud dokumentidele vastavalt salastatust käsitlevas riiklikus seaduses sätestatud menetlustele.

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

Läbipaistvus riiklike vahendite väärarvitamise ja korruptsiooni vastu

Parlamendid mängivad juhtivat rolli selle tagamisel, et valitsus ei raiskaks riigi raha. On tõestatud, et sellised kuritarvitused võivad ette tulla eriti julgeolekusektori eelarve osas, arvestades selle iseärasusi – keerukaid tehnilisi teemasid ja strateegilise julgeoleku nõudeid.

Läbipaistvus ja vastutus kaitsesektori eelarvete koostamisel on julgeolekusektori tõhusa parlamentaarse järelevalve vältimatu eeltingimus. Läbipaistvus on omakorda vastutuse eeltingimus, mis aga on hea riigivalitsemise nurgakivi. Seetõttu on need kaks mõistet kogu eelarvetsükli võtmeks.

„Kuna üldine vastutuse ja läbipaistvuse puudumine kaitse-eelarve koostamisel võib [...] põhjustada kahtlusi riigi relvajõudude suuruse, suutlikkuse ja kavatsuste osas, tõmbab suurem läbipaistvus tähelepanu sõjalistele kuludele ja vähendab ebakindluse ja arusaamatuste võimalikkust, mis võib kaasa tuua konflikti.“

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

Üldiselt tunnistatakse, et liigsed sõjalised kulud neelavad hinnalisi ressursse, mida muidu saaks kasutada vaesuse leevendamiseks ja sotsiaalse arengu edendamiseks. Rahva esindajaid tuleb teavitada sellest, miks ja kuidas täidesaatev võim kavandab

ühiskonna julgeoleku korraldust, sest mängus on maksumaksja raha. Arengumaa-des on maksumaksja raha väärtarvitamine eriti kahjulik. Lisaks on valitsus julgeoleku-sektorit puudutavate arutluste käigus kohustatud võtma arvesse üldsuse arvamust, et tagada püüdlus hea riigivalitsemise eesmärkide poole. Parlament peab tagama, et kaitsektori eelarve tasakaalustaks arengu- ja julgeolekuvajadused. Julgeolekusek-tori tõhusat parlamentaarset eelarvekontrolli võivad takistada paljud tegurid, millele juhitakse tähelepanu alljärgnevas kastis.

Kast nr 58

Peaprobleemid, mis takistavad julgeolekusektori eelarve tõhusat kontrolli

Põhiseadusliku raamistiku puudumine – takistused võivad tekkida selge põhiseadusliku raamistiku puudumisel, mis volitaks parlamendiliik-meid julgeolekusektori tegevuse üle järelevalvet teostama.

Teabepuudus – puuduliku põhiseadusliku raamistikuga on lähedalt seo-tud teabevabadust, mis võimaldaks salastatud teabe avalikustamist, käsitle-vate õigusaktide ebapiisavus. Seega võib õigusliku raamistiku puudulikkus ja ebaselgus takistada parlamendi tegevust järelevalvel. Selle tulemusel jäetakse üldsus ja parlament ilma vastutusest, millele neil toimivas demo-kraatlikus süsteemis õigus on.

Julgeolekusektori eelarvevälised tegevused ja tulud – parlament või isegi ministeeriumi ametnikud ei tarvitse alati olla teadlikud julgeoleku-sektori eritegevusteks mõeldud eelarveväliste tuluallikate tegelikust iseloo-must ja eelistest (eriti kommertstegevustest, nagu sõjaväeliste ettevõtete kasumid või teenuste pakkumiselt teenitav tulu). Nendest tegevustest tuleks parlamendile ette kanda, nagu kõigist muudest julgeolekusektori ra-hastamisviisidest.

Kaitsekulude varjamine – julgeolekusektori pensioni-, infrastruktuuri-, transpordi- jne kulud kantakse tihti üle teiste ministeeriumide/sektorite eel-arvesse, nt sotsiaaltoetused, elamumajandus, raudteed jne. See praktika jätab kaitsektori eelarvest eksitava mulje ja moonutab üldsuse ja parla-mendi suutlikkust tegelikke kaitsekulusid paikapidavalt hinnata.

Nõrk meedia – paljudes riikides on nõrk meedia (pädevuse ja ressursside puudumise mõttes), mis ei jälgi hoolikalt julgeolekusektori ja parlamendi tegevust. See jätab üldsuse ilma jooksvast ja ajakohasest teabest oma esindajate ja julgeolekusektori osapoolte tegevuse kohta.





Liiga vähe aega korralikuks järelevalveks – nagu eelnevalt rõhutati, võib ajanappus kaitsesektori eelarve läbivaatamisel tõhusa parlamentaarse järelevalve jaoks probleemiks kujuneda.

Infrastruktuuri, pädevuse ja töötajate nappus – paljudel parlamentidel napib infrastruktuuri, pädevust ja töötajaid kõigi nõudmistega toimetulemiseks, mida on tarvis täita, et täidesaatev võim vastutaks rahva ees, keda ta teenib.

Eelarvekontroll demokratiseeruvates riikides

Euroopat 1990. aastatel tabanud demokraatiline näitas, et parlamentaarse järelevalve määratluse ja tava arendamine on demokratiseeruvates riikides eriti asjakohane. Kastis nr 59 keskendutakse lähemalt Kagu-Euroopa riikidele, kes on aktiivselt integreerinud oma poliitilisi süsteeme suurema läbipaistvuse ja vastutuse raamistikku.

Kast nr 59

Kaitsesektori eelarve tava valitud Kagu-Euroopa riikides (2001. aasta seisuga)

Albaania: eelarvejuhtimise amet loodi 2000. aasta oktoobris. Avaldati kaitsepoliitika dokument, milles esitatakse kaitsevajadused aastani 2008. Eelarve koostamise protsessi eest vastutab kaitseministeerium.

Bulgaaria: Rahvusassamblee (Bulgaaria parlament) on kaitsesektori eelarvet arutanud viimase kümne aasta jooksul. Üldiselt eeldatakse, et Rahvusassamblee on järk-järgult parandanud oma järelevalvesuutlikkust julgeolekusektori täieliku parlamentaarse järelevalve suunas.

Horvaatia: eelarve esitab valitsus, seejärel edastatakse see parlamendile ja avaldatakse ametlikus teatajas. Eelarve koostamise protsess kestab juulist novembrini ning seda arutatakse rahandus- ja kaitseministeeriumis. Parlament kiidab heaks ainult kaitsesektori eelarve kogusumma, kuid tal pole õigust muuta selle struktuuri.

Horvaatia: kaitseministeerium koostab eelarvekava, mis edastatakse rahandusministeeriumile. Selles etapis algab dialoog teiste ministeeriumidega, et tasakaalustada riigi ressursid. Seejärel esitatakse eelarve valitsusele.





Pärast lõplike paranduste tegemist jõuab eelarve parlamentti. Kaitseminister tutvustab eelarvekava sisepoliitika- ja riigikaitsekomisjonile. Pärast hääletamist kinnitab president eelarve oma seadlusega. Kaitse-eelarve moodustab 2,12% SKPst.

Rumeenia: planeerimise, väljatöötamise, eelarve koostamise ja hindamise süsteem (PPBES – *The Planning, Programming, Budgeting and Evaluation System*) võeti kaitseministeeriumis kasutusele 2000. aasta jaanuaris. Lisaks muudele eesmärkidele peaks see suurendama kõigi kaitsesektori tegevuste läbipaistvust. Eelarve koostamises osalevad mitmed parlamendikomisjonid: kaitse-, avaliku korra, riikliku julgeoleku, eelarve-, rahandus- ja panganduskomisjon. Kaitseministeeriumi vastavat osakonda nimetatakse parlamendisuhete, seadusandluse, kooskõlastamise ja avalike suhete osakonnaks. Peamine kaitseplaneerimise dokument avaldatakse Internetis.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Julgeolekusektor eelarvetsükklis

- Veenduge, et parlament võtaks julgeolekusektori esindajaid kuulda eelarvetsükli neljas peatapis: eelarve koostamisel, eelarve vastuvõtmisel, täitmisel ja kulude auditeerimisel.
- Tagage järelevalve riiklikelt auditiasutustelt.
- Parlamendi ja teiste järelevalveasutuste auditid peaksid seostama poliitilised eesmärgid eelarve nõuetega ja tulemustega (tulemusaudit).

Parlamendi tõhus töö julgeolekueelarve läbipaistva koostamise tagamiseks

- Nõudke, et eelarve koostataks kooskõlas eelarve tõhusa koostamise eeskirjadega, mida juba eelnevalt selles peatükis mainitud.





- Püüdke leida sõltumatuid eksperte, kes suudaksid aidata parlamendil või teil individuaalselt hinnata esitatud kaitseassigneeringute vastavust ja asjakohasust ning nende esitamise läbipaistvust.
- Tagage, et julgeolekuteenistused kasutaksid tänapäevaseid finantsplaneerimise ja eelarve koostamise meetodeid, mis võimaldab parlamendil kaitsekulusid usaldusväärselt hinnata ning mõista eesmärkide, rahaliste panuste ja tulemuste vahelisi seoseid.
- Kontrollige teie parlamendis valitsevat olukorda, kasutades mõõdupuuna katis nr 58 toodud punkte, ja tehke oma poliitilises kontekstis kõikvõimalikud sammud kindlate puudujääkide kompenseerimiseks või kärpimiseks.

24. peatükk

Julgeolekuga seotud riigieelarve kulude auditeerimine

Parlament ja riigikontroll

Parlamendi vastutus julgeolekueelarve eest ei lõpe kaugeltki vastuvõtmisega. Parlament peab jõustama oma järelevalve- ja auditifunktsioone, pidades silmas, et täielikult auditeeritud raamatupidamisaruannete esitamine parlamendile on osa demokraatlikust protsessist ja et auditeerimisprotsess peaks hõlmama nii arvude kui ka tegevuse auditeerimist. Julgeolekuteenistuste raamatupidamisaruanded ja aastaruanded on parlamendi jaoks tähtsaks allikaks eelneval eelarveaastal kulutatud raha hindamisel.

Järelevalvefunktsioonide täitmisel peaks parlamenti aitama sõltumatu asutus, riigikontroll (mida mõnikord nimetatakse riigikontrolöriks, riigikontrolliks, eelarveasutuseks või kontrollikojaks), mis peaks põhiseaduse alusel olema loodud täidessaatvast, seadusandlikust ja kohtuvõimust sõltumatu asutusena. Õigupoolest peaks parlament kandma hoolt selle eest, et riigikontrolör:

- määrataks ametisse parlamendi otsusega ja tema ametiaeg oleks selgelt piiritletud;
- oleks varustatud õiguslike ja praktiliste vahendite ja ressurssidega oma ülesannete sõltumatuks täitmiseks;
- omaks sõltumatut võimu anda mis tahes kulude kohta mis tahes ajal aru parlamendile ja selle eelarvekomisjonile.

Parlament peaks hoolitsema selle eest, et seadustega nähtaks ette kohtulikud sanktsioonid ja neid kohaldataks korruptsiooni ja riigi ressursside väärjuhtimise puhul ametnike või poliitilise organi poolt. Parlament peaks ühtlasi hoolitsema selle eest, et eksituste korral rakendataks hüvitusi.

Kast nr 60**Riigikontroll**

Hoolimata sellest, kas riigikontroll on täidesaatva, seadusandliku või kohutuvõimu vastutusalas, on vältimatult vajalik, et riigikontroll oleks täielikult sõltumatu ja tõeliselt autonoomne. Lisaks peaksid riigikontrolli käsutuses olema ülesannete täitmiseks vajalikud ressursid. Riigikontrolli funktsioon on kolmeosaline.

Finantsjärelevalve

Riigikontroll peab kinnitama täidesaatva võimu ja avalike ametite kõigi organite rahanduse õigsust, usaldusväärsust ja põhjalikkust. Ta peab kontrollima, et kõik finantstehingud teostataks kooskõlas riiklike vahendite määrustega. Selle järelevalvefunktsiooni raames on riigikontrollil pädevus avaliku sektori raamatupidajate ja makseid lubavate ametnike üle. Nad kõik peavad vastutama nende käest läbi käiva raha eest, välja arvatud juhtudel, kus nad sellest vastutusest vabastatakse. Kuritarvituste või korruptsiooni korral on riigikontroll kohustatud oma järeldustest kohtule aru andma.

Õiguslik järelevalve

Riigikontroll peab kinnitama, et kõik riiklikud kulud ja tulud on kooskõlas eelarvet käsitleva seadusega.

Tagada riiklike vahendite nõuetekohane kasutamine

Tänapäevane riigikontroll, mis tegutseb hea riigivalitsemise huvides, peaks tagama riiklike vahendite nõuetekohase kasutamise järgmise kolme kriteeriumi alusel:

kulude vastavus tuludele: kontrollida, kas ressursse kasutati optimaalselt, nii kvalitatiivses kui ka kvantitatiivses mõttes;

tulemuslikkus: mõõta, mil määral suudeti ettenähtud tulemusi ja sihte saavutada;

tõhusus: mõõta, kas ressursse kasutati saadud tulemuse saavutamiseks optimaalselt.

See *ex-post* järelevalve korraldatakse riigikontrolli algatusel või parlamendi taotlusel.

Väljavõtteid üldaruandest IPU seminaril parlamendi ja eelarveprotsessi kohta, sealhulgas soolisest perspektiivist, (Bamako, Mali, november 2001)

Julgeolekueelarve auditeerimise praktika

Julgeolekueelarve auditeerimine on parlamendi jaoks tegelikult küllaltki keeruline protsess, mis hõlmab auditoriaruannete analüüsi, mis on otseselt või kaudselt seotud julgeolekuküsimustega, nt kaubandus, tööstus, kommunikatsioon ja rahaülekanded. Põhiprobleem võib seisneda näiliselt seostamatute tegevuste seostamises.

Praktikas peaksid julgeolekuküsimustes põhirolli täitvad ministeeriumid – tavaliselt kaitse-, sise-, kaubandus- või majandus- ning viimasel ajal ka side- ja rahandusministeerium – parlamendile regulaarselt esitama täielikult dokumenteeritud aruandeid neile eraldatud raha kasutamise kohta. Parlamentaarsed menetlused võivad siinkohal olla: ametite aastaaruanded, kõigi assigneeringute läbivaatamine parlamendikomisjonides, iga ministeeriumi auditeeritud aastaaruanded, konkreetsed arutlused parlamendis iga ameti kohta.

Ideaaljuhul peaks auditeerimisprotsess võimaldama parlamendil hinnata, kas eelarvetsüklil oli kooskõlas seadustega ning vastas kulude tõhususe ja eesmärkide saavutamise tõhususe kriteeriumidele.

Kast nr 61

Ühendkuningriigi riigikontrolli roll julgeolekusektori parlamentaarses järelevalves

Ühendkuningriigi riigikontroll, mis asutati eraldi organina 1983. aastal ja mida juhivad peaaudiitor ja riigikontrolör, annab parlamendile aru keskvalitsuse raha kasutamisest. Riigikontroll teeb **finantsauditeid** ja esitab aruandeid **kuludele vastava tulu saavutamise kohta**.

Finantsaudit

Seaduse järgi vastutavad peaaudiitor ja riigikontrolör ning riigikontroll kõigi valitsuse ministeeriumide ja asutuste raamatupidamisaruannete auditeerimise ning järeldustest parlamendile aruandmise eest. Nagu teised audiitorid, nii peavad ka peaaudiitor ja riigikontrolör otsustama, kas raamatupidamisaruannetes pole olulisi vastuolusid. Ühtlasi nõutakse peaaudiitorilt ja riigikontrolörilt kinnitust selle kohta, kas dokumentides esitatud tehingud toimusid parlamendi vastavate volituste alusel. Kui riigikontroll avastab olulisi vastuolusid, esitavad peaaudiitor ja riigikontrolör selle kohta oma kvalifitseeritud arvamuse. Kui raamatupidamises pole olulisi vastuolusid või kõrvalekaldeid, võivad peaaudiitor ja riigikontrolör sellegipoolest esitada parlamendile aruande muude oluliste küsimuste kohta. Ettekande võib läbi vaadata alamkoja avaliku sektori raamatupidamisaruannete komisjon. ➡



Kuludele vastava tulu audit

Peaaudiitor ja riigikontrolör esitavad igal aastal parlamendile umbes 50 aruannet ministeeriumide ja muude riigiasutuste ressursside kasutamise kuludele vastava tulu kohta. Riigikontroll uurib avalike kulude säästlikkust, tõhusust ja tulemuslikkust ning esitab selle kohta aruandeid. Aruanded võivad tuvastada halbu töötulemusi või esile tõsta head tava ning samas keskenduvad nad ka soovitudele, kuidas kasulikke muutusi ellu viia. Riigikontrolli hinnangul on viimase kolme aasta soovitude elluviimine aidanud valitsusel säästa 1,4 miljardit naelsterlingit. Kaitsesektori kuludele vastava tulu alased aruanded on viimasel ajal hõlmanud väga erinevaid teemasid, nt helikopterite logistika, tuvastamine lahinguolukorras, maavägede varustuse kapitaalremont ja remont, laovarude vähendamine ja kaitseministeeriumi peahoone ümberehitamine. Samuti annab riigikontroll aru 30 suurima hankeprojekti edusammudest.

Suhted parlamendiga ja vastutustsükkel

Suhted parlamendi ja eelkõige avaliku sektori raamatupidamisaruannete komisjoniga on riigikontrolli töös keskse tähtsusega. Riigikontrolör ja peaaudiitor on seaduse järgi alamkoja ametnikud ja kogu nende põhitegevusest antakse parlamendile aru. Sel teel toimibki vastutustsükkel. Kui keskvalitsuse organ on riigi raha kasutanud, on riigikontrolöril ja peaaudiitoril õigus parlamendile aru anda selle seaduslikkuse, asjakohasuse ja tasuvuse kohta. Avaliku sektori raamatupidamisaruannete komisjon võib kasutada selle avaliku organi kõrgeima ametniku aruandest võetud fakte ja esitada nende põhjal soovitusi, millele valitsus peab vastama. Lisaks vastab riigikontroll parlamendiliikmete enam kui 400 järelepärimisele avalikke kulusid puudutavates küsimustes.

Allikas: Ühendkuningriigi riigikontrolli kaitseküsimuste vanemaudiitor Tom McDonald, 2002

Riigikontrolli põhielemendid

Riigikontroll on üks parlamentaarse järelevalve tähtsamaid vahendeid. Tõhusaks toimimiseks peaks see hõlmama järgmisi aspekte:

- seadusega sätestatud auditiasutus esitab aruande parlamendi raamatupidamisaruannete komisjonile, mis ei tohiks olla sama kui eelarvekomisjon;

- tal peaks olema juurdepääs salastatud dokumentidele, et otsustest aru saada, kuid nendele dokumentidele ei tohi avalikult viidata;
- tal peaks olema julgeolekusektori, kaitsejuhtimise, tehniliste, rahanduslike ja õiguslike aspektide alane pädevus.

Kast nr 62**Gruusia parlament ja eelarvekontroll**

2001. aasta lõpus otsustasid Gruusia parlamendiliikmed lükata kuu võrra edasi 2002. aasta eelarvet puudutavad arutlused seoses vaidlustega põhi-näitajate osas ja ajapuudusega, sest valitsus esitas eelarveprojekti liiga hilja. Samal ajal koostas kaitseministeerium USA ekspertide abiga oma esimese kaitse-eelarve programmi. Parlamendiliikmed said võimaluse tutvuda relva-jõudude struktuuri põhielementidega ja väljendada informeeritud seisukoh-ti kaitsekulude teemal. Lisaks vastas eelarvekava NATO standarditele – see jagas kõik kaitsekulud kolme rühma: töötajad, lahinguvõime säilitamine ja investeeringud.

Parlamendi kontrolli seisukohast seisnes põhiprobleem selles, et parlament võttis eelarve vastu 2002. aasta jaanuari lõpus ja et: a) president, rahandus-minister ja kaitseminister olid optimaalsete kaitsekulude osas eriarvamusel; b) eelarvenäitajates tehti viimasel minutil muudatusi, mida parlamendiliik-metele ei selgitatud; c) parlamendiliikmeid ei teavitatud kaitseministeeriu-mis kavandatud töötajate koondamistest ja selle finantsmõjust. Samas jäid valitsusasutuste eelarveseadused, mida eelarveseadusesse pole lisatud, parlamendi kontrolli alt üldse välja.

Lõppkokkuvõttes tuli kaitsesektori eelarveprojekti oluliselt muuta, sest par-lament eraldas kaitsekuludeks ainult 38 miljonit Gruusia lari, samas kui programmid taotlesid 71 miljonit lari. Selle taustal otsustavad president ja rahvuslik julgeolekunõukogu, kuidas eelarvevahendeid valitsuse eri struk-tuuride vahel jagada. Parlament oleks pidanud seda hinnalist võimalust ära kasutama, et rakendada parlamentaarse menetluse kaudu demokraatlikku kontrolli eelarve arutamiseks ja vastuvõtmiseks.

Allikas: Gruusia parlamendi uurimisosakonna juhataja David Darchiashvili, 2002.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Tõhus sõltumatu auditeerimine

- Veenduge, et põhiseadusega või õigusaktides oleks sätestatud kõrgeima auditiasutuse loomine, mis tooks välja:
 - riigikontrolli ja parlamendi suhete iseloomu ja ulatuse;
 - riigikontrolli ja selle töötajate ning ametnike vajaliku sõltumatuse ning rahalise sõltumatuse;
 - et parlament vaataks läbi ja kontrolliks valitsuse reageerimist ja meetmeid, mis järgnevad riigikontrolli ja avaliku sektori raamatu-pidamisaruanne parlamentikomisjoni esitatud aruannetele.
- Kontrollige, kas teie riiklikud õigusaktid ja praktika peegeldavad põhimõtteid, mis on ära toodud Lima deklaratsioonis auditeerimise põhimõtete kohta, mida saab vaadata rahvusvahelise kõrgeimate kontrolliasutuste organisatsiooni (INTOSAI) veebilehel www.intosai.org.

Seaduslikkuse audit, finantsaudit ja tulemusaudit

- Veenduge, et riiklik auditiasutus hõlmaks julgeolekuküsimuste osas kõiki kolme aspekti.
- Kandke hoolt selle eest, et isegi juhul, kui julgeolekukulude audit toimub tagantjärele, võtaks parlament kogemustest õppust ja arvestaks neid selle sektori jaoks uute vahendite eraldamisel.
- Enamik auditaruandeid piirduvad rahaliste küsimuste auditeerimisega. Riiklik auditiasutus peaks suutma korraldada kindlate projektide üksikasjalikke tulemusauditeid või kasutama sõltumatuks hindamiseks konsultante, kui organisatsioonil puudub oma pädevus.
- Riiklik auditiasutus peaks auditeerima ka julgeolekuteenistuste rahandusosakondade tööd.

VII osa

Julgeolekusektori inimressursid:

**professionaalsuse ja demokraatliku
järelevalve tagamine**

25. peatükk

Demokraatlike väärtuste edendamine julgeolekusektoris

Relvajõudude demokraatlikku harimist ja suhtumist on tarvis edendada, nii et sõjavägi oleks nõuetekohaselt ühiskonda integreeritud ja ei kujutaks endast ohtu demokraatialle. Maailma eri paigus on kogemused tõepoolest näidanud, et sõjavägi, mis pole nõuetekohaselt juhitud ja demokraatlikult kontrollitud või ühiskonda täielikult integreeritud, võib demokraatiat mitmel viisil ohustada:

- avaldada põhiseadusevastast mõju või isegi alustada sõjaväelisi riigipöördeid;
- tegelda omavolilise sõja- või kommertstegevusega;
- kulutada suuremal määral ressursse, mida vajavad teised ühiskonna sektorid;
- väärarvitada rahva raha;
- rikkuda inimõigusi (nt rüüstamine, röövimine, ebaseaduslik vägivald ja vägistamine).

Mehhanismid julgeolekusektori töötajate seas demokraatliku meelsuse kujundamiseks

Relvajõududes demokraatliku suhtumise edendamine eeldab sõjaväelises organisatsioonis selliste mehhanismide loomist, mis aitaksid kaasa teadlikkuse tõstmisele demokraatlikest väärtustest ja institutsioonidest ning inimõiguste põhimõtetest ja arendaksid nende austamist. Need sisemised mehhanismid on vajalikud, et täiendada parlamendi, valitsuse ja tsiviilkontrolli relvajõudude üle. Alljärgnevad elemendid võivad aidata mundrikandjatest töötajate seas demokraatlikku meelsust suurendada.

Ustavus põhiseadusele ja riiklikele institutsioonidele

Hea riigivalitsemise juurde kuulub julgeolekusektoris avaliku teenistuste väärtuste, õigusriigile allumise eetika ning põhiseaduse ja riiklike institutsioonide austamise juurutamine. Sõdurid ja teised demokraatliku ühiskonna kaitsjad peavad töötama truudust põhiseadusele ja riiklikele institutsioonidele, mitte aga konkreetsele poliitilisele liidrile. Selline n-ö umbisikuline truudusevanne sümboliseerib seda, et julgeolekuteenistused ei allu võimul olevale poliitilisele valitsusele, vaid põhiseadusele ja seadustele, mida jõustavad rahva seaduslikud esindajad. Julgeolekusektori tsi-

viiljärelevalve juurde peaks kuuluma teadlikkus sõjaväelise truudusevande täpsest olemusest ja selle jõustamise viisidest.

Julgeolekusektori põhjalikult määratletud sisekord

Julgeolekusektori sisekorraga seotud õigusliku raamistiku konsolideerimine on demokraatliku järelevalve seisukohast määrava tähtsusega. Sinna kuuluvad järgmised meetmed:

- ohvitseride põhiseaduslike õiguste piiramine;
- kohustusliku sõjaväeteenistuse seaduse, sõjaväeteenistuse seaduse ja sõjaväe kriminaalkodeksi heakskiitmine või läbivaatamine, mis loob õigusliku raamistiku kooskõlas Genfi konventsiooniga;
- töötajate kohustamine keelduda ebaseaduslike käskude täitmisest.

Enamikus riikides võivad teised seadused piirata kodanike põhiseadusega sätestatud õigusi ja põhivabadusi sõjaväelaste puhul, kui seda nõuavad konkreetsed sõjaväelised ülesanded. Seega on sõjaväelastel põhimõtteliselt samad õigused kui teistel kodanikel, kuna nad on lihtsalt mundrit kandvad kodanikud. Kohaldatavad piirangud aga puudutavad sõnavabadust, sest sõjaväelastel on juurdepääs salastatud dokumentidele, liikumisvabadust seoses sõjalise/julgeolekualase valmisolekuga ja õigust kandideerida poliitilisele ametikohale. Kõik demokraatlikud riigid ei piira sõjaväelaste kodanikuõigusi samal määral. Näiteks Skandinaaviamaades, Saksamaal ja Madalmaades on sõjaväelastel õigus ametiühinguid moodustada või nendega liituda. Teistes riikides on sõjaväelastel lubatud moodustada ainult esindusühinguid või nendega liituda. Igal juhul on aga piirangud teistes seadustes täpselt määratletud ja alati otseselt seotud sõjaväelaste ja riikliku julgeoleku konkreetse olukorraga.

Sõjaväelasi esindavad ühingud ja liidud

Paljudes riikides pole lubatud moodustada vabatahtlike ja/või kohustuslikus teenistuses sõjaväelaste ametiühinguid ja nendega liituda. Tavaline argument sõjaväetöötajate ametiühingute vastu on, et need võivad relvajõudude distsipliini ja korda nõrgestada. Osa riike aga, järgides Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 11, lubavad oma sõjaväetöötajatel moodustada esindavaid ühinguid või isegi liite ja nendega liituda. Selliste riikide hulka kuuluvad Austria, Belgia, Lirimaa, Luksemburg, Madalmaad, Norra, Portugal, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Šveits, Ungari, Taani, Tšehhi Vabariik ja Venemaa. Neis riikides on sõjaväetöotajaid esindavatel ühingutel või liitudel erinevad õigused, sõltuvalt organisatsiooni liigist. Neil kõigil on õigus pöörduda kaitseministri poole ja mõnel isegi õigus teenistustingimuste üle läbirääkimisi pidada. Igal juhul edendavad nad sõjaväelaste

ohutus- ja tervishoiutingimusi ja toetavad üksikliikmeid, näiteks sõjaväetöötaja ja tema töoandja vahelise õigusliku vaidluse korral. Euroopas on kaks sõjaväetöötajate katusorganisatsiooni. Brüsselis asuv EUROMIL on Euroopa ainus organisatsioon sõjaväetöötajatele, mis ei arvesta nende seisundit. Teine Euroopa katusorganisatsioon on ajateenijate organisatsioonide Euroopa nõukogu (ECCO) Stockholmis.

Kast nr 63

Euroopa Nõukogu soovitus relvajõudude kaadrisõjaväelaste ühinemisõiguse kohta

1. Parlamentaarne Assamblee tuleb meelde [...] anda relvajõudude kaadrisõjaväelastele tavaoludes ühinemisõigus, kuid keelata streigiõigus [...].

4. Eelnevatel aastatel läksid mitmete liikmesriikide sõjaväed kohustuslikult ajateenistuselt üle palgaarmeesüsteemile. Selle tagajärjel muutuvad sõjaväetöötajad üha suuremal määral nn tavatöötajateks, kelle tööandjaks on kaitseministeerium ja kel peaksid olema kõik töötajate õigused, mis on kehtestatud Euroopa inimõiguste konventsiooni ja Euroopa sotsiaalharta.

5. Relvajõudude liikmetel kui mundrikandjatest kodanikel peaks olema täielik õigus oma töökohustuste täitmise kõrvalt, juhul kui sõjavägi ei ole lahinguolukorras, moodustada kindlaid liite oma kutsealaste huvide kaitseks demokraatlike institutsioonide raamistikus, nendega liituda ja neis aktiivselt tegutseda.

6. Sõjaväetöötajad peaksid saama kasutada samu õigusi, sealhulgas õigust liituda seaduslike erakondadega.

7. Seetõttu soovitab assamblee, et Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee kutsuks liikmesriikide valitsusi üles:

- i. lubama sõjaväelastel ja sõjaväetöötajatel organiseeruda esindavatesse ühingutesse, millel oleks õigus rääkida läbi palga- ja teenistustingimuste küsimustes;
- ii. kaotama praegused ülearused piirangud, mis puudutavad sõjaväelaste ühinemisõigust;
- iii. lubama sõjaväelastel ja sõjaväetöötajatel astuda seaduslike erakondade liikmeks;
- iv. lisama need õigused liikmesriikide sõjaväge käsitlevatesse määrustesse ja koodeksitesse;





v. uurima võimalust moodustada ombudsmani büroo, mille poole sõjaväetöötajad võiks pöörduda töö- ja muude teenistust puudutavate vaidluste korral.

8. Samuti kutsub assamblee Ministrite Komiteed üles uurima võimalusi muudetud Euroopa sotsiaalharta teksti läbi vaatamiseks, muutes artikli 5 sõnastust järgmiselt: „Selleks, et tagada või edendada töötajate ja tööandjate vabadust moodustada kohalikke, riiklikke või rahvusvahelisi organisatsioone oma majanduslike ja sotsiaalsete huvide kaitseks ja nende organisatsioonidega liituda, kohustuvad osapooled hoolt kandma selle eest, et riiklik seadus ei piiraks seda õigust ja ei kasutataks seda selle õiguse piiramiseks. Riiklike seaduste või määrustega otsustatakse, millisel määral selles artiklis toodud tagatised kehtivad politsei ja sõjaväelaste kohta.”

Soovitus 1572 (2002) Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee, 3. september 2002

Põhiväärtuste ja -eeskirjade alase hariduse edendamine

Sõjaväelaste hariduse eesmärgiks peaks olema professionaalsete sõjaväelaste kujundamine, kes on oma ülesannete täitmisele pühendunud ja selleks välja õpetatud. Haridus peaks olema poliitiliselt erapooletu ega tohiks sisaldada mis tahes moel poliitilist ideoloogiat või propagandaelemente. See peaks hõlmama kursusi demokraatiast, põhiseaduslikust, rahvusvahelisest ja humanitaarõigusest ja inimõigustest. Julgeolekusektori harimine ja väljaõpe rahvusvahelise humanitaarõiguse ja inimõiguste osas on eriti määrava tähtsusega demokraatlike väärtuste edendamisel selles sektoris. Rahvusvahelise humanitaarõigusega tutvumiseks võiksid parlamendiliikmed hankida parlamendiliikmete käsiraamatu „Respect for International Humanitarian Law” (rahvusvahelise humanitaarõiguse austamine) mille 1999. aastal avaldasid Parlamentidevaheline Liit ja Rahvusvaheline Punase Risti Komitee (I käsiraamat). Nii Rahvusvaheline Punase Risti Komitee (IRCC) kui ka ÜRO Inimõiguste Ülemkomissari Büroo (UNHCHR) pakuvad tehnilist abi riikidele, kes soovivad tõsta oma suutlikkust tagada rahvusvahelise humanitaarõiguse ja inimõiguste austamine.

Poliitilise erapooletuse ja passiivse kaasatuse tagamine

Julgeolekuteenistused peavad olema poliitiliselt erapooletud ja seetõttu ei lubata erakondadel sõjaväebaasides kampaaniaid korraldada. Kui mõnes riigis lubatakse tegevteenistuses sõjaväelastel erakondadega liituda, siis teistes riikides, eelkõige endistes kommunistlikes riikides, sõjaväetöötajatel seda õigust **ei ole**. Näiteks Poolas ei tohi siseministeeriumi töötajad, nagu luureteenistuse või politsei töötajad, kuuluda erakondadesse. Enamikus riikides ei saa sõjaväelased olla riigi parlamendi liikmed.

Siiski võivad mõnes riigis, näiteks Madalmaades või Saksamaal, tegevteenistuses sõjaväelased kandideerida kohalike või piirkondlike assambleede liikmeks.

Julgeolekuteenistused kui ühiskonna peegel

Põhimõtteliselt peaksid kõikidele julgeolekuteenistuste ametikohtadele saama kandideerida kõik kodanikud, sõltumata nende soost, poliitilistest vaadetest, klassist, rassist või usutunnistusest. Peamiseks valikukriteeriumiks peaks olema see, et parima koha saab parim mees või naine. Paljudes riikides leitakse, et julgeolekuteenistuste, eriti politsei ja relvajõudude töötajad peaks peegeldama ühiskonda kui tervikut. Sellistes riikides määratakse kindlaks eripoliitika, et innustada julgeolekuteenistustesse kandideerima ühiskonnarühmi, kes on nendes teenistustes alaesindatud.

Ebaseaduslike ja ülekohtuste käskude täitmisest keeldumise legaliseerimine

Kõigi julgeolekuteenistuste seisundit, tegevusala, tegevust, koostööd, ülesannete andmist, aruandlust, kohustusi ja järelvalvet reguleerivad seadused. Julgeolekuteenistustel pole võimu, kui see pole sätestatud seadusega. Sõjaväe puhul määratakse kindlate õigusaktidega, nagu sõjaväetöötajate seadused või sõjaväe kriminaalkodeks, käskude ulatus, mida sõdurid on kohustatud täitma. Paljudes riikides kohustavad need seadused igat ülemat järgima käskude andmisel õigusriigi põhimõtteid ja piiravad selle kaudu ülema võimu. Nii on sõjaväelased kohustatud keelduma täitmast ebaseaduslikke (kuritegelikke) käske. Ükski sõjaväelane ei saa õigustada oma tegusid käsuga, mis kohustas teda kuritegu sooritama. Lisaks ei ole sõjaväelased kohustatud täitma käske, mis pole teenistuskohustustega seotud või alandavad inimväärikust. Siit järeldub, et sõjaväelased vastutavad ainuisikuliselt oma tegude eest, isegi kui nad said käsu ülematelt.

Sõjaväe tippjuhtkonda tuleks innustada eeskuju andma ja avalikult teatama, et ebaseaduslikud, põhiseadusevastased või amoraalsed käsud ning tegevus on sõjaväelastele keelatud. See on eriti tähtis endiste sõjaväeliste diktatuuride relvajõudude puhul. Näiteks pärast Argentiina tagasipöördumist demokraatia juurde teatasid Argentiina sõjaväe kõrgeimad ohvitserid, et lõpptulemus ei õigusta vahendeid ja et see, kes annab ebaseaduslikke käske ja kes neid käske täidab, rikub seadust. Selle avaldusega tegi sõjaväe kõrgem juhtkond selgeks, et iga sõdur on kuritegude ja õigusrikkumiste eest isiklikult vastutav ega saa väita, et täitis ülemate antud (ebaseaduslikke) käske.

Sellega seotud teema on karistamatuse ärahoidmine ja selle vastu võitlemine, tagades, et mis tahes ametialaste käitumisreeglite vastu eksimise juhtumeid ja rahvusvahelise humanitaarõiguse ning inimõiguste rikkumisi karistaks pädev haldus- või kohtuorgan.

Kriteeriumide kehtestamine kõrgemate julgeolekutöötajate ametissemääramiseks

Julgeolekuteenistuste kõrgemate ametikohtade, näiteks relvajõudude (ülem)juhataja või luureteenistuse ülem, täitmise üle otsustab valitsus või kaitseminister. Mõnes riigis nõuab see parlamendi arutlust ja/või heakskiitu. Kuigi tippametnikke määravad ametisse poliitilised tsiviiljuhid, on valikuprotsessis kõige tähtsamal kohal kutsealased kriteeriumid.

Tsiviilisikud julgeoleku tippjuhtkonnas

Lõpuks pole hea riigivalitsemise seisukohast sugugi tähtsusetu see, et julgeolekuteenistuste, näiteks relvajõudude tippjuhtkonnas, töötaksid tsiviilisikud. Peamine põhjus seisneb selles, et vastavat ministrit nõustaksid peale sõjaväejuhtide ka eraisikud, mis tagaks tasakaalustatud otsustusprotsessi.

Kutse-eetika

Kutsealane tööeetika põhineb tavadel, määrustel ja poliitikal. Sõjaväelased peaksid nõustuma riiklike institutsioonidega koostööd tegema ja põhiseadust järgima, pühenduma avalikule teenistusele, täitma oma kohust tõhusalt ja mõjusalt ning hoiduma võimu kuritarvitamisest või riigi raha väärkasutamisest. On tähtis, et kutse-eetikat järgitaks vabatahtlikult, mitte ei allutaks sunniviisiliselt. Vabatahtlik järgimine tähendab seda, et sõjaväelastel on põhiseadusse ja riiklikesse institutsioonidesse positiivne suhtumine, sest nad on omaks võtnud ühiskonna demokraatlikud väärtused.

Paljud riigid on kehtestanud sõjaväelaste käitumist reguleeriva toimeimisjuhendi. Saksa relvajõudude kutse-eetikat kirjeldatakse kastis nr 64.

Kast nr 64

Juhtimine ja kodanikuharidus Saksamaa relvajõududes: nn Innere Führungi põhimõtted

„[...] Pärast Teist maailmasõda toimunud arutluse käigus Bundeswehri asutamise üle nähti Innere Führungi (moraalne juhtimine ja kodanikuharidus) kontseptsioonis teed relvajõudude reformimiseks, öeldes teadlikult lahti varasematest traditsioonidest. [...] Üldiselt ollakse arvamusel, et Innere Führungi põhimõtted annavad ühelt poolt põhiisunised Bundeswehri sisemiseks organiseerimiseks ja teiselt poolt selle riiki ja ühiskonda integreerimiseks.





[...] Innere Führungi eesmärk on talutava piirini vähendada mis tahes pingeid või konflikte, mis tekivad ühelt poolt sõjaväetöötajate kui kodanike isiklike õiguste ja vabaduste ning teiselt poolt nende sõjaväeliste kohustuste täitmise nõuete vahel. Vanemohvitseride kui juhtide käitumine peab põhinema inimväärikuse austamisel põhiseadusliku korra alusel [...].

Väliselt on eesmärk edendada Bundeswehri kui institutsiooni ning kõigi sõjaväetöötajate kui üksikkodanike riiki ja ühiskonda integreerimist. [...] Eesmärk on hajutada mis tahes kartused, et Bundeswehr võiks hakata tegetsema kui riik riigis – oht, mis varitseb kõiki relvajõududusid [...].

Innere Führungi eesmärgid on järgmised:

- tagada sõjaväetöötajate täielik teadlikkus Bundeswehri poliitilisest ja õiguslikust alusest ning nende sõjalise missiooni otstarbest ja tähendusest;
- edendada Bundeswehri ja selle töötajate integreerimist riiki ja ühiskonda ning luua laiemat avalikku teadlikkust ja arusaamist nende missioonist;
- suurendada sõjaväetöötajate valmisolekut täita oma kohustusi vastutustundlikult ning säilitada relvajõududes distsipliin ja ühtekuuluvus;
- tagada, et relvajõudude sisestruktuur oleks organiseeritud inimväärikuse, õigusliku ja põhiseadusliku korra austamise põhjal ja soodustaks relvajõudude ülesannete tõhusat täitmist.

Innere Führungi tegelik olemus ja sihid sõjaväe igapäevaelus on sätestatud rea seaduste, käskude ja teenistumäärustega. [...]”

Allikas: Saksamaa liiduparlamenti veebilehekülg www.bundestag.de

Rahvusvahelisel tasandil on seni välja töötatud kaks toimumisjuhendit, mis moodustavad tugiraamistiku demokraatlike ühiskondade sõjaväelisele kutse-eetikale. Esiteks kiitis peaassamblee 1979. aastal heaks õiguskaitsetöötajate rahvusvahelise toimumisjuhendi (vt kast nr 65). Juhend on üldise loomuga ja seda saab kasutada mitte ainult mundris politseinike, vaid kõigi õiguskaitseteenistustes töötavate riigiametnike puhul.

Kast nr 65**Õiguskaitsetöötajate toimimisjuhend**

Vastu võetud ÜRO Peaassamblee resolutsiooniga 34/169,
17. detsember 1979

Artikkel 1 – Õiguskaitsetöötajad täidavad igal juhul kohustusi, mida seadus neilt nõuab, teenides kogukonda ja kaitstes kõiki isikuid ebaseaduslike tegude eest, kooskõlas kõrge vastutusega, mida nende elukutse nõuab.

Artikkel 2 – Oma kohustusi täites austavad ja kaitsevad õiguskaitsetöötajad inimväärikust ning säilitavad ja toetavad kõigi isikute inimõigusi.

Artikkel 3 – Õiguskaitsetöötajad võivad jõudu kasutada üksnes vältimatu juhu ja nende kohustuste täitmiseks vajalikus ulatuses.

Artikkel 4 – Õiguskaitsetöötajate valduses olevat konfidentsiaalset teavet hoitakse konfidentsiaalsena, välja arvatud siis, kui selle avalikustamine on kohuse täitmise või õigluse huvides tingimata vajalik.

Artikkel 5 – Ükski õiguskaitsetöötaja ei tohi toime panna, ohutada või sallida mis tahes viisil piinamist või muud julma, ebainimlikku või alandavat kohtlemist või karistust; samuti ei tohi ükski õiguskaitseametnik kasutada kõrgemalt antud käsku või erandlikke asjaolusid, nagu sõjaseisukorda või sõjaohu, ohtu riigi julgeolekule, riiklikku poliitilist ebastabiilsust või mis tahes muud avalikku hädaolukorda piinamise või muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistuse õigustamiseks.

Artikkel 6 – Õiguskaitsetöötajad tagavad nende valve all olevate isikute tervise täieliku kaitse ja on eelkõige kohustatud vajadusel viivitamatult arstiabi tagama.

Artikkel 7 – Õiguskaitse töötajad ei tohi toime panna korruptiivseid tegusid. Samuti on nad kohustatud selliseid tegusid rangelt hukka mõistma ja nende vastu võitlema.

Artikkel 8 – Õiguskaitsetöötajad järgivad seadust ja käesolevat juhendit. Ühtlasi peavad nad oma suutlikkuse piires nende mis tahes rikkumisi ennetama ja neid hukka mõistma. Õiguskaitsetöötajad, kellel on põhjust uskuda, et käesolevat toimimisjuhendit on rikutud või kavatsetakse rikkuda, peavad sellest oma kõrgematele võimudele ette kandma ja vajaduse korral muudele asjassepuutuvatele asutustele või organitele, kellel on õigus juhtumit läbi vaadata või hüvitusmeetmeid võtta.”

Märkus: Toimimisjuhendi artiklid sisaldavad kommentaari, mida selles lõigus pole ära toodud. Täielikku dokumenti vt: www.UN.org

Teine toimumisjuhend on OSCE julgeoleku poliitilis-sõjaliste aspektide alane toimumisjuhend (vt kast nr 66). See on suunatud kõigi julgeolekusektori organisatsioonide töötajatele ja sisaldab juhiseid relvajõudude töötajatele. Juhendis sätestatakse, et sõjaväelased on kohustatud järgima õiguspärasuse, demokraatia, erapooletuse, inimõiguste ja rahvusvahelise humanitaarõiguse põhimõtteid. Selles rõhutatakse, et sõjaväelasi võib võtta isiklikult vastutusele humanitaarõiguse rikkumise eest. Samas hõlmab see ka teemasid, mida tavaliselt loetakse riigi pädevusse kuuluvaks. Seega on see juhend märkimisväärne areng riiklikus pädevusalas, mida seni on hoolikalt kaitstud. Sellest ajast peale, kui OSCE riigid 1994. aastal juhendile alla kirjutasid, on OSCE riigid jätkanud oma vägede värbamist, harimist, väljaõpet ja juhtimist puudutavate eeskirjade täiustamist. See on seotud juhendi olulise osaga, mis sätestab, et relvajõudude edasine professionaalsuse tõstmine tuleks kohandada relvajõudude asjakohase demokraatliku kontrolliga.

Kast nr 66

OSCE julgeoleku poliitilis-sõjaliste aspektide alane toimumisjuhend (1994): põhipunktid

- Riiklike jõudude lai kontseptsioon, kuhu kuuluvad: luureteenistused, poolsõjaväelised jõud ja politsei. Need sätted rõhutavad riikide kohustust hoida neid jõude tõhusa demokraatliku kontrolli asutuste kaudu, kellel on demokraatlik õiguspärasus (artiklid 20 ja 21).
- Kaitse-eelarve kinnitamine seadusandlikus kogus ja üleskutse sõjalisi kulusid piiravat tava juurutada. Relvajõude puudutava teabe läbipaistvus ja üldsusele kättesaadavus (artikkel 22).
- Relvajõudude poliitiline erapooletus (artikkel 23).
- Relvajõudude töötajaid võib isiklikult vastutusele võtta rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumiste eest (artikkel 31).
- Relvajõude juhitakse, mehitatakse, koolitatakse ja varustatakse nii rahu- kui ka sõjaajal kooskõlas rahvusvahelise õiguse sätetega (artikkel 34).
- Jõu kasutamine riiklike julgeolekumissioonide käigus peab vastama vajadusele. Relvajõud hoolitsevad asjakohaselt selle eest, et tsiviiliskud ei saaks vigastada või nende vara kahjustada (artikkel 36).
- Relvajõudude kasutamine ei tohi piirata kodanike inim- ja kodanikuõiguste rahumeelset ja õiguspärast rakendamist või jätta nad ilma rahvuslikust, usulisest, kultuurilisest, keelelisest või etnilisest identiteedist (artikkel 37).

Allikas: OSCE toimumisjuhend, lõigud VII ja VIII. Vt: OSCE veebileht www.osce.org ja OSCE toimumisjuhendi veebileht http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/budag94e.htm#Anchor_COD_65130

Sõjaväeline kohtualluvus

Vajadus sõjaväelise distsipliini järele põhineb hulgal tingimustel, mis tulenevad sõjaväe missiooni ainulaadsest loomusest. Näiteks erineb sõjaväelise kogukonna suhtumine kuritegelikku käitumisse kodanikuühiskonna omast.

Tsiviiltöötajat ei saa kriminaalkorras karistada tööülesande täitmatajätmise või selle hooletu täitmise eest. Tööandja võib töötaja kehva töö eest vallandada ning keelduda teda teistele tööandjatele soovitamast, kuid tal pole õigust pöörduda kriminaalkohtu poole. Sõjaväetöötajaid võib seevastu kriminaalkorras karistada töökohalt lahkumise eest või tööülesande täitmise eest kindlatele standarditele või nõuetele mittevastavalt. Sellist käitumist vaadeldakse kohustuse eiramisena ja lisaks ohustab see ülejäänud sõjaväetöötajate julgeolekut ja heaolu. Muude sõjaväeliste õigusrikkumiste hulka, mida kodanikuühiskonnas ei tunnistata, kuuluvad pettuse teel väeteenistusse astumine, väejooks, lubamatu puudumine, väeosast mahajäämine, lugupidamatus kõrgemas auastmes ohvitseride vastu, mäss, vaenlasele abi osutamine ja valvepostil magamajäämine.

See teema tõstatab olulise küsimuse – milliseid kuritegusid peaks käsitletama sõja- ja milliseid tsiviilkohtus. Üldpõhimõtte järgi peaks sõjakohtuid kasutatama piiratud ulatuses ja tsiviilkohtute võim peaks domineerima nii palju kui võimalik. Sõjaväeline kohtualluvus peaks olema piiratud kuritegudega, mis pandi toime sõjaliste ülesannete täitmisel, ja sõjaväelised juhendid peaksid tsiviiljuhenditega võimalikult vähesel määral kattuma.

Tähtis on rõhutada, et enamikus riikides pole sõjakohtud kohtusüsteemi osa, vaid relvajõudude sfääris tegutsevad halduskohtud, mis on osa täidesaatvast võimust. See tähendab, et sõjaväekohtunikke ei määrata sageli kooskõlas kohtunike ametisemääramise põhiseaduslike sätete ja nõuetega. Siiski on ülimalt tähtis meeles pidada, et kõigil juhtudel peaks kohtuvõim sõjakohtute üle järelevalvet teostama. Paljudes riikides on selleks asutatud tsiviilapellatsioonikohtud kui sõjaväelise kohtualluvuse apellatsioonikogud.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Kandke hoolt selle eest, et:

1. sõjaväetöötajad annaks truudusevande põhiseadusele, õigusriigile ja riigi institutsioonidele, mitte aga üksikisikutele;
2. edendataks demokraatia põhiväärtuste ja normide, kodanikuõiguste ja humanitaarõiguse alast haridust kui mis tahes sõjalise väljaõppe standardset osa;
3. ohvitseridel poleks lubatud kandideerida parlamendiliikmeks;
4. uute sõdurite ja ohvitseride valik põhineks kutsealastel kriteeriumidel;
5. legaliseeritaks sõjaväelaste kohustus keelduda ebaseaduslike (kuritegelike) ja ülekohtuste käskude täitmisest;
6. sõjaväelist eetikat iseloomustaks vabatahtlik kuuletumine, mida toetavad vastavad toimejuhendid;
7. sõjaväelise kohtualluvuse ulatus oleks võimalikult piiratud ja sõjakohtute otsuseid saaks alati edasi kaevata tsiviilkohtusse;
8. julgeolekuteenistusi loetakse vastutavaks – nii seadusjärgselt kui ka praktikas – riigi kõigi peamiste osade eest (vt samas peatükis eespool sõjaväelaste isiklikust vastutusest) ja et julgeolekuteenistuste sisemised vastutusmehhanismid oleksid seadusega sätestatud, võimaldaksid väidetava väärkäitumise ja üldsuse kaebuste sisemist läbivaatamist ja süüdlaste karistamist; kontrollige, et sellised mehhanismid oleksid kasutusel ja tõhusad. Kandke hoolt selle eest, et parlamendid nõuaksid sõltumatut uurimist ja veenduge, et kahtluselused võetaks vastutusele.

Sõjaväelaste kodanikuõigused

- Piirake seadusega sõjaväelaste kodanikuõigusi, tagamaks (sõjalist) valmisolekut ja teenistuste poliitilist erapooletust.
- Pidage ühtlasi silmas, et kodanikuõiguste mis tahes piiramine peab olema vahetult seotud julgeolekuteenistuste ainulaadse iseloomu ja ülesannetega, st jõu kasutamise ainuõigusega ühiskonnas.





- Kodanikuõiguste piiramisega leppimist tuleks kompenseerida toimivate võimalustega ebamugavuste lahendamiseks.

Allumine

- Sätestage seadusega, et sõjaväelased, sh ajateenijad, on kohustatud keelduma täitmast ebaseaduslikke ja ebaeetilisi käske ning käske, mis on vastuolus rahvusvaheliste inimõigustega ja humanitaarõigusega.
- Veenduge, et seda kohustust jõustab julgeolekuteenistuste distsiplinaarsüsteem.

Kuritarvitused ja korruptsioon

- Tegutsege viivitamatult, kui julgeolekuteenistuste töötajate seas esineb skandaale või üleastumisi nagu korruptsioon ja vägivald.
- Veenduge, et teostataks asjakohane põhjalik uurimine ja et vajaduse korral otsustaks pädev organ sanktsioonide üle, mida viivitamatult rakendatakse.
- Jõustage õigusakte, mis keelaksid sõjaväe- ja teiste julgeolekuteenistuste töötajatel muude töökohtade võtmise või osalemise kommertstegevuses nii üksi kui ka grupiviisiliselt/organisatsioonis.

26. peatükk

Julgeolekusektori personalijuhtimine

Sõjaväelase töö on elukutse, mida iseloomustavad teatavad eripärad, nagu füüsiline risk, regulaarne ümberpaigutamine, sagedane perest eemalviibimine jne. Parlamendid peaksid teadma, et sõjaväeteenistus pole lihtne amet. Korralik personalijuhtimine – sealhulgas nõuetekohane värbamine, valik, mehitamine, tasustamine, väljaõppe ja autasude süsteem – on määrava tähtsusega professionaalse julgeolekusektori kujundamisel, mis järgib demokraatia ning õigusriigi põhimõtteid ja austab tsiviilvõimu ülimuslikkust.

Parlamentidel tuleb teostada järelevalvet professionaalsete julgeolekuteenistuste loomise ja ülalpidamise üle. Nad peaksid tagama, et töötatakse välja ja viidaks ellu personalijuhtimisplaan, mis tagaks demokraatliku ja professionaalse tööjõu. Lisaks peaksid nad jälgima, kas riik käitub õiglase tööandjana sõjaväelaste suhtes palga, töötingimuste, toetuste, pensionide jne osas.

Kast nr 67

Personalijuhtimine: millele parlamendiliikmed keskenduma peaksid

Parlamente tuleks teavitada järgmistest üksikasjadest valitsuse ettepanekutes, mis puudutavad julgeolekuteenistuste personalijuhtimist.

Üldised poliitikaküsimused

- Kas parlamendi ülesannete hulgas on julgeolekuteenistuste personalijuhtimispoliitika heakskiitmine, kas siis iga-aastase eelarve ettepaneku osana või eraldi dokumendi kujul?
- Kas personalijuhtimispoliitika ja jõudude struktuuripoliitika on eelarve ja riigi majanduse seisukohalt realistlikud ja taskukohased?

Tugevus ja üldtingimused

- Kas parlament määrab töötajate maksimummäära, näiteks relvajõudude, politsei või luureteenistuste puhul?
- Kas parlament seab piirmäärad auastmete järgi?
- Kas kogu personalijuhtimispoliitika on üldsusele kättesaadav?





- Kas parlamendile on kättesaadav kogu asjakohane teave: iga auastme töötajate arv, palgad, funktsioonid, vabad töökohad jne?
- Kas julgeolekusektori reformipoliitika võtab arvesse sõjaväelaste koondamise sotsiaalseid tagajärgi?

Värbamine ja valik

Kas kõik ametikohad on avatud kõigile kodanikele, sealhulgas naistele, kui nii on seadusega sätestatud?

Kas riigis kasutatakse julgeolekuteenistuste avatud värbamissüsteemi, vastandina suletud värbamissüsteemile, mille korral ainult konkreetsed ühiskonnarühmad saavad ametikohtadele kandideerida?

Kas kandidaatide valikul kasutatakse kutsealaseid kriteeriume?

Kas julgeolekuteenistustes on palju vabu töökohti?

Kas esmase valiku järel langevad paljud välja?

Mehitamine

- Kas juhtpõhimõtted, mille kohaselt sõjaväelaste värbamine ja edutamine põhineb teenetel ja kvaliteedil, peetakse praktikas kinni?
- Kas on olemas regulaarne kutsealane hindamissüsteem?
- Kas see süsteem on läbipaistev, objektiivne ja õiglane?
- Kas julgeolekuteenistus pakub atraktiivseid ja motiveerivaid karjäärivõimalusi?
- Kas sõjaväelastele on keelatud muu palgatöö?
- Kas juhtivatel sõjaväelastel on väliteenistuse kogemus ja kas nad teenivad rahumissioonidel välisriikides?
- Kas kaitseminister (või muud asjakohased ministrid) peab/peavad parlamendi või vastavate parlamendikomisjonidega nõu kõrgete ametiisikute, näiteks ülemjuhataja ametisemääramise küsimuses?

Tasustamine

- Kas sõjaväelaste palgad on teiste ametikohtadega võrreldes piisavalt kõrged, võimaldades julgeolekuteenistustel tööjõuturul eraettevõtetega konkureerida?
- Kas palka makstakse õigeaegselt?





- Kas sõjaväelasi tasustatakse teenetele ja kvaliteedile vastavalt?
- Kas sõjaväelaste reaalne teenistus mõjutab nende tasustamist?
- Kas tasustamissüsteem on kasutajatele ja üldsusele läbipaistev?
- Millised probleeme on errumineku ja pensionisüsteemidega seoses?
- Kas pensionisüsteem on rahuldav võrrelduna sõjaväelaste palkade ja toetustega? Mida sõjaväelased erru minnes võidavad või kaotavad?

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Julgeolekutöötajate ülesanded ja nende arv

- Veenduge, et relvajõududele antud ülesanded ja töötajate arv oleksid kooskõlas riigi majandusressurssidega.

Julgeolekutöötajate tasustamine

- Veenduge, et sõjaväelaste palgad oleksid majanduslikult jätkusuutlikud ning samas tööjõuturul võimalikult konkurentsivõimelised ja korralikuks äralemiseks piisavad.
- Tagage, et palka makstaks regulaarselt.
- Pidage meeles, et ebapiisav töötasu võib muuta julgeolekuteenistused väheatraktiivseks ning heidutada kvalifitseeritud noori potentsiaalseid sõjaväelasi.
- Pidage meeles, et antud keskkonnas võivad ebapiisav palgatase ja/või palga ebaregulaarne maksmine viia julgeolekuteenistused korrupsiooni või isegi väljapressimise ja vägivalla kasutamiseni.
- Sõjaväelaste ja nende juhtide rahalised eelised ja privileegid ei tohiks tekitada kinnistunud huve ja innustada julgeolekuteenistusi püüdlema poliitilise mõju säilitamise poole. Nad peaksid olema üldsusele teada ja tasakaalus teistele riigiteenistujatele pakutavate rahaliste eeliste ja privileegidega. Privileegid peaksid vastama ainulaadsetele tingimustele ja teenistuse ohtudele, mis kaasnevad teenistusega lahinguoperatsioonide piirkonnas.
- Veenduge, et eksisteeriks rahuldav pensionisüsteem.

27. peatükk

Kohustuslik ajateenistus ja sellest keeldumine

Enamiku riikide põhiseadustes on säte, mille kohaselt kodanikud on kohustatud riiki kaitsma ja selle eest moraalselt vastutama. Mõnes riigis on see kohustus seaduste järgi sunniviisilise ajateenistuse kaudu, et iga kodanik oleks valmis relvajõududes teenima, kui riigi valitsus seda vajalikuks peab. Sageli näeb põhiseadus ette (enamasti meessoost) kodanike kohustuslikku ajateenistust ja see sätestatakse alati seadusega, mis määrab kindlaks:

- keda hõlmab kohustuslik ajateenistus;
- teenistuse kestuse;
- edasilükkamise/vabastuse korraldused;
- värbamismenetlused;
- karistused teenistusest kõrvalehoidumise eest;
- minimaalse ja maksimaalse vanuse.

Lisaks sätestatakse enamiku riikide seadustega õigus relvakandmisest keelduda, st ajateenistusest keeldumisele ja asendusteenistusele.

Kohustusliku ajateenistuse kasulikkus ja soovitavus

Paljudes riikides on senini ajateenijatest koosnev sõjavägi. Selle üks oluline põhjus on, et need riigid peavad kohustuslikku ajateenistust demokraatia ja rahvusliku kultuuri tähtsaks osaks. Tänapäeval on paljudes riikides kohustuslikku ajateenistust hakatud pidama siiski küsitavaks. See arutus seab kahtluse alla kohustusliku ajateenistuse kasulikkuse ja soovitavuse tänapäevases sõjaväes seoses relvakonfliktide uue iseloomuga. Mitmetes riikides on kohustuslik ajateenistus juba kaotatud või kavatakse seda teha lähitulevikus. Isegi Prantsusmaa, kus kohustuslik ajateenistus uusajal n-ö leitud, tühistas selle 2001. aastal. Osa inimesi ennustab massiarmeede lõppu ja nende asendamist täielikult vabatahtlike sõjavägedega, mis on väiksed, kõrgtehnoloogilised ja mobiilsed.

Kast nr 68**Ajateenistus maailma riikides**

Kohustuslik ajateenistus: enamikus riikides on ajateenistusse kutsumise vanus 18 aastat, kuid mõnes riigis on see 16, 17, 19 või 20. Tänapäeval võtavad mitmed riigid kohustuslikku teenistusse ka naisi.

Teenistuse pikkus: tavaliselt ulatub see kuuest kuust kolme aastani.

Ajateenistusest keeldumine ja asendusteenistus: umbes pooled maad aktsepteerivad ajateenistusest keeldumist ja on kehtestanud asendusteenistuse.

Enamikus riikides karistatakse ajateenistusest keeldumist vangistusega.

Allikas: Peasekretäri ettekanne vastavalt komisjoni resolutsioonile 1995/83, UNCHR, E/CN.4/1997/99

Kohustusliku ajateenistuse positiivsed ja negatiivsed aspektid

Kohustusliku ajateenistuse positiivseid ja negatiivseid aspekte analüüsid võiksid parlamendiliikmed pidada silmas järgmisi asjaolusid:

Miks säilitada kohustuslikku ajateenistust?

Kohustuslikku ajateenistust toetavad argumendid on muu hulgas järgmised.

- Kohustuslikku ajateenistust seostatakse sageli demokraatia põhimõttega, kuna see on iga (enamasti meessoost) kodaniku seadusjärgne kohustus ja moraalne vastutus ning kuna see seab kõik asjassepuutuvad isikud võrdsetesse tingimustesse – kõigil on ajateenistuse kohustus, sõltumata klassist, usutunnistusest või rassist. Mõnes riigis ei sõltu see ka soost, sest seal puudutab kohustuslik ajateenistus nii naisi kui ka mehi.
- Ajateenijad on ühtlasi mundrit kandvad kodanikud ja nende kohalolek ei lase relvajõududel muutuda riigiks riigis. Seega saab kohustuslikku ajateenistust vaadelda kui demokraatlikku ühenduslii ühiskonna ja relvajõudude vahel.
- Üldjuhul on ajateenijatest koosnevad väed odavamad kui täielikult vabatahtlikud armeed, sest ajateenijate palgad on vabatahtlike sõdurite omadest palju madalamad.
- Kohustuslik ajateenistus toob kokku ühiskonna kõigi kihtide ja nurkade esindajaid. Seega toovad ajateenijad relvajõududesse kaasa mitmekesise

haridusliku tausta ja töökogemuse, raamatupidajast või insenerist torulukksepa või talumeheni. Relvajõud võivad nende haridustaset ja töökogemust hästi ära kasutada, sealhulgas rahumissioonidel – ükskõik kus ajateenijad osalevad –, kus relvajõud osalevad konfliktijärgsetes maades infrastruktuuri ja institutsioonide ülesehitusel.

Miks kohustuslik ajateenistus kaotada?

Meie uurimistööst kohustusliku ajateenistuse kohta eri riikides selgub, et massi-armeed ja seetõttu ka kohustuslik ajateenistus kaotatakse järgmistel peamistel põhjustel:

- Viimase 25 aasta jooksul, eriti pärast külma sõja lõppu, on paljude riikide relvajõud muutunud väiksemaks ja seetõttu on ka väeteenistusse vajatavate kutsealuste arv väiksem (mis on mõnikord kaasa toonud üldsuse rahulolematuse ajateenistuse koormuse ebaõiglase jaotumise üle). Eriti on oma sõjavägesid vähendanud Euro-Atlandi piirkonna riigid. Näib, et Aafrika ja Aasia maad kasutavad nn rahudividendi oma sõjavägede külma sõja järgseks koondamiseks vähemal määral.
- Relvajõud muutuvad üha professionaalsemaks ja sõltuvad üha suuremal määral kõrgtehnoloogiast. Tihti on tarvis pikaajalist väljaõpet, et sõdurid suudaksid moodsaid keerukaid relvasüsteeme käsitseda. Kuna ajateenijad ei jää üldiselt nii kauaks sõjaväkke, et nende süsteemide kasutamist selgeks saada, kalduvad sõjaväed üha suuremal määral lootma professionaalsele sõduritele.
- Rahumissioonid ei nõua mitte ainult üldisi sõdurioskusi, vaid ka läbirääkimis- ja muid oskusi. Paljude ajateenijate teenistusaeg on liiga lühike, et omandada oskuste taset ja kogemusi, mida on vaja konfliktijärgsetes ühiskondades keerukate rahu tagamise operatsioonide läbiviimisel.
- Mõnes riigis lubab põhiseadus ajateenijate kasutamist ainult riigi territooriumi kaitsmiseks ega luba nende kasutamist operatsioonides väljaspool riigipiire.

Kast nr 69**Ajateenijate ahistamine**

Ajateenistuses on noorte ja vanade ajateenijate vahel sageli mitteformaalne hierarhia. Selline hierarhia on oluline, kuna vanemad ajateenijad õpetavad noorematele sõjaväe reegleid ja traditsioone. See annab oma panuse sõjaväe sotsiaalsesse struktuuri. Paljudel juhtudel aga kuritarvitavad vanemad ajateenijad mitteformaalset hierarhiat omakasupüüdlikel eesmärkidel, sundides nooremaid enda eest kohustusi täitma ja ahistades neid. Kui ohvitserid mitteformaalset hierarhiat piisavalt ei kontrolli, võib see täiesti ülekäte minna ja tuua kaasa olukorra, kus noored ajateenijad seisavad silmitsi ahistamise, füüsilise vägivalga ja hirmutamisega. Ajateenijate organisatsioonide Euroopa nõukogu (ECCO) järgi on ahistamine noorte ajateenijate üks peamisi probleeme, mis mõnikord toob kaasa tõsiseid vigastusi, millele aja jooksul võivad järgneda pöördumatud tervisekahjustused või isegi surm või enesetapp. Ajateenijate kaitsmise ja sõjaväe maine huvides tuleks ahistamist vältida ohvitseridepoolse range kontrolli abil. Lisaks peaksid sõjaväesisesed ja -välised järelevalveasutused äärmuslike juhtumite osas kohtu poole pöörduma ja taastama seaduse ja korra ajateenistuses.

Allikas: Ilona Kiss, Rights of conscripts in peace time, 2001, www.dcaf.ch; ECCO (Black Book on rights of conscripts in Central- and Eastern Europe, 1996, <http://www.xs4all.nl/~ecco/>).

Ajateenistusest keeldumine (AK) ja asendusteenistus

Mõned inimesed eitavad oma kohustust kodumaad kaitsta muude moraalsete õigustustega, nagu usk („Sa ei pea tapma“) või isiklikud veendumused (vägivalga eitamine). Selle tulemusel pole välistatud, et neid tabab riigi käsule vastuhakkamise eest karm karistus, sealhulgas surmanuhtlus.

Möödunud sajandi viimase poole jooksul levis mõte õigusest keelduda relvajõududele astumisest ja relvakandmisest ning leidis laialdast poolehoidu. Paljudes riikides sätestati see koguni seadusega (Suurbritannia, Saksamaa, Iirimaa, Madalmaad, Belgia, Luksemburg, Prantsusmaa, Hispaania, Itaalia ja Portugal).

Ajateenistusest keeldujaid võib määratleda kui isikuid, kes on relvakandmise või mis tahes sõjalise väljaõppe ja teenistuse vastu. Kuigi kõik teenistusest keeldujad põhjendavad oma keeldumist südametunnistusega, võivad nende veendumustel olla erinevad usulised, filosoofilised või poliitilised põhjused.

Parlamendi otsus

Kuna AK juhtumid sagenesid, otsustasid mõne riigi parlamendid seadustega kindlaks määrata, millistel asjaoludel võib sõjaväekohuslastest kodanikke sellest kohustusest vabastada. Nii toimus USAs ja kõigis Lääne-Euroopa riikides, kellest Kreeka tunnistas AK-staatust viimasena 1997. aastal.

Riikides, kus AK-staatust ei tunnistata, saadetakse keeldujad tavaliselt kohtu alla süüdistatuna deserteerimises või riigireetmises – nende kahe kuriteo eest karistatakse tavaliselt väga karmilt. Muudes riikides on olemas eraldi kuritegude kategooria (järjekindel allumatus) ja see on tavaliselt sõjaväealastes seadustes talletatud.

AK-staatuse tunnustamine: kelle otsusega ja mis alusel?

Ajateenistusest keeldujana tunnustamise menetluste hulka kuulub tavaliselt seletus, kuidas isik oma veendumusteni jõudis, kuidas need on tema elu mõjutanud ja mil viisil need veendumused ajateenistusega konflikti satuvad. Kutsealuse AK-staatuse tunnustamise üle otsustab tavaliselt tööministeeriumile (Šveits, Bulgaaria), siseministeeriumile (Sloveenia) või justiitsministeeriumile (Horvaatia) alluv komisjon.

AK kui inimõigus

Järgides ÜRO inimõiguste komisjoni resolutsioonis 1998/77 väljendatud põhimõtteid, võttis komisjon 2000. aasta aprillis hääletamata vastu resolutsiooni 2000/34, millega tunnustati iga isiku õigust veendumuste põhjal ajateenistusest keelduda kui mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabaduse õiguse seaduspärasest kasutamist, nagu seda kirjeldab inimõiguste ülddeklaratsioon ja kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakt. Juba 1993. aastal tunnustas ÜRO inimõiguste komitee, et AK on õigus, mis tuleneb kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklist 18, kuivõrd kohustus surmavat jõudu kasutada võib sattuda tõsisesse vastuollu südametunnistusevabaduse ja õigusega väljendada oma usku või uskumusi. ÜRO komitee rõhutas lisaks, et kui seda õigust seadusega või praktikas tunnustatakse, ei tohi ajateenistusest keeldujate vahel nende konkreetsete uskumuste pinnal vahet teha; samuti ei tohi ajateenistusest keeldujaid diskrimineerida sellel alusel, et nad pole ajateenistust läbinud.

Kast nr 70**ÜRO inimõiguste komisjoni resolutsioon
1998/77: ajateenistusest keeldumine**

Komisjon, [...]

Pidades silmas, et inimõiguste ülddeklaratsioonis ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis tunnustatakse, et igaühel on õigus elule, vabadusele ja isiklikule julgeolekule, samuti ka mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadusele ja õigusele mitte olla diskrimineeritud, [...]

Tunnustades, et ajateenistusest keeldumine tuleneb südametunnistuse põhimõtetest ja põhjustest, sealhulgas sügavatest veendumustest, mis põhinevad usulistel, moraalsetel, eetilistel, humanitaarsetel või samaväärsetel motiividel, [...]

1. *Pöörab tähelepanu* igaühe õigusele ajateenistusest keelduda kui mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabaduse õiguse seaduspärasele kasutamisele, nagu sätestatakse inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 18 ja kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 18;

2. *Tervitab* asjaolu, et mõned riigid aktsepteerivad ajateenistusest keeldumise väidet kui kehtivat, ilma edasise uurimiseta;

3. *Kutsub üles* riike, kus sellist süsteemi pole, asutama sõltumatuid ja erapooletuid otsustusorganeid, kelle ülesandeks oleks kindlaks teha, kas igal konkreetsel juhtumil on tegemist tõelise ajateenistusest keeldumisega, arvestades ajateenistusest keeldujate mittediskrimineerimise nõuet nende konkreetsete uskumuste pinnal;

4. *Tuletab meelde* kohustusliku ajateenistusega riikidele, kus selliseid sätteid pole veel kehtestatud, komisjoni soovitus, et nad võimaldaksid ajateenistusest keeldujatele mitmesuguseid mittelahingulisi või tsiviilotstarbelisi asendusteenistuse liike, mis sobiksid keeldumise põhjustega, oleksid üldsuuse huvides ja ei oleks karistusliku iseloomuga;

5. *Rõhutab*, et riigid peaksid võtma vajalikke meetmeid, hoidumaks ajateenistusest keeldujate vangistamisest ja korduvast karistamisest ajateenistusest keeldumise eest, ja meenutab, et keegi ei saa vastutada või teistkordset karistust kanda rikkumise eest, mille eest teda on juba karistatud või milles teda on õigeks mõistetud kooskõlas iga riigi õiguse ja karistusmenetlustega; [...]

Resolutsioon 1998/77, ÜRO inimõiguste komisjon.

Asendusteenistus

Enamik riike, kes tunnustavad AK-staatust, võimaldavad seaduse järgi läbida kohustusliku teenistuse ajateenistuse asendaval kujul. See asendusteenistus võib toimuda kahel põhiviisil:

- teenida relvajõududes relvi kandmata;
- töötada sotsiaalhoolekandenasutustes, nagu haiglad, hooldekodud, puuetega inimestele mõeldud asutused jne ning mõnikord VVOdes ja valitsustevahelistes organisatsioonides.

Asendusteenistus on tavaliselt pikem kui ajateenistus. Näiteks Prantsusmaal kestis see 20 kuud, samas kui ajateenistuse pikkus oli ainult kümme kuud; Austrias on see 12 kuud, samas kui ajateenistus kestab ainult seitse kuud; Bulgaarias on see 24 kuud, ajateenistus aga kestab 6–9 kuud.

Kast nr 71

Asendusteenistus: Šveitsi näide

Šveits on üks väheseid Lääne-Euroopa riike, kus siiaamaani kehtib kohustuslik ajateenistus. Seda reguleerib põhiseadus (artikkel 59.1), 1995. aasta sõjaväekorralduse seadus ja 1995. aasta kaitseväeteenistuse seadus. See kehtib kõigile meestele vanuses 20–42 aastat ja kõrgemate auastmete korral kuni 55 aastani. Ajateenistus kestab esialgselt neli kuud pluss kolm nädalat iga kahe aasta tagant pluss iga-aastased laskeharjutused.

1996. aasta asendusteenistuse seadus tunnustas ajateenistusest keeldumise õigust eetilistel, moraalsel, filosoofilistel ja usulistel alustel. Taotlused esitatakse tööstus- ja tööministeeriumile, kus need vaatab läbi kolmeliikmeline komisjon, mille liikmed valitakse ajalehekuulutuste kaudu värvatud 120 voliniku hulgast. Umbes 5% teenistusealistest registreeritakse keeldujatena. Need, kelle õigust ennast AKks lugeda ei tunnistata, kuid keelduvad siiski sõjaväeteenistusest, võidakse vangistada neljaks kuni viieks kuuks.

AKd peavad ajateenistuse asemel läbima tsiviilteenistuse. See koosneb 450 päeva pikkusest teenistusest mis tahes eraõiguslikus või avalikus organisatsioonis, mis teenib üldsuse huvisid. Selle võib läbi teha haiglates, noorsookeskustes, ülikoolide uurimisasutustes, metsandussektoris jne.

Allikas: Sõjaväeteenistusest keeldumise Euroopa büroo (EBCO).

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Kas kohustuslik ajateenistus või mitte?

- Kaaluge hoolikalt kõiki poolt- ja vastuargumente teie riigi kontekstis.
- Sellega seoses pidage meeles käesolevas peatükis toodud viitavaid punkte ja vaadeldge, millisel määral nad peavad paika teie riigi kontekstis.

Kutsealused, kes kogevad ülekohtust või alandavat kohtlemist

- Tegutsege kohe, kui kuulete kutsealuste kuritarvitamisest, pahandustest või vägivaldsest kohtlemisest.
- Tagage, et teostataks sügavuti uurimisi ning vajaduse korral otsustaks pädev organ sanktsioonide kasuks ja kohaldaks neid viivitamatult.
- Kui teie riigis ei ole veel kaitseombudsmani, siis kaaluge soovitusel esitamist, et see institutsioon loodaks ja volitataks tegelema kutsealuste kuritarvitava või alandava kohtlemise juhtumitega.

AK-staatus

- Kontrollige AK õiguslikku staatust teie riigis ja vajaduse korral kaalutlege samme saavutamaks selle seaduslikku määratlemist või olemasolevate õigusaktide parandamist.
- Selle taustal kandke hoolt, et saate ajakohast teavet sellele küsimusele lähenemisest ning õiguslikust ja praktilisest olukorrast teistes riikides.

Asendusteenistus

- Kontrollige, kas teie riigis on asendusteenistus seadusega ette nähtud ja vajaduse korral kaalutlege samme saavutamaks selle seaduslikku määratlemist või olemasolevate õigusaktide parandamist.
- Selle taustal kandke hoolt, et saate ajakohast teavet sellele küsimusele lähenemisest ning õiguslikust ja praktilisest olukorrast teistes riikides.

VIII osa

Materiaalsed ressursid:

**relvade üleandmise ja -hangete
tõhusa järelvalve realiseerimine**

28. peatükk

Relvade ja sõjavarustuse hanked

Hankepoliitika peaks lähtuma nn kõrgematest plaanidest ja poliitikast, nagu riigi julgeolekukontseptsioon või kaitsestrateegia. Kogu nõudlust uute relvade või sõjavarustuse järele tuleks uurida seoses mõju ja asjakohasusega riiklikule julgeolekupoliitikale.

Riigi julgeolekukontseptsioon aitab tagada stabiilsust kaitsejuhtimisprotsessis ja suurendab kaitsepoliitika pikaajalise kujundamise prognoositavust. Tähtis on hoida riigi julgeolekupoliitika sihid kooskõlas kaitsesektorile eraldatud ressursidega ja säilitada tasakaal kaitsesektori ja ühiskonna vahel.

Relvahangete läbipaistvus

Mis tahes kinnistunud demokraatias peaksid eelarve koostamise protsess üldiselt ja eelkõige relvahanked olema üldsusele läbipaistvad ja selle ees vastutavad. Avaliku vastutuse seisukohast peaks olema mõistlik seos poliitika, plaanide, eelarvete ja relvahangete vahel. Seda ei peeta mitte igal pool loomulikuks. Paraku on enamikus riikides parlamendil relvahangete osas vähe sõnaõigust või siis üldse mitte.

Vahendite eraldamise või hankeoperatsiooni volitamise korral on oluline, et parlament kontrolliks selle operatsiooni seaduslikkust, pöörates erilist tähelepanu rahvusvahelistele määrustele või kokkulepetele, mis piiravad teatud liiki relvade tootmist, kaubandust või kasutamist, näiteks tuumarelvastuse leviku piiramise leping (1968), Ottawa konventsioon jalaväemiinide kasutamise, varumise, tootmise ja üleandmise keelustamise ja hävitamise kohta (1997), ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonid jne.

Parlamentidel võib tekkida raskusi ka seoses sellega, et peamise sõjavarustuse maksumuse väljaarvutamine mitmete aastate lõikes on tavaliselt keeruline. See muudab konfliktijärgsed ja arengumaad eriti kaitsetuks välis- ja kodumaiste relvatarnijate ees, kes loomuldasa on huvitatud oma kaupade müügist võimalikult kõrge hinnaga ja ei hooli eriti demokraatlikest järelevalvenõuetest.

Nendel põhjustel on parlamendid huvitatud relvahangetega tegelevate erikomisjonide või allkomisjonide moodustamisest. Seeläbi suudavad nad suurendada relvahangete protsessi läbipaistvust ja sundida täidesaatvat võimu rahva ees vastutama.

Parlamentide probleem seisneb selles, et valitsused ei soovi avaldada arve, mis on seotud tähtsamate tavarelvastuse (õhusõidukite, soomusmasinate, suurtükkide,

navigatsiooni- ja radarisüsteemide, raketrelvade ja sõjalaevade) omamise ja nende hangete vajadusega, ja nõustuvad veelgi vähem avalikustama oma väiksemate (alla 100 mm kaliibriga) relvade, mida nimetatakse käsi- ja kergrelvadeks, varusid ja üleandmist.

Relvahankeprotsessi algatades tegutseb valitsus ideaaljuhul koos parlamendiga, tagamaks, et liiga ambitsioonikas relvahankeplaan ei kujuneks riigile pikas perspektiivis ülemäära rängaks rahaliseks koormuseks. Relvahankeprogramme tuleb vaadelda muude avalike prioriteetide kontekstis. Seega kehtivad otsustusprotsessis mitte ainult sõjalised, vaid ka muud prioriteedid. Parlament peab hindama relvahangete mõju ja rahalist koormust ühiskonnale.

Kast nr 72

Miks parlamendiliikmed peaksid relvahangetest hoolima?

- Tegemist on rahva rahaga.
- Relvasüsteemide üle otsustamine pole üksnes tehnilise pädevuse ja julgeoleku küsimus, vaid hõlmab ka otsustamist, kas raha tuleb kulutada „suurtükkide või leiva peale“ ja kui „suurtükkidele“, siis milliste, kui paljudele ja miks.
- Relvahanked ei tohiks riigile kaasa tuua rahalist koormust, ei lühikeses ega pikas perspektiivis (sealhulgas kogu kasutusea üldkulud).
- Parlamendi järelevalve peaks tasakaalustama relvastusele tehtavaid kulusid sotsiaalsektori vajadustega.
- Läbipaistvad relvahankeprotsessid, mis vastutavad parlamendi ees, hoiavad ära korruptsiooni, raiskamise ja avalike vahendite väärkasutamise.
- Parlamendi ja üldsuse järelevalve võib aidata vähendada piirkondliku võidurelvastumise ohtu.

Kas erilised asjaolud õigustavad salastatust?

Hea riigivalitsemise põhimõtted, eriti läbipaistvus, peavad hõlmama avaliku poliitika kujundamise kõiki aspekte, sealhulgas neid, mis on seotud relvade müügi või hangetega. Seetõttu on vaja uurida, millised erilised asjaolud võivad muuta kaitseotsuste tegemise erandlikuks ja õigustavad vajadust salastatuse järele.

Relvade müügi ja hangete juhised peaksid toetuma läbipaistvuse ja avaliku vastutuse põhimõtetele. Põhjused otsustusprotsessi salastamiseks, mida nõuavad relvade vastuvõtjad või tarnijariigid, peaksid olema selgelt välja toodud. Kui need põhjused peaksid võimaldama korruptiivseid tehinguid, siis peaksid mõlemad osapooled selle ohu kindlaks tegema ja määratlema meetmed selle vältimiseks.

Kast nr 73

Nõrk või ebamäärane relvahankepoliitika või rangelt salastatud hankeprotsess võib kaasa tuua:

- relvasüsteemi hankevajaduse ebapiisava uurimise;
- valitsuse otsuste ebatõhususe, mis avaldab negatiivset mõju riiklikule ja piirkondlikule julgeolekule;
- naaberriikide kartusi;
- korruptsiooni relva- ja muude sõjaväeliste hangete alastes otsustes;
- tõsist kahju üldsuse usaldusele relvajõudude vastu, mis võivad selle tulemusel saada diskrediteeritud või tekitada tarbetut poleemikat.

Igakülgne hankealaste otsuste tegemine

Suuremate relvasüsteemide hangete korral peaks otsustusprotsess kindlaks määrama ja integreerima meetodid, mida kasutatakse järgmiste aspektide puhul:

- ohuhinnanguprotsessid;
- kaitsesuutlikkuse tõstmise pikaajaline kontseptsioon;
- uue varustuse materiaalse vajaduse kindlaksmääramine;
- eelarveassigneeringud relvastuse hangeteks;
- tehnilise kvaliteedi garantii ja hankejärgse tulemusauditi protsess;
- kogu kasutusea kulud, sealhulgas hooldus, uuendamine jne;
- kompensatsiooni- ja tasaarvestuste pakkumiste hindamine.

Kõigi nende etappide käigus parlamendi kontrolli- ja läbivaatusprotsessi sisseseadmine vähendab ohtu, et täidesaatva võimu otsustusprotsessis tekib raiskamise, pettuse või kuritarvituse oht. Tõhusa järelevalve rakendamise huvides peaksid parlamendid nõudma, et valitsused hoiaksid neid kursis kõigi relvahankeprotsessi etappidega. Lisaks peaks parlamentidel olema õigus otsustada kõigi hankelepingute üle. Madal-

maade parlament on näide seadusandlikust kogust, mis kontrollib hankeotsuste protsessi kõiki etappe (vt kast nr 74).

Kast nr 74

Madalmaade kaitsehankepoliitika: parlamentaarse järelevalve mõõde

Madalmaades kehtib kauaaegne ja kindel kaitsehangete range parlamentaarse järelevalve traditsioon ja tava. Põhimõtteliselt peavad kõik hankeotsused mahuga üle 25 miljoni euro (võrdub ligikaudu 25 miljoni dollariga) käima läbi parlamendist. Selle vahendiks on niinimetatud soetamismenetlus. Valitsus (praktiliselt kaitse riigisekretär, kelle portfelliga on kaitsematerjale) saadab neljast tüübist valitud kirja (A, B, C ja D), sõltuvalt soetamise etapist. Üksikasjadesse laskumata ulatuvad eri etapid põhimõtteliselt taotlusest uue (või olemasolevat asendava) relvasüsteemi soetamiseks konkreetse pakkumiseni X süsteemi ostmiseks Y tootjalt.

Parlament saab otsuseid mõjutada soetamisprotsessi igas etapis. Seega, kui valitsus väljendab vajadust relvasüsteemi soetamiseks või asendamiseks (või soovib mitme süsteemi soetamist), võib parlament sellele vastanduda või seda muuta. Lõplikule hankeotsusele (tegutsemisloa) võib samuti vastanduda või seda muuta, ehkki praktiliselt ei juhtu seda sageli. Enamikul juhtudel mõjutavad valitsuse kavatsusi kogu protsessi vältel neli kirja (A, B, C ja D), mida parlamendis arutatakse.

Suuremate projektide jaoks mahuga üle 100 miljoni euro on sätestatud erimenetlus (suurprojektid), millega kaasnevad veelgi üksikasjalikumad ja sagedasemad aruanded parlamendile. Selle tüüpiliseks näiteks on Madalmaade valitsuse kavatsus osaleda uue põlvkonna hävituslennuki (Joint Strike Fighter), USA F-16 järglase väljatöötamisfaasis. On ka teisi suurprojekte, näiteks õhupaiskebrigaad.

Kokkuvõttes näib, et praegust menetlust peetakse Madalmaades üldiselt rahuldavaks. Arutletakse rahalise künnise üle ja selle üle, kas mõnikord väga tehnilist protsessi on mõistlik parlamendis põhjalikult uurida. Selles raamistikus tõstatatakse küsimusi valitsuse antava teabe kvaliteedi ja sõltumatus ning vastutõendite, näiteks sõltumatu kaitseinstituudi vajalikkusest. Lõpuks arutatakse sageli ka tööstuse ja lobistide rolli ning nende juurdepääsu kaitsekomisjoni liikmetele. Sellega seoses pole aga toimunud mingeid suuremaid intsidente, skandaalidest rääkimata.

Allikas: Jan Hoekema, endine Madalmaade parlamendi liige, 2002.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Relvahangete järelevalve

- Relvahangete parlamentaarne järelevalve peab olema seadusega sätestatud.
- Veenduge, et julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve oleks igakülgne ja hõlmaks hangete kõiki aspekte, pöörates põhjalikku ja erilist tähelepanu:
 - julgeolekuvajadustele;
 - piirkondlikele poliitilistele tagajärgedele piirkondliku võidurelvastumiseni viivate negatiivsete reaktsioonide mõttes;
 - eelarve koormamisele (lühiki- ja pikaajaliselt);
 - mõjust riigi tööstusele nii era- kui ka avalikus sektoris.

Läbipaistvus ja vastutus relvahangetes

- Veenduge, et parlamendil oleks relvastuse ja sõjavarustuse hangetes sõnaõigust.
- Nõudke, et parlamendile või tema pädevale komisjonile esitataks võimaluse korral üksikasjalik ja ajakohane ettekanne tähtsamate tavarelvastuse (õhusõidukid, soomusmasinad, suurtükid, navigatsiooni- ja radarisüsteemid, raketrelvad ja sõjalaevad) ja väiksemate relvaliikide (alla 100 mm kaliibriga) koguse ja tehnilise taseme kohta ning argumendid uute soetamiseks.
- Veenduge, et parlamendile esitataks kaitse suutlikkuse tõstmise pikaajaline kontseptsioon.
- Veenduge, et parlament või tema pädev komisjon saaks käsitleda ja käsitleks hanketehingute salastatuse küsimusi seadusega sätestatud protsessi abil, mis tagaks vastutuse ja säilitaks samas sõjalise salastatuse.





Hangete mõju analüüs

- Analüüsige hangeteplaani vastavust julgeolekupoliitikale.
- Veenduge, et parlament uurib ja hindab relvahangete rahalist koormust võrrelduna muude avalike kulude ja ühiskondlike prioriteetidega, vältimaks tasakaalustamatust, mis mõjutaks riigi arengut ning majanduslikku ja sotsiaalset stabiilsust.
- Kasutage parlamentaarseid menetlusi liiga ambitsioonikate relvahankeotsuste takistamiseks. Parlamendid peaksid tagama mõistlikkuse plaanides, mis ei tooks riigile pikas perspektiivis kaasa sõjalist koormust.

Hankeaudit

- Jälgige kaitsepoliitika ja plaanide, kaitse-eelarve ja relvadele ja sõjavarustusele tehtavate tegelike kulude vastavust.
- Korraldage hankejärgne relvasüsteemide tulemusaudit pärast lepingu täitmist (vähemalt kolm punkti/etappi relva kasutuseas).

Parlamendi hankekomisjon

- Kui relvahangete komisjoni või allkomisjoni veel olemas pole, moodustage see, et suurendada poliitika kavandamise, finantsplaneerimise ja -auditi, kaitsetööstuse, uurimis- ja arendustööde seoste tähtsust.
- Sellega seoses nõudke teavet teiste parlamentide samalaadsete komisjonide pädevusest, menetlustest ja tegevuse tulemustest ning tutvuge sellega.
- Veenduge, et teie parlamentaarsel organil oleks juurdepääs ekspertide nõuannetele ja et neid kasutataks.

29. peatükk

Relvakaubandus ja relvade üleandmine

Parlamendid mängivad väga tähtsat rolli relvakaubanduse ja relvade üleandmise järelvalves. Relvahankeid juhtivad reeglid ja menetlused peavad vastama riigihanke-seaduse, riigieelarve ja rahandusseaduste või lepingute ja vaidluste lahendamise seadustega kehtestatud. Relvakaubanduse ja üleandmise poliitikat ja selle õiguslikku raamistikku juhtivad iseärasused peaksid toetuma läbipaistvuse ja vastutuse põhimõtetele.

Kast nr 75

Relvakaubanduse määratlus

Üldise arusaama kohaselt hõlmab relvade üleandmine riiklike ja valitsus-väliste organite kõiki tegevusi, mille käigus soetatakse või müüakse relvi. Relvade üleandmise alla kuuluvad müük või kaubandus, ostmine või hange ja ka relvade annetamine.

Riiklik relvakaubanduse ja relvade üleandmise poliitika

Valitsus peaks kehtestama relvamüügi poliitika ja sellealased õigusaktid, mis tuleks parlamendile heakskiitmiseks esitada. Poliitika peaks määratlema tavarelvastuse müüki suunavad põhimõtted ja täpsemalt olema kujundatud järgmisi aspekte silmas pidades:

- Tavarelvastuse import ja eksport peaks alluma vastava(te) parlamendikomisjoni(de) järelevalvele.
- Relvakaubanduse eeskirjad peaksid olema kooskõlas ÜRO harta põhimõtetega, rahvusvahelise õigusega või ÜRO relvaembargodega ja ühtlasi arvestama relvi soetavate riikide majanduslikke, poliitilisi, eetilisi ja julgeolekuküsimusi.
- Läbipaistvuse põhimõtte otsustusprotsessis, tagamaks ausust ja professionaalset vastutust.
- Seadustega tuleks sätestada ebaeetilisi müügivõtteid takistavad mehhanismid, mis põhineksid ÜRO ja muudel kohastel soovitel ning teiste riikide parimal taval; tarnijad ja saajad peaksid koostama aukodeksi.

- Parlament peaks suutma välja selgitada, kas müüdnud relvade olemus ja tüüp vastavad saajariikide tegelikele kaitsevajadustele, mille on heaks kiitnud vastavate riikide parlamendid.
- Relvi tarnivate riikide parlamendid peaksid suutma välja selgitada, kas saajariigid austavad inimõigusi ja põhivabadusi ning on kehtestanud relvahange alaste otsuste toimiva vastutusprotsessi.
- Parlament peaks suutma välja selgitada, kas relvastuse müük ei kujuta endast võimalikku ohtu rahule, ei teravda piirkondlikke pingeid või relvakonflikte, ei tekita piirkonnas vastastikku võimendavat relvamüüki ega suurenda piirkondlikku ebastabiilsust destabiliseerivate relvasüsteemide või hulga käsi- ja kergrelvade kasutuselevõtu läbi. Kui parlamentide kaitsekomisjonid alustavad piirkondlikku dialoogi piirkonna stabiilsust ähvardavate ohtude üle, muutuvad ülemäärased hanked ja kaasnev salastatus, mis põhjustab korruptsiooni, piirkondliku arutluse teemaks.
- Tuleks kehtestada mehhanismid vältimaks konkreetsele riigile müüdnud relvade reeksporti või nende kasutamist otstarbel, mis oleks vastuolus impordisertifikaadis toodud tingimustega.

Parlament peaks kehtestama seadusest tulenevate volitustega sõltumatu auditimeetluse, tagamaks, et riiklikud relvamüügiprotsessid alluksid sõltumatule kontrollile ja järelevalvele. See peab toimuma vastavalt parlamendi kehtestatud põhimõtetele ja juhistele. Kast nr 76 sisaldab näiteid rahvusvahelistest kokkulepetest ja toimimisjuhenditest, mis on asjakohased riikliku relvamüügipoliitika kontekstis.

Kast nr 76

Relvade üleandmise alased piirkondlikud kokkulepped

Euroopa toimimisjuhend

Euroopa Liidu Nõukogu võttis Euroopa toimimisjuhendi alase resolutsiooni vastu 8. juunil 1998. See resolutsioon oli mõeldud takistama relvade voolu Euroopa Liidu riikidest maailma ebastabiilsetesse piirkondadesse, kus võidakse rängalt rikkuda inimõigusi. Euroopa Liidu liikmesriigid tegid selle otsuse pärast ligi kaheksa aastat kestnud surveavaldust mitmete valitsusvälistelt organisatsioonidelt, kes taotlesid vastustundliku relvakaubanduspoliitika kehtestamist. Juhend sisaldab tundlike sihtkohtade loendit ja süsteemi lõppkasutuse sätete kindlaksmääramiseks ja kontrolliks; samuti ka vastastikuse teavitamise ja konsulteerimise süsteemi





ekspordilitsentside andmise ja nende andmisest keeldumise teemal. Euroopa Liidu toimimisjuhend pole sellega liitunud riikide jaoks õiguslikult siduv ning samuti puudub mehhanism seda rikkunud riikide vastutusele võtmiseks. Seega sõltub see, et piirataks eksporti inimõigusi rikkuvatesse riikidesse ja avaldataks seejärel survet kahepoolse konsultatsioonimehhanismi abil, riikidest, kus kehtivad rangemad ekspordialased õigusaktid.

Juhend sisaldab kaheksat kriteeriumi, mida liikmesriigid peavad relvaekspordi korral järgima:

„Kinnipidamine ELi liikmesriikide rahvusvahelistest kohustustest, eriti ÜRO Julgeolekunõukogu määratud sanktsioonidest [...].

Inimõiguste austamine lõppsihtriigis [...].

Siseolukord lõppsihtriigis kui pingete või relvakonfliktide olemasolu funktsioon [...].

Liikmesriigid ei anna ekspordilitsentsi, kui on ilmne oht, et lõppsihtriik kasutab eksporti agressiivsel moel teise riigi vastu või territoriaalsete pretensioonide jõuga maksma panemiseks [...].

Liikmesriikide ja territooriumide, kelle välissuhete eest liikmesriigid vastutavad, kuid ka sõbralike riikide ja liitlasriikide julgeolek [...].

Ostjariigi käitumine rahvusvahelise üldsuse suhtes, eriti suhtumine terrorismi, tema poliitiliste liitude loomusesse ja rahvusvahelisest õigusest kinnipidamisse [...].

Ohu olemasolu, et varustus toimetatakse ostjariigis kõrvale või reeksporditakse ebasoovitavatel tingimustel [...].

Relvaekspordi vastavus sihtriigi tehnilisele ja majanduslikule suutlikkusele [...]”

Allikas: <http://europa.eu.int>

Ameerika Riikide Organisatsioon ja relvade üleandmine

Ameerika piirkondliku relvakaubanduse läbipaistvus paranes pärast seda, kui Ameerika Riikide Organisatsiooni (OAS) 19 liiget kirjutasid alla tavarelvastuse veo lepingule. Tavarelvastuse hangete läbipaistvuse Ameerika konventsioon, mis võeti vastu Guatemala Citys toimunud peaassambleel, nõuab, et osalevad riigid avaldaksid igal aastal andmed suuremate relvaimpordi ja -ekspordi tehingute kohta.





Vastavalt artiklile 3 annavad liikmesriigid igal aastal lepingu hoidjale aru oma tavarelvastuse impordist ja ekspordist eelneva kalendriaasta jooksul, esitades impordi osas teavet eksportiva riigi ning imporditud tavarelvastuse koguse ja liigi kohta ning ekspordi osas teavet importiva riigi ja eksporditud tavarelvastuse koguse ja liigi kohta. Iga liikmesriik võib oma aruannet täiendada mis tahes asjakohaseks peetavate lisaandmetega, näiteks tavarelvastuse nimetuse ja mudeli kohta [...]". Lisaks teavitavad riigid üksteist tavarelvastuse soetamisest importimise või riikliku tootmise kaudu ja ka sellest, kui mingeid soetamisi ei toimunud (artikkel 4).

Allikas: <http://www.oas.org>, 2002

Rahvusvahelistest relvaembargodest kinnipidamine

Sanktsioonid on rahvusvahelise kogukonna vahend näidata oma hukkamõistu selise riigi käitumise suhtes, kes ohustab rahvusvahelist õigust või rahvusvahelist rahu ja julgeolekut. Õigusliku aluse annab selleks ÜRO harta artikkel 41, mis võimaldab ÜRO Julgeolekunõukogul paluda liikmesriikidel astuda mittesõjalisi samme rahvusvahelise rahu ja julgeoleku taastamiseks. 1945.–1990. aastatel kasutas ÜRO Julgeolekunõukogu sanktsioone ainult kahe riigi vastu. Alates 1990. aastast on ÜRO Julgeolekunõukogu kasutanud sanktsioone kokku 12 korral.

Sellega seoses võib nn lõppkasutuse tõendi nõudmine, mis määratleb riigi, kuhu relvad lõppkokkuvõttes jõuavad, olla parlamendile kasulikuks vahendiks relvade üleandmise litsentsimise menetluses. Samas on seda lõppkasutuse tõendite võltsimisega sageli kuritarvitatud.

ÜRO tavarelvastuse register

6. detsembril 1991 võttis ÜRO Peaassamblee vastu resolutsiooni 46/36 L pealkirjaga „Relvastuse läbipaistvus“, mis nõudis, et peasekretär looks ja peaks ülal ülalise ja mittediskrimineeriva tavarelvastuse registrit ÜRO peakorteris New Yorkis, mis sisaldaks andmeid relvade rahvusvahelise üleandmise kohta ning liikmesriikide antavat teavet sõjaliste ressursside, riiklikust tootmisest pärit hangete ja vastava poliitika kohta.

Register sisaldab seitset kokkulepitud peamiste tavarelvade kategooriat, mis hõlmavad tanke, soomusmasinaid, suurekaliibriliste suurtükkide süsteeme, lahingulennukeid, ründekoptereid, sõjalaevu ja raketrelvi/raketilennutusseadmeid. Register on käigus alates 1992. aastast. Peasekretär esitab regulaarselt ÜRO Peaassambleele

aruandeid, mis sisaldavad 110 valitsuse antud andmeid registrisse kuuluvate tavarelvade impordi ja ekspordi kohta. Samuti sisaldab aruanne valitsuste esitatud andmeid riiklikust tootmisest pärit hangete ja sõjaliste ressursside kohta. Vt <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

Vajadus mõistlike sanktsioonide järele

ÜRP peasekretär on igakülgselt majandussanktsioone nimetanud nürideks vahenditeks. Need sanktsioonid pole alati tõhusad ja nende tõttu kannatavad sageli nii naaberriigid kui ka sihtriikide tavakodanikud. Seetõttu on väidetud, et tarvis on mõistlikumaid, kitsama suunitlusega sanktsioone. Relvaembargod on rahaliste ja reisiembargode kõrval üks mõistlike sanktsioonide liike. Mõistlikud sanktsioonid on suunatud riigi režiimi ja valitseva eliidi vastu ja säästavad selle tavaelanikke või opositsioonijõude. Mõistlike sanktsioonide kohaldamine on osutunud äärmiselt keerukaks ja nad pole läbinisti edukad. Samuti vajavad nad täpsustamist ja täiustamist (vt kast nr 77).

Kast nr 77

Relvastussanktsioonide mõistlikumaks muutmine: mida parlamendid teha saaksid

Relvi eksportivate riikide parlamendid peaksid tagama, et oleks kehtestatud järgmised nõuded:

- õigusaktid, sealhulgas vajaminevad haldusjuhised ja määrused, mis kuulutavad ÜRO relvaembargo rikkumise kriminaalkuriteoks;
- valitsusesisene koordineerimine, mis määrab embargo kohaldamise eest vastutava valitsusasutuse;
- teabe ja luureandmete jagamine valitsusasutuste ja valitsuste vahel, et tuvastada kahtlased saadetised, sihtkohad, transiiditeed või vahendajad;
- kontroll-loendid, mis määratlevad embargo alla kuuluvad kaubad;
- volitused ilmselt embargo rikkuvate saadetiste konfiskeerimiseks lähtepunkti tagasisaatmise asemel;
- seadusesätteid, mis võimaldavad ebaseadusliku relvaveoga teenitud varade külmutamist või konfiskeerimist;
- relvasaadetiste, mida ähvardab kõrvalesuunamise oht, jälgimine ja kinnitamine.

Allikas: BICC veebilehekülje www.bicc.de põhjal, 2002

Külma sõja järgne pärand: relvade ülejäägid ja üleandmine

Külma sõja lõppemine tõi kaasa kogu maailma sõjavägede vähendamise. See tähendab, et miljonid relvad muutusid liigseks ja suunati reservi. Ülemaailmse relvade ülejäägi järjekindla kontrolli puudumine tähendas, et miljoneid relvi anti üle ühelt valitsuselt teisele, kuid samuti valitsustelt valitsusvälistele rühmitustele ilma mingisuguse avaliku kontrollita. Ilmselt sattusid paljud neist relvadest varastatud relvadega kauplajate kätte või siis varastati otseselt turvamata arsenalidest.

Umbes kaks viiendikku 1990. aastatel müüdud suurematest tavarelvadest pärines ülejääkidest. Relvade ülejäägi kui 1990. aastate rahvusvahelise relvakaubanduse ühe aspekti peamine põhjus seisnes selles, et kunagise nõukogude bloki suured arsenalid vabanesid äkitselt igasuguse keskse kontrolli alt. Tolleaegseid raskeid majandusolusid ja ülearuste relvade kerget kättesaadavust arvestades muutusid liigsete relvade arsenalid valuuta allikaks, mida oli tarvis esmatahtsate rahaliste vajaduste täitmiseks. Teiselt poolt on tõsiasi, et paljusid tehinguid korraldasid kuritegelikud võrgustikud, mis võisid, kuid ei tarvitsenud olla seotud võimulolevate poliitikutega. Endine nõukogude blokk ei teinud aga ainsana oma relvavarusid rahaks. Mitmed arenenud ja arenguriigi talitasid samamoodi

Kast nr 78

Liigsete relvadega kauplemine: desarmeerimise negatiivne kõrvaltoime

„Hoolimata uute relvadega kauplemise vähenemisest, näitab statistika liigsete kasutatud relvadega kauplemises rekordilist taset. Selle ülejäägi üleandmist on mõjutanud nii tõmbe- kui ka töuketegurite kombinatsioon. Desarmeerimislepingud, relvarahud ja vägede kahandamine on kogu maailmas tekitanud kuni 165 000 suuremast relvaliigist koosneva varu, millest enam kui 18 000 on 1990–1995. aastatel eksporditud või üle antud. 1994. aastal ületas kauplemine liigsete relvadega esmakordselt kauplemise uute relvadega. Üha kergemini kättesaadavaid liigseid relvi müüakse madalama hinnaga või antakse abiprogrammide korras tasuta. See kaubandus on desarmeerimise problemaatiline tulemus, mis puudutab konfliktipiirkondi ja tekitab võidurelvastumist.“

Allikas: Herbert Wulf, 1998, Bonni Rahvusvaheline Ümberkorralduskeskus BICC www.bicc.de

Ilmselt olid relvade saajad vaesemad riigid, kus üldiselt toimusid nõrgemad parlamentaarse järelevalve struktuurid. 1990. aastatel importis vähemalt 90 riiki liigseid suuremaid relvi. On eriti tähtis, et kehtestataks rangem kontroll käsirelvade üle ja et õigusaktid kohustaksid valitsust ja sõjaväge igal aastal parlamendile teatama käsirelvade ja laskemoona kaost ja vargustest. Tuleks võtta meetmeid, et hakata käsirelvade tootmist mittesõjalisi kaupu. Globaalse relvade üleandmise viieaastane libisev keskmine langes 1997.–2001. aastatel. See tuleneb peamiselt USA tarnete vähenemisest, kes oli aastatel 1997–2001 suurim tarnija, hoolimata tema relvatarnete 65%-lisest vähenemisest 1998. aastast alates. Venemaa oli sellel perioodil suuruselt teine tarnija. 24%-line relvatarnete kasv aastatel 2000–2001 muutis Venemaa 2001. aasta suurimaks tarnijaks (Allikas: Rahvusvahelise Rahuuuringute Instituudi SIPRI aastaraamat 2002).

Hiina oli 2001. aastal suurim relvastuse vastuvõtja pärast 2000. aastal toimunud 44%-list kasvu. India import kasvas 50%, mis muutis ta 2001. aasta kolmandaks suurimaks relvasaajaks.

Muud suuremad relvaimportijad 1997.–2001. aastatel olid Saudi Araabia, Taiwan ja Türgi (SIPRI aastaraamat 2002).

Kast nr 79

Käsirelvade kaubanduse hinnangulised näitajad

„Kuigi käsirelvade tootmismahd on praegu väiksem kui külma sõja lõpu-aastail, toodetakse neid relvi siiski igal aastal miljeoneid [...]. Hinnanguliselt [...] oli maailma relvatööstuse, sealhulgas laskemoonatööstuse käive 2000. aastal vähemalt 4 miljardit USA dollarit. Mahu osas hinnati, et 2000. aastal toodeti umbkaudu 4,3 miljonit uut käsirelva, [...] mis tähendab 30%-list langust [võrreldes aastase keskmise kogusega külma sõja ajal]”.

„Kui nõudlus uute käsirelvade järele võib väheneda [...], siis turu pakkumine näib suurenevat [...]. Ettevõtete arv on vähem kui kahe aastakümnega kolmekordistunud, 1980. aastate 196 ettevõttelt umbes 600 ettevõttele tänapäeval.” [...]

Uute käsirelvi tootvate ettevõtete ja riikide olemasolu ja nende tekkimine – kes on valmis müüma kellele tahes, kus tahes ja mis tahes hinnaga – tähendab, et praegu on autoritaarsetel valitsustel, valitsusvälistel osapooltel, terroristidel ja kurjategijatel kergem hankida relvi, mis on uuemad, täiuslikumad ja surmavamad kui kunagi varem. Vajadus valitsuse kontrolli järele ➡



käsirelvade tootmise üle on muutunud edasilükkamatuks rahvusvaheliseks julgeolekuküsimuseks.”

Allikas: *Small arms survey 2001*, Oxford University Press

Kast nr 80

ÜRO tegevusprogramm väike- ja kergrelvadega ebaseadusliku kaubitsemise ennetamiseks: tähelepanuks parlamendiliikmetele

„Ebaseadusliku käsi- ja kergrelvadega (KKR) kauplemise ennetamiseks, selle vastu võitlemiseks ja likvideerimaks, võtsid ÜRO käsi- ja kergrelvadega ebaseadusliku kauplemise kõiki aspekte käsitleval konverentsil [2001. aasta juuli, New York] osalenud liikmesriigid vastu hulga riikliku, piirkondliku ja rahvusvahelise tasandi meetmeid. Muu hulgas kohustusid nad:

Riiklikul tasandil:

- kehtestama asjakohased seadused, määrused ja haldusmenetlused töhusa kontrolli rakendamiseks KKRI tootmise üle oma pädevusalas ning nende relvade ekspordi, impordi, transiidi või järgneva üleandmise üle, seal, kus neid veel ei ole;
- tuvastama rühmitusi ja isikuid, kes tegelevad KKRI ebaseadusliku tootmise, kaubanduse, ladustamise, üleandmise, valdamise või ebaseadusliku KKRI soetamise finantseerimisega, ja võtma vastava riikliku seaduse kohaseid meetmeid selliste rühmituste ja isikute vastu;
- tagama, et litsentsitud tootjad märgistaksid iga KKRI kohaselt ja usaldusväärselt tootmisprotsessi lahutamatu osana;
- tagama, et nende pädevusalas säilitataks igakülgne ja täpne dokumentatsioon KKRI tootmise, hoidmise ja üleandmise kohta;
- tagama vastustuse kõigi riigi valduses olevate ja kasutada antavate KKRIde eest ja toimivad meetmed nende relvade asukoha kindlakstegemiseks;
- kehtestama ja jõustama asjakohaseid seadusi, määrusi ja haldusmenetlusi toimiva kontrolli rakendamiseks KKRI ekspordi ja transiidi üle, sealhulgas kasutades lõppkasutuse autenditud tõendeid;





- tegema kõikvõimaliku, sealjuures piiramata riikide õigust reeksportida eelnevalt imporditud KKRI, et teavitada esialgset eksportijariiki kooskõlas nende kahepoolsete lepetega enne nende relvade järgnevat üleandmist;
- töötama välja asjakohased riiklikud õigusaktid või haldusmenetlused KKRI vahendajate tegevuse reguleerimiseks;
- võtma asjakohaseid meetmeid mis tahes tegevuse vastu, mis rikub ÜRO Julgeolekunõukogu relvaembargot;
- tagama, et konfiskeeritud, kinnipeetud või kokku kogutud KKRI hävitatakse;
- tagama, et relvajõud, politsei ja muud organisatsioonid, kel on õigus omada KKRI, kehtestaksid asjakohased ja üksikasjalikud standardid ja menetlused relvavarude juhtimise ja turvalisusega seoses;
- töötaksid välja ja rakendaksid, kus võimalik, tõhusaid desarmeerimis-, demobiliseerimis- ja reintegreerimisprogramme;
- tegeleksid relvakonfliktidest mõjutatud laste erivajadustega [...]"

Allikas: ÜRO desarmeerimisküsimuste osakond, veebilehekülj <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002.

Relvaekspordi kontrollimenetluste küsimus, mida veelgi teravdasid eelmainitud külma sõja järgsed arengud, on muutunud paljudes riikides oluliseks teemaks aruteludes selle üle, mida parlamendid suudaksid teha ja peaksid tegema.

Kastis nr 81 esitatakse näiteid ELi liikmesriikide võetud meetmetest. Suurem teadlikkus läbipaistvuse ja vastutuse tähtsusest on nendes riikides kaasa toonud olulisi edusamme relvaekspordi parlamentaarses järelevalves, kuid paljudes riikides on olukord siiski ideaalsest kaugel.

Kast nr 81

Parlamendi roll relvaekspordi kontrollimises: läbipaistvus ja vastutus ELi riikides

Austria: Austria seadustes pole sätteid, mis nõuaksid teabe edastamist parlamendiliikmetele.

Belgia: 1991. aastal vastu võetud seadus kohustab valitsust igal aastal relvade üleandmisest parlamendile aru andma. Seadus ei sätesta kontrolli selle üle, kellele anda relvaekspordi litsents ja kellele eksportida. See on oluline tegur, sest eksport ei tohiks rikkuda ELi toimimisjuhendit.





Taani: Taani seadustes pole sätteid relvaekspordi alase arutluse kohta parlamendis või kehtiva vahendi kohta selle küsimuse parlamentaarseks järelevalveks. Üldsuse kasvava surve mõjul püüab aga justiitsminister avalikustada esialgset aruannet relvaekspordi kohta, mis hõlmaks ekspordikontrolli, ekspordi väärtust ja sihtriiki.

Soome: Seni on kaitseministeerium avaldanud kaks aastaaruannet kaitsevarustuse ekspordist vastavalt EL toimimisujuhendile. Aruanded on piisavalt igakülgsed, et suurendada läbipaistvust. Sellele vaatamata puudub regulaarne parlamendi arutus relvade üleandmise kohta.

Prantsusmaa: Prantsuse parlament esitab valitsusele järjest rohkem uusi nõudmisi tema aastaaruande selgemaks ja üksikasjalikumaks muutmise kohta, taotledes näiteks käsirelvade, politsei ja julgeolekujõudude relvastuse ning kahesuguse kasutusega varustuse ja igasuguse sõjalise koostöö aruandesse lisamist. Peale selle tuleks parlamendis aruannet põhjalikumalt arutada.

Saksamaa: Esimene relvaekspordi alane aruanne esitati aastal 2000. Eeldatakse, et järgmise aruandega tutvuvad järgmised komisjonid: riigikaitse- välis-, kaubandus- ja võib-olla ka inimõiguste komisjon. Parlamendi roll piirdub valitsuse ekspordi tagantjärele kontrolliga.

Kreeka: Kreekas pole aruandlusmehhanisme, mis annaksid parlamendile ja üldsusele teavet relvaekspordi lubamisest. Ainus ametlik teave on saada-val ÜRO tavarelvastuse registri kaudu.

Iirimaa: Iirimaa seadustes puuduvad sätted, mis kohustaksid valitsust avaldama aruandeid relvaekspordi kohta. ELi toimimisujuhendi kehtestamise järel aga on välisministeerium 2002. aastani avaldanud kaks aastaaruannet. Parlamendis kujuneb tava, mille järgi liikmed ministritele ekspordilitsentside asjus küsimusi esitavad.

Itaalia: Valitsus peab parlamendile aru andma kaitsevarustuse impordi, ekspordi ja üleandmisega seotud lubade ja saadetiste kohta. See sätestati 1990. aasta seadusega, mis sisaldab üksikasjalikku aruannet. Parlamendil aga puudub ametlik roll ekspordi järelevalves.

Luksemburg: Riigis puudub arvestatav relvatööstus ja aruandlussüsteem.





- **Madalmaad:** esimene igakülgne aruanne relvaekspordi kohta avaldati 1998. aasta oktoobris. Madalmaade relvaekspordisüsteemis on mitteametlik eelneva parlamentaarse kontrolli element: valitsus teavitab parlamendi riigikaitsekomisjoni konfidentsiaalselt kõigi liigsete relvade müügist
- **Portugal:** Enne 1998. aastal avaldatud esimest aruannet polnud riigis sätteid relvaekspordi litsentsimisotsuste parlamentaarse kontrolli kohta. Samuti puuduvad sätted parlamendi arutluse kohta. Parlamendiliikmed võivad relvaekspordi litsentside kohta tagantjärele küsimusi esitada.
- **Hispaania:** Pärast 1998. aastat on esitatud üks ettekanne. Relvaekspordi eelnev kontroll puudub. Küsimusega tegeleb ainult parlamendi riigisaladuste komisjon. Debatt parlamendis hakkab kujunema.
- **Rootsi:** Esimene ettekanne esitati 1984. aastal, mil parlament asutas sõjavarustuse ekspordi konsultatiivkomisjoni, millest sai teiste Euroopa riikide eeskuju. Parlament arutab ettekannet igal aastal.
- **Ühendkuningriik:** Briti aruandlussüsteem on kõige läbipaistvam. Alates esimese aruande avaldamisest 1999. aastal asutasid kaitse-, välis-, rahvusvahelise arengu ning kaubandus- ja tööstusministeerium ühiskomisjoni. See ühiskomisjon esitab aruande alamkojale ja vastutab ekspordi kontrolli eest.

Allikas: www.saferworld.co.uk, 2002.

Parlamendi pädevus

Nagu eelnevalt märgitud, on parlamendi pädevusel võtmeroll selle tagamisel, et parlament relvakaubanduse ja relvade üleandmise protsessis piisavat järelevalvet rakendaks. Professionaalsete oskuste nappus on üks peamisi põhjuseid, miks otsuste langetamist saladuskatte all hoitakse. Parlamendiliikmete, eriti pädeva(te)sse komisjoni(de)sse kuuluva(te) liikmete koolitamine on määrava tähtsusega. Samuti aitab parlamendi töötajate koolitamine sellistes valdkondades nagu relvakaubandus, hangete tasaaarvestused, operatiivuuringud, ressursside juhtimine, varustuse kulude prognoos ja kontroll inventari üle luua ekspertide kaadri, kes oleksid pädevad vastama parlamendi riigikaitsekomisjoni küsimustele. Lisaks sellele aitaks julgeolekusektori otsustamisprotsessi eri aspektidele suunatud andmepankade moodustamine parlamendi riigikaitsekomisjonil saada täidesaatvalt võimult ja sõjaväelt asjakohast teavet kontrolli ja järelevalve jaoks.

Mida teie parlamendiliikmena teha saaksite?

Relvakaubanduse järelevalve

- Avaldage survet, et rahvusvaheline relvakaubandus oleks parlamendi päevakorras tähtsal kohal.
- Edendage kastis nr 80 toodud soovitude „ÜRO tegevusprogramm väike- ja kergrelvadega ebaseadusliku kaubitsemise ennetamiseks: tähelepanuks parlamendiliikmetele“ rakendamist.
- Innustage oma riiki regulaarselt järgima:
 - ÜRO tavarelvastuse registri aruandlusnõudeid;
 - ÜRO standardvahendeid sõjaliste kulude kohta aruandmiseks;
 - kohaseid piirkondlikke tavarelvastuslepinguid.

Riiklik relvakaubanduspoliitika

- Tagage, et kehtiks ajakohane riiklik relvamüügi alane poliitika ja tehke kindlaks, kas see esitati nõuetekohaselt parlamendile heakskiitmiseks.
- Veenduge, et on olemas mehhanism, mis kohustab valitsust parlamendile relvakaubanduse kohta aruandeid esitama.

Relvaembargod

- Tagage, et embargoküsimusi arutataks parlamendis seoses nende asjakohasuse, konkreetsete meetodite ja mõjuga.
- Edendage parlamendis arutelu mõistlike sanktsioonide üle, pidades konkreetset silmas kastis nr 77 loetletud punkte.
- Avaldage valitsusele survet relvaembargode järgimiseks ja tagage nende rikkumise korral hüvituste ja sanktsioonide rakendamine.

Relvade ülejäägid

- Avaldage survet parlamendile või pädeva(te)le komisjoni(de)le, sealhulgas tolliküsimustega tegelevale komisjonile, et pöörataks erilist tähelepanu relvaülejääkide küsimusele ja astutaks samme, et ära hoida ja kontrollida:





- mis tahes relvastuse ülejääkide üleandmist teie riigist või teie riigi kaudu;
- mis tahes relvade ülejääkide hankeid.
- Avaldage riigile survet toetada relvade ülejääkide loendit ja nende hävitamist.
- Samuti avaldage riigile survet ettevõtete tuvastamiseks, kes on seotud selliste ülejääkide üleandmisega ja nende tegevuse kontrollimiseks.

Käsirelvad

- Tagage, et parlament või selle vastav komisjon saaks igal aastal üksikasjalikku teavet käsirelvade riikliku tootmise ja müügi kohta. Nõudke, et aastaaruandes sisalduks üksikasjalik teave asjassepuutuvate ettevõtete tegevuse kohta.
- Veenduge, et riiklikult toodetud käsirelvade müük oleks allutatud rangetele kriteeriumidele, nt käesolevas peatükis toodud kriteeriumidele.

Mis on IPU?

1889. aastal asutatud Parlamentidevaheline Liit (IPU) on iseseisvate riikide parlamentide rahvusvaheline organisatsioon. Hiljuti antud vaatlejastaatus ÜROs tähistab järjekordset sammu organisatsiooni püüdlustes lisada rahvusvahelisele areenile parlamentaarset mõõdet ja muuta rahva valitud esindajate hääl kuuldavaks rahvusvahelises läbirääkimisprotsessis.

2003. aasta jaanuari seisuga kuulus IPUsse 144 riigi parlamenti. Organisatsioon kui parlamentaarse dialoogi ja tegevuse keskpunkt toob parlamendid kokku, et:

- arutada rahvusvahelist huvi ja küsimusi äratavaid küsimusi,
- aidata kaasa parlamendiliikmete inimõiguste kaitsele ja edendamisele,
- aidata kaasa kogu maailma esinduskogude positsioonide kindlustamisele.

Rahu- ja julgeolekuküsimused on alati olnud IPU päevakorras tähtsal kohal. Paljudel juhtudel on organisatsiooni täiskogu astunud samme julgeolekuküsimustes, sealhulgas desarmeerimine, embargod ja rahvusvahelised sanktsioonid, Rahvusvaheline Kriminaalkohus ja terrorism. 1994. aastal moodustas IPU erikomitee, et edendada rahvusvahelisest humanitaarõigusest kinnipidamist. Koostöös Rahvusvahelise Puna-Risti Komiteega avaldas see komitee 1999. aastal parlamendiliikmete käsiraamatu rahvusvahelisest humanitaarõigusest kinnipidamise teemal.

IPU on alati olnud väga huvitatud poliitiliste läbirääkimiste teel pingetelõdvendusele kaasa aitamisest. IPU kohtumised loovad võimaluse dialoogiks, mille abil pingeid lõdvendada ja usaldust rajada. Lisaks on organisatsioon moodustanud parlamendikomitee, et aidata kaasa rahuldava lahenduse edendamisele Lähis-Idas ja vahendajate rühma, et edendada dialoogi Küprose kahe poole erakondade esindajate vahel. Samuti on IPU loonud erimehhanismi Vahemere piirkonna julgeolekule ja koostööle kaasa aitamiseks.

IPU peakorter

Parlamentidevaheline Liit
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Genf
Šveits
Tel: 41 22 919 41 50
Faks: 41 22 919 41 60
e-mail: postbox@mail.ipu.org
Veebilehekülg: www.ipu.org

IPU alaline vaatleja büroo ÜRO juures

Parlamentidevaheline Liit
220 East 42nd Street
Suite 3102
New York, N.Y. 10017
USA
Tel (212) 557 58 80
Faks (212) 557 39 54
e-post: ny-office@mail.ipu.org

Genfi Relvajõudude Demokraatliku Kontrolli Keskus (DCAF)

Vaatamata viimase kümnendi jooksul tehtud edusammudele, on demokraatlike tsiviil-sõjaväeliste suhete ümberkujundamine ja juhtimine paljude riikide jaoks tõsine katsumus. See kehtib eriti demokratiseeruvate riikide, sõjast haaratud ja konfliktijärgsete ühiskondade kohta. Relva- ja poolsõjaväelistel jõududel, politseil, piirivalvel ja muudel julgeolekuorganitel on paljudes riikides siiani suur mõjuvõim. Pahatihti tegutsevad nad riik riigis põhimõttel, kulutades napp ressursse, takistades demokratiseerimisprotsesse ja suurendades sise- või rahvusvaheliste konfliktide ohtu. Seetõttu valitseb üldine arusaam, et selliste jõustruktuuride demokraatlik ja tsiviilkontroll on oluline vahend konfliktide ennetamiseks, rahu ja demokraatia edendamiseks ning jätkusuutliku sotsiaalmajandusliku arengu tagamiseks.

Demokraatliku ja tsiviilkontrolli tugevdamine jõustruktuuride üle on muutunud rahvusvahelise kogukonna päevakorras tähtsaks poliitikaküsimuseks. 2000. aasta oktoobris asutas Šveitsi valitsus konföderatsiooni kaitse-, tsiviilkaitse ja spordiministeeriumi ja konföderatsiooni välisministeeriumi ühisalgatusel kasuliku panusena sellesse üldisesse ja positiivsesse suundumusse Genfi Relvajõudude Demokraatliku Kontrolli Keskuse (DCAF)

Eesmärk

Keskus innustab ja toetab riike ning valitsusväliseid asutusi nende pingutustes tugevdada demokraatlikku ja tsiviilkontrolli relva- ja julgeolekujõudude üle ning edendab rahvusvahelist koostööd selles valdkonnas, keskendudes eelkõige Euro-Atlandi piirkondadele.

Nende eesmärkide realiseerimiseks teeb keskus järgmist:

- **kogub teavet, tegeleb uurimis- ja võrgustikutööga**, et tuvastada probleeme, koondada kogemusi ja soovitada parimat tava relvajõudude demokraatliku kontrolli ja tsiviil-sõjaväeliste suhete vallas;
- **pakub oma pädevust ja toetust** kõigile huvitaud osapooltele, eriti valitsustele, parlamentidele, sõjaväeasutustele, rahvusvahelistele organisatsioonidele, valitsusvälistele organisatsioonidele ja akadeemilistele ringkondadele.

DCAF tegutseb tihedas koostöös riiklike asutustega, rahvusvaheliste ja valitsusväliste organisatsioonidega, akadeemiliste asutustega ja üksikekspertidega. DCAFi operatiiv- ja analüüsitegevust toetab 42 valitsust, kes on esindatud tema sihtasutuse nõukogus, rahvusvaheline nõuandekogu, kuhu kuulub umbes 50 tunnustatud eksperti, mõttekeskus ja töörühmad. Keskus on loonud partnerlussuhted või sõlminud koos-

töölepingud hulga uurimisinstituutidega ja mitme rahvusvahelise organisatsiooni ja parlamentidevahelise assambleega.

Tööprogramm

Selleks, et DCAF suudaks põhjalikult tegeleda relvajõudude demokraatliku kontrolli kindlate teemadega, on ta moodustanud või moodustab 12 sihtotstarbelist **töörühma**, kes tegelevad järgmiste küsimustega: julgeolekusektori reform, relvajõudude parlamentaarne järelevalve, relvajõudude demokraatliku kontrolli õiguslik mõõde, läbipaistvuse suurendamine kaitse-eelarvete koostamises ja hangetes, tsiviileksperdid riiklikus julgeolekupoliitikas, politsei ja muude mittesõjaliste julgeolekujõudude demokraatlik kontroll, tsiviil-sõjaväelised suhted ümberkorraldamisel ja relvajõudude kärpimises, sõjavägi ja ühiskond, kodanikuühiskonna rajamine, tsiviil-sõjaväelised suhted konfliktijärgsetes oludes, edu või ebaedu kriteeriumid relvajõudude demokraatlikus kontrollis, tsiviil-sõjaväelised suhted Aafrikas. Töörühmade planeerimine, juhtimine ja koordineerimine on koondatud DCAFi mõttekeskusesse.

DCAF pakub oma pädevust kahe- ja mitmepoolsel tasandil ja arvestab ka üldsuse huve. Kagu- ja Lõuna-Euroopa riikides on käimas rida kahepoolseid projekte julgeolekusektori reformi ja relvajõudude parlamentaarne kontrolli vallas. Mitmepoolsel tasandil tegeleb DCAF mitmete projektidega Kagu-Euroopa stabiilsuspakti ning Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni raames. Keskus avaldab regulaarselt trükiseid, korraldab konverentse, mõttekeskuseid ja muid üritusi. Sihtrühmade ja üldsuseni jõudmiseks kasutab keskus infotehnoloogiat, sealhulgas oma veebilehte (<http://www.dcaf.ch>).

Organisatsioon ja eelarve

DCAF on Šveitsi seadustega kooskõlas asutatud rahvusvaheline sihtasutus. Keskuse sihtasutuse nõukogus on esindatud 42 valitsust¹. Rahvusvaheline nõuandekogu koosneb maailma juhtivatest kaitse- ja julgeolekuekspertidest, kes nõustavad direktorit keskuse üldstrateegia valdkonnas. DCAFis töötab umbes 40 spetsialisti, kelle hulgas on esindatud 23 rahvust, ja nad on jagatud nelja osakonda: mõttekeskus, teavitusprogrammid, teaberessursid ja haldus.

¹ Albaania, Ameerika Ühendriigid, Armeenia, Aserbaidžaan, Austria, Bosnia ja Hertsegoviina, Bulgaaria, Côte d'Ivoire, Eesti, Gruusia, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Läti, Leedu, Lõuna-Aafrika, Madalmaad, endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik, Moldova, Nigeeria, Norra, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Serbia ja Montenegro, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Šveits, Taani, Tšehhi Vabariik, Ungari, Valgevene, Vene Föderatsioon, Ukraina, Ühendkuningriik ja Genfi kanton.

Šveitsi konföderatsiooni kaitse-, tsiviilkaitse ja spordiministeerium finantseerib enamikku DCAFi eelarvest, mille maht oli 2002. aastal 8 miljonit Šveitsi franki. Teine oluline toetaja on Šveitsi konföderatsiooni välisministeerium. Mõni DCAFi sihtasutuse liikmesriik toetab keskust töötajate lähetamise või kindlasse tegevusse panustamise teel.

Kontaktandmed

Lisateabe saamiseks pöörduge aadressil:

Genfi Relvajõudude Demokraatliku Kontrolli Keskus (DCAF)
Rue de Chantepoulet 11, pk 1360, CH-1211 Genf 1, Šveits
Tel: +41 (22) 741-7700; Faks: +41 (22) 741-7705;
E-post info@dcaf.ch; veebileht: www.dcaf.ch

Temaatiline indeks

9/11 124

Aafrika Liit 34

Aafrika Ühtsuse Organisatsioon
(vt ka Aafrika Liit)

Ahistamine (ajateenijate seas) 188

Ajateenistusest keeldujad/keeldumine
186, 188, 190

Allumatus 189

Asendusteenistus: vt ajateenistusest
keeldujad 185, 186, 188, 190,
191, 192

Audit 8, 98, 149, 161, 166, 168

Auditiasutus 156, 161, 166

Demokraatia 4, 16, 20, 21, 29, 36, 38,
41, 45, 50, 57, 59, 65, 66, 72, 76, 78,
113, 115, 118, 119, 120, 126, 130,
149, 160, 170, 173, 174, 178, 180,
182, 185, 187, 195, 214

Demokraatlik kontroll: vt järelevalve 75,
167, 178, 214, 215

Demokraatlikud väärtused

Demokraatia saavutamine (sõjaväe) 57

Desarmeerimine 50, 175, 205, 208,
209, 213

Eelarve 3, 7, 8, 10, 13, 20, 22, 23, 31,
32, 39, 40, 44, 57, 60, 62, 70, 71, 73,
79, 82, 83, 84, 85, 87, 96, 100, 105,
127, 140, 148, 149, 151, 152, 153,
154, 155, 156, 157, 158, 159, 160,
161, 162, 164, 167, 178, 182, 194,
198, 199, 215, 216

Eelarve koostamise süsteemid (PPBS)
152, 153

Erakorraline seisukord:

vt erandlikud asjaolud 7, 12, 31, 56,
113, 114, 115

Erandlikud asjaolud 59, 113, 177

Eraõiguslikud osapooled 76

Errumine: vt pensionid 184

Esindavad ühingud 171, 172

Euroopa Julgeoleku- ja

Koostööorganisatsioon 34, 215

Euroopa Liit 34, 201, 202

Euroopa Nõukogu 13, 46, 132, 133,
134, 172, 173

Hanked 24, 84

Humanitaarmissioonid 138, 143

Humanitaarõigus 30, 34, 61, 69, 112,
116, 126, 130, 142, 173, 174, 178,
180, 181, 213

Hädaolukord: vt erakorralised asjaolud
58, 64, 88, 112, 113, 137, 138, 177

Inimjulgeolek 16, 17, 48, 52, 58

Inimõigused 2, 7, 14, 17, 29, 30, 33,
38, 39, 43, 47, 58, 61, 62, 65, 66, 68,
69, 71, 72, 73, 77, 101, 102, 106, 112,
114, 115, 116, 117, 118, 121, 122,
123, 124, 129, 130, 132, 134, 137,
144, 145, 170, 171, 172, 173, 174,
177, 178, 181, 189, 190, 201, 202,
209, 213

Innere Führung (juhtimine) 13, 175,
176

Internet 42, 45, 69, 127, 132, 153, 161

Istungid 71, 72, 96, 98

Julgeolek 10, 148

Julgeolekunõukogu 12, 49, 50, 122,
123, 132, 141, 194, 202, 203, 208

Julgeolekupoliitika 9, 32, 48, 97

Jälgima/ jälgimine 127, 128, 204

Järelevalve

Demokraatlik järelevalve 22, 43,
70, 138

Parlamentaarne järelevalve 4, 5, 6, 9,
12, 14, 21, 23, 24, 39, 62, 69, 82,
85, 86, 88, 96, 100, 104, 115, 120,
126, 152, 158, 160, 166, 197, 198,
206, 215

Kaitse 84, 105, 161, 178

Kaitse-eelarve 161, 178

Kaitseriform 11, 57, 60
 Katastroofiabi 58
 Katastroofid/kriisid 58
 Kinnipidamisasutused 106, 107
 Kodanikuharidus 13, 175
 Kodanikuõigused 129, 171, 180
 Kodanikuühiskond 11, 38, 40
 Kohtud 179
 Kohtuvõim 6, 22, 23, 50, 65, 71, 74, 101, 118, 119, 163, 164
 Kohustuslik ajateenistus 10, 185, 186, 187, 191, 192,
 Kokkulepped (rahvusvahelised) 14, 34, 201
 Kollektiivne julgeolek 18
 Komisjon/komitee 71, 99, 190
 Konfidentsiaalsus: vt salastatus
 Konflikt 16, 21, 59, 76,
 Koostöö 3, 19, 33, 34, 35, 40, 44, 57, 69, 73, 122, 123, 125, 127, 129, 133, 137, 139, 143, 174, 175, 209, 213, 214
 Korruptsioon 24, 25, 57, 66, 118, 158, 163, 164, 181, 184, 195, 196, 201,
 Kulud (sõjalised) 10, 29, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 156, 157, 158, 159, 161, 163, 164, 165, 166, 196, 199, 210, 211
 Kuludele vastav tulu 152
 Käsirelvad 212
 Küberkuritegevus 132
 Lahingureeglid 13, 141, 142
 Lepingud: vt kokkulepped 24, 34, 35, 87, 98
 Luureteenistused (vt Põhimõtted) 69, 130
 NATO 19, 35, 51, 53, 57, 137, 151, 166
 Põhiseadus/põhiseaduslik raamistik 82, 113
 Pädevus 102

Rahu jõustamine 137
 Rahu tagamine 138
 Rahumissioonid 10, 57, 100, 136, 153, 187
 Rahusobitamine 136
 Rahuvalve: vt rahumissioonid 136, 137
 Rahvas 22, 36, 41
 Rahvusvaheline õigus 117
 Rahvusvahelised määrused 9, 33, 136
 Rahvusvahelised organisatsioonid (vt ka organisatsioonide nimede alt) 155
 Rahvusvahelised rahumissioonid: vt rahumissioonid 10, 136
 Rahvusvahelistumine (sõjaväe) 57
 Reform 40, 60, 215
 Julgeolekusektori reform 215
 Kaitseriform 11, 57, 60
 Politseireform 40
 Relvaembargo: vt sanktsioonid 79, 200, 203, 204, 208, 211
 Relvajõud: vt sõjavägi 3, 4, 10, 11, 12, 13, 39, 40, 51, 52, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 70, 72, 76, 77, 94, 95, 96, 101, 102, 103, 104, 106, 131, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 148, 152, 153, 155, 158, 167, 170, 171, 172, 174, 175, 176, 178, 179, 182, 184, 185, 186, 187, 188, 191, 196, 208, 214, 215
 Relvakaubandus/ üleandmine 8, 10, 14, 200, 202, 205, 210, 211
 Relvastus 34, 35, 195, 196, 198, 201, 202, 203, 206, 209, 212
 Rohujuuretasandi algatused 66
 Salastatus (vt ka luureteenistused) 4, 8, 13, 21, 69, 72, 86, 92, 103, 148, 156, 157, 158, 195, 198, 201
 Sanktsioonid 117, 163, 181, 192, 202, 203, 204, 211, 213

- Seaduslikkus 21, 31, 45, 74, 126, 138, 139, 151, 166, 168, 194
- Sisejulgeolek 127
- Sugu: vt naised 49
- Sõda 20, 49, 112
- Sõjaväelased/ naissõjaväelased 175
- Sõjaväelaste ametiühingud:
vt esindavad
- Ühingud 171
- Sõjavägi 9, 56
- Tavaõigus 71
- Teabevabadust käsitlevad õigusaktid 154
- Terrorism (vt ka sisejulgeolek) 10, 122
- Meetmed 5, 12, 16, 17, 82, 85, 87, 114, 118, 122, 124, 125, 126, 129, 130, 140, 153, 171, 196, 207,
- Poliitika 3, 20, 21, 30, 31, 32, 38, 39, 42, 46, 49, 50, 52, 60, 82, 88, 89, 92, 95, 100, 127, 131, 134, 148, 149, 150, 151, 175, 194, 199, 200, 203, 211
- Terrorismi määratlus 124, 126
- Õigusaktid 25, 31, 41, 43, 46, 60, 62, 67, 72, 77, 79, 82, 91, 97, 98, 101, 102, 108, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 126, 127, 129, 131, 133, 134, 154, 159, 168, 174, 181, 192, 200, 202, 204, 206, 208
- Toimimisjuhend 143, 177, 175, 176, 180, 201, 202, 208, 209
- Julgeoleku poliitilis-sõjaväeliste aspektide alane (OSCE) 178
- Õiguskaitsetöötajate (ÜRO) 68, 176, 177
- Relvaekspordi (EL) 201, 202
- Tsiviil-sõjaväelised suhted 4, 214, 215
- Täidesaatev võim: vt valitsus 12, 20, 22, 25, 29, 30, 40, 41, 65, 69, 70, 71, 73, 74, 83, 84, 88, 89, 90, 92, 96, 97, 98, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 130, 139, 140, 148, 149, 150, 151, 156, 164, 179, 194, 196, 210
- Riigivalitsemine 11, 13, 25, 42, 43, 65, 76, 136, 138, 148, 154, 157, 158, 159, 164, 170, 175, 195
- Demokraatlik riigivalitsemine 13, 148
- Hea riigivalitsemine 11, 25, 42, 43, 65, 76, 130, 136, 138, 148, 157, 158, 159, 164, 170, 175, 195
- Valitsus 23, 44, 197, 200, 209
- Valitsusväline organisatsioon 32, 38, 39, 41, 86, 87, 137, 201, 214
- Vanglad: vt kinnipidamisasutused 106
- Vastutus (vt ka järelevalve) 79
- Sisemine vastutus 180
- Poliitiline vastutus 7, 23
- Väed: vt sõjavägi 7, 23, 24, 31, 35, 42, 63, 84, 87, 94, 108, 120, 129, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 178, 186, 205
- Vägede lähetamine välismaale 24, 31, 139, 140, 141, 143
- Välismaalased 128, 130
- Õiguskaitse 177
- Ühiskond: vt kodanikuühiskond 36
- Ülemaailmne arvutivõrk, vt Internet 132
- ÜRO 12, 13, 14, 18, 33, 34, 49, 50, 52, 53, 57, 68, 76, 77, 84, 102, 106, 107, 108, 112, 114, 115, 118, 120, 122, 123, 129, 131, 132, 133, 136, 137, 138, 140, 141, 143, 173, 177, 189, 190, 194, 200, 202, 203, 204, 207, 208, 209, 211, 213,

Kõik õigused kaitstud. Ühtki selle trükise osa ei tohi produtseerida, salvestada infootsimissüsteemis või edastada mis tahes kujul või vahenditega, elektrooniliselt, mehaaniliselt, fotokopeerimise, salvestamise teel või muul viisil ilma Parlamentidevahelise Liidu või Genfi Relvajõudude Demokraatliku Kontrolli Keskuse eelneva loata.

Käesolevat trükist võib levitada tingimusel, et seda ilma kirjastaja eelneva nõusolekuta kaubanduslikel eesmärkidel ei laenutata, müüda, rendita ega muul moel ei levitata mis tahes muus köites kui see, milles ta avaldatud on ja et selle trükise järgnevale kirjastajale esitatakse seda sama nõuet sisaldavad tingimused.

Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve:

Põhimõtted, mehhanismid ja praktika

Kirjastaja: Parlamentidevaheline Liit

Genfi Relvajõudude Demokraatliku Kontrolli Keskus

Toimetajad: Philipp Fluri, Šveits

Anders B. Johnsson, Rootsi

Põhiautor: Hans Born, Madalmaad

Täitevkirjastaja Tsiviil-sõjaväeliste suhete keskus, Belgrad

Trükitud

Genf, 2003

Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve:

Põhimõtted, mehhanismid ja praktika

Parlamentidel on julgeolekusektori järelevalve teostajana väga oluline, kuid ka väga keeruline roll. Julgeolekusektori loomupärane iseloom ja dünaamika on tõhusale parlamentaarsetele järelevalvele tõsiseks väljakutseks. Parlamendiliikmete töö muudavad äärmiselt keeruliseks julgeolekusektori tihtipeale väga tehniliste küsimuste mitmekesisus, julgeolekutöötajate arvukus ja organisatsiooniline korraldus ning sagedased salastatuse nõuded, eeskirjad ja tavad.

Seda silmas pidades on Parlamentidevaheline Liit (IPU) ja Genfi Relvajõudude Demokraatliku Kontrolli Keskus (DCAF) koostanud kokkuvõtliku juhendi, mis annab ülevaate erinevatest tavadest ning mehhanismidest, mis võiksid mõjutada ja suurendada parlamentide panust julgeolekusektori järelevalvesse.