



Висока школа за
апликатилен образование
на Виенскиот сад



Факултет за правни науки
Технички универзитет
Виенскиот сад



Институт за регулаторни
исследования и квалитет
на управувањето

Создавање отчетно разузнавање:

Правни стандарди и најдобри практики за надзорот над разузнавачките агенции

Ханс Борн и Иан Ал

Создавање отчетно разузнавање:
Правни стандарди и најдобра
практика за надзор над
разузнавачките агенции

Ханс Борн и Иан Ли



*Geneva Centre for
the Democratic Control
of Armed Forces*



*Human Rights Centre,
Department of Law,
University of Durham (UK)*



*Norwegian
Parliamentary
Oversight Committee*

Автори

Ханс Борн и Иан Ли.

Помошници на уредникот

Торстен Вецлинг и Ингрид Торбурн.

Советодавен одбор

Иан Камерон, Алистер Корбет, Ален Фопин, Хакон Хус-Хансен, Калман Кочиш, Фредрик Сеџерстед, Фред Шрејер

Консултанти

Ендрју Батлер, Марина Капарини, Ричард Б. Дојл, Вилем Ф. ван Икелен, Петер Гил, Џорџ Лоц, Бери Викаршам.

Јазичен уредник

Оливер Вејтс

Дизајн на корица

Издавачка куќа на Парламентот на Норвешка, Осло.

Копирајт

Сите права се задржани. Ниту еден дел од оваа публикација не смее да се репродуцира, складира во системи за повторно користење или да се пренесува, во кој било облик или со какви било средства, електронски, механички, фотокопирање, снимање или друг начин, без претходно одобрување од Женевскиот центар за демократска контрола над вооружените сили или Норвешката парламентарна комисија за надзор над разузнавањето или Центарот за човечки права при Универзитетот во Дурам, Обединето Кралство. Оваа публикација се дистрибуира под услов, без претходно одобрение од издавачот да не се позајмува, продава, изнајмува по пат на тргување или да се дистрибуира на друг начин во кој било облик на повез или корици освен оној во кој е издадена и без сличен услов, вклучувајќи го и овој услов, наметнат на идните издавачи.

Изјава

Изразените гледиштата и мислења (доколку не е поинаку наведено) се на авторите и не се одраз на тие од Женевскиот центар за демократска контрола над вооружените сили, Норвешката парламентарна комисија за надзор над разузнавањето или Центарот за човечки права при Универзитетот во Дурам, Обединето Кралство.

ISBN

92-9222-025-X

Издавач

Женевски центар за демократска контрола над вооружените сили

Изворна верзија: Англиски, Осло, 2005.

Предговор

Воспоставувањето на систем за отчетност на разузнавачките служби кој што е воедно демократски и ефикасен е еден од најтешките предизвици со кои се соочуваат современите држави. Меѓутоа, оваа тешка задача е незаменлива бидејќи политичкото водство и насоките за реформа на разузнавачките служби придонесуваат за избегнување на злоупотребите, како и за зајакнување на ефикасноста на сите делови на власта што учествуваат во овој процес.

Досега е направено малку за систематска меѓународна споредба на демократската отчетност на разузнавачките служби; како резултат на ова, не е развиена група меѓународни стандарди за демократска отчетност на разузнавачките служби. Женевскиот центар за демократска контрола над вооружените сили, Норвешката парламентарна комисија за надзор над разузнавањето и Центарот за човечки права при Универзитетот во Дурам, Обединето Кралство ги здружија силите со цел да ја изготват оваа публикација чија цел е да ја пополни оваа празнина преку каталогизирање и проценка на постојните правни стандарди во поглед на демократската отчетност на разузнавачките служби. Притоа, овој извештај ги определува и препорачува најдобрите практики применливи како во земјите во транзиција, така и во етаблираните демократски заедници.

Овие стандарди и примери на најдобри практики не претпоставуваат дека постои единствен модел за демократски надзор над безбедносните и разузнавачките служби што би бил добар за сите земји. Системот за демократски надзор над безбедносните и разузнавачките служби зависи од историјата на една земја, нејзиниот уставен и правен систем, како и од нејзината демократска традиција и политичка култура.

Правилата и практиките што се прифатени и ефективни на едно место, можат да бидат помалку релевантни на друго. Имајќи ги предвид овие различни реалности, неизбежно е некои од предлозите во овој прирачник да се чинат неприкладни за некои други земји. Имајќи го предвид ова, од гледна точка на демократското владеење, надзорот над безбедносните и разузнавачките служби е споделена одговорност на извршната, законодавната и судската власт. Потребен е цврст систем за контрола и рамнотежи во којшто извршната власт нема да ја има исклучивата привилегија за надзор над разузнавачките служби. Според ова, самите разузнавачки служби, националните парламенти, како и надворешните тела за надзор имаат улога во овој потфат.

Се надеваме дека оваа публикација ќе ја зајакне јавната свест за ова комплексно и важно поле на владеење и дека ќе придонесе безбедносната

политика и практика автентично да ги одразува тежнењата на луѓето на кои треба да им служи.

Амбасадор Леиф Мевик
Претседавач, Норвешка
парламентарна комисија
за надзор над
разузнавањето

Амбасадор д-р Теодор Винклер
Директор, Женевски центар за
демократска контрола над
вооружените сили

Содржина

Предговор		3
Содржина		5
Список на табели		7
Список на кратенки		10
Дел I	Вовед	
Глава 1	Дефинирање на демократскиот надзор над безбедносните и разузнавачките служби	15
Глава 2	Потреба за надзор над безбедносните и разузнавачките служби	19
Глава 3	Во потрага по правни стандарди и најдобра практика за надзор: цели, опфат и методологија	25
Дел II	Агенцијата	
Глава 4	Дефинирање на мандатот	33
Глава 5	Назначување на директорот	38
Глава 6	Одобрување на употребата на посебните овластувања	41
Глава 7	Информации и досиеја	47
Глава 8	Внатрешно насочување и контрола над агенцијата	50
Дел III	Улогата на извршната власт	
Глава 9	Потребата од извршна контрола	59
Глава 10	Министерско знаење и контрола над разузнавањето	62
Глава 11	Контрола над тајните активности	65
Глава 12	Меѓународна соработка	70
Глава 13	Заштитни мерки против злоупотреба од страна на министрите	75

Дел IV	Улогата на парламентот	
Глава 14	Причините за парламентарен надзор	83
Глава 15	Мандатот на парламентарните надзорни органи	87
Глава 16	Состав на парламентарниот надзорен орган	92
Глава 17	Проверка и одобрување на надзорниот орган	95
Глава 18	Парламентарни овластувања во прибирањето информации и документи	98
Глава 19	Доставување извештај до парламентот	101
Глава 20	Контрола на буџетот	103
Дел V	Улогата на надворешните органи за контрола	
Глава 21	Одлучување по жалби на граѓаните	113
Глава 22	Надзор над агенциите во администрацијата од независни органи	119
Глава 23	Независни ревизорски бироа	122
Најдобри практики - преглед		131
Женевски центар за демократска контрола над вооружените сили		141
Центар за човекови права, Катедра за право, Универзитет во Дурам		142
Комисија за надзор над разузнавањето при норвешкиот парламент		143
Учесници		145
Глосар		147

Список на табели

Табела 1	Норми и стандарди за демократски надзор над безбедносните и разузнавачките служби применувани од (одбрани) меѓународни организации	16
Табела 2	Институции и актери во надзорот	17
Табела 3	Човекови права што не можат да се дерогираат	21
Табела 4:	Неопходност од законодавство за разузнавачките служби заради ЕСЧР (Обединето Кралство)	22
Табела 5:	Тест за квалитет на законот	24
Табела 6:	Европскиот суд за човекови права и „националната безбедност“	34
Табела 7:	Правна дефиниција на националната безбедност (Босна и Херцеговина)	36
Табела 8:	Мерки за спречување на користењето на разузнавачките служби од страна на владините претставници против нивните домашни политички противници (Аргентина)	37
Табела 9:	Вклученост на парламентот при назначувањето на директор (Австралија)	39
Табела 10:	Вклученост на извршната власт во назначувањето на директорот (Унгарија)	39
Табела 11:	Основи за разрешување на директорот на агенцијата (Полска)	39
Табела 12:	Посебни овластувања на внатрешните безбедносни и разузнавачки служби	41
Табела 13:	Одбрани насоки на Министерската комисија на Советот на Европа за човекови права и борбата против тероризмот од 2002	42
Табела 14:	Случаи на Европскиот суд за човекови права во врска со правото на приватност	45
Табела 15:	Право на проверка на информациите (Холандија)	48
Табела 16:	Одредби за известување во врска со незаконски активности од босанскиот закон за безбедносните и разузнавачките агенции	50
Табела 17:	Правила за заштита на откривањето	51
Табела 18:	Кодекс за однесување на вработените во разузнавачките служби во Јужноафриканската Република	52
Табела 19:	Закон за разузнавачка и безбедносна агенција на Босна и Херцеговина	53
Табела 20:	Разграничување на овластувањата на министерот и на директорот на службата (Полска)	60
Табела 21:	Права на министерот – Одговорности на агенцијата	63
Табела 22:	Консултации на директорот со (заменик) министерот	63
Табела 23:	Дефинирање на тајните активности (САД)	65

Sozdvawe ot-etno razuznavawe: Pravni standardi i najdobra praktika

Табела 24:	Одобрување на тајни активности во странство (Обединетото Кралство)	66
Табела 25:	Измачување	67
Табела 26:	Легализирање на министерската контрола над тајните акции (Австралија)	68
Табела 27:	Облици на разузнавачка соработка: Билатерално споделување	70
Табела 28:	Мултилатерално споделување на разузнавачките информации: Обновената посветеност на САД-ЕУ	71
Табела 29:	Давање информации за сопствените граѓани на странски безбедносни служби: Пример од германското разузнавачко законодавство	73
Табела 30:	Должноста на босанската разузнавачка служба за соработка со Меѓународниот кривичен суд за поранешна Југославија	74
Табела 31:	Насоки и контрола на националните служби за безбедност во Унгарија	76
Табела 32:	Должности на министерот vis-à-vis агенцијата (Австралија)	76
Табела 33:	Мерки за заштита на непристрасноста на агенцијата	77
Табела 34:	Право на раководителот на агенцијата за пристап до премиерот (Обединетото Кралство)	78
Табела 35:	Споредба на надворешните и парламентарните надзорни органи во неколку држави	85
Табела 36:	Детаљен список на задачи за Парламентарниот надзорен орган	88
Табела 37:	Елементи на парламентарниот надзор (Германија)	88
Табела 38:	Прибирање ад хок референци по оперативни прашања за парламентарниот надзорен орган	90
Табела 39:	Парламентарен надзор што се фокусира на владеењето на законот и човековите права: Примерот на Норвешка	91
Табела 40:	Избирање членови на парламентарните надзорни органи: Примери во неколку држави	93
Табела 41:	Одобрување на разузнавачкиот надзорен орган во Норвешкиот парламент	95
Табела 42:	Случај кога не е дадено одобрување за членовите на парламентот на Босна и Херцеговина	96
Табела 43:	Право на информации на Заедничката комисија во Аргентина	98
Табела 44:	Должност за целосно и навремено известување на Конгресните комисии за активностите на разузнавањето (САД)	98
Табела 45:	Известување на Конгресните разузнавачки комисии на САД за тајните активности	99
Табела 46:	Консултирање надворешна експерти (Луксембург)	100
Табела 47:	Информирање на законодавната и извршната власт за активностите и препораките на Комисијата (Јужноафриканската Република)	101

Табела 48:	Ограничувања во известувањето на Парламентот (Австралија)	102
Табела 49:	Финансиска ревизија на Германската парламентарна комисија за контрола	105
Табела 50:	Сеопфатна контрола на буџетот што ја врши парламентот (Унгарија)	107
Табела 51:	Разгледување на жалби: холандскиот Народен правобранител	114
Табела 52:	Разгледување жалби: Разузнавачката надзорна комисија во Холандскиот парламент	114
Табела 53:	Разгледување жалби: Канадската безбедносно-разузнавачка контролна комисија	115
Табела 54:	Функциите на канадскиот Главен инспектор	119
Табела 55:	Главен ревизор	123
Табела 56:	Статутарно давање информации од службите на ревизорот (Обединетото Кралство)	124
Табела 57:	Финансиска отчетност (Луксембург)	125
Табела 58:	Независна ревизија на проекти: примерот со градежниот проект на Националниот штаб за канадските безбедносни и разузнавачки служби (ЦСИС) од страна на Главниот ревизор на Канада	126

Список на кратенки

AHRB	Одбор за истражување во уметностите и хуманистичките науки (Arts and Humanities Research Board)
ASIO	Австралиска организација за безбедност и разузнавање (Australian Security Intelligence Organisation)
ASIS	Австралиска тајна разузнавачка служба (Australian Secret Intelligence Service)
CAT	Конвенција против измачувањето (Convention against torture)
CIA	Централна разузнавачка агенција (Central Intelligence Agency (САД))
CoE	Совет на Европа (Council of Europe)
Cth	Комонвелт (Commonwealth)
CSIS	Канадска безбедносна разузнавачка служба (Canadian Security Intelligence Service)
CDPC	Европска комисија за проблеми со криминалот (European Committee on Crime Problems)
DAC	Комисија за помош на развојот (Development Assistance Committee (OECD))
DCAF	Женевски центар за демократска контрола над вооружените сили (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces)
DSD	Дирекција за одбранбени сигнали (Defence Signals Directorate (Австралија))
ECHR	Европска конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
ECtHR	Европски суд за човекови права (European Court of Human Rights)
EHRR	Европски извештаи за човекови права (European Human Rights Reports)
EOS	Норвешка парламентарна комисија за надзор над разузнаваштото (Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee)
EU	Европска унија (European Union)
FRG	Сојузна република Германија (Federal Republic of Germany)
GCHQ	Главен штаб за комуникации на владата (Government Communications Headquarters (Обединетото Кралство))
ICCPR	Меѓународна конвенција за граѓански и политички права (International Covenant on Civil and Political Rights)
ICESCR	Меѓународна спогодба за економски, општествени и културни права (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
IPU	Меѓупарламентарна унија (Inter-Parliamentary Union)
M15	Безбедносна служба (Security Service (Обединетото Кралство))
M16	Тајна разузнавачка служба (Secret Intelligence Service (Обединетото Кралство))

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобра практика

OECD	Организација за економска соработка и развој (Organisation for Economic Cooperation and Development)
OSCE	Организација за безбедност и соработка во Европа (Organisation for Security and Cooperation in Europe)
PACE	Парламентарно собрание на Советот на Европа (Parliamentary Assembly of the Council of Europe)
PC-S-SEC	Група специјалисти за внатрешни безбедносни служби (Group of Specialists on Internal Security Services (Совет на Европа))
PKGr	Закон за германскиот парламентарен контролен панел (Law on the German Parliamentary Control Panel)
PKGr	Германски парламентарен контролен панел (German Parliamentary Control Panel)
RCMP	Кралска канадска коњичка полиција (Royal Canadian Mounted Police)
RSA	Јужноафриканска Република (Republic of South Africa)
SIRC	Комисија за контрола на безбедносното разузнавање (Security Intelligence Review Committee (Канада))
UK	Обединето Кралство (United Kingdom)
UN	Обединети нации (United Nations)
UNDHR	Универзална декларација за човекови права (Universal Declaration of Human Rights)
UNDP	Програма за развој на Обединетите нации (United Nations Development Programme)
UN GA	Генерално собрание на Обединетите нации (United Nations General Assembly)
USC	Закон на САД (United States Code)
WEU	Западноевропска унија (Western European Union)

Дел I

Вовед

Глава 1

Дефинирање на демократскиот надзор над безбедносните и разузнавачките служби

Веројатно не може да се одбере посоодветен момент од овој за да се осврнеме на прашањето на надзор над безбедносните и разузнавачките служби. По настаните од 11 септември, втората војна во Ирак и 11 март (терористичките напади во Мадрид на 11 март 2004 г.), многу од оние задолжени за надзор над разузнавачките служби, како во парламентите така и во извршната власт, тековно се занимаваат со истрага во службите и со начинот на кој политичките водачи ги користат разузнавачките служби. Лицата вклучени во надзорот, вклучувајќи ги тука не само претставниците во парламентот и ресорните министри туку и судството и (земено пошироко) медиумите и невладините организации се соочуваат со тешка задача. При нивните обиди за одржување рамнотежа меѓу обврските што ги имаат како кон безбедноста така и кон демократијата, тие треба да оценат дали предлозите што ги добиваат од разузнавачките служби се оправдани во поглед на зголемување на нивната ефикасност, а наедно да бараат од нив отчет и придржување кон владеењето на правото.

Меѓународен консензус

Во исто време, сведоци сме на еден растечки меѓународен консензус за прашањето на демократскиот надзор над разузнавачките служби. Меѓународните организации како што се Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД)¹, Обединетите нации (УН)², Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ)³, Парламентарното собрание на Советот на Европа (ПАЦЕ)⁴ и Меѓупарламентарната унија⁵ експлицитно признаваат дека разузнавачките служби треба да се подложат на демократски отчет. Во Табела 1 е поместен детален преглед на нормите и стандардите на надзор над безбедносните разузнавачките служби, усвоени од регионалните и глобалните меѓународни организации⁶.

Демократски надзор: Институции и актери

Демократската отчетност на разузнавачките служби бара извршна контрола и парламентарен надзор и придонес од граѓанското општество. Воопшто земено, целта е безбедносните и разузнавачките агенции да бидат изолирани од политичка злоупотреба, без притоа да бидат изолирани од извршното раководење⁷. Безбедносните и разузнавачките служби мораат да ги исполнат

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики

потребите на луѓето преку нивните избрани претставници, т.е. избраните граѓански лица во кабинетите и во парламентот, кои ја отелотворуваат примарноста на политичката контрола над безбедносните и разузнавачките служби. Накусо, демократскиот надзор над безбедносните и разузнавачките служби вклучува еден цел спектар на институции и актери (Табела 2)⁸.

Табела 1 Норми и стандарди за демократски надзор над безбедносните и разузнавачките служби применувани од (одбрани) меѓународни организации		
Организација	Норма/стандард	Извор
УНДП	„Демократска граѓанска контрола над војската, полицијата и другите безбедносни сили“. (Извештајот ги наведува принципите за демократско раководење во безбедносниот сектор.	Извештај за човековиот развој (2002)
ОБСЕ	„Демократска политичка контрола над војската, паравоените и службите за внатрешна безбедност, како и над разузнавачките служби и полицијата“. (Конкретизирано со исцрпна група одредби)	Кодекс на однесување за политичко-воените аспекти на безбедноста (1994)
Совет на Европа (Парламентарно собрание)	„Службите за внатрешна безбедност мора да ја почитуваат Европската конвенција за човековите права. Секое нарушување на Европската конвенција за човековите права од страна на оперативните активности на службите за внатрешна безбедност мора да биде одобрено со закон“. „Законодавецот треба да донесе јасни и соодветни закони со кои службите за внатрешна безбедност ќе се стават на статутарна основа“.	Препорака 1402 (1999)
ЕУ (Европски парламент)	Во „Копенхагенските критериуми“ за пристапување да се вклучи : „правна отчетност на полицијата, војската и тајните служби [...]“	Агенда 2000, чл. 9
Самитот на Американците	„Уставната подреденост на вооружените сили и на силите за безбедност во однос на законски воспоставените влади на нашите држави е темелот на демократијата.“	Акционен план од Квебек (2001)
Меѓупарламентарна унија	„Демократскиот надзор над структурите за разузнавање треба да почне со јасна и експлицитна правна рамка, со воспоставување на разузнавачките организации во државните закони одобрени од парламентот. Законите понатаму ќе ги конкретизираат ограничувањата на овластувањата на службите, нивните методи за работа и	Парламентарниот надзор над безбедносниот сектор. Принципи, механизми и практики, Прирачник за членови на парламентот бр.6, Женева: IPU/DCAF,

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики

	начините на кои тие ќе бидат земани на одговорност.“	2003, стр. 64.
Собрание на Западноевропската унија (WEU)	„Бара од националните парламенти да: (1) дадат поддршка на плановите за реформа на разузнавачките системи, заедно со запазувањето на правата на парламентите, за постигнување поефикасна и поефективна контрола над прибирањето на разузнавачки податоци и употребата на истите.“	Резолуција 113 (усвоена едногласно и без измени од страна на Собранието на 4 декември 2002 „9. заседание“.)
ОЕЦД	Безбедносниот систем „вклучувајќи ги и безбедносните и разузнавачките служби“ треба да се управува врз основа на истите принципи за отчетност и транспарентност што се применуваат насекаде во јавниот сектор, особено преку поголем граѓански надзор над безбедносните процеси.	Серија водечки рамки и референци на DAC, „Реформа и управување со безбедносниот систем: политики и добра практика“, 2004

Секој актер или институција за надзор има различна функција. Извршната власт ги контролира службите со тоа што им дава насоки, преку давање задачи и приоритети, како ресурси за нивно остварување. Понатаму, парламентот се грижи за *надзорот*, што е ограничен на општи прашања и овластувања за буџетот. Парламентот е повеќе реактивен во воспоставувањата на анкетни комитети заради истражување на скандали. Судството има задача да го *следи* користењето на специјалните овластувања (заедно со судењето на прекршоците). Граѓанското општество, тинк-тенковите (*think-tank*, група интелектуалци што редовно се среќаваат за да ги дискутираат и да ги анализираат важните прашања од определена област во која се стручни, заб. прев.) и граѓаните можат да го *ограничуваат* функционирањето на службите преку давање алтернативни гледишта (тинк-тенковите), откривање на скандали и кризи (медиумите) или преку вложување поплаки во врска со прекршоци (граѓаните).

Табела 2

Институции и актери во надзорот

- Внатрешна контрола во самите служби преку легализирање на нивното функционирање со закон (донесен од парламентот), внатрешни насоки и стимулирање на професионален однос кон работата;
- Извршната власт, која врши директна контрола, го определува буџетот и поставува општи насоки и приоритети за активностите на безбедносните и на разузнавачките служби;
- Законодавната власт, која врши парламентарен надзор со носење закони што ги дефинираат и регулираат безбедносните и разузнавачките служби, вклучително и нивните специјални овластувања, како и со усвојување на соодветни буџетски мерки.
- Судската власт, која ги набљудува специјалните овластувања на безбедносните и на разузнавачките служби и кривично ги гони злоупотребите на вработените во нив;

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики

- Невладините организации, медиумите, тинк-тенковите и истражувачките институти што го следат воспоставувањето и функционирањето на безбедносните и на разузнавачките служби, пред сè врз основа на јавни извори. Поединечно граѓаните можат да го ограничат користењето на специјалните овластувања на безбедносните и на разузнавачките служби преку посебни трибунали, независни омбудсмани или комесари/генерални инспектори, како и преку домашни и меѓународни судови.
- На меѓународно ниво не постои надзор над безбедносните и разузнавачките служби, иако Европскиот суд за човековите права (ЕЦПР), работејќи во рамките на Европската конвенција за човековите права, може да прима петиции од поединци во врска со постапки на владини тела речиси во сите европски држави.

Дополнително, бидејќи демократскиот надзор над разузнавачките служби вклучува и однесување на другите актери вклучени во него, овде станува збор и за политичка култура. Столбовите на демократската отчетност, како што се транспарентноста, одговорноста, отчетноста, учеството и излегувањето во пресрет на потребите на луѓето, подразбираат култура и определено однесување што оди подалеку од законите и другите правни норми. Сепак, законите треба да дадат една рамка што поттикнува култура на отвореност и почит за човекови права.

Глава 2

Потреба од надзор над безбедносните и разузнавачките служби

Безбедносните и разузнавачките служби имаат важна функција во демократските општества во заштитата на националната безбедност и слободниот поредок на една демократска држава. Бидејќи тие служби работат прикриено и природата на нивните задачи бара од нив да ги исполнуваат своите обврски во тајност, тие не се во сообразност со принципите на отвореното општество. Токму поради овој парадокс (одбрана на општеството со тајни средства), безбедносните и разузнавачките служби треба да се предмет на демократска отчетност и на граѓанска контрола. Јавната контрола над овие служби е важна барем поради пет причини.

Прво, наспроти концептот за отвореност и транспарентност, што е во срцето на демократскиот надзор, безбедносните и разузнавачките служби често работат во тајност. Бидејќи ваквата тајност ги штити нивните операции од поглед на јавноста, од голема важност е парламентот и особено извршната власт одблиску да ја следат нивната работа. Второ, безбедносните и разузнавачките служби имаат посебни специјални овластувања, како на пример можност да се мешаат во приватен имот или комуникации, со што јасно се ограничуваат човековите права и што бара следење од назначените институции за надзор. Како што истакнува Парламентарното собрание на Советот на Европа (СЕ):

Постои сериозна загриженост дека внатрешните служби за безбедност на земјите членки на Советот на Европа честопати го ставаат интересот на она што го сметаат за прашање на национална безбедност и нивната земја над почитувањата на правата на поединецот. Бидејќи, освен ова, службите за внатрешна безбедност честопати не се адекватно контролирани, постои голем ризик од злоупотреба на овластувањата и од нарушување на човековите права, доколку не се обезбедат законодавни и уставни мерки за нивна заштита⁹.

Особено, проблеми се јавуваат онаму каде што службите за внатрешна безбедност имаат стекнато определени овластувања, како што се превентивните и методите за спроведување, во комбинација со неадекватната контрола од страна на извршната, законодавната и судската власт, како и кога некоја земја има поголем број различни тајни служби¹⁰.

Трето, по завршувањето на Студената војна и особено по 11 септември 2001 година, разузнавачките заедници речиси од сите земји се во процес на приспособување кон новите безбедносни закани. Најголемата закана во поглед

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики

на функционирањето на демократските општества веќе не е од странска воена инвазија туку, пред сè, од организираниот криминал, тероризмот, прелевањето на регионалните судири или од пропаднатите држави, како и од илегалната трговија со луѓе и стоки. Овој процес на приспособување треба да биде под надзор на одбрани граѓански власти, кои можат да обезбедат уверување дека реструктурирањето на службите е во согласност со потребите на луѓето. Понатаму, бидејќи разузнавачките служби се големи владини бирократски структури со вроден отпор кон промени и со извесен степен на бирократска инерција, надворешните институции, како што се извршната власт или парламентот, мораат да обезбедат спроведување на саканите промени на ефикасен начин.

Четврто, безбедносните и разузнавачките служби имаат задача да прибираат и да анализираат информации за можни закани и да вршат проценка на истите. Бидејќи проценките на законите се појдовна точка за другите безбедносни сили на државата (војската, полицијата, граничната полиција) важно е тие проценки да се направат под демократско раковоство. Ова е особено релевантно бидејќи тие проценки подразбираат приоритетизација на законите што обично имаат големи политички импликации.

Петтата причина се однесува на оние земји што биле под авторитативни режими и кои неодамна преминале во демократски систем. Во минатото, главната задача на внатрешните безбедносни и разузнавачки служби во тие земји била заштитата на авторитарните водачи од сопствениот народ. Безбедносните и разузнавачките служби вршеа, пред сè, репресивна функција. Можеме само да претпоставиме колкава обемна задача претставува реформата на старите безбедносни служби во современи демократски служби. Реформата на тие служби за нивна промена од средство за репресија во современо средство на безбедносната политика бара внимателно следење од страна на извршната власт и парламентот.

Потребата од законодавство

Владеењето на правото е основен и незаменлив елемент на демократијата. Само доколку безбедносните и разузнавачките служби се воспоставени со закон и ги добиваат своите овластувања од легален режим, можеме да кажеме дека тие уживаат легитимитет. Без таква рамка нема основа за правење разлика меѓу активности преземени во име на државата и оние во име на прекршителите на законот, вклучувајќи ги тука и терористите. „Националната безбедност“ не смее да биде изговор за напуштање на основниот принцип на владеене на правото, кој е одлика на демократските земји дури и во екстремни ситуации. Напротив, посебните овластувања на безбедносните служби мора да бидат втемелени во законска рамка и во систем на правни контроли.

Законодавството е правно отелотворување на демократската волја. Во најголемиот број држави, носењето закони (заедно со следењето на активностите на владата) е меѓу клучните улоги на парламентот. Затоа е потребно во демократските општества каде што превладува владеене на правото, постоењето и овластувањата на безбедносните и на разузнавачките

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики

служби да потекнуваат од законите, а не од нивните посебни овластувања како вродено право. Со ова се зајакнува легитимитетот на агенциите и им се овозможува на демократските претставници да се осврнат на принципите што треба да ја управуваат таа важна област на државна активност и да ги дефинираат ограничувањата за работа на таквите агенции. Понатаму, за да може да бара право на правни исклучоци за националната безбедност во однос на стандардите за човековите права, безбедносниот сектор мора да ги добива своите овластувања од закон.

Парламентарното одобрување на создавањето, мандатот и на овластувањата на безбедносните агенции е потребен, но не и доволен услов за запазување на владеењето на правото. Правната основа го зголемува легитимитетот како на постоењето на тие агенции така и (честопати посебните) овластувања што ги имаат. Како и во другите области, една клучна задача на законодавството е да делегира овластувања на администрацијата, но и да ги структурира и ограничува дискреционите овластувања со закон.

Ограничување на уставните и на човековите права

Закони се исто така потребни онаму каде што постои намера за квалифицирање или ограничување на уставните права на поединците во интерес на безбедноста на државата. Ова може да се случи на два различни начина. Првиот е преку вообичаеното ограничување на човековите права да се земат предвид и општествените интереси¹¹. Ограничувањето на слободата на изразување на официјалните лица од безбедносниот сектор за да се зачува тајноста на нивната работа е очигледен пример. Второ, во итни ситуации каде што безбедноста на државата е сериозно доведена во прашање, може да се дозволи привремена суспензија на некои права преку дерогација. Како што можеме да видиме во Табела 3, тоа не се однесува на некои човекови права.

Табела 3

Човекови права што не можат да се дерогираат

Според Член 4, став 2 од Меѓународната спогодба за граѓански и политички права, следниве права не подлежат на дерогација:

- Право на живот (Член 6);
- Право да неизложеност на измачување или на суров, нечовечен или деградирачки третман или казна (Член 7);
- Право на слобода од ропство или закрепостеност (Член 8);
- Право да не се биде затворен како последица на неисполнување на договорна обврска (Член 11);
- Право на неизложеност на ретроактивни казнени мерки (Член 15);
- Право на признавање како личност пред законот (Член 16);
- Право на слобода на мислата, совеста и религијата (Член 18).

Извор: Меѓународна спогодба за граѓански и човекови права (стапи во сила во 1976 г.).

Кога станува збор за права што би можеле да се ограничат на меѓународно ниво, Европската конвенција за човековите права, на пример, дозволува рестрикции на правата на јавно судење, почитување на приватниот живот, слободата на религијата, слободата на изразување и здружување „во сообразност со законот“ (види Табела 5, Тест за квалитетот на законот) и онаму „каде што е неопходно во едно демократско општество“ во интерес на националната безбедност¹². Дополнително, доколку службите имаат законска моќ да навлегуваат во приватните имот и комуникации, граѓаните треба да имаат на располагање правни процедури за поплаки во случај да дојде до прекршоци. Ова е еден начин на кој земјите-потписнички на Конвенцијата можат да ја исполнат својата обврска за обезбедување ефикасен правен лек за наводните прекршоци на човековите права под Член 13 на истата (види исто Глава 21).

Земајќи ја неопходноста од законодавство за ограничување на политичките и човековите права како појдовна точка, можеме да разликуваме две импликации. Прво, разузнавачките служби треба да се воспоставени со закон и, второ, посебните овластувања на разузнавачките служби треба да се втемелени во закон.

Безбедносните агенции треба да се воспоставени со закон

Многу земји имаат преземено чекори за законско кодифицирање на нивните безбедносни сили. Меѓу поскорашните примери се законите донесени во Босна и Херцеговина, Словенија, Литванија, Естонија и во Јужна Африка¹³. Сепак, постојат значајни разлики. Не е изненадувачки тоа што загриженоста за агенциите што работат во домашната сфера доведува до стравови за злоупотреба или скандал дури и во одамна воспоставените демократски општества. Во земјите во транзиција честопати домашната разузнавачка агенција е обременета со репресивно минато.

Следствено, многу држави сега ги имаат донесено законите за овие агенции, претежно во изминатите две децении. Има многу помалку причини за да се стави сопствената шпионска агенција врз правна основа - Обединетото Кралство беше необичен пример во случајот на Тајната разузнавачка служба (МИ6) во Законот за разузнавачките служби од 1994¹⁴. Повторно, само неколку држави имаат закони за военото разузнавање¹⁵ или за координација во разузнавањето¹⁶.

Табела 4

Неопходност од законодавство за разузнавачките служби заради ЕЦХР (Обединето Кралство)

Во случајот *Харман и Хјуит против ОК*¹⁷, поведен во рамките на ЕЦХР, немањето конкретна статутарна основа за Безбедносната служба на ОК (МИ5) се сметаше погубно за тврдењето дека нивните активности биле „во сообразност со законот“, а во врска со поплаките за следење и водење евиденција спротивни на Член 8 од Конвенцијата за правото на приватност. Една административна одлука - Директивата на Максвел-Фиф од 1952 - не беше доволно овластување

за следење и водење евиденција, бидејќи таа немаше законска сила и нејзината содржина не претставуваше законска обврска што мора да се спроведе. Понатаму, таа беше напишана со јазик од кој не можеше да се утврди „со потребното ниво на сигурност, опфатот и начинот на користење на дискреционото право од страна на властите при изведувањето на тајните активности за следење“¹⁸. Како последица на пресудата во случајот, ОК донесе законски акт за МИ5 (Закон за безбедносната служба од 1989 г.), а подоцна направи слични чекори за Тајната разузнавачка служба и GCHQ (види го Законот за разузнавачките служби од 1994 г.).

Посебните овластувања на безбедносните и на разузнавачките служби треба да се втемелени во закон

Правото бара безбедносните сили да се однесуваат исклучително во рамките на своите овластувања дадени со домашен закон. Следствено, само законски активности можат да се оправдаат при замешување во човековите права според Европската конвенција. На пример, кога беше откриено дека грчката национална разузнавачка служба врши следење на Јеховините сведоци надвор од нејзиниот мандат, таа беше обвинета за кршење на Член 8, кој го гарантира почитувањето на приватниот живот¹⁹.

Меѓутоа, владеењето на правото бара многу повеќе од обичен превез на легалност. Европскиот суд за човекови права дополнително се повикува на тестот за „квалитет на законот“ (види Табела 5), кој бара законскиот режим да биде јасен, предвидлив и лесен за пристап. На пример, Кралската уредба во Холандија ги дефинираше функциите на военото разузнавање, без споменување на нивните овластувања за следење цивили, што се сметаше за несоодветно²⁰. Слично, во *Ротару против Романија*²¹, судот во Страсбур даде мислење дека законот за безбедносните досиеја не е доволно јасен во поглед на основите и процедурите, бидејќи не дефинира процедури во поглед на должината на чувањето на досиејата и причините за кои би можеле да бидат употребени, ниту пак воспоставил каков било механизам за нивно следење.

Тестот за „квалитет на законот“ на ЕЦХП става особена одговорност на законодавците. Едно можно решение е да се внесат во законот општи одредби дека овластувањата на агенциите можат да се користат само каде што тоа е „потребно“, дека секогаш треба да се даде предност на алтернативи што помалку ги ограничуваат човековите права и дека треба да се почитува принципот на пропорционалност²². Можеби е подобра алтернативата, земена предвид во еден нов закон од Холандија, со која се даваат детални одредби за секоја од истражните техники што агенцијата може да ги користи (види Глава 6)²³.

Табела 5

Тест за квалитет на законот

Европската конвенција за човековите права одредува дека во едно демократско општество правото на приватност (Член 8), слободата на мислата, совеста и религијата (Член 8), како и слободата на изразувањето (Член 10) и слободата на собирање и здружување (Член 11) можат да бидат ограничени, меѓу другото, во интерес на националната безбедност и јавниот ред. Но, Конвенцијата исто така пропишува дека тие ограничувања треба да се направат „во сообразност со законот“. Судската практика на Европскиот суд за човекови права вели, меѓу другото, дека безбедносните и разузнавачките служби можат да ги користат своите посебни овластувања само ако тие се регулирани со закон. Во тој поглед, според Европскиот суд:

- Законот вклучува правила од обичајното право, како и статути и подзаконски акти. Во овој случај, Судот наведува дека, за да може одредена норма да има статус на „закон“ таа треба да биде лесна за пристап и формулирана на доволно прецизен начин за да му овозможи на граѓанинот да го регулира своето однесување (*Сандеј тајмс против ОК*, 26 април 1979, 2 EHRR 245, став 47)
- Закон што „овозможува употреба на неограничена дискреција во поединечни случаи нема да ги поседува основните карактеристики на предвидливост и следствено нема да се смета за закон за тековните цели. Опфатот на дискрецијата мора да биде наведен со разумна сигурност.“ (*Силвер и други против Обединетото Кралство*, 25 март 1983, 5 EHRR 347, став 85);
- Мора да се воспостават проверки и други гаранции за спречување на злоупотребата на овластувањата од разузнавачките служби, за да се обезбеди усогласеност со основните човекови права. Мора да постојат заштитни мерки против злоупотребата на дискрецијата дадена со закон (*Силвер и други против Обединетото Кралство*, став 88-89);
- Доколку тие заштитни мерки не се запишани во законот, законот мора барем да ги дефинира условите и процедурите за навлегување (*Клас против СРГ*, бр. 5029/71, Извештај од 9 март 1977, став 63. *Круслин против Франција*, 24 април 1990. A/176-A, став 35, *Хувиг против Франција*, 24 април 1990, A/176-B, став 34).

Извор: Интернет сајтот на Европскиот суд за човекови права, <http://www.echr.coe.int/>
Јан Камерон, *Националната безбедност и Европската конвенција за човекови права*,
2000 Kluwer Law International.

Глава 3

Во потрага по правни стандарди и најдобра практика на надзор: цели, опфат и методологија

За да помогне во процесот на разјаснување на природата на надзорот и да ги прошири добрите практики, Женевскиот центар за демократска контрола над вооружените сили (DCAF), Центарот за човекови права на универзитетот во Дурам (ОК) и Норвешката парламентарна комисија за надзор над разузнавањето одлучија да ги здружат силите во подготвување на правни стандарди за демократската отчетност на безбедносните и на разузнавачките служби и во прибирање на најдобрите правни практики и процедури за надзор. Публикацијата предлага правни стандарди врз основа на анализа на правната рамка за надзор во либералните демократски држави во Америка, Европа, Африка и во Азија. Целта е да се дојде до најдобрите практики и процедури од законодавството за надзор во различни демократски држави, со што ќе им даде едно корисно референтно средство на претставниците во парламентот и на нивниот персонал, претставниците од владата, од другите институции за надзор, разузнавачките служби, како и на граѓанскиот сектор (медиумите, истражувачките институти, итн.). Обработени се главните аспекти на демократскиот надзор над безбедносните и разузнавачките служби, вклучувајќи ја извршната, законодавната и судската власт, како и независните организации за надзор, како омбудсманите или генералните инспектори.

Добро владеење

Правните стандарди и најдобрите практики се одбрани врз основа на тоа дали тие го сочинуваат или го унапредуваат добро владеење во безбедносниот сектор. Како важен аспект на демократскиот надзор над безбедносните и разузнавачките служби, доброто владеење е од суштинска важност за функционална влада. Како што вели Светската банка:

Доброто владеење се карактеризира со предвидливо, отворено и просветлено носење политика, бирократија задоена со професионална етика што дејствува во интерес на јавното добро, владеењето на правото, транспарентни процеси и силно граѓанско општество што учествува во јавните настани²⁴.

Следниве принципи се наоѓаат во основата на доброто владеење:

- Правичност
- Учество
- Плурализам
- Партнерство
- Придонес
- Транспарентност
- Отчетност
- Владеење на правото
- Човекови права
- Ефективност
- Ефикасност
- Пресретливост
- Одржливост²⁵

Додека, од една страна, доброто владеење е одраз на правила, институции и практики за ефикасно и демократско владеење, вклучувајќи и почитување на човековите права, лошото владеење се карактеризира со „арбитрарно носење политика, неотчетна бирократија, неправични правни системи или системи што не се спроведуваат во дело, злоупотреба на извршната власт, граѓанско општество што не е вклучено во јавниот живот, како и распространета корупција“²⁶. Придржувањето на владата кон принципите на добро владеење е од голема важност при поставувањето на прифатливи политички и правни граници за работата на безбедносните и на разузнавачките служби.

Опфат

Меѓутоа, опфатот на таа активност е ограничен на два начина. Прво, предложените правни стандарди се однесуваат само на разузнавачките служби, а не и на полициските служби. Второ, бидејќи подеталните прашања обично се регулираат со извршни закони и регулативи, овде имаме осврт само на поопштите прашања за демократски надзор.

Прибирањето и проценката на правните стандарди за надзор, што може да биде корисно кога тие што се занимаваат со него усвојуваат нови или дополнуваат постојни закони за надзор, не е лек за сите проблеми на надзорот. Главната причина е тоа што законите имаат ограничено влијание. Политичката и административната култура, медиумите и јавното мислење во суштина се најдобри чувари на демократските вредности. Современата историја е преполна со држави што и покрај возвишените уставни документи и спогодби, во целост ги игнорираат човековите права. Сепак, една законска рамка може да помогне во зајакнувањето на тие вредности и да им даде симболичен статус што ќе ги поттикне моќните актери да ги почитуваат. Ова е особено важно при создавањето нови институции - правната рамка може да биде средство за создавање нов демократски поредок и за конкретизирање на реформите.

Потрагата по универзални принципи може да изгледа неплодна, имајќи ги предвид различните политички и културни традиции. Освен разликите меѓу воспоставените западни држави и новите демократски земји, постојат и различни уставни модели, како што се „претседателската извршна власт“ во САД, „двојната извршна власт“ како во Франција или, пак, парламентарната извршна власт во стилот на Вестминстер. Некои земји на судовите им даваат овластувања за менување на Уставот, како што е случајот со Врховниот суд во САД, додека пак во други (за кои е пример Обединетото Кралство) судовите му даваат предност на парламентот. Дури и во рамките на еден вид систем постојат големи разлики - на пример, во Обединетото Кралство, Австралија, Канада и во Нов Зеланд се развиени сосем различни начини за надзор над безбедносните и разузнавачките служби²⁷.

Поради тие причини не се обидовме да дадеме едноставна шема или законски модел што би можел да се вклопи во домашните закони, без оглед на уставните разлики. Наместо тоа, нашиот пристап е да ги определиме заедничките прашања што се јавуваат наспроти тие разлики и потоа да предложиме начини со помош на кои тие би можеле да се решат, со предлагање на минимални демократски стандарди и давање примери за добра правна практика во различните земји. Преку прибирањето и дискутирањето на добрите правни практики во надзорот над безбедносните и разузнавачките служби во демократските општества, предложените правни стандарди имаат цел да им дадат на законодавците, владините претставници и претставниците на граѓанското општество, како во веќе воспоставените демократски општества така и во оние каде што таа допрва се воспоставува, водечки насоки и опции за законодавство. Предложените правни стандарди не треба да се толкуваат како строги правила за демократски надзор, туку повеќе како група принципи врз основа на кои би можеле да се развијат конкретните национални правила. Не постои „златно правило“ или закон за демократски надзор ниту, пак, такви можат да постојат.

Методологија

Правните стандарди и најдобрите практики треба да се развиваат на четири нивоа за надзор на безбедносните и на разузнавачките служби. Секое од нив може да се смета за слој на демократски надзор што е обвиткан со наредниот слој:

- Внатрешна контрола на ниво на агенција
- Извршна контрола
- Парламентарен надзор
- Надзор од независни тела за надзор

Најпрвин, надзор се спроведува на ниво на самата агенција. Контролата на ова ниво вклучува прашања како што се соодветно спроведување на законите и владините политики, овластувањата и функционирањето на раководителот на агенцијата, соодветно ракување со информациите и досиејата, користењето на посебните овластувања во сообразност со законот, како и внатрешната насока

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики

на агенцијата. Процедурите за внатрешна контрола од овој вид на ниво на самата агенција се суштинска основа за надворешниот демократски надзор од страна на извршните, парламентарните и независните тела. Тие механизми за внатрешна контрола обезбедуваат политиките и законите на владата да се спроведуваат на ефикасен, професионален и законски начин.

Вториот слој се однесува на контролата од извршната власт, која е насочена кон задавање задачи и приоритети на службите, вклучувајќи и знаење и контрола од страна на министрите врз службите, контрола над тајните операции, контрола над меѓународната соработка, и на механизмите за спречување злоупотреба од страна на министрите. Третиот слој е во врска со парламентарниот надзор што врши важна улога во системот на контроли и рамнотежи преку надзор над општата политика, финансиите и легалитетот на службите. Во најголемиот број земји, функционирањето на службите е втемелено во закони донесени од парламентот. Улогата на независните тела за надзор, четвртиот слој на демократскиот надзор, се однесува на независна контрола од гледна точка на граѓаните (на пр. омбудсман или парламентарна комисија), од гледна точка на навремено спроведување на владината политика (на пр. генерален инспектор) и од гледна точка на тоа што станува збор за користење пари од даночните обврзници (од независна ревизорска служба).

Два важни актера не се видливо вклучени во овој слоевит пристап во демократскиот надзор. Судството (вклучувајќи ги и меѓународните судови) е изоставено бидејќи неговото функционирање се дискутира на различни места во рамките на четирите слоја, на пример, во врска со користењето на посебните овластувања или во работењето со поплаките. Понатаму, граѓанското општество е изоставено бидејќи оваа публикација е насочена пред сè на улогата на (независните) државни институции. Сепак, положбата на граѓаните се дискутира на повеќе места низ документот, на пример, кога станува збор за ракувањето со досиејата и информациите, улогата на парламентот како претставник на граѓаните, како и постоењето процедури за работењето со поплаките.

Примерите за правни стандарди и практики се засновани врз опширно компаративно истражување во демократските општества. Во примерокот анализирани земји, меѓу другите, се вклучени: Аргентина, Австралија, Белгија, Босна и Херцеговина, Канада, Естонија, Германија, Унгарија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Полска, Јужна Африка, Турција, Обединетото Кралство и САД. Одбраните земји се демократски општества чии законодавни тела имаат усвоено закони за надзор над разузнавачките служби; тие се пример како за парламентарен така и за претседателски политички систем; тие вклучуваат како етаблирани така и нововоспоставени демократски општества; како и голем број различни политички култури.

Фусноти за Дел I - Вовед

1. ОЕЦД, Комисија за развојна помош, *Извештај за развојна соработка 2000*, стр. 8. Извештајот може да се добие на Интернет: <http://www.oecd.org/home/>.
2. УНДП, *Извештај за развој 2002*, Продлабочување на демократијата во еден фрагментиран свет, стр. 87. Извештајот може да се добие на Интернет: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>.
3. ОБСЕ, *Кодекс за однесување за политичко-воените аспекти на безбедноста*, 1994, ставови 20-21.
4. Парламентарно собрание на Советот за Европа, *Препорака 1402*. Извештајот може да се добие на Интернет: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>.
5. Д-р Борн, Х., Флури, Џонсон, А. (уредници), *Парламентарен надзор над безбедносниот сектор: Принципи, механизми и практики*, (Женева: IPU/DCAF, 2003), стр. 64-69.
6. Види исто Ханги, Х., „Разјаснување на раководењето во безбедносниот сектор. (Берлин/Брунсвик, Њу Џерси: LIT Publishers, 2003).
7. Леи, И., „Следејќи ги шпионите одблиску: Три децении искуство“, во Борн, Х., Џонсон, Л., Леи, Џ., *Кој внимава на шпионите? Воспоставување отчетност на разузнавачките служби* (Далс, Вирџинија: Potomac Books, INC., 2005).
8. Врз основа на Борн, Х. и други, „Парламентарен надзор“, стр. 21
9. Парламентарно собрание на Советот на Европа, Препорака 1402, точка. 2.
10. *Ibid*, точка. 5.
11. Види ги исто така Принципите од Сиракуза во врска со одредбите за ограничување и дерогација во Меѓународниот договор за граѓански и политички права (Документ на Обединетите нации, E/CN.4/1985/Анекс 4), може да се добие на Интернет на <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusapinciples.html>, Лилич, Р. Б., „Минималните стандарди за норми за човекови права во итни состојби од Париз“, *Американски билтен за меѓународно право*, том. 79 (1985), стр. 1072-1081.
12. Европска конвенција за човековите права, членови 6, 8, 9, 10 и 11.
13. Словенија: Закон за одбрана, 28 декември 1994, членови 33-36; Основите на националната безбедност на Литванија, 1996; Естонија: Закон за безбедносните сили од 20 декември 2000; Јужноафриканска Република, Закон за разузнавачките служби, 1994.
14. Истиот закон ја покрива и разузнавачката служба за комуникации, GCHQ.
15. Види го, на пример, Законот за безбедносните и разузнавачките агенции на Холандија од 2002, Член 7.
16. Членот 5 од истиот холандски закон; Закон за национално стратегиско разузнавање од 1994 на Јужноафриканската Република.
17. Харман и Хјуит против Обединетото Кралство (1992) 14 E.H.R.R. 657.
18. *Ibid*, став 40.
19. Цавачадис против Грција, поднесок 28802/95, (1999) 27 E.H.R.R. ЦД 27.
20. В. и други против Холандија, Извештај на комисијата од 3 декември 1991; види исто така за примената на тестот за „одобрено со закон“ за различните облици на следење: *Малоун против Обединетото Кралство* (1984) 7 E.H.R.R. 14; *Кан против Обединетото Кралство*, 12 мај 2000, Европски суд за човекови права (2000) 8 ВНРС 310; *П. Г. и Ј. Х. против Обединетото Кралство*, Европски суд за човекови права, 25 септември 2001, Европски суд за човекови права, трето заседание.
21. Бр. 28341/95, 4 мај 2000. Види исто *Леандер против Шведска* (1987) 9 E.H.R.R. 433, дава мислење дека, за да биде „во сообразност со законот“, навлегувањето во приватноста мора да биде предвидливо и одобрено на начин лесно пристапен за поединецот. Во контекст на безбедносните проверки ова не бара апликантот да биде во состојба да го предвиди целиот процес (во кој случај би бил лесен за

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобри практики

одбегнување), туку дека законот што дава одобрение треба да биде доволно јасен за да даде општа насока за практиката, што било случај.

22. Ова е пристапот усвоен во Естонија (Закон за безбедносните служби, став 3)
23. Закон за безбедносните и за разузнавачките агенции од 2002, членови 17-34.
24. Светска банка, „Раководење: Искуството на Светската банка“, цитирано во Борн, Х. и други, „*Парламентарен надзор*“, стр. 23
25. Мора да се оддаде особено признание на Магди Мартинез Солиман, *раководител за демократски управни практики, Биро за развој на политика УНДП*, за нејзините корисни увиди во принципите на доброто управување. За целите на таа публикација, погледнете го Поимникот во кој е поместен избор од најрелевантните концепти за отчетност на разузнавачките служби. Во врска со другите концепти, погледнете го, на пример, Поимникот на УНДП, кој може да се најде на: <http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf>
26. *Ibid*
27. Ластгартен, Л., Леи, И., *Враќање од студот: Националната безбедност и парламентарната демократија* (Оксфорд: Oxford University Press, 1994), Поглавјата 15 и 16 даваат целосен третман на прашањето на отчетноста.

Дел II

Агенцијата

Глава 4

Дефинирање на мандатот

Еден клучен аспект на отчетноста на безбедносните и разузнавачките агенции е дека нивната улога и сфера на работење треба да бидат јасно дефинирани. Ова треба да биде направено во законодавството – да се нагласи дека одговорноста за деленеација на задачите на безбедносната или разузнавачката агенција ја има парламентот и дека таа улога не треба да се менува без учество на законодавците. Во земјите во транзиција ова особено може да помогне да овозможи заштита од злоупотреба на агенциите од страна на владата. Правна основа е исто така потребна заради посебните овластувања што честопати им се доверени на ваквите агенции.

Исто така е значајно безбедносните и разузнавачките агенции да се разграничат од другите институции, како што е полицијата или други тела за спроведување на законот, што може да се стори со законодавен мандат. Доколку не се направат јасни разлики, тоа ќе доведе до заматување на линиите на отчетност и до ризик од рутинско користење на посебните овластувања што ги имаат безбедносните и разузнавачките агенции, во ситуации каде што нема директна закана за државата.

Не е секогаш лесно да се направи разлика меѓу законите за националната безбедност и криминална акција¹. Тероризмот и шпионажата се криминални дела што директно ги поткопуваат и се во спротивност со демократските процеси и сезакануваат на интегритетот на државата и на нејзините клучни институции. Но организираниот криминал е поинаков: Советот на Европа ја прифати следнава дефиниција:

Организиран криминал значи: незаконски активности изведени од структурирани групи од три или повеќе лица што постојат подолг временски период и имаат цел да извршуваат сериозни кривични дела со насочена акција преку користење закани, насилство, корупција или други средства, за да се стекне, директно или индиректно, финансиска или друга материјална корист².

Иако за многу држави организираниот криминал, како трговијата со дрога и луѓе, претставуваат сериозен општествен или економски проблем, сепак, тие не се закана за стабилноста или опстанокот на државниот апарат. Во некои земји, особено тие во процес на транзиција, ваквите прашања може да добијат вакво ниво на закана и затоа оправдано да се сметаат како закани за „националната безбедност“³. Во најголем број случаи организираниот криминал се карактеризира со опфат, траење и конспиративна структура што го разликува од „обичните“ криминални активности, но тоа не го крева на ниво што оправдува користење на безбедносните и на разузнавачките служби за негово истражување или спречување. Понекогаш може да постои докажана врска меѓу

организираниот криминал и тероризмот, но ова не може да се претпоставува во секој случај. Следствено, во некои земји, иако безбедносните и разузнавачките служби не се водечките служби одговорни за истражување на организираниот криминал, тие сепак добиваат овластувања да им помагаат на агенциите за спроведување на законот⁴.

Табела 6

Европскиот суд за човекови права и „националната безбедност”

Согласно со одлуките на Судот, следниве активности, меѓу другото, можат да се сметаат за закани за националната безбедност:

- шпионажа (на пример, Клас против Сојузна Република Германија, пресуда од 6 септември 1978, став 48);
- тероризам (*idem*);
- поттикнување/одобрување на тероризам (пресудата на Зана од 19 декември 1997, ставови 48-50);
- субверзија на парламентарна демократија (пресудата на Леандер од 26 март 1987, став 59);
- сепаратистички екстремистички организации што им се закануваат на единството или на безбедноста на државата преку насилни или недемократски средства (пресудата во случајот на Обединетата комунистичка партија на Турција и други од 30 јануари 1988, ставови 39-41);
- поттикнување непослушност кај воен персонал (апликација бр. 7050/75 *Ероусмит против Обединетото Кралство* - Извештај на Европската комисија за човекови права усвоен на 12 октомври 1978).

Извор: судска практика на ЕЦХП

Во секој случај, очигледно е подобро преку детаљно законодавство да се конкретизираат различните аспекти на националната безбедност отколку да им се остави отворен мандат на безбедносните и на разузнавачките служби преку користење фрази како што се „штитење на безбедноста на државата”. Важноста на давањето конкретна содржина на концептот на националната безбедност може да се види преку два примери - еден од судската практика на почитуван меѓународен арбитер (Европскиот суд за човекови права, види Табела 6) и друг од еден скорашен закон усвоен од Босна и Херцеговина (види Табела 7).

Освен ова, корисно е да се консултира експертскиот извештај на Советот на Европа кој наведува дека „други прашања што би можеле да се сметаат како закани за националната безбедност се: (а) надворешни закани за економската благосостојба на државата, (б) перење пари со димензии што се закануваат да ги поткопаат банкарскиот и монетарниот системи, (в) недозволено манипулирање со електронски податоци сврзани со одбраната, надворешните односи и други прашања од витален интерес на државата и (г) организиран криминал на ниво што може да влијае врз безбедноста или благосостојбата на јавноста или на значителен нејзин дел”⁵.

Примерот со законот од Босна и Херцеговина укажува на користа од имање кодифицирана правна дефиниција на „национална безбедност.” Прво, со тоа им

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобра практика

се овозможува на претставниците во парламентот да бидат директно вклучени во процесите на расправа за виталните интереси од областа на националната безбедност. Често ваквите општи дебати расветлуваат важни прашања и придонесуваат кон квалитетот на законот. Второ, постоењето дефиниција им дава легитимитет на разузнавачките практики што се преземени за исполнување на правно регулираните интереси на националната безбедност. Постоењето закон што јасно ги дефинира аспектите на националната безбедност помага да се заштити нацијата од политизација и отворена злоупотреба на разузнавачките служби.

Втор аспект што треба да се спомене во однос на мандатот на агенциите се однесува на нивните територијални компетенции и различни нивоа на работење. Притоа, можеме да разликуваме четири одделни променливи фактори: внатрешна (домашна) служба, надворешна (странска) служба, мандати ограничени на прибирање и анализа на информации, како и мандати што им дозволуваат на агенциите да дејствуваат во спречување на домашни и странски закани за безбедноста. Во однос на првите два фактора, се чини дека е вообичаена практика да се зборува за „разузнавачки служби“ кога станува збор за агенции со странски мандат, како и за „безбедносни служби“ во однос на агенциите со домашен мандат. Како „разузнавачките служби“ така и „безбедносните служби“ можат да имаат или повеќе проактивен мандат или, пак, да бидат ограничени на прибирање и анализа на информации. Со комбинација на тие фактори, во светот се усвоени неколку различни видови институционални уредувања:

- А. Единствена агенција за разузнавање и безбедност (како домашна така и надворешна), на пр. Босна и Херцеговина, Холандија, Шпанија и Турција.
- Б. Одделни агенции за домашно и надворешно разузнавање и безбедност, при што има или одделни или преклопувачки територијални компетенции, на пр. Обединетото Кралство, Полска, Унгарија и Германија.
- В. Домашна безбедносна агенција, без јавно признаена или вистински постојна надворешна разузнавачка агенција, на пр. Канада.

Во тој поглед, исто така треба да се спомне конкретната ситуација со разузнавачките служби во сојузните држави како што се САД или Германија. Како резултат на сојузната државна структура, секоја од 16-те германски републики (*Bundesländer*) има сопствена разузнавачка служба (*Landesamt für Verfassungsschutz*), кои соработуваат меѓу себе и со сојузната разузнавачка служба (*Bundesamt für Verfassungsschutz*). Општо земено, со зголемувањето на бројот на разузнавачките служби се зголемува и опасноста од фрагментиран надзор.

Онаму каде што една разузнавачка агенција има моќ да дејствува надворешно, вообичаено е да се најдат заштитни мерки за положбата на граѓаните на државата (на пример, законите што ја раковојат работата на Австралиската тајна разузнавачка служба и на Дирекцијата за одбранбени сигнали)⁶. Користењето и контролата на посебните овластувања на разузнавачките агенции бара посебна дискусија (види Глава 6).

Одржување политичка неутралност

Во поставторитативните општества често сè уште постојат силни сеќавања за

<p>Табела 7 Правна дефиниција на националната безбедност (Босна и Херцеговина)</p> <p>За целите на овој закон, под „закани за безбедноста на Босна и Херцеговина“ ќе се подразбираат заканите за суверенитетот, територијалниот интегритет, уставниот поредок и основата на економската стабилност на Босна и Херцеговина, како и заканите за глобалната безбедност кои се штетни за Босна и Херцеговина, вклучувајќи:</p> <ol style="list-style-type: none">1. тероризам, вклучувајќи и меѓународен тероризам;2. шпионажа насочена против Босна и Херцеговина или, пак, на друг начин штетна за безбедноста на Босна и Херцеговина;3. саботажа насочена директно против виталната национална инфраструктура на Босна и Херцеговина или, пак, на друг начин насочена против Босна и Херцеговина;4. организиран криминал насочен директно против Босна и Херцеговина или на друг начин штетен за безбедноста на Босна и Херцеговина;5. трговија со дрога, оружје или со луѓе насочена против Босна и Херцеговина или на друг начин штетна за безбедноста на Босна и Херцеговина;6. илегално меѓународно распространување на оружје за масовно уништување или компоненти за истото, како и материјали и средства за нивно производство;7. илегална трговија со меѓународно контролирани производи и технологии;8. дела казниви според меѓународниот хуманитарен закон; и организирани акти на насилство или заплашување против етничките и религиозните групи во Босна и Херцеговина. <p>Извор: Член 5, Закон за разузнавачката и безбедносната агенција на Босна и Херцеговина, 2004.</p>

безбедносни и разузнавачки служби со широки мандати и огромни овластувања, чија цел беше да ги штитат диктаторските режими од бунт на сопствениот народ. Режимите ги користеа ваквите служби за да ја задушат политичката опозиција, да спречат каков било вид демонстрации и да ги елиминираат водачите на работничките синдикати, на медиумите, политичките партии и на другите организации од граѓанското општество. Притоа, службите интервенираа длабоко во политичкиот и секојдневниот живот на граѓаните. По транзицијата кон демократија, новите водачи беа определени да ги ограничат мандатот и моќта на службите и да ја гарантираат нивната политичка неутралност. Јасен пример за таква практика имаме во Националниот закон за разузнавање на Аргентина од 2001 г. Законот, меѓу другото, вклучува институционални и правни мерки за спречување на користењето на службите од страна на владините претставници против политичките противници (види Табела 8).

Табела 8

Мерки за спречување на користењето на разузнавачките служби од страна на владините претставници против нивните домашни политички противници (Аргентина)

Ниедна разузнавачка агенција не смее:

1. Да извршува репресивни активности, да има моќ на принуда, да исполнува полициска функција или да врши криминалистички истраги доколку тоа не биде побарано од неа од страна на судија, врз основа на судска процедура или тоа е регулирано со закон.
2. Да прибира информации и разузнавачки податоци или, пак, да води досиеја за поединци заради нивната раса, религија, приватни активности и политичка идеологија или, пак, заради нивно членство во партиски, општествени, синдикални, културни или работнички организации или организации од заедницата, за соработка или помош или, пак, заради законски активности во кое било поле.
3. Да наметнува влијание врз институционалната, политичката, воената, политичката, општествената и економската ситуација во земјата, врз нејзината надворешна политика и постоењето на легално оформените политички партии или, пак да влијае врз јавното мислење, поединците, медиумите или кое било здружение.

Извор: Член 4 од Националниот закон за разузнавање. 25520 (Аргентина).

Најдобра практика

- ✓ Улогата на разузнавачката или на безбедносната агенција треба да биде јасно дефинирана и ограничена на прашања што треба да се детално конкретизирани и кои вклучуваат сериозни закани за националната безбедност и граѓанското општество;
- ✓ Концептите за закани врз националната безбедност и граѓанското општество треба да се дефинирани со закон;
- ✓ Територијалната компетенција на безбедносните и на разузнавачките служби треба да е јасно дефинирана и сите овластувања за дејствување надвор од таа територија треба да се придружени со соодветни мерки за ограничување;
- ✓ Задачите и моќите на агенцијата во рамките на нејзиниот мандат треба јасно да се дефинирани со закон донесен од парламентот;
- ✓ Особено во поставторитативните држави е важно да постојат правни и институционални механизми што ќе ја спречуваат злоупотребата на безбедносните и на разузнавачките агенции против домашните политички противници.

Глава 5

Назначување на директорот

Кучен аспект на законодавството што ги регулира безбедносните и разузнавачките агенции е процесот на назначување нивни директор. Личните квалитети на водство, интегритет и независност се неопходни кај лицето што ќе биде назначено. Ова е несомнено висока официјална позиција и важно е процесот на назначување да го зајакне и гарантира нејзиниот статус. Пожелно е членовите на извршната власт (шефот на државата или, во мешовитиот систем, премиерот) да преземат иницијатива при назначувањето на лица на оваа позиција.

Како минимум, потребно е назначувањата да бидат отворени за увид надвор од извршната власт. Уставните традиции се разликуваат според начинот на кој ова се овозможува во случаите на повисоките владини позиции. Во некои земји, на пример во Обединетото Кралство, донесени се конвенции со заштитни мерки што спречуваат злоупотреба, а доколку бидат прекршени, би довело до политичка критика и можна цензура од страна на независните официјални лица. Во други држави се вообичаени процедури на формално потврдување или консултации, со што му се дава можност на парламентот да стави вето или, пак, да го изрази своето мислење за назначувањето. Ова може да биде содржано во уставна одредба што бара официјалните назначувања да бидат одобрени од парламентот или, пак, тие да можат да бидат блокирани со парламентарно гласање (на пр., според американскиот устав, Конгресот ги потврдува сојузните функционери и судии). Се забележува дека парламентарната одлука за несогласување со предложена личност можеби нема *de jure* последици што ги има ставањето вето, но често има такво значење *de facto*. Други практики што заслужуваат да се споменат можеме да најдеме во Белгија, Австралија и во Унгарија. Во Белгија, генералниот директор има обврска да даде заклетва пред претседавачот на Постојаната комисија за надзор над безбедносните и разузнавачките служби, пред да ја преземе должноста⁷. Во Австралија, премиерот мора да се консултира со водачот на опозицијата во претставничкиот дом (Табела 9) во врска со предложените назначувања. Целта на таа одредба е постигнување на широка политичка поддршка за назначувањето на директорот. Каков и да е процесот, она што им е заедничко на тие процедури е дека владата има иницијатива, бидејќи само таа може да предложи некое лице, но парламентот има улога на проверка. Таквата улога може да спречи воопшто да дојде до предлагање на несоодветни кандидати и може да доведе до тоа владата да разговара, а во некои случаи и да преговара со други политички актери, за да се избегне политичка контроверза и да се обезбеди двопартиски пристап.

Табела 9

Вклученост на парламентот при назначувањето на директорот (Австралија)

„(...) Пред да се даде препорака до генералниот гувернер [Шефот на државата] за назначување на лице за генерален директор, премиерот мора да се консултира со водачот на опозицијата во претставничкиот дом“.

Извор: Закон за разузнавачките служби од 2001 (Cth), Дел 3, Член 17 (3).

Вклученоста на извршната власт, како на ресорниот министер така и на премиерот, во назначувањето на директорот е предвидена во унгарскиот закон (Табела 10). Со зголемување на бројот на министрите вклучени во процесот на назначувањето, унгарскиот модел има за цел да создаде поголем политички консензус меѓу политичарите што носат одлуки.

Табела 10

Вклученост на извршната власт во назначувањето на директорот (Унгарија)

Дел 11, 2

Со своите овластувања за давање насоки, министерот (...)

) ќе му дава предлози на премиерот за назначување и отпуштање на генерални директори

Извор: Унгарскиот закон за националните безбедносни служби, Закон CXXV од 1995.

Освен за процесот на назначување, потребно да се обезбедат и мерки за заштита од вршење несоодветен притисок врз директорот и злоупотреба на функцијата. Затоа е вообичаено да постојат одредби за гаранција на должината на вршењето на функцијата, подложна на разрешување во случај на несоодветно однесување, како што можеме да видиме во примерот од законот од Полска. (види Табела 11).

Табела 11

Основи за разрешување на директорот на агенцијата (Полска)

Член 16

Директорот на агенцијата може да биде разрешен во случај на:

негова оставка на функцијата; откажување од полско државјанство или, пак, земање државјанство од друга земја; осуда со правосилна пресуда од страна на суд поради сторено кривично дело или поради даночен прекршок; губење на предиспозициите потребни за функцијата; неизвршување на должностите поради болест во непрекинато траење повеќе од 3 месеци.

Извор: Закон за агенцијата за внатрешна безбедност и надворешно разузнавање, Варшава, 24 мај 2002.

Најдобра практика

- ✓ Законот треба да го дефинира процесот за назначување на директори на безбедносните или на разузнавачките агенции, како и минималните квалификации или кои било фактори што би претставувале причина за дисквалификација од функцијата;
- ✓ Назначувањето треба да биде под будно око на орган надвор од извршната власт, по можност парламентот;
- ✓ По можност, опозицијата во парламентот би требало да биде вклучена во назначување на директорот;
- ✓ Законот треба да содржи мерки за заштита од наметнување несоодветен притисок врз директорот и злоупотреба на функцијата (на пример, одредби за гаранција на должината на вршењето на должноста, подложна на разрешување во случај на злоупотреба);
- ✓ Критериумите за назначување и за разрешување треба да се јасно назначени во закон;
- ✓ По можност, повеќе од еден член на кабинетот треба да се вклучени во процесот на назначувањето на директор, на пр. шефот на државата/премиерот и ресорниот министер.

Глава 6

Одобрување на употребата на посебните овластувања

Некои разузнавачки тела исклучително се занимаваат со известување и анализа (на пример, Канцеларијата за национална проценка - Австралија, Информативниот одбор - Естонија или Заедничката разузнавачка комисија - Обединето Кралство). Но таму каде што безбедносните и разузнавачките агенции играат проактивна улога и прибираат информации, ним обично им се даваат конкретни законски овластувања, што е уште повеќе случај таму каде што нивната улога вклучува пресретнување и оневозможување на закани врз безбедноста, активно прибирање разузнавачки податоци или спроведување на законот во полето на националната безбедност. „Посебните овластувања“ поради тоа се однесуваат на давањето зголемени овластувања на безбедносните и разузнавачките агенции кои директно влијаат врз граѓанските слободи (Табела 12).

Табела 12

Посебни овластувања на внатрешните безбедносни и разузнавачки служби

Прибирањето информации може да бара од разузнавачките служби да имаат на располагање исклучителни или посебни овластувања што им дозволуваат да ги ограничуваат човековите права, особено правото на приватност. Постојат следниве посебни овластувања:

1. Следење и прибирање податоци, како и следење на информациите;
2. Вршење пребарување на затворени простории или пребарување на затворени објекти;
3. Отворање писма и други пратки без согласност на испраќачот или примачот.
4. Користење украдени или лажни идентитети, клучеви, посебен софтвер или сигнали за прикриено влегување, копирање и нарушување на интегритетот на бази на податоци;
5. Прислушување, примање, снимање и следење на разговори, телекомуникации, друг пренос на податоци или движења, како во земјата така и од странство;
6. Обраќање до давателите на јавни телекомуникациски мрежи и јавни телекомуникациски услуги со барање за давање информации во врска со идентитетот на корисниците, како и на сообраќајот што се одвивал или ќе се одвива;
7. Имање пристап до сите места за инсталирање на следење.

Извор: Ричард Бест, *Разузнавачки прашања за Конгресот*, Конгресна истражувачка служба, 12 септември 2001, Вашингтон Д.Ц.

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобра практика

Типично, на безбедносните и на разузнавачките агенции им се даваат поголеми овластувања отколку тие што вообичаено им се на располагање на полицијата или на другите тела за спроведување на законот, бидејќи законите врз безбедноста се сметаат посериозни отколку обичниот криминал.

Овде не се обидуваме да ги дефинираме или да ги ограничиме конкретните овластувања што се соодветни, освен во поглед на најмалиот опфат во кој треба да се почитуваат меѓународните правни стандарди што произлегуваат од заштитата на човековите права што не подлежат на дерогација; на пример, не постојат услови во кои убиства или измачувања можат да се сметаат за соодветни техники овластени од државата, што им се на располагање на јавните официјални лица.

Како резултат на настаните од 11 септември, Советот на Европа ја почувствува потребата да формулира список на минимални стандарди што треба да го раководат користењето на посебните овластувања во напорите за борба против меѓународниот тероризам (види Табела 13, на другата страна).

Табела 13

Одбрани насоки на Министерската комисија на Советот на Европа за човекови права и борбата против тероризмот од 2002

II Забрана за произволност Сите мерки преземени од страна на државите за борба против тероризмот мора да ги почитуваат човековите права и принципите на владеењето на правото и притоа да не дозволат каков било облик на произволност, како и дискриминаторски или расистички третман и мора да се подложни на соодветен надзор.

III Законитост на антитерористичките мерки. 1. Сите мерки што ги преземаат земјите за борба против тероризмот мора да бидат законски. 2. Кога некоја мерка ги ограничува човековите права, ограничувањата мора да бидат дефинирани што е можно попрецизно, како и да бидат нужни и пропорционални со целта што треба да ја постигнат.

IV Апсолутна забрана за измачување. Користењето на измачувањето или на нечовечки и понижувачки третман или казни е апсолутно забрането, во кои било услови, а особено при апсење, распит и притвор на лица осомничени или осудени за терористички активности, без разлика на природата на делата за кои се сомничат или поради кои биле осудени.

V Прибирање и обработка на лични податоци од кои било надлежни власти во полето на државната безбедност. Во рамките на контекстот на борбата против тероризмот, прибирањето и обработката на лични податоци од кои било надлежни органи во полето на државната безбедност може да го ограничи почитувањето на личната приватност само доколку ваквите прибирања и обработки се: (1) раководени според соодветни одредби на домашниот закон; (2) пропорционални со целта заради која прибирањата и обработките се

предвидени; (3) се предмет на надзор од страна на надворешна независна агенција.

VI Мерки што ја ограничуваат приватноста. 1. Мерките што се користат во борбата против тероризмот, а кои ја ограничуваат приватноста (особено телесните пребарувања, пребарувањата на домови, поставување уреди за прислушување, прислушување телефонски разговори, следење на преписката и користењето на прикриени агенти) мора да се обезбеди со закон. Мора да се овозможи доведување во прашање на законитоста на ваквите мерки пред суд. 2. Мерките за борба против тероризмот мора да бидат планирани и контролирани од властите, за да се сведе на минимум користењето на смртоносна сила и, во тие рамки, користењето на оружје од страна на силите за безбедност мора да биде строго пропорционално со цел за заштита на луѓето од незаконско насилство или заради извршување законско лишување од слобода.

XV Можни дерогации (...) 2. Без разлика на видот и начинот на изведување на терористичките активности, државите не смеат осомничените или осудените за нив да ги дерогираат од правото на живот гарантирано со овие меѓународни инструменти, од забраната против измачување или нехуман или понижувачки третман или казни, од принципот на легалитет на казните и мерките ниту, пак, од забраната за ретроактивно дејство на кривичниот закон.

Извор: Насоки за човековите права и за борбата против тероризмот усвоени од Комисијата на министрите на Советот на Европа од 11 јули 2002, можат да се добијат на http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM_Guidelines_20020628.asp

Користењето на разузнавачките информации во судските постапки

Под услов да се почитуваат меѓународните закони, конкретните посебни овластувања треба да се разберат во смисла на вообичаените овластувања што им се на располагање на агенциите за спроведување на законот и поставеноста на кривичното право и кривичната постапка во земјата за која станува збор. Посебните овластувања вклучуваат телефонско прислушување, озвучување, пресретнување пошта и електронски облици на комуникација, тајно видеоснимање, упади во имот, возила и во компјутерски системи. Правните системи се разликуваат по степенот во кој користењето на ваквите техники ги крши вообичаените принципи на, да речеме, законот за сопственост. Сепак, вообичаено е прифатено дека загриженоста околу упадот во приватноста, што е вклучено во ваквото следење, бара од нив да бидат втемелени во закон и да постои контрола на нивното користење.

Во некои земји, како на пример Германија, доказите од безбедносните агенции се изнесуваат во правните процедури, додека пак во другите имаат само улога на поддршка во законските истраги. Во некои системи, на пример Ирска и Шпанија, постојат специјално воспоставени судови или трибунали што се занимаваат со прашања во врска со наводен тероризам, пред кои можат да се изнесуваат разузнавачки информации. Слично, дури и во полето на криминалистичките истраги постојат големи разлики, во зависност од тоа дали

ги користат истражен судија или независен обвинител или, пак, дали судењето е распитно или противничко во поглед на третманот на доказите.

Поради тие значителни разлики, нереално е да се обидуваме да препишеме детален општ пристап во поглед на многу прашања од областа на надзорот сврзани со посебните овластувања. Затоа нашите коментари во врска со минимално прифатливиот пристап се ограничени на едно високо ниво, а се во врска со правилото на законитост и пропорционалност.

Надзор над посебните овластувања

Комисијата на Мекдоналд (формирана за истражување на злоупотребите од страна на Кралската канадска коњичка полиција) во својот извештај од 1980 година дава корисни практични насоки во врска со една важна област - следењето. За да обезбеди заштита на приватноста од нападно следење, Комисијата на Мекдоналд ги предлага следниве четири општи принципи:

- владеењето на правото мора строго да се почитува;
- истражните техники треба да се пропорционални со заканата врз безбедноста што се истражува и да се одмерат во поглед на можните нарушувања на граѓанските слободи и демократски структури;
- секогаш треба да се користат помалку нападни алтернативи; и
- контролата над дискрецијата треба да биде слоевита, при што колку е поголемо нарушувањето на приватноста, толку е поголемо нивото на потребната авторизација⁸.

На принципите на Комисијата на Мекдоналд треба да им се додаде и петта точка: законодавството што ги регулира посебните овластувања треба да биде сеопфатно. Доколку законот покрива само некои од расположливите техники за прибирање информации, ќе постои вградено искушение за агенциите да користат помалку регулирани методи (на пример, оние за кои не е потребно одобрение надвор од агенцијата). Ова исто така го зацврстува значењето на третиот принцип на Комисијата на Мекдоналд. Примери за сеопфатно законодавство можат да се најдат во Германија, Холандија и во Обединетото Кралство⁹. Вреди да се спомене дека во последниот случај се регулира не само следењето туку и прибирањето информации преку човечки извори.

Сепак, принципите на Комисијата на Мекдоналд обезбедуваат корисна рамка за дискутирање на надзорот во однос на следниве теми: владеење на правото; пропорционалноста; и контролата против злоупотребата на посебните овластувања.

Да го погледнеме првин владеењето на правото. Едно од барањата на владеењето на правото е дека активностите на безбедносните служби мора да бидат втемелени во закон. Затоа, кога станува збор, на пример, за телефонско или друго прислушување, потребно е да постои конкретно правно овластување. Мошне е пожелно законодавството да биде јасно, на пример, за основата за користење на посебните овластувања, за лицата што можат да бидат предмет на ова, за конкретните средства што можат да се користат, како и за периодот

во кој можат да се користат. Некои од овие прашања можат да се конкретизираат во налог или со некое друго овластување, но важно е да се дадат конкретни упатства.

Табела 14

Случаи на Европскиот суд за човекови права во врска со правото на приватност

Во серија случаи според Член 8 од Европската конвенција за човековите права, Европскиот суд за човекови права ја потврди потребата од јасна правна основа за посебните овластувања како што се телефонското прислушување, пресретнувањето на приватните комуникациски системи и електронското следење. Понатаму, Судот го примени тестот за „квалитет на законот“ врз овие овластувања, со што стави фокус на јасноста, предвидливоста и пристапот до правниот режим (повеќе за ова во Табела 5). Законодавството што го регулира телефонското прислушување не го помина овој тест бидејќи не наведува на доволно јасен начин кој е опфатот на овластувањата доделени на властите, особено во врска со тоа чии телефони смеат да се прислушуваат, за кои наводни прекршоци, колку долго тоа може да се одвива, како и дека не се занимава со уништувањето на снимките и записите. На сличен начин, доверливата комуникација меѓу адвокатот и неговиот клиент, бараат подобра заштита од пресретнување, отколку носењето на таква одлука да му се препушти на обичен службеник. Иако овие одлуки се сврзани со стандардите наведени во една меѓународна спогодба за човекови права, која не е универзално применлива, тие сепак се корисни индикатори за еден ригорозен правно заснован пристап во користењето на посебните овластувања.

Извори: Харман и Хјуит против Обединетото Кралство (1992)) 14 EHRR 657; Цавачадис против Грција, бр. 28802/95, (1999) 27 EHRR CD 27; *Малоун против Обединетото Кралство* (1984) 7 EHRR 14; *Кан против Обединетото Кралство*, 12 мај 2000. *Европски суд за човекови права (2000)*; BHRC 310; P G; J.X. *против Обединетото Кралство*, *Европски суд за човекови права*, 25 септември 2001, *Европски суд за човекови права*, *трет дел*; Леандер против Шведска (1987) 9 E.H.R.R. 433.

Вториот важен принцип - пропорционалноста, исто така се применува според Европската конвенција за човековите права за посебните овластувања (на пр., следење); прибирање информации; и на правните привилегии и исклучоци за безбедносните и разузнавачките агенции. Судот за човекови права го примени овој тест со цел да разгледа дали законите што дозволуваат телефонско прислушување заради причини сврзани со националната безбедност се неопходни за интересите на едно демократско општество, според Член 8 од Европската конвенција за човековите права¹⁰. Притоа, земен е предвид опфатот на институционални заштитни мерки за одобрување и проверка на тие овластувања во неколку земји. Истиот пристап е применет на законодавствата што дозволуваат отворање и водење на безбедносни досиеја¹¹.

Трето, важно е да постојат контроли за спречување на злоупотреба на посебните овластувања. Ваквите контроли можат да се однесуваат на процесот на одобрување на користењето на посебните овластувања, периодот за кој тие можат да бидат одобрени, употребата на добиените материјали, како и правен

лек за луѓето што сметаат дека ваквите овластувања биле злоупотребени (види Глава 21). Контролите можат да функционираат пред или по користењето на овластувањата, како што можеме да видиме од следниве примери.

Пред отпочнување на следењето или прибирањето информации, многу системи бараат одобрение од лице надвор од агенцијата. Ова може да биде судија (како во Босна и Херцеговина, Естонија или во Канада) или суд (на пример во Холандија, според Законот за разузнавачките и безбедносните служби, или во САД според Законот за следење на странското разузнавање), или министер (на пр., Обединетото Кралство). Во последниот случај, бидејќи министерот е дел од извршната власт, важно е да постојат соодветни контроли против политичка злоупотреба. Во тој поглед, корисно е да се спомене дека германското законодавство бара министерот да го одобри користењето на посебните овластувања и подоцна мора да поднесе извештај на парламентарната комисија за надзор врз разузнавањето¹².

Контролите по настанот можат да вклучат закони што регулираат материјали (на пример, ленти, фотографии и транскрипти) што можат да се чуваат (и колку долго), како кому и за кои цели можат да му се стават на располагање. Во зависност од правниот систем за кој станува збор, материјалот што е добиен или задржан со прекршување на ваквиот режим може да се смета неупотреблив за во суд. Дури и таму каде што тоа е случај, тоа може да се смета само за контрола онаму каде што е веројатно да дојде до поднесување обвинение како резултат на прибирањето информации.

Најдобра практика

- ✓ Владеењето на правото бара сите посебни овластувања со кои располагаат и ги спроведуваат безбедносните и разузнавачките служби да имаат законска основа;
- ✓ Законот треба да е јасен, конкретен и сеопфатен, со цел агенциите да не бидат склони да прибегнуваат кон помалку регулирани средства;
- ✓ Принципот на пропорционалност треба да биде вграден во законодавството што го регулира користењето и надзорот над посебните овластувања;
- ✓ Потребно е да постојат контроли против злоупотребата на посебните овластувања. Тие контроли треба да ги спроведуваат лица надвор од агенцијата, како пред, така и по нивната употреба;
- ✓ Сите активности преземени од безбедносните и разузнавачките служби за борба против тероризмот треба да ги почитуваат човековите права и принципите на владеење на правото. Кои и да се делата на лица осомничени или осудени за терористички активности, разузнавачките служби не смеат да им го одземат правото на живот гарантирано со Европската конвенција за човековите права и Меѓународната спогодба за граѓанските и политичките права (ICCPR);
- ✓ Заради заштита против произволното користење на посебните овластувања и против кршењето на човековите права, активностите на агенцијата мора да подлежат на соодветен надзор и ревизија.

Глава 7

Информации и досиеја

Очигледно, поголем дел од работата на безбедносните и на разузнавачките агенции вклучува прибирање информации (од кои некои се лични) во врска со активностите и намерите на поединци. Поединците оправдано можат да бидат предмет на интерес на една агенција заради причини сврзани со тероризам, саботажа на клучна инфраструктура или шпионажа. Освен откривањето или спречувањето на таквите активности, лични информации можат да се прибираат и заради безбедносни проверки, особено во случај на пристап кон позиции од национален интерес.

Сепак, постојат јасни опасности сврзани со создавањето, одржувањето и користењето на досиеја што содржат лични податоци. Тие се: ризик од прешироко вклучување (информациите се прибираат затоа што *би можеле* да бидат корисни, наместо заради дефинирана цел), информациите можат да се лажни, неосновани, да упатуваат во погрешна насока, да бидат несоодветно изнесени (на погрешни луѓе или заради погрешни причини) или, пак, да влијаат на негативен начин на можностите или кариерите на некои лица, без тие притоа да имаат можност тоа да го исправат.

Опасностите од овој вид доведоа до поставување на меѓународни стандарди за чување лични податоци. Еден пример е Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на поединците во поглед на автоматската обработка на лични податоци од 28 јануари 1981, а која стапи во сила на 1 октомври 1985 година. Нејзина цел е „да обезбеди - за секој поединец - почитување на неговите права и основни слободи, а поконкретно неговото право на приватност во поглед на автоматската обработка на лични податоци сврзани со него” (Член 1). Како пример за национално законодавство, можеме да земеме еден неодамнешен холандски закон (Табела 15, на другата страна).

Европскиот суд за човекови права го третира чувањето информации во врска со приватниот живот на поединци, нивното користење и одбивањето можност за нивно негирање, како мешање во правото за почитување на приватниот живот според Член 8 (1) од Европската конвенција за човековите права. Судската практика на Судот бара да постои домашна правна основа за чување и користење на информации и, заради усогласеност со тестот за „квалитет на законот”, тој закон треба да му биде лесно пристапен на лицето за кое се работи, како и да биде предвидлив во поглед на неговите ефекти (т.е. формулиран на доволно прецизен начин, за да му овозможи на било кој поединец - доколку е тоа потребно со соодветен совет - да го прилагоди своето однесување)¹³.

Табела 15

Право на проверка на информациите (Холандија)

Член 47 - Право на проверка на личните податоци

1. Ресорниот министер ќе ги информира сите што тоа ќе го побараат во најкус можен рок, но најдоцна во рок од три месеци, за тоа дали и кои лични податоци во врска со нив се чуваат и се обработуваат од страна на службата. Министерот може да ја одлага својата одлука најмногу четири недели. На барателот ќе му се испрати писмено известување за одлагањето пред истекот на првиот рок.
2. Доколку барањето опишано во првиот член е одобрено, ресорниот министер ќе му овозможи на барателот увид во неговите лични податоци што е можно поскоро, но не подоцна од четири недели.
3. Ресорниот министер ќе се погрижи за соодветно утврдување на идентитетот на лицето што го поднесува барањето.

Член 51 - Право за проверка на информации што не се од лична природа

1. Ресорниот министер ќе ги информира сите што тоа ќе го побараат во најкус можен рок, но најдоцна во рок од три месеци, за тоа дали некои информации што не се од лична природа, а се во врска со административната причина наведена во барањето, можат да се добијат на увид. Ресорниот министер може да ја одлага својата одлука најмногу четири недели. Лицето што го поднесува барањето треба да добие писмено образложение за одлагањето пред истекот на првиот рок.
2. Доколку барањето опишано во првиот член е одобрено, ресорниот министер ќе му ги даде бараните информации на заинтересираното лице што е можно поскоро, но не подоцна од четири недели по известувањето за одлуката.

Извор: Закон за разузнавачките и безбедносните служби од 2002, членови 47 и 51, Холандија (Неофицијален превод).

Најдобра практика

- ✓ Законскиот мандат на безбедносните и на разузнавачките агенции треба да ги ограничи целите и околностите во кои можат да се прибираат информации и да се отвораат досиеја за поединци заради законски потреби на агенцијата;
- ✓ Законот треба да овозможи ефективна контрола во поглед на тоа колку долго можат да се чуваат информациите, целите за кои можат да се употребат, кој може да има пристап до нив, како и да обезбеди усогласеност со меѓународните принципи за заштита на податоците при ракувањето со информациите што се на располагање. Потребно е да постои процедура на контрола што вклучува надворешни и независни лица, за да се утврди дали се почитуваат насоките;
- ✓ Безбедносните и разузнавачките агенции не треба да се ослободени од обврските што произлегуваат од законодавството во врска со слободата

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобра практика

на информациите и пристапот до досиеја. Наместо тоа, ним треба да им се дозволи, онаму каде што тоа е релевантно, да ги искористат специфичните исклучоци од принципот на разоткривање на информациите, кои се однесуваат на ограничен концепт на национална безбедност и се во врска со мандатот на агенцијата¹⁴;

- ✓ Судовите или кој било друг независен механизам предвиден со закон, треба да имаат слобода да одредат, врз основа на соодветен пристап кон податоците содржани во досиејата на агенцијата, дали таквите исклучоци исправно се применети во случај на жалба, поднесена од засегнатото лице;
- ✓ Кога ќе се добијат информации од странски или од меѓународни агенции, тие треба да подлежат на контролите што важат во земјата од каде што потекнуваат, како и на стандардите што се применуваат во согласност со домашниот закон.
- ✓ Информациите можат да им се даваат на странски безбедносни служби или вооружени сили или на меѓународни агенции само доколку тие се обврзат да ги чуваат и да ги користат во сообразност со контролите што постојат во домашниот закон на агенцијата што ги дава (како и во сообразност со законите што важат во земјата на агенцијата што ги прима).

Глава 8

Внатрешно насочување и контрола над агенцијата

Оваа глава се занимава со основните заштитни мерки што постојат во една агенција, со цел да обезбедат легалност и коректност. Речиси е невозможно да се изготват закони што ќе ги опишат сите детали што се однесуваат на работата на безбедносните и на разузнавачките агенции. Понатаму, тоа може да биде и непожелно да се стори онаму каде што со тоа јавно би се откриле некои чувствителни оперативни техники. Сепак, важно е овие детали да се засновани врз закон и да се стандардизираат, за да се спречи злоупотреба, а телата за надзор да имаат пристап до релевантните административни правила.

Пријавување на незаконски активности

Најверодостојните информации за незаконските активности на безбедносните и на разузнавачките агенции најчесто доаѓаат токму од самата агенција. Затоа, обврската за пријавување и корегирање на незаконските активности е корисна и исто така дополнително се зајакнува позицијата на вработените во агенцијата во однос на прашањата околу незаконитоста на определени дејства. На пример, американското Министерство за одбрана има воспоставено внатрешен канал за пријавување на сомнителните или несоодветни разузнавачки активности на помошник-секретарот за одбрана (разузнавачки надзор) и на врховниот советник, кои се одговорни за информирање на секретарот и заменик-секретарот за одбрана¹⁵.

Истото важи и за таканаречените одредби за „кревање тревога“, кои обезбедуваат заштита од правни последици за таквите лица кога ќе покренат прашања од таков вид кај соодветните надзорни тела. Следниот пример од Босна и Херцеговина покажува на кој начин ова може да се регулира во законот за безбедносните и за разузнавачките служби.

Табела 16

Одредби за известување во врска со незаконски активности од босанскиот Закон за безбедносните и за разузнавачките агенции

Член 41

Доколку некој вработен смета дека примил незаконска наредба, треба да му укаже на тој што му ја издал наредбата за нејзината незаконитост. Во случај наредбодавецот да ја повтори наредбата, вработениот треба да побара писмена потврда за таа наредба. Доколку вработениот и понатаму има резерви,

треба да ја препрати наредбата до непосредниот претпоставен на наредбодавецот и да го пријави настанот на генералниот инспектор. Вработениот има право да одбие да ја изврши таквата наредба.
Извор: Босанскиот закон за разузнавачката и за безбедносната агенција.

На ист начин, се разбира дека вработените треба експлицитно да се сметаат одговорни за незаконско дејствување (вклучувајќи и извршување на незаконски наредби). Во хиерархиските и бирократски тела, работните дисциплински санкции понекогаш се повидливи и поефектни отколку надворешната кривична одговорност¹⁶.

Понатаму, и реципрочно, вработените треба да се заштитат при пријавувањето на незаконско однесување како од дисциплински мерки така и од кривично гонење. Во делот 15 (4) на канадскиот Закон за безбедност на информациите од 2003 година, може да се најде детална илустрација за одбрана на јавниот интерес од кривичната одговорност заради заштита од неовластено откривање. Детална илустрација на одбрана на јавниот интерес во однос на кривичната одговорност за неовластено објавување може да се најде во член 15 на Канадскиот закон за безбедност на информациите од 2003. Законот дефинира дека секое лице што има обврска за тајност, врши престап доколку намерно и неовластено комуницира или потврдува посебни оперативни информации. Сепак, според овие одредби, тоа лице не врши прекршок доколку докаже дека делувало во јавен интерес. Делувањето во јавен интерес претпоставува дека судот или судијата одлучиле дека јавниот интерес со објавувањето е поголем од јавниот интерес при необјавувањето и дека претходно е направен неуспешен обид за покренување на тоа прашање преку внатрешните канали со заменикот министер и соодветните надзорни тела¹⁷.

Табела 17

Правила за заштита на откривањето (Канада)

При одлучувањето дали јавниот интерес при откривањето е поголем отколку јавниот интерес да не се открие, судиите или судовите мора да имаат предвид:

- а) Дали опфатот на откривањето не е поголем од она што е разумно потребно за да се укаже на наводните прекршоци или за да се спречи извршувањето или продолжувањето на наводниот прекршок;
- б) Сериозноста на наводниот прекршок;
- в) Дали лицето, пред да ги открие овие нешта, се обидело да искористи други алтернативи што му биле на располагање, како и дали притоа ги следел релевантните насоки, политики или закони што важат во такви ситуации;
- г) Дали лицето имало разумна основа да верува дека откривањето би било во јавен интерес;
- д) Јавниот интерес што бил земен како основа за откривањето;
- е) Опфатот на штетата или ризикот од штета создадени со откривањето; и
- ж) Постоенењето на отежнителни услови што го оправдуваат откривањето.

Извор: Закон за безбедност на информациите (1985), Ч. 15 (4), Канада

Професионалниот етички кодекс за безбедносните и за разузнавачките служби

Многу професионални групи, каде што се во игра големи ризици и интереси, имаат кодекс заснован на професионална етика - збирка на правила на однесување што се сметаат неопходни при вршењето на определени работни задачи на праведен и морално задоволителен начин. За да се изработи професионален етички кодекс и да се понудат курсеви за разузнавачкиот персонал, корисно е да се воспостави и да се одржи едно минимално ниво на споделена практика меѓу вработените во разузнавачките служби. На пример, во САД, помошник-секретарот за одбрана (разузнавачки надзор) е задолжен, меѓу другото, за институционализација на ориентацијата, свесноста и обуката на целиот разузнавачки персонал со концептите за надзор над разузнавањето (на пр., запазување на владеењето на правото, заштита на законските и уставните права на граѓаните на САД)¹⁸.

Јужноафриканската Република се одлучи за кодифициран кодекс на однесување на разузнавачите, кој им дава јасни насоки на вработените во врска со етичкиот опфат на нивните активности (Табела 18).

Табела 18

Кодекс за однесување на вработените во разузнавачките служби во Јужноафриканската Република

Следниов кодекс на однесување беше предложен во Белата книга за разузнавањето од 1994 и подеднакво важи за сите вработени во разузнавачките служби на Јужноафриканската Република.

Кодексот на однесување содржи одредби, меѓу другото, за:

- декларација за лојалност кон државата и Уставот;
- почитување на законите на државата и подреденост кон владеењето на правото;
- придржување кон демократските вредности, како што е почитувањето на човековите права;
- давање заклетва за тајност;
- придржување кон принципот на политичка неутралност;
- посветеност кон највисок степен на интегритет, објективност и непристрасна проценка на информациите;
- посветеност кон унапредување на заемната доверба меѓу политичарите и професионалните разузнавачи.

Во една демократска влада, агенциите на кои им е доверена задачата за разузнавачка работа треба да се согласат да ги извршуваат своите задачи на следниов начин:

- треба примарно да го прифатат авторитетот на демократските институции на општеството и на уставните тела со мандат од општеството да учествуваат и/или да го следат утврдувањето на разузнавачките приоритети;
- да прифатат дека не смеат да се менуваат доктрините, структурите и процедури на рамката на националната безбедност, доколку тие не се

претходно одобрени од народот и неговите претставнички тела; и

- да се обврзат на почитување на договорот склучен со електоратот преку заемно прифатена група норми и кодекс на однесување.

Извор: Јужноафриканска Република, Бела книга за разузнавањето (октомври 1994), Анекс А

Придржувањето кон професионалната етика е од суштинско значење на внатрешно административно ниво. Исто така е важно да постои детална правна рамка што ќе го насочува работењето на поединечните офицери. Ова има две главни предности. Прво, обезбедува одлуките од дискрециона природа да се донесуваат на структуриран и конзистентен начин насекаде низ агенцијата. Второ, дозволува постоење на правна регулатива на оперативни чувствителните техники, каде што би било против јавниот интерес тие детално да бидат образложени во закони достапни на јавноста. Табела 19 ги прикажува видовите прашања што треба да се регулираат на овој начин.

<p>Табела 19 Закон за разузнавачката и за безбедносната агенција на Босна и Херцеговина</p> <p>Член 27 Генералниот директор е одговорен за издавањето, меѓу другото, на следниве правилници, регулативи и инструкции:</p> <ul style="list-style-type: none">а) Кодекс на однесувањеб) План за безбедност на податоцитев) Правилник за класификација и декласификација на податоцитег) Правилник за процедури за безбедносни проверки на лицад) Правилник за заштитни мерки за тајни податоци и нивно чувањее) Регулации за дисеминација на податоцитеж) Правилник за регрутирање, работење и плаќање на информаторитез) Правилник за примена, користење и примена на специјални и технички оперативни средстваи) Правилник за користење на огнено оружјек) Правилник за работал) Правилник за платим) Правилник за внатрешна безбедностн) Правилник за дисциплинска постапкао) Правилник за работа во странствоп) Правилник за основни и општи вокации на вработените во агенцијатар) Правилник за соработка со телата и институциите во Босна и Херцеговинас) Правилник за склучување меморандуми за разбирање со телата и институциите на Босна и Херцеговинат) Правилник за соработка со меѓународните тела и размена на разузнавачки информацииу) Правилник за офицерите за врскаф) Правилник за идентификациски документи <p>Извор: Босански закон за разузнавачката и за безбедносната агенција, 2004</p>
--

Најдобра практика

- ✓ Разузнавачките служби не смеат да бидат над законот. Затоа вработените што се сомневаат или откријат незаконски активности и наредби во рамките на службата треба да имаат обврска тоа да го пријават;
- ✓ Потребно е да постои кодифицирана практика што гарантира соодветна поддршка и безбедност за оние што ќе укажат на несоодветно однесување;
- ✓ Вработените во разузнавачките служби треба да се обучат во поглед на кодексот на однесување, кој вклучува земање предвид на етички граници при работата. Ваквата обука треба постојано да се обновува и да им биде на располагање на вработените во текот на целото вработување;
- ✓ Внатрешните административни политики треба да се формализираат со јасен правен статус;
- ✓ Елементите што се премногу чувствителни за детално да се опишат во закон треба да се регулираат преку формални внатрешни административни политики со јасен правен статус.

Фусноти Дел II – Агенцијата

1. За разликите меѓу двете види ги есеите од Бродер, Ј.П., Жил, П. во: Бродер, Ј.П., Жил, П., Тилборг, Д., *Демократија, закон и безбедност: Службите за внатрешна безбедност во современа Европа*, (Алдершот: Ешгејт, 2003).
2. Совет на Европа, *Анализа на криминалот: Организиран криминал - Истражување за најдобри практики бр. 4*, (Страсбург: СЕ, 2002), стр. 6
3. "Секоја земја треба да определи дали активностите со кои се занимава се во таков размер или од толкава важност за да се сметаат закана за националната безбедност на државата, имајќи предвид дека безбедноста на државата не е исто што и континуитетот на власта на конкретна влада". Совет на Европа, Експертски извештај: Европската комисија за криминалните проблеми (CDPC), Група на специјалисти за служби за внатрешна безбедност (PC-S-SEC), Додадок IV, Конечен извештај за активностите, 40703, став 3.2.
4. На пр., во Обединетото Кралство, Законот за безбедносните служби од 1996, Член 1, се однесува на второстепената улога за "поддршка на активностите на полициските сили и другите агенции за спроведување на законот во спречувањето и откривањето на сериозните криминални активности".
5. Совет на Европа, Експертски извештај, став 3.2.
6. Закон за разузнавачките служби 2001 (Cth), Член 15.
7. Закон што раководи со надзорот на полициските и на разузнавачките служби, 1991, Член 17.
8. Комисија за распит на некои активности на Кралската канадска коњичка полиција, *Слобода и безбедност во рамките на законот*, (Отава, 1980), том 1, страна 513 и понатаму.
9. Германскиот *Sicherheitsüberprüfungsgesetz* 1994; Закон за безбедносните и за разузнавачките служби на Холандија, 2002; Закон за регулирање на истражните овластувања на Обединетото Кралство, 2002.
10. *Клас против СРГ*, (1979) 2 EHRR 214; *Мерч против Луксембург*, (1985) 43 D и R 34.
11. *Леандер против Шведска* (1987) 9 EHRR 433; *Есбестер против Обединетото Кралство*, бр 18601/91, 2 април 1993.
12. Германскиот *Bundesverfassungsschutzgesetz*, 1990, § 9 (3) 2.
13. Во *Ротару против Романија*, бр. 28341/95, 4 мај 2000, судот во Страсбург донесе одлука дека законот за безбедносни досиеја е недоволно јасен во поглед на основите и процедурите бидејќи не ги поставува процедурите во врска со должината на чувањето на досиејата, намената за која можат да се користат, лицата што имаат пристап до нив, обликот во кој треба да се изготвуваат или, пак, механизмот за нивно следење. Види исто така *Леандер против Шведска* (1987) 9 EHRR. 433, во кој се смета дека, за да биде "во сообразност со законот", мешањето во приватноста мора да биде предвидливо и одобрено на начин достапен на поединецот. Во контекст на безбедносните инспекции ова не бара барателот да биде во состојба во целост да го предвиди процесот (во кој случај би било лесно да се избегне), туку законот за одобрување треба да биде доволно јасен во давањето јасна индикација за практиката, што и беше случај.
14. За дискусија на функционирањето на таквите исклучоци во Канада види Леи, И., "Правен пристап до безбедносните досиеја: Искуството на Канада", *Разузнавање и националната безбедност*, том 12:2, (1997), стр. 126-153.
15. Дополнителни информации можат да се најдат на:
<http://www.pentagon.mil/atsdio/mission.html>.
16. Види, на пример, Закон за разузнавањето на Босна и Херцеговина, Член 59. Вработените можат да се земат на одговорност заради прекршување на службените

должности опишани во овој закон. Под прекршување на службени должности се подразбира: а) преземање активности дефинирани како кривичен прекршок против официјалната должност или други сериозни или помали прекршоци што се штетни по угледот на агенцијата; б) откривање на државни, воени или службени тајни со кршење на релевантната легислатива или закони; в) злоупотреба на службената положба или пречекорување на овластувањата; г) неизвршување на легална наредба од директниот претпоставен; д) преземање активности што можат да ги забават или да ги спречат граѓаните или други лица да ги исполнат своите права во сообразност со овој или други релевантни закони; е) причинување значителна материјална штета во текот на неговата/нејзината работа, намерно или преку исклучителна негрижа; ж) неоправдано отсуство од работа; з) неисполнување на доверените задачи и должности на навремен и соодветен начин; и з) кршење на етичкиот кодекс. Дисциплинската одговорност во рамките на овој член не ја исклучува кривичната одговорност, онаму каде што е тоа применливо. Процедурите за определување на дисциплинска одговорност се дефинирани во Правилник изготвен од Генералниот директор.

17. Дел 15.5 од Законот за безбедноста на информациите од 2003.

18. Дополнителни информации можат да се добијат на <http://www.pentagon.mil/atsdio/faq.html>

Дел III

Улогата на извршната власт

Глава 9

Потребата од извршна контрола

Во современите држави безбедносните и разузнавачките служби играат витална улога во поддршката на владата во нејзината внатрешна, одбранбена и надворешна политика преку обезбедување и анализа на релевантни разузнавачки информации и спречување на конкретни закани. Ова важи и за внатрешната безбедност (особено борбата против тероризмот, контраразузнавањето и спречувањето на закани за демократската природа на државата), како и во полето на меѓународните односи, дипломатијата и одбраната. Меѓутоа, од суштинска важност е агенциите и службените лица што ги имаат овие улоги да бидат под демократска контрола преку избрани политичари, а не да бидат отчетни само пред себе; избраните политичари се видливите чувари на јавните позиции во едно демократско општество.

Овластувањата и легитимитетот на разузнавачките агенции почива врз легислативното одобрување на нивните овластувања, операции и трошоци. Но, поради практични причини и поради чувствителната природа на самата материја, ефикасната надворешна контрола над овие агенции мора да почива врз извршната власт. Не постои вроден судир меѓу ефикасната извршна контрола и парламентарниот надзор (види го Дел IV). Напротив, ефикасниот парламентарен надзор *зависи* од ефикасната контрола на агенцијата од страна на министрите. Парламентите можат навистина да побараат од министрите да дадат отчет за активностите на разузнавачките служби само доколку министрите имаат вистинска моќ за контрола и соодветни информации за активностите преземени во нивно име. Онаму каде што тоа недостига, единствената демократска алтернатива за парламентарното тело или за службено лице е да се обиде да го пополни ваквиот вакуум. Но тоа е слаба замена бидејќи законодавните тела можат ефикасно да извршат увид на користењето на овластувањата и трошоците *ex post facto*, но тие по својата природа не се добро подготвени за да ги насочуваат и да ги управуваат соодветно тие работи, што е случајот со владините структури.

Во еден здрав уставен поредок на министрите им требаат обете овластувања, доволен степен на контрола над разузнавачките агенции и правото да бараат информации од нив за да ги исполнат своите обврски како членови на избраната извршна власт што дејствува во јавен интерес. Министрите се ополномоштени да очекуваат непоколеблива лојалност од агенциите при спроведувањето на владините политики за остварување на националните интереси. Тие исто така треба да имаат соодветна контрола и информации за да бидат во состојба да му дадат отчет на парламентот за користењето на правните овластувања и трошоци од страна на агенциите.

Меѓутоа, ефикасната контрола од извршната власт не вклучува директна раководна одговорност за работата на безбедносните и за разузнавачките операции. За да спречи злоупотреби и како предуслов за ефикасна контрола, овластувањата на ресорните министри и на раководителите на агенциите треба да се дефинираат со законски одредби. Во интерес на ефикасноста, тие треба да бидат различни, но комплементарни. Доколку министрите се премногу вклучени во секојдневните активности, тие нема да бидат во состојба да дејствуваат како извор на надворешна контрола и целата поставеност на надзорот ќе биде ослабена. Не е лесно да се повлече попрецизна линија меѓу соодветните функции на министрите и раководителите на агенциите. Меѓутоа, еден корисен модел може да се најде во Законот за безбедносните и за разузнавачките служби на Канада од 1984 г. Според него, директорот на службата е одговорен за „контролата и раководењето на службата“, која е „насочувана“ од министерот¹. Полското законодавство за разузнавање содржи значајна одредба што јасно прави разлика меѓу одговорностите на премиерот и раководителите на агенциите (Табела 20).

Табела 20

Разграничување на овластувањата на министерот и на директорот на службата (Полска)

Член 7

- Премиерот ќе ги дефинира насоките на активностите на агенциите преку упатства.
- Раководителите на агенциите, не подоцна од три месеци пред истекот на календарската година, секој во рамките на своите овластувања, ќе му ги поднесе на премиерот плановите на активности за наредната година.
- Раководителите на агенциите, секој во рамките на своите овластувања, ќе му ги поднесат на премиерот извештаите за активностите на агенциите во текот на претходната календарска година, најдоцна до 31 јануари.

Извор: Закон за внатрешната безбедносна и за надворешната разузнавачка агенција од 2002, Полска

Холандскиот закон за разузнавањето исто така заслужува поблиско внимание. Во него се бара службите и координаторот да ги вршат своите должности во сообразност со законот и во субординација со релевантниот министер². Притоа, таа одредба става особен акцент на потребата од работење „во сообразност со законот“, што исто така го ограничува водството на министерот.

За општествата во транзиција, каде што границата меѓу цивилната влада и војската е нејасна, може да биде од корист доколку обезбедат детаљни забрани заради спречување на идни злоупотреби. На пример, во новото законодавство на Босна и Херцеговина, претседавачот на Министерскиот совет има голем број детаљни функции за политика и контрола³, а со Член 10 нему изрично му се забранува да ги преземе „во целост или делумно“ „правата и одговорностите“ на генералниот директор или на заменик-генералниот директор⁴.

Истиот закон детаљно ги опишува правата и обврските на генералниот директор на начин на кој јасно се опишува нивната секојдневна раководна природа.

Задачите вклучуваат, меѓу другото, изготвување на годишен буџет на агенцијата, раководење на аналитичките, техничките, административните и на операциите за партнерска соработка, како и надворешните операции на агенцијата. Тој исто така ги набројува заштитата на разузнавачките извори, намери и операции од неовластено објавување, како и добивањето, преку претседавачот, на одобрение и поддршка од министерот за активности што можат да имаат сериозно влијание врз надворешната политика на Босна и Херцеговина⁵.

Глава 10

Министерско знаење и контрола на разузнавањето

Ефикасната демократска контрола и поддршка на политиката зависат од двонасочниот процес на пристап меѓу министрите и службените лица. На министрите им треба пристап до релевантни информации што се во рацете на агенциите или, пак, до проценките врз основа на нив. Истовремено, тие треба да се во состојба да дадат јавен отчет, онаму каде што тоа е потребно, за активностите на безбедносниот сектор. На сличен начин, официјалните лица треба да ги информираат министрите за исклучително чувствителни прашања. Затоа, многу е важно министрите да имаат политика на отворена врата за претставниците на агенциите.

Законодавството треба да содржи јасни аргументи за политичка насока, односно политичка независност во случајот на внатрешните агенции, за да се обезбеди политичките прашања да ги решаваат политичари што се отчетни пред јавноста. Се претпочита различните механизми да бидат експлицитно наведени во законите и да бидат поддржани од соодветните правни обврски. Ова не е затоа што е пожелно секојдневните односи меѓу агенциите и министрите да се решаваат легалистички. Една правна рамка во која соодветните овластувања и одговорности се јасни, може сама по себе да спречи злоупотреби и да поттикне одговорен и отворен работен однос.

Следниве прашања треба да се конкретизираат со закон (Табела 21). Од министерска страна, законите за разузнавање треба да го дефинираат назначувањето на одговорноста за формулирање политика за разузнавачки и за безбедносни прашања (во рамките, се разбира, на законодавниот мандат на агенциите); право за добивање извештаи од агенциите; запазување на правото за одобрување активности за политички чувствителни прашања (на пример, соработка со агенции од други земји)⁶ или, пак, активности што влијаат на основните права (како што се употребата на посебните овластувања, без разлика дали за тоа е потребно надворешно одобрение, на пример од судија⁷. Од страна на агенцијата, следниве нивни должности треба да се кодифицирани: должноста за спроведување на владината политика; должноста за поднесување извештаи до министрите, како и должноста за барање одобрение за конкретни чувствителни прашања. Следнава табела ги споредува правата на министерот со соодветните должности на агенциите.

Прецизниот механизам за извршна контрола може да вклучи одредби што бараат насоките да бидат дадени во писмен облик, формулирање на пишани политики или цели за водење на агенциските приоритети, правото за редовно информирање, барање чувствителните прашања да бидат одобрени конкретно

од министрите, процесите за одобрување средства, како и редовно поднесување извештаи и ревизија.

Табела 21 Права на министерот	Одговорности на агенцијата
<ul style="list-style-type: none"> ✓ министерска одговорност за формулирање на политиката во однос на безбедносните и разузнавачките прашања; ✓ министерско право за добивање извештаи од агенциите; ✓ задржување на правото за одобрување активности за политички чувствителни прашања (како соработка со агенции од други земји) или активности што влијаат врз основните права (одобрение на користењето на посебните овластувања, без разлика дали за тоа е потребно надворешно одобрение, на пример, од судија). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ должност за спроведување на владината политика; ✓ должност за поднесување извештаи до министрите; ✓ должност за барање одобрение во врска со конкретни чувствителни прашања.

Канадското законодавство ги наведува, на пример, ситуациите во кои директорот на канадската безбедносно-разузнавачка служба има обврска да изврши надворешна консултација со заменик-министерот (т.е. главното службено лице во Министерството). Ова е случај кога директорот е соочен со донесување одлука што се однесува на „општите оперативни политики на службата“, онаму каде што министерот бара консултации врз основа на писмени насоки, а пред барањето судски налог за одобрение за следење (Табела 22).

Табела 22 Консултации на директорот со (заменик) министерот
<p>Оддел 7</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Директорот ќе се консултира со заменик-министерот во врска со општите оперативни политики на службата. 2. Директорот или вработен одреден од министерот за поднесување барање за налог врз основа наведена во оддел 21 и 23 ќе се консултира со заменик-министерот пред да поднесе барање за налог или за обновување на налогот. <p>Извор: Канадскиот закон за безбедносно разузнавање од 1984, делови 7(1) и (2)</p>

Во многу земји министерот често добива помош при својата контролна улога од генералниот инспектор - институција најчесто воспоставена со закон и која има различни права и одговорности *vis-à-vis* извршната власт и парламентот (за повеќе информации во врска со генералниот инспектор, види Дел V, за улогата на надворешните тела за контрола). Во тој контекст, генералниот инспектор се

грижи за точно спроведување на владините разузнавачки политики од страна на службите.

Очигледно е дека правата на извршната власт треба да имаат противтежа заради спречување на злоупотреба на агенциите од нејзина страна. За таа цел можат да се користат различните заштитни мерки што подетално се обработени во Глава 13.

Најдобра практика

- ✓ Разузнавачкото законодавство треба да содржи две одделни права на пристап: правото на извршната власт кон релевантните информации што ги има агенцијата, како и правото на раководителите на агенцијата да имаат пристап до соодветниот министер;
- ✓ Министерот треба да има законска одговорност за формулирање на политиката во поглед на безбедносните и разузнавачките прашања. Тој исто така треба да има правно овластување да добива редовни извештаи од агенцијата, како и правна обврска за одобрување на активности за политички чувствителни прашања.

Глава 11

Контрола над тајните активности

Под тајни активности се подразбираат интервенциите или мерките што ги презема една разузнавачка агенција на територијата или во однос на работите на друга земја, а кои не се признаваат. На пример, Извршната наредба 12333 на САД го дефинира терминот „специјални активности“ на следниов начин (Табела 23):

Табела 23

Дефинирање на тајните активности (САД)

„Под специјални активности се подразбираат активности што се вршат како поддршка на целите на националната надворешна политика во странство, кои се планираат и се извршуваат така што улогата на владата на САД да не биде очигледна и јавно признаена, како и функции во поддршка на ваквите активности, но чија цел не е да влијаат на политичките процеси, јавното мислење, политиките или медиумите на САД и кои во себе не вклучуваат дипломатски активности или прибирање и создавање на разузнавачки и други со нив сврзани функции на поддршка“⁸.

Извор: Извршна наредба 12333 на САД од 1981, став 3.4(х)

Тајните активности го поставуваат прашањето за отчетност барем поради две причини. Прво, бидејќи ваквите видови активности се тајни, на законодавството ќе му биде тешко истите да ги контролира (дури и доколку законодавците знаат за нив). Сепак, постои легитимен интерес на парламентот за активностите што ги преземаат вработените во државната администрација со користење на јавни средства. Второ, постои и етичка димензија. Историски гледано, поголем број програми за тајни активности имаат користено контроверзни стратегии и техники. Фактот дека тие се тајни и обично илегални според законот на државата на чија територија се одвиваат, дополнително го зголемува искушението за злоупотреба. Затоа е уште поважно избраните политичари да постават основни правила за тоа што е прифатливо (на пример, работење во сообразност со меѓународните закони за човекови права) и да се одговорни за одобрување тајни активности.

Овде има неколку правни преседани што можеме да ги искористиме. Еден од ретките експлицитни модели од овој вид е министерското одобрение во законот на Обединетото Кралство, кое, кога е дадено, резултира со заштита во законот на Обединетото Кралство за дела извршени во странство од страна на разузнавачките агенции што го кршат граѓанското или кривичното право (Табела 24).

Да се осврнеме на две прашања што ваквата поставеност не ги зема предвид. Прво, не постои правно барање за добивање министерско одобрение кога и да

се извршат вакви дела. Вториот недостаток се однесува на правниот статус. Од очигледни причини државата може да бара исклучок од сопствениот правен систем за екстериторијалната одговорност за тајни активности и, подеднакво очигледно, ваквите активности ќе претставуваат прекршување на правниот систем во рамките на кој тие се извршени. Сепак, постои една цела област на правото, која не смее да се заобиколи или игнорира - токму меѓународните закони за човековите права.

Табела 24

Одобрение на тајни активности во странство (Обединето Кралство)

7(1) Доколку, надвор од овој член, некое лице би било одговорно во Обединетото Кралство за кое било дело изведено надвор од Британските Острови, тоа нема да има толкава одговорност доколку таквото дело било одобрено со овластување дадено од државниот секретар, согласно овој член(...)

7(3) Државниот секретар нема да даде одобрение врз основа на тој член доколку тој не е убеден:

- а. дека кои било дела што би можеле да бидат направени во рамките на одобрението или, како што може да биде случај, операцијата во чиј тек можат да се извршат таквите активности се неопходни за соодветното извршување на функциите на разузнавачката служба; и
- б. дека постојат задоволителни аранжмани што ќе обезбедат:
 - i. дека врз основа на таквото одобрение нема да биде сторено ништо друго што не е неопходно за соодветното извршување на функциите на разузнавачката служба; и
 - ii. дека, додека сите вакви активности можат да се спроведат врз основа на одобрението, нивната природа и веројатни последици ќе бидат разумни и ќе бидат изведени во сообразност со целта за која се наменети; и
- в. Дека постојат задоволителни аранжмани од Дел 2(2)(а), наведен погоре, во поглед на објавувањето информации добиени преку овој член и дека кои било информации добиени на начин што се потпира на овластувањето ќе бидат подложни на таквите аранжмани.

Извор: Закон за разузнавачките служби, Обединето Кралство, 1994, Член 7

Законските права и обврски што потекнуваат од оваа законска област се сметаат универзално важечки, т.е. нивната применливост не се менува со промените во домашните услови. Меѓународните закони за човековите права укажуваат на една група универзални правни гаранции што ги штитат поединците и групите од активностите на нивните влади кои навлегуваат во основните слободи и човековото достоинство⁹. Станува сè појасно, особено во случајот со ECHR, дека државите можат да се сметаат одговорни не само за кршење на човековите права извршени на сопствената територија туку и во други области каде што имаат јурисдикција или, пак, каде што злоупотребата е резултат на дела на нивни официјални лица, каде и да се случуваат тие.

Како дел од растечкото тело меѓународни закони за човековите права, Меѓународната конвенција за граѓански и политички права (ICCPR)¹⁰, како и Конвенцијата против измачување и други нехумани и понижувачки односи и казни (CAT)¹¹ треба особено да се нагласат кога станува збор за изведување

тајни акции од страна на разузнавачките служби. Особено треба да внимава тајните разузнавачки акции да не навлезат во слободата на живот (Член 6, ICCPR), во правото на неподложување на измачување или на сурови, нехумани или понижувачки третмани или казни (Член 7, ICCPR), како и во правото на слобода и безбедност на личноста (Член 9, ICCPR). Особено е важно да се споменат две незаконски практики што директно се однесуваат на гореспоменатото, а тоа се вон-судското убивање и третманот на измачување/понижување.

Без оглед на целта и перцепираниот кредибилитет на тајната акција, вон-судското убивање, како што се убиствата на непријателите од страна на разузнавачките агенти (во странство), претставуваат јасно кршење на правото на живот изразено во ICCPR. Бидејќи правото на живот го добива секое човечко суштество преку тоа што е човек, тоа не е можно да се дерогира (Член 4(2), ICCPR). Во моментот на пишувањето, 152 држави се потписнички на оваа спогодба¹².

Другиите незаконски практики традиционално сврзани со тајните активности се однесуваат на техниките на распит што го кршат правото да не се биде подложен на измачување или понижувачки третман (Член 7, ICCPR).

Табела 25

Измачување

Членот 1 од Конвенцијата против измачување го дефинира кривичното дело измачување на следниов начин:

„За целите на оваа конвенција, под терминот „измачување“ се подразбира кој било акт со кој намерно се нанесува исклучителна болка или страдање, како физичко така и ментално, на некое лице со цел да се добијат од него или од трето лице определени информации или признание, негово казнување за дело што тоа или некое трето лице го има извршено или се сомничат за такво извршување или, пак, застрашување од каков било вид, кога таквата болка или страдање се нанесува од страна на или е поттикнато од јавно службено лице или, пак, од лице што дејствува во официјална улога. Тоа не ја вклучува болката или страдањето што е нормална или случајна, а произлегува само од законските санкции.“

Извор: Конвенција против измачување и други нечовечни или понижувачки третмани или казни, Резолуција на ГС 39/46, 39 ОН. G.A.O.R. Supp. (Бр. 51) at 197, U.N. Doc. A/39/51 (1984), стапи во сила на 26 јуни 1986

Примери за техники на распит што го кршат ова право се дадени во познатата пресуда на Европскиот суд за човекови права. Судот ги наведува:

- *стоење на сид*: принудување на затвореникот со часови да стои во „стресна положба“, која тие што биле изложени на неа ја опишуваат како потпрени со раширени раце и нозе до сид, со прстите кренати високо над главата и потпрени на сидот, со нозете раширени, со стапалата назад, со што се принудени да стојат на прстите од стапалата, при што тежината на телото е пред сè на прстите од рацете;

- *ставање вреќа*: ставање црна или модра вреќа врз главата на затворениците и, барем во почетокот, држејќи ја таму цело време, освен во текот на распитот;
- *изложеност на бучава*: пред распитот затворениците се чуваат во соба во која постојано има гласна или пискава бучава;
- *одземање сон*: на затворениците не им се дозволува да спијат пред распитот; и
- *одземање храна и пијалок*: подложување на затворениците на намалена исхрана во текот на нивниот престој во центарот и пред распитот¹³.

Користењето на информациите добиени со измачување во правни цели е јасно забрането со меѓународното право (види Глава 12).

Вообичаено е при домашните операции да се користат повисоки стандарди за легалноста во споредба со операциите во странство. Без оглед на ова, извршната власт игра суштинска улога при следењето на легалитетот на тајните активности на разузнавачките служби - таа треба *inter alia* да го следи придржувањето кон основните одредби за човековите права. Следниов пример од австралискиот Закон за разузнавачките служби на добар начин ја документира важноста на вклученоста на извршната власт кога станува збор за контролирањето на тајните акции (Табела 26).

Табела 26

Легализирање на министерската контрола над тајните акции (Австралија)

Член 6 Функции на австралиските безбедносни и разузнавачки служби (АБРС)

1. Функции на АБРС се (...):

д. да презема активности одредени од страна на министерот, а во врска со способностите, намерите или активностите на луѓето или организациите надвор од Австралија.

2. Одговорниот министер може да им наложи на АБРС да преземат активности наведени во став (1)(д) само доколку министерот:

а. ги има консултирано другите министри што имаат слични одговорности;

б. е задоволен дека се подготвени задоволителни аранжмани со цел да се обезбеди дека во текот на изведувањето на наредбата нема да се стори ништо повеќе отколку што е неопходно во поглед на целта заради која е дадена наредбата; и

в. е задоволен дека се подготвени задоволителни аранжмани дека природата и последиците од делата изведени при извршувањето на наредбите ќе бидат разумни во поглед на целта заради која е дадена наредбата.

3. Наредбата од став (1)(д) мора да е дадена во писмена форма.

Член 6А Комисијата треба да се извести за другите активности

Доколку ресорниот министер дава наредба од став 6(1)(д), министерот мора што е можно поскоро да ја извести Комисијата за природата на активностите или активностите што треба да се преземат.

Извор: Закон за разузнавачките служби, Австралија, 2001, Член 6.

Знаејќи дека ваквите операции се противзаконски во земјите во кои што се одвиваат, потребно е да се применат заштитни мерки за граѓаните на државата што ги изведува, а кои би можеле да бидат загрозувани од тајните разузнавачки операции. Пример од овој вид е Дел 15 од австралискиот Закон за разузнавачките служби од 2001, кој одредува дека министерот одговорен за АБРС „мора да изготви писмени правила што ја регулираат комуникацијата и чувањето на разузнавачки информации во врска со австралиски граѓани од страна на АБРС“. Притоа, министерот „мора да ја има предвид потребата за зачувување на приватноста на австралиските граѓани во мерка што е конзистентна со соодветното извршување на функциите [од страна на АБРС]¹⁴.

Најдобра практика

- ✓ Сите тајни акции треба да бидат одобрени од одговорниот член на извршната власт во сообразност со правната рамка одобрена од парламентот.
- ✓ Забрането е преземање или одобрување на какви било активности како дел од тајна програма на активности што би ги прекршиле меѓународните човекови права.

Глава 12

Меѓународна соработка

Една област каде што е особено тешко за националните министри или законодавни тела одблиску да ја следат работата на безбедносните и на разузнавачките агенции е во рамките на работата на меѓународните/наднационалните тела и билатерални договори за соработка¹⁵. Ваквите аранжмани стануваат сè поважни и пошироко користени по настаните од 11 септември 2001 г. Дури и таму каде што интересите на две нации не се целосно во иста насока, разузнавачките служби често соработуваат. Билатералната соработка обично вклучува споделување на разузнавачките информации и анализи на теми од заемен интерес. Ваквите билатерални односи можат да се одржуваат и да продолжуваат само доколку обете страни целосно и доследно го почитуваат основниот договор што се наоѓа во основата на нивното споделување на разузнавачките информации: дека потеклото и деталите на разузнавачките информации што се добиени од партнерската служба ќе бидат заштитени во сообразност со нивната тајност и нема да бидат пренесени на трети страни.

Навистина, соработката со странски агенции е практична неопходност, на пример, во борбата против тероризмот. Истовремено, ова со себе го носи ризикот од, во најдобар случај, доведување во прашање на домашните стандарди на уставност, легалитет и соодветност преку нерегулирана соработка и, во најлош случај, свесно користење на договорите за соработка заради заобиколување на домашните контроли при добивањето информации за заштита на приватноста. Затоа, од суштинска важност е меѓународната соработка на разузнавачките служби да биде соодветно одобрена и подложна на минимални заштитни мерки. Следната табела детално ги опишува активностите што ја сочинуваат меѓународната разузнавачка соработка.

Табела 27

Облици на разузнавачка соработка: Билатерално споделување

Највообичаениот облик на меѓународна разузнавачка соработка е билатералното споделување на информации и анализи на теми од заемен интерес. Освен ваквото билатерално споделување, постојат и други, поблиски, односно специјални односи и облици на соработка што можат да попримат различни форми:

- Државата може да се согласи да ги преземе на себе прибирањето и/или анализата во една област и да ги сподели со друга држава, за што, за возврат, би ги добила разузнавачките информации од другата држава во некоја друга област;
- Една држава може да дозволи на друга да ја користи нејзината територија за операции за прибирање податоци во замена за споделување на

- резултатите од таквото прибирање;
- Една држава може да и помогне на друга да стекне способност за прибирање информации за свои цели, а државата што го овозможува ова ќе може да ги користи резултатите;
 - Заеднички операции за прибирање можат да се преземат со тоа што офицерите за разузнавање од обете земји ќе работат заедно или комплементарно;
 - Размени на аналитичари или на техничари меѓу разузнавачките служби на две држави;
 - Една држава може да обезбеди обука во замена за услуги дадени од разузнавачките служби на другата држава, секогаш кога странската служба може да донесе посебни вештини кон активностите на другата.

И покрај важноста на билатералното споделување на разузнавачките информации, ваквата заемност сè повеќе наоѓа поширока примена преку мултилатералните облици на разузнавачка соработка. Традиционално, прецизните детали на разузнавачката соработка се чуваат како тајна - можеби најпознат пример се договорите за споделување на сигнални разузнавачки информации меѓу САД, Обединетото Кралство, Австралија, Канада и Нов Зеланд, кои потекнуваат од Втората светска војна и кои наводно се засновани на една необјавена спогодба од 1947 година¹⁶. Во европскиот регион, на пример, стремежот за правење дополнителен чекор од здружувањето на суверенитетот и надминување на обичната демонстрација на политичка волја, во тој поглед беше постигнат со создавањето на функцијата Координатор за борба против тероризмот во март 2004 година¹⁷. Најважната задача на таа нова институција е да врши надзори и да ја координира работата на Европскиот совет во борбата против тероризмот - со што се обезбедува спроведување на мултилатералните одлуки за споделување на разузнавачките информации.

Одејќи понатаму од ова регионално ниво, неодамнешната Декларација за борба против тероризмот меѓу САД и ЕУ¹⁸ исто така јасно ја споменува неопходноста за мултилатерално споделување на разузнавачките информации како мерка за развивање капацитети за ефикасна работа против опасностите од тероризмот (Табела 28).

Табела 28

**Мултилатерално споделување на разузнавачките информации:
Обновената посветеност на САД-ЕУ**

3.3 Ние ќе соработуваме за да ги подобриме, во сообразност со националното законодавство, нашите способности за споделување информации меѓу разузнавачките и агенциите за спроведување на законот за спречување и прекинување на терористичките активности и за подобрување на користењето на чувствителните информации на начин на кој тоа го дозволува националното законодавство во помагањето на гонењето на терористите на начин што ги штити информациите, а притоа обезбедува чесно судење.

Извор: Декларација за борба против тероризмот меѓу САД и ЕУ, потпишана во Шанон, Ирска, 26 јуни 2004.

Општо земено, соработката со странски агенции може да се одвива само во сообразност со договори одобрени од демократски отчетни политичари, обично од извршната власт¹⁹.

Во продолжение се наоѓаат примери на ситуации во кои ефикасната министерска контрола над разузнавачката соработка е потребна, за да се запази принципот на отчетност.

- **Прашањето на „разумно одрекување“**

Разумното одрекување е политичка доктрина развиена во 50-тите години и се однесува на создавањето структури на моќ и командна хиерархија кои се доволно неформални за да можат да се одречат доколку тоа е неопходно. Оваа идеја е производ на стратешкото планирање од времето на Студената војна, во рамките на која на разузнавачките служби можат да им се дадат контроверзни наредби од моќни личности од извршната власт, но постоењето и вистинскиот извор на таквите наредби може да се одрече доколку тоа е потребно; ако, на пример, некоја операција тргне сериозно наопаку и затоа е неопходно администрацијата да се ограда од неа. Можната примена на оваа доктрина во денешно време може да се види во ситуации кога од некоја влада се бара откуп откако нејзин граѓанин бил киднапиран. Во такви ситуации владите најчесто одбиваат да влезат во директни преговори со терористите, поради разбирливи политички причини. Од друга страна, тие не сакаат да бидат доживевани како индиферентни во поглед на судбината на киднапираното лице. Затоа, често им се даваат одредени наредби на припадниците на тајната служба, кои во име на владата стапуваат во контакт со киднаперите. Во такви ситуации е важно да се постигне рамнотежа меѓу потребите за тајност и потребата на државните службени лица да бидат отчетни за своите дела.

- **Соработка со странски разузнавачки служби чии практики ги прекршуваат човековите права што не подлежат на дерогација**

Иако јавно оспорувано, во вонредни околности, за разузнавачките служби може да биде искушение да се обидат да добијат информации во врска со витални прашања за националната безбедност - без разлика на начинот за нивно добивање. Но меѓународните закони јасно го забрануваат користењето на изјави добиени во друга земја преку измачување, на пример во гонење терористи или во депортациски процедури.²⁰ Според Член 15 од Конвенцијата против измачување на ОН, која и да е изјава дадена како резултат на измачување не може да се искористи како доказ во „кој било судски процес“, освен во судски процес против наводниот мачител. Таа заштита е дополнително проширена во Женевските конвенции и во некои други меѓународни стандардни што исклучуваат изјави добиени како резултат на други сурови, нехумани или понижувачки третмани или казни, како и со измачување²¹.

Може да се смета, иако меѓународните закони не се доволно конкретни во тој поглед, дека истите размислувања можат да се применат дури и при

индиректното користење на информации добиени преку измачување од страна на службите за безбедност од други држава.

Преку користењето на измачување или дури и преку прифаќање на плодовите од измачувањето, демократските држави ја ослабуваат својата позиција во однос на терористите со тоа што ги прифаќаат нивните методи и со тоа ја губат својата морална предност што ја уживаат како отворено демократско општество²².

Користењето информации добиени како резултат на измачување треба да биде забрането како такво бидејќи ги крши основните човекови права. Одново, ефикасната министерска контрола над разузнавачките служби може да ги обезбеди потребните заштитни мерки за обезбедување дека таа забрана секогаш се почитува.

- **Давање информации за сопствени граѓани на странски разузнавачки служби**

Во законите треба да постојат јасни заштитни мерки против избегнувањето на контролите што важат во домашниот закон при соработката со странските агенции. Германското законодавство (Табела 29) го илустрира ова.

Онаму каде што се добиваат информации од странски или од меѓународни агенции, тие треба да подлежат како на контролите што важат во земјите од кои потекнуваат така и на стандардите што важат според домашниот закон. Информациите можат да се разоткриваат само на странските безбедносни и разузнавачки агенции или на меѓународна агенција, само доколку се согласат да ги чуваат и да ги користат во сообразност со истите контроли што важат во рамките на домашниот закон на агенцијата што ги дава (а не само во сообразност со законите што важат за агенцијата што ги прима).

Табела 29

Давање информации за сопствените граѓани на странски безбедносни служби: Пример од германското разузнавачко законодавство

Член 19(3)

Агенцијата може да им даде на странските безбедносни и други служби, како и на наднационалните или меѓународни организации, податоци во врска со граѓани, под услов давањето податоци да е од суштинско значење при извршувањето на нивните должности или заради исклучителните безбедносни интереси на агенциите што ги добиваат. Давањето на информациите престанува кога ова ќе дојде во спротивност со доминантните надворешни интереси на Сојузна Република Германија или, пак, кога поважните интереси на приватните лица за кои станува збор заслужуваат да бидат заштитени. Давањето податоци треба да биде забележано во јавни досиеја. Нивните корисници треба да добијат инструкции дека информациите ги добиваат со напомена дека тие можат да се користат само за конкретната цел заради која

биле дадени. Агенцијата го задржува правото да бара информации во врска со користењето на податоци од страна на корисникот.

Извор: *Bundesverfassungsschutzgesetz (BVErfSchG)*, Германија, ноември 2002, Член 19 (неофицијален превод).

Се забележува дека меѓународната соработка не е ограничена само на билатерални и мултилатерални договори меѓу националните разузнавачки служби, туку може исто така да вклучи обврска за соработка со меѓународни судови. Еден од нив е Меѓународниот кривичен суд за поранешна Југославија (Табела 30).

Табела 30

Должноста на босанската разузнавачка служба за соработка со Меѓународниот кривичен суд за поранешна Југославија

Член 6

Агенцијата ќе соработува со Меѓународниот кривичен суд за поранешна Југославија, *inter alia*, преку давање информации на Судот во однос на лицата одговорни за сериозни прекршувања на меѓународниот хуманитарен закон на територијата на поранешна Југославија од 1991 г. (во продолжение: Меѓународен суд)

Извор: Закон за разузнавачката и за безбедносната агенција, Босна и Херцеговина, 2004, Член 6.

Најдобра практика

- ✓ Од суштинска важност е меѓународната соработка да биде соодветно одобрена од министрите и да биде подложна на минимални заштитни мерки, за да се обезбеди придржување кон домашните закони и меѓународните правни обврски;
- ✓ Потребно е воведување на правни заштитни мерки за да се спречи споделувањето на разузнавачки информации на начин што ги заобиколува стандардите и контролите од домашниот закон кои се однесуваат на човековите права што не подложат на дерогација.

Глава 13

Заштитни мерки против злоупотреба од страна на министрите

Во претходните поглавја се говореше за тоа дека извршната и министерската контрола е една од суштинските елементи на демократската отчетност на безбедносните и на разузнавачките служби. Но постои опасност дека службите можат да станат подложни на политичка злоупотреба од страна на извршната власт. Не само во земјите во транзиција туку и во западните демократски земји се познати случаи на политички превирање бидејќи министрите ги користеле безбедносните и разузнавачките служби за лични или политички цели, на пример, наложување на службите да ги прислушуваат политичките противници или, пак, користење на средствата на службите за комерцијални интереси. Пред сè поради тие причини, од суштинска важност е да постојат заштитни мерки што ќе ги обезбедуваат непристрасноста и професионалноста на службите. Во продолжение, фокусот ќе го ставиме на институционалните заштитни мерки (исто така и во Глава 8, во врска со внатрешното насочување и контрола на агенцијата).

И покрај тоа што претставува демократска неопходност, контролата на извршната власт над безбедносниот сектор носи со себе потенцијални недостатоци. Прво, тука е ризикот од преголема тајност, при што владата ги третира информациите прибрани од јавните службени лица како своја сопственост; таа може, на пример, да се обиде да ги задржи за себе информациите во врска со отчетноста и процедурите на безбедносните служби, под маската на „националната безбедност“. Второ, постои искушение да се користат разузнавачките агенции или нивните капацитети за прибирање информации за цели на домашната политика (на пример, за прибирање информации за дискредитирање на домашните политички противници). Затоа, потребно е да постојат заштитни мерки што официјалните лица можат да ги користат за да ги одбијат неразумните владини наредби (на пример, да обезбедат информации за домашните политички противници).

Постои деликатна рамнотежа меѓу обезбедувањето на демократска контрола над безбедносниот сектор и спречувањето на политичка манипулација. Во Глава 5 зборувавме за потребата од обезбедување правни гаранции за раководителите на агенциите преку сигурноста на работното место, да поставуваат правни граници во поглед на тоа што може да се побара од агенциите, како и за воспоставување независни механизми за покренување прашања околу злоупотребите. Доколку вработените во безбедносните агенции се загрижени поради несоодветна политичка манипулација, од витално значење е да имаат на располагање процедури со што ќе можат да ја изнесат својата загриженост надвор од организацијата. Затоа, од голема важност е да постојат

процедури за жалба и реагирање (види Дел II, Глава 8 за пријавувањето на нелегални активности).

Заштитни мерки

Законодавството што ги раководи безбедносните и разузнавачките агенции треба да содржи јасни аранжмани за политичко насочување и, во случајот на внатрешните агенции, политичка независност, за да се обезбеди политичките прашања да се определуваат од политичари што се отчетни пред јавноста. Правата на извршната власт треба да имаат противтежа, за да се спречи злоупотреба на безбедносните и разузнавачките агенции. За таа цел можат да се користат различни облици на заштитни мерки. Во Канада, Унгарија и во Австралија постојат обврски за тоа определени министерски наредби да бидат дадени во писмен облик (види го унгарскиот пример во Табела 31).

Табела 31

Насоки и контрола на националните служби за безбедност во Унгарија

Член 11

1 (б) Министерот во писмен облик ќе ги определи тематските задачи за генералните директори на секои шест месеци; тој ќе издава писмени наредби за исполнување на барањата за информации што ги добиваат од членовите на владата.

Извор: Закон за националната безбедност, 1995, Унгарија, Член 11

За давање информации надвор од агенцијата исто така може да бидат потребни наредби од министерот. Канадскиот закон, на пример, бара такви наредби да му се дадат на Органот за контрола²³, а австралискиот закон бара тие да му се дадат на генералниот директор за разузнавање и безбедност колку што е можно побрзо по издавање на наредбата (Табела 32).

Табела 32

Должности на министерот vis-à-vis агенцијата (Австралија)

Член 32Б: Министерот ќе му дава наредби и насоки на генералниот инспектор

1. Овој член се однесува на сите наредби и насоки што одговорниот министер му ги дава на раководителот на АБРС или ДОС.
2. Колку што е можно побрзо по издавањето на наредба или насока на раководителот на агенцијата на денот на отпочнувањето или по него, министерот треба да му даде на генералниот инспектор еден примерок од наредбата или насоката.
3. Колку што е можно побрзо по денот на отпочнувањето, министерот мора да му даде на генералниот инспектор еден примерок од секоја наредба или насока што била издадена пред тој ден и е сè уште на сила.

Извор: Закон за генералниот инспектор за разузнавање и безбедност, 1986, Член 32Б.

Во една поширока рамка на проверки и рамнотежи, австралиското разузнавачко законодавство се карактеризира со уште една заштитна одредба, имено обврската на генералниот директор да го информира водачот на опозицијата²⁴. Треба да се забележи дека ова е исто така воспоставена неформална практика и во други држави, чија цел е, *inter alia*, спречување на министерска злоупотреба. Еден обединет политички пристап кон безбедноста и разузнавањето е полесен за одржување доколку водечките опозициски претставници во парламентот не се чувствуваат дека се целосно исклучени од „кругот на тајност“. Австралискиот пристап функционира во демократија од вестминстерски вид, иако е федерација. Во покомплексните сојузни држави можат да постојат широк спектар актери што треба да се информираат врз принципот на „тој што треба да знае“²⁵.

Следниве примери од Босна и Херцеговина и од Обединетото Кралство се информативни во смисла на тоа дека обезбедуваат јасни одредби дека безбедносните и разузнавачките служби не смеат да бидат отворени кон обидите за да се поткопа нивната непристрасност, без разлика дали преку остварување на интересите на некои политички партии или преку поткопување на кредибилитетот на легитимните политички движења во земјата (табели 33 и 34).

Табела 33

Мерки за заштита на непристрасноста на агенцијата

А. Пример од босанското законодавство:

Член 39

Вработените не смеат да членуваат во политички партии, да примаат наредби од политички партии или, пак, да вршат какви било платени активности или јавни или професионални должности што не се компатибилни со работата во агенцијата.

Член 56

1. Агенцијата ќе биде аполитична и нема да се вклучува во унапредувањето, заштитата или поткопувањето на интересите на која било политичка партија, законска политичка организација или конститутивен народ.
2. Агенцијата не смее да ги истражува делата на протест, поддршка или несогласување што се организираат и изведуваат на законски начин.

Извор: Закон за разузнавачката и за безбедносната агенција, Босна и Херцеговина, 2004

В. Пример од законодавството од Обединетото Кралство

Член 2 Генерален директор

2.- (1) Операциите на службата ќе продолжат да бидат под контрола на генерален директор назначен од државниот секретар.

(2) Генералниот директор ќе биде одговорен за ефикасноста на службата и негова должност ќе биде да обезбеди:

(а) да постојат аранжмани кои ќе обезбедат да не се прибираат информации од страна на службата, освен тие што се неопходни за соодветно исполнување на нејзините функции или истите да ги објавуваат, освен во ситуации што се неопходни за таа цел или заради спречување или откривање сериозни кривични

дела или, пак, за целите на кои било кривични постапки; и
(б) дека службата нема да преземе какви било активности за остварување на интересите на која било политичка партија;
Извор: Закон за безбедносната служба, Обединето Кралство, 1989, Член 2

Трет вид заштитна мерка е претходно споменатата „политика на отворена врата“, според која на раководителот на агенцијата му се гарантира право на пристап до премиерот или претседателот. Во Обединетото Кралство, на пример, раководителите на Тајната служба, Тајната разузнавачка служба и на Главниот штаб на владините комуникации, иако одговараат пред министрите за внатрешни и за надворешни работи, имаат право на пристап до премиерот²⁶.

Табела 34

Право на раководителот на агенцијата за пристап до премиерот (Обединето Кралство)

Шефот на разузнавачката служба треба да им поднесува годишен извештај за работата на разузнавачката служба на премиерот и на државниот секретар и може во кое било време да им поднесува извештаи за кое било прашање во врска со својата работа.

Извор: Член 2(4), Закон за разузнавачките служби, 1994, Обединето Кралство

Најдобра практика

- ✓ Разузнавачкото законодавство треба да содржи заштитни мерки против министерската злоупотреба и политизацијата на разузнавачките служби. Постојат различни заштитни механизми, како што се, на пример, барањето сите министерски инструкции да бидат дадени во писмена форма и/или да се поднесуваат и на надворешен контролно тело, како и обврска на министерот да го известува водачот на опозицијата;
- ✓ Разузнавачките служби не смеат да преземаат какви било активности за остварување на интересите на која било политичка партија;
- ✓ Разузнавачките служби не смеат да ги истражуваат активностите на протест, поддршка или несогласување, кои се дел од демократскиот процес и се во согласност со законот.

Фусноти за Дел III – Улогата на извршната власт

1. Закон за разузнавачка служба, Канада, Р.С. 1985
2. Закон за разузнавачки и безбедносни служби од 2002, Холандија, член 2
3. Закон за разузнавачка и безбедносна агенција 2004, Босна и Херцеговина, чл. 8 и 9.
4. Закон за разузнавачка и безбедносна агенција 2004, Босна и Херцеговина, член 10.
5. Закон за разузнавачка и безбедносна агенција 2004, Босна и Херцеговина, член 27.
6. Канадски закон за безбедносна и разузнавачка служба 1989, член 13.
7. Австралискиот закон бара министрите одговорни за АТБС [Австралиските тајни и разузнавачки служби], и министерот одговорен за ДОС [Дирекцијата за одбранбени сигнали] да издадат писмени наредби на раководителите на агенциите во ситуации кои што станува збор за разузнавачка работа во однос на австралиски граѓани: Закон за разузнавачки служби 2001, член 8(1).
8. Американската Извршна наредба наведува мерка на *Претседателска* контрола: "Ниедна агенција освен CIA (или вооружените сили на САД во време на војна објавена од страна на Конгресот или во период покриен со извештај од претседателот до Конгресот според Одлуката за воени овластувања [87 закон 855]) не може да врши никакви специјални активности доколку претседателот не одлучи дека некоја друга агенција е во подобра позиција да ја исполни конкретната цел".
9. Конде, Х.В., *Прирачник за меѓународни човекови права*, (Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 2004), стр. 111.
10. Рез. 2200 на ГС на ОН А (XXI), 21 ГСОП Подд. (безбедносните и разузнавачките агенции. 16) на 52, док. на ОН, А/63/16 (1966), стапена на сила на 23 март 1976
11. Рез. 39/46, 39 ГСОП Подд. (бр. 51) на 197, док. на ОН, А/39/51 (1985), стапува во сила на 26 јуни 1987.
12. Канцеларија на Високиот комесар на Обединетите нации за човекови права, *Статус на ратификацијата на главните меѓународни спогодби за човекови права (с# до 09.06.2004)*, можат да се најдат на Интернет на <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>
13. Ирска против Обединетото Кралство, пресуда, Европски суд за човекови права, стр. 96, може да се најде на Интернет на: <http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/HEJUD/sift/91.txt>.
14. Овие правила кои што ги изготвуваат министрите се објавени и можат да се најдат на Интернет на http://www.asis.gov.au/rules_to_privacy.html.
15. Види го, на пример, член 85 од Уставот на Бугарија кој што бара парламентарно одобрување за спогодбите со воени или политички импликации.
16. Види Рајчелсон, Џ., Бол, Д., *Врските што не врзуваат*, (London: Allen & Unwin, 1990).
17. Декларација на Советот на ЕУ за борба против тероризмот, Брисел, 25 март 2004, стр. 13. Можат да се најдат на Интернет на: http://www.delrus.cec.eu.int/en/news_561.htm
18. Декларација за борба против тероризмот меѓу САД и ЕУ, потпишана во Шанон, Ирска во јуни 2004, може да се најдат на Интернет на <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040626-5.html>
19. Види го, на пример, законот на Босна и Херцеговина, член 64, кој што бара одобрување од претседавачот пред агенцијата да склучи договор со безбедносните и разузнавачките служби на други земји. (Освен ова, министерот за надворешни работи мора да се консултира пред да се вклучат договори со институции на странски држави, меѓународни организации или нивни институции). Претседавачот има обврска да ја информира комисијата за разузнавање за таквите аранжмани.
20. Види: Толкување на комисијата за човекови права на Меѓународната спогодба за граѓански и политички права: ICCPR Општ коментар 20, параграф 12, 10 март 1992, супра, белешка 188; Насока 16 од Насоките за улогата на обвинителите (усвоена на

-
- Осмиот конгрес на ОН за спречување на криминалот и третманот на прекршителите, Хавана, Куба, септември 1990.)
21. Член 99 од Третата женеvsка конвенција вели: "Не смее да се врши морална или физичка принуда врз воен заробеник со цел да го принуди да признае вина за делото за кое што е обвинет." Членот 31 од Четвртата женеvsка конвенција вели: "Не смее да се врши физичка или морална принуда против заштитени лица, особено заради добивање информации од нив или од трети страни." Види го исто член 12, Декларација за заштита на сите лица од подложеност на и останати сурови, нечовечки или понижувачки третмани или казни; Член 69(7) Римскиот статут на меѓународниот кривичен суд; Принцип 27, Тело на принципи на ОН за заштита на сите лица од каков било облик на притвор или затвор.
 22. Лордот судија Нејберг (несогласен) во *A и други против Министерството за внатрешни работи*, Апелацион суд (Граѓански оддел), [2004] EWCA граѓ. 1123.
 23. Види на пример: CSIS Закон 1984, д. 6(2), кој што бара министерот да поднесе примерок од писмената наредба што му ја дава на директорот на CSIS и на Комисијата за преглед на безбедноста и разузнаваштвото. Во Австралија, според Законот за разузнавачка служба од 2001, член 8(2), министрите одговорни за АСБП (Австралиската служба за безбедност и разузнавање), и министерот одговорен за ДОС (Дирекција за одбранбени сигнали при Министерството за одбрана), може да даде писмени наредби кои што раководителите на агенциите мораат да ги почитуваат.
 24. Закон за разузнавачки служби, Австралија 2001, член 19.
 25. Забележи го примерот на Босна и Херцеговина од член 6 на новиот закон:
"При исполнувањето на должностите според законот, агенцијата навремено ќе ги информира следниве официјални лица и органи за сите разузнавачки прашања, како по сопствена иницијатива, така и врз основа на нивно барање: претседателот на Босна и Херцеговина (колективно), (во понатамошниот текст: претседателството), претседавачот на министерскиот совет, министерот за надворешни работи, министерот за безбедност, министерот за одбрана, претседателите, потпретседателите и премиерите на Федерацијата и Република Српска, министрите за внатрешни работи на Федерацијата и Република Српска, претседавачот и заменикот претседавач на Претставничкиот дом на парламентарното Собрание на Босна и Херцеговина, претседателот на парламентот и замениците претседатели на парламентот на Народното собрание на Република Српска, претседавачот и заменикот претседавач на Сојузниот претставнички дом, претседавачот и заменикот претседавач на Сојузниот народен дом, како и на Комисијата за безбедност и разузнавање на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина (во понатамошниот текст: Комисија за безбедност и разузнавање)
 26. Закон за безбедносна служба 1989, член 2(4); Закон за разузнавачка служба 1994, член 2(4), 4(4)

Дел IV

Улогата на парламентот

Глава 14

Причините за парламентарен надзор

Надзорот или деталниот надзор над безбедносниот сектор не може да биде привилегија само на владата, без при тоа да биде подложен на евентуални злоупотреби. Освен што ја одредуваат правната рамка, вообичаено е парламентите да ја преземат должноста за деталниот надзор на работењето на владата.

Во една демократска земја ниедна област од државното работење не треба да биде забранета зона за парламентот, вклучувајќи ги тука безбедносниот и разузнавачкиот сектор. Вклученоста на парламентот носи легитимитет и демократска отчетност. Тоа би помогнало да се обезбеди дека безбедносните и разузнавачките организации и служат на државата како целина и дека го штитат уставот, а не дека служат само на потесни политички или одделни интереси. Соодветната контрола гарантира стабилен, политички двопартиски пристап кон безбедноста, што е добро за државата и за самите државни органи. Вклученоста на парламентарците може да помогне да се обезбеди дека користењето на државни пари во безбедноста и разузнавањето се правилно овластени и оправдани.

Сепак, постојат и опасности во вршењето на парламентарниот надзор. Безбедносниот сектор може да биде вовлечен во политички контроверзии - пратениците можат со некаков несоодветен пристап да предизвикаат сензационализам и јавни дебати како и неконтролирани обвинувања и теории за заговор кои ќе се пласираат под парламентарен имунитет. Како последица на ова, медиумите и јавноста може да создадат погрешна претстава и поради тоа службените лица од безбедносниот сектор да стекнат недоверба кон пратениците. Какви било обиди за отвореност или протекување на чувствителни материјали, за кои пратениците добиле привилегиран пристап, може да ја загрозат ефикасноста на воените или безбедносните операции.

Ефикасната контрола на безбедноста е макотрпна и тешка работа за политичарите и речиси целосно се спроведува зад кулисите. Чувствителните парламентарни истраги налагаат постоење на безбедно опкружување за сведоците и документите во парламентот. Зачувувањето на неопходната тајност може да крене бариера меѓу пратениците кои се вклучени во истрагата и останатите кои не се вклучени во неа. Оние што се наоѓаат во тајниот круг може да бидат предмет на завист или недоверба од своите колеги бидејќи имаат привилегиран пристап кон тајните материјали. Поради ова е многу важно да се вклучат пратеници од повеќе партии за да се создаде атмосфера на доверба и кредибилитет во јавноста.

Парламентарниот надзор над безбедносните и разузнавачките агенции е прифатен феномен во демократските општества и тоа е илустрирано во Табела 35. Таа нуди преглед на структурата и надлежностите на парламентарниот надзор над агенциите во седум држави на американските континенти, Европа и Африка. За повеќето елементи во оваа табела ќе се дискутира во наредните глави.

Табела 35: Споредба на надворешните и парламентарните надзорни органи во неколку држави

(1) Држава	(2) Мандат на надзорниот орган	(3) Надлежност на надзорниот орган да го контролира буџетот	(4) Тип на надзорен орган; членство; одобрување; поставување на надзорен орган	(5) Овластувања да повикуваат на сослушување	(6) Барање за претходно известување
(А) Аргентина	Ја контролира законитоста и ефикасноста на службите, вклучувајќи ги и жалбите од граѓаните.	Има надлежност да го контролира и да го одобри буџетот.	Парламентарен надзорен орган од 14 членови-пратеници избрани од парламентот. Не се врши безбедносна проверка на членовите.	Не.	Не е регулирано со закон.
(Б) Канада	SIRC ја проверува законитоста и ефикасноста на агенцијата.	SIRC нема право да го одобри, но може да дава коментарири за буџетот на CSIS.	Надворешен независен стручен надзорен орган со максимум пет члена именувани од премиерот. Членовите се под заклетва.	Да.	Не е потребно претходно известување.
(В) Норвешка	Надзорот се фокусира првенствено на законитоста на службите, вклучувајќи ја заштитата на човековите права.	Не врши надзор над буџетот.	Надворешен стручен парламентарен надзорен орган; максимум седум члена (кои не се пратеници), и кои ги именува парламентот.	Да, сите лица повикани пред Комисијата го мораат да се појават	Агенциите имаат забрана да се консултираат со Комисијата за идните активности.
(Г) Полска	Врши надзор над законитоста, политичкото работење, административната и меѓународната соработка на службите. Не се проверува ефикасноста на работењето.	Комисијата детално го проверува предлог-буџетот на агенциите и нивната имплементација.	Парламентарен надзорен орган; максимум девет пратеници избрани од парламентот. Сите членови се подложни на детална проверка.	Не.	Не постои законска обврска.
(Д) Јужна Африка	Надзорот ги опфаќа законитоста, работењето, администрацијата, финансискиот менаџмент и трошоците на службите.	Комисијата не врши директен надзор над буџетите на разузнавачките агенции, но во нејзина надлежност е финансискиот менаџмент на службите.	Парламентарен надзорен орган; комисијата сочинува 15 пратеници избрани од претседателот на државата. Членовите се подложни на проверка.	Да,	Не постои законска обврска.
(Г) Обединето Кралство	Финансиското работење, администрацијата и политиката на работењето на МИ5, МИ6 и GCHQ со преглед на ефикасноста. Не ја проверува законитоста.	Комисијата детално ги разгледува финансиите со директорот на Комисијата за јавно сметководство, но нема моќ да одобрува.	Парламентарен надзорен орган од девет члена избрани од двата Дома на парламентот, ги именува премиерот.	Не.	Не постои законска обврска.
(Г) САД	Ги контролира сите разузнавачки агенции. Ги одредува сите највисоки функции во разузнавачките агенции. Ја проверува и законитоста и ефикасноста на службите.	Двете надзорни комисији имаат право да го одобрат буџетот.	Две конгресни надзорни комисији сочинети од 20 конгресмени од Претставничкиот дом и 17 од Сенатот поставени од лидерите во Домот и Сенатот.	Да, за двете комисији.	Да, освен во случај на голема итност, кога агенциите можат да го одложат известувањето за два дена.

Извор: Борн, Х., Џонсон, Л.К., Ли, И., *Кој ги надгледува шпионите? Воведување отчет во разузнавачката служба* (Далс, ВА: Потомак букс, Инк., 2005)

Табела 35 ја покажува моментната состојба во горенаведените седум демократски држави. Треба да се нагласи дека парламентарниот надзор над безбедносните и разузнавачките служби е скорешен феномен, дури и во докажаните демократски земји.¹ Во средината на 1970-тите години почнаа да се разоткриваат случаи на злоупотреба од страна на безбедносните и разузнавачките органи во либералните демократски системи кои се покажаа како голем катализатор за да почне парламентарниот надзор секаде во светот.² По примерот на САД, и Австралија и Канада го озаконија разузнавачкиот надзор во 1979 и 1984 година.³ Откако се случи тоа во англосаксонските држави (иако реформите во Обединетото Кралство настанаа дури во 1989 година), бранот на реформи се прошири низ Европа во 1980-тите и 1990-тите години; со реформи во Данска во 1988 година, Австрија во 1991 година, Романија во 1993 година, Грција во 1994 година, Норвешка во 1996 година и Италија во 1997 година.⁴ Овие случувања добија поддршка од Парламентарните собранија на Советот на Европа и Западноевропската унија.⁵ Овој процес побавно напредува надвор од Европа, но има и исклучоци, како што покажуваат случаите со Аргентина и Јужноафриканската Република.

Глава 15

Мандатот на парламентарните надзорни органи

Меѓународните норми налагаат парламентот да мора да оформи надзорен орган за сите поголеми безбедносни и разузнавачки агенции (функционален пристап на надзорот), наместо да постојат повеќе надзорни органи за определени агенции (институционален пристап). Функционалниот пристап овозможува непрекинат надзор бидејќи во реалност различните делови на разузнавачката машинерија меѓусебно блиску соработуваат. Постои ризик надзорниот орган кој е формиран врз чисто институционална основа да забележи дека неговите истраги се попречени ако се движат во насока на информациите кои се добиваат од или се доставуваат до агенција која е надвор од законската рамка на работењето.

Постојат значителни разлики од овој пристап. Во САД постојат одделни конгресни разузнавачки комисии во Претставничкиот дом и Сенатот, и сите имаат законски надзор над агенциите. Во Обединетото Кралство законската надлежност на Разузнавачката и безбедносна комисија (ISC) опфаќа само дел од разузнавачкиот естаблишмент (Штабот за одбранбено разузнавање, Заедничката разузнавачка комисија и Националната криминална разузнавачка служба не се во законската надлежност на Комисијата). Сепак, во праксата, и во соработка со владата, ISC го проверувала нивното работење.

Генерално постојат два начина преку кои улогата на парламентарната надзорна комисија може да се регулира со закон. Првиот е да се одреди широка надлежност, а потоа да се детализираат специфични прашања што не смеат да се иследуваат; примери за овој пристап може да се најдат во законодавството во Обединетото Кралство и Австралија.⁶ Вториот е да се изготви детаљна листа на функции, како што е наведено во примерот во табелата што следи (преземена од Прописите на САД за Анкетната комисија за разузнавање при американскиот Сенат):

Една друга и клучна особеност се однесува на тоа дали надзорниот орган е замислен да врши проверка на оперативните детали или е ограничен само на прашања од политиката на работењето и финансирањето (табела 37). Германскиот Бундестаг му дал мандат на своето Парламентарно контролно тело детаљно да ги надгледува и политиката на работењето и самото работење. Политиката на работењето ги вбројува постапките кои овозможуваат разузнавачката агенција да функционира и да ги исполнува своите задачи. Германската парламентарна комисија за контрола е целосно информирана за двете постапки и нивното спроведување. Освен ова, Германската

парламентарна комисија за контрола треба да биде информирана за активностите на разузнавачките агенции како и за аспектите поврзани со разузнавањето кои биле објавени од медиумите. Контролната комисија исто така мора да биде целосно информирана кога се донесуваат значајни одлуки кои ги менуваат внатрешните процедури на агенциите.⁷

Табела 36:

Детаљен список на задачи за Парламентарниот надзорен орган

Член 13

(а) Анкетната комисија треба да спроведе студија што се однесува на следните прашања:

1. квалитетот на аналитичките способности на разузнавачки агенции во САД и начините на кои можат поблиску да се интегрираат аналитичкото разузнавање и формулирањето на политиката на работењето;
2. степенот и природата на овластувањата на министерствата и агенциите на извршната власт за да се вклучат во разузнавачки активности и потребата да се изготват статути за секоја разузнавачка агенција или оддел;
3. организираноста на разузнавачките активности во извршната власт за да се оствари максимална ефикасност во спроведувањето, надзорот и отчетот на разузнавачките активности; да се намали поклопувањето или дуплирањето; да се подобри моралот кај вработените во разузнавачките агенции;
4. изведувањето тајни и прикриени активности и процедурите според кои Конгресот се известува за таквите активности;
5. потребата да се измени некој закон, пропис или процедура во Сенатот или било која Извршна одлука, правило или регулатива за да се подобри заштитата на разузнавачките тајни и да се овозможи објавување на информациите за кои не постои причина да се држат во тајност;
6. потребата да се оформи постојана комисија на Сенатот за разузнавачки активности;
7. потребата да се оформи заедничка комисија на Сенатот и Претставничкиот дом за разузнавачки активности;
8. одобрувањето финансии за разузнавачките активности.

Извор: Прописите за Анкетната комисија за разузнавање при Американскиот сенат

Табела 37:

Елементи на парламентарниот надзор (Германија)

Член 1(1) Што се однесува до активностите на Федералното биро за заштита на уставот (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), Воената контраразунавачка служба (*Militärischer Abschirmdienst*) и Федералната разузнавачка служба (*Bundesnachrichtendienst*), федералната влада треба да биде подложна на надзор од страна на Парламентарниот контролен одбор (*Parlamentarisches Kontrollgremium*).

Член 2: Федералната влада треба на Парламентарниот контролен одбор да му доставува детални информации за општите активности на органите споменати во горенаведениот Член 1 (1), како и за операциите кои се од посебен интерес. На барање на Парламентарниот контролен одбор, федералната влада мора да

доставува извештај и за другите операции.

Член 2а: Како дел од својата обврска да доставува информации според горенаведениот Член 2, федералната влада мора, ако тоа се побара од неа, да му дозволи на Парламентарниот контролен одбор да врши проверка на документите и досиејата на агенциите, да разговара со вработените во агенциите како и да му овозможи на одборот посета на агенциите.

Извор: Акт за парламентарна контрола на разузнавачките активности од страна на Германската Федерација. Акт за Парламентарниот контролен одбор (PKGrG), Германија, април 1978 година (наведениот извадок ги вклучува амандманите од 1992 и 1999 година), Член 2, 2а.

Парламентарниот надзорен орган кој е во можност да врши проверка на разузнавачките активности, би имал поголем кредибилитет и може да му се дадат поголеми овластувања (на пример, да бара прибирање докази). Меѓутоа, тој орган ќе се соочи со неизбежните ограничувања во врска со тоа како ја спроведува истрагата и што сè може да изнесе пред парламентот или пред јавноста. Надзорниот орган ќе работи во кругот на тајноста, а тоа ќе создаде бариера меѓу него и останатите членови на парламентот. Ако си изгради репутација дека е независен и дека работи со очигледна темелност, тогаш не мора да значи дека гореспоменатото ќе влијае врз неговата легитимност. Во секој случај, парламентот и јавноста ќе мораат до одреден степен да имаат доверба дека надзорот над оперативните прашања се одвива коректно без тоа да биде поткрепено со расположливи докази. Друга опасност е тоа што надзорниот орган од овој тип премногу се доближува до агенциите кои треба да ги надгледува. На пример, иако се чини дека правниот услов според кој надзорниот орган треба однапред да биде известен за одредени активности на агенцијата би можело да го подобри надзорот, тоа исто така може да го спречи надзорниот орган да ги критикува за тие оперативни прашања.

Алтернативен пристап би бил да се ограничат функциите на парламентарниот надзорен орган на прашања од политиката на работењето и финансиите. Овие прашања можат полесно да се разгледуваат пред јавноста и тоа со многу помали ограничувања во поглед на националниот интерес за податоците што се објавуваат (иако објавувањето на детали од буџетот би можело да биде штетно по националната безбедност). Проблемот кај овој втор пристап е во тоа што лошо се одразува врз една од клучните задачи на парламентарниот надзор: да се обезбеди ефикасно спроведување на владината политика во одредените области. Без пристап до *извесни* детали од работењето, надзорниот орган не може ниту да ја гарантира, ниту да ја утврди ефикасноста на безбедносната и разузнавачката агенција во спроведувањето на објавената политика. Истото важи и за вршењето контрола на прашања од законитоста или за тоа колку агенциите ги почитуваат фундаменталните права - задачи кои им се доверени на парламентарните надзорни тела во некои држави. Ваквата практика во парламентарниот надзор може да покаже недостиг на кредибилитет освен ако не се заснова врз јасни докази за однесувањето на односната агенција.

Затоа се чини дека кругот или бариерата на тајност претставува дилема за создавањето на парламентарниот надзор; надзорот може да биде ефикасен во

внатрешноста на кругот, но не може да се покаже дека е така; надвор од кругот може да функционира паралелно со активностите на агенцијата, но никогаш вистински да не ги допре.

Во пракса можат да се применат неколку стратегии за да се надмине овој проблем. Една стратегија е да се формираат институции или бироа кои ќе можат да преминат зад линијата на тајност во име на парламентот и да му доставуваат извештај на парламентарниот надзорен орган. Во некои држави оваа улога ја имаат Главните инспектори (иако тие извршуваат и поинаква функција на зајакнување на надзорот на извршната власт - види Глава 22).

Вториот метод е оној кога самиот парламент или владата на парламентарниот надзорен орган (како орган со утврдена стручност во областа) ќе му обезбедат ад хок референци за оперативните прашања. Следната табела илустрира како овој метод е законски регулиран во Австралија.

<p>Табела 38: Обезбедување ад хок референци по оперативни прашања за парламентарниот надзорен орган</p> <p>Член 29 - Функции на Комисијата (1) Функции на Комисијата се: б. да разгледа секакви прашања поврзани со ASIO, ASIS или DSD кои се доставени до Комисијата од: (i) ресорниот министер, или (ii) со резолуција на било кој Дом од Парламентот.</p> <p>Извор: Закон за разузнавачките агенции 2001, Австралија, Член 29</p>
--

Ад хок истрагите најчесто се применуваат онаму каде што наводните активности на агенциите предизвикуваат контроверзи. Во таков случај ќе се овозможи пристап до неопходните информации бидејќи владата и агенциите ќе сакаат да покажат дека соработуваат. Преговарачката позиција на надзорниот орган може да се подобри ако одбие да спроведе таква ад хок истрага, доколку не добие уверување дека ќе му биде обезбеден соодветен пристап до информациите.

Друг пример за потесен мандат е оној на разузнавачката надзорна комисија во Норвешкиот парламент. Оваа комисија, чии членови не се пратеници во парламентот, туку се избрани од парламентот кому и му доставуваат извештај, има мандат да ги контролира агенциите во поглед на тоа дали ги почитуваат владеењето на правото и човековите права (види Табела 39). Во рамките на овој фокусиран мандат, комисијата има далекусежни истражни овластувања, и ја покрива целосната машинерија на норвешкото разузнавање. Нејзиниот надзор е всушност *ex post facto* и може да ги вклучува и операциите, но само од гледна точка на законитоста.

Табела 39:

Парламентарен надзор што се фокусира на владеењето на правото и човековите права: Примерот на Норвешка

„Член 2. Целта на надзорот е:

1. да се открие и спречи извршување на каква било неправда врз поединец и да се обезбеди дека употребените средства за интервенција не ги надминуваат оние што го наношуваат околностите,
2. да се обезбеди дека спроведените активности не вклучуваат непотребна штета на цивилното живеење,
3. да се обезбеди дека спроведените активности се во рамките на правото, административните или воените директиви и нестатутарното право (...)

Извор: Закон за контролирање на разузнавачките, набљудувачки и безбедносни служби. Акт 7 од 3 февруари 1995 година, Норвешка

Најдобра практика

- ✓ Хоризонтален опсег на мандатот: целата разузнавачка заедница, вклучувајќи ги и помошните сектори и службени лица, треба да бидат опфатени од мандатот на еден или повеќе парламентарни надзорни органи;
- ✓ Вертикален домен на мандатот: мандатот на парламентарното надзорно тело може да вклучува дел или сè од наведеното (а) законска основа, (б) ефективност, (в) ефикасност, (г) буџет и сметководство; (д) почитување на релевантните конвенции за човекови права, (ѓ) политички/административни аспекти на разузнавачките служби;
- ✓ Сите шест гореспоменати аспекти треба да бидат покриени или од парламентарниот надзорен орган или од други независни органи на државата, на пр. националното биро за ревизија, главните инспектори, омбудсманот или судот. Треба да се избегнува преклопување;
- ✓ Колку е поголема една разузнавачка заедница и колку повеќе различни разузнавачки агенции се вклучени во неа, толку е поголема потребата за специјализирани парламентарни надзорни (под)комисии;
- ✓ Мандатот на парламентарниот надзорен орган треба да биде јасен и конкретен;
- ✓ Препораките и извештаите на парламентарниот надзорен орган треба (а) да се објават; (б) за нив да се дебатира во парламентот; (в) нивната имплементација да се надгледува од страна на владата и разузнавачката заедница;
- ✓ Ресурсите и правните овластувања кои му се на располагање на парламентарниот надзорен орган треба да одговараат на опсегот на неговиот мандат.

Глава 16

Состав на парламентарниот надзорен орган

Со цел да имаат легитимност и командна доверба, парламентарните надзорни органи во оваа област треба да имаат широк мандат, нив да ги именува парламентот и да бидат составени од претставници на повеќе политички партии. Онаму каде што е можно, членовите би требало и да имаат извесна стручност (на пример, од претходно министерско службување), но сметаме дека исто така од клучно значење е тие да се граѓански лица - мора да постои јасно разграничување меѓу надзорниот орган и агенциите кои се под надзор за да може надзорот да биде ефикасен. Потешкотии се појавуваат кај државите што се во транзиција - во надзорниот орган има поранешни членови на безбедносните агенции. Онаму каде што службите биле вмешани во поранешен репресивен режим ова секако ќе ја поткопа довербата во надзорниот процес и најдобро ќе се избегне со законска забрана.

За една парламентарна комисија да биде ефикасна во работењето, таа исто така мора да има доверба од агенциите коишто ги контролира. Затоа, за работењето да биде ефикасно, најдобро е да се работи со релативно мала комисија (и при тоа да не се загрози принципот на повеќепартиско членство).

Бидејќи за надзор над безбедносните и разузнавачките агенции е потребно време и стручност, некои парламенти се решиле да постават комисија надвор од парламентот, чии членови не се пратеници, туку нив само ги именува парламентот и тие нему му доставуваат извештај (на пр. Норвешка, Канада [предложените реформи]⁸).

Алтернативите за именување на членови на парламентарните надзорни органи варираат од држави каде што именувањето го врши шефот на владата (по консултации до лидерот на опозицијата, во случајот со Обединетото Кралство)⁹, до држави каде што извршната власт предлага членови, а парламентот ги избира (како во Австралија)¹⁰, до примери во кои правната одговорност за именување ја има законодавната власт (како во Германија¹¹ и Норвешка¹²). Именувањето на членовите на комисијата е поврзано со постапка на безбедносна проверка и одобрување да се врши доверлива работа (Глава 17): Извршната власт може да се чувствува порелаксирано во врска со безбедносните проверки онаму каде што има формална одговорност да ги именува членовите на комисијата или онаму каде што има монопол над предлагањето на членовите.

Претседателот на надзорниот орган ќе има значајна улога во раководењето со органот и спроведувањето на неговата работа како и во остварување врска со агенциите надвор од формалните комисијски состаноци. Традициите во

парламентарните системи се различни во однос на претседавањето со парламентарните комисији. Иако ова е чувствително прашање за различни традиции, сепак легитимноста на надзорниот орган ќе биде засилена ако со него раководи член на опозицијата, или ако претседателската функција ротира меѓу опозицијата и владејачката партија.

Табела 40:

**Именување членови на парламентарните надзорни органи:
Примери во неколку држави**

Германија:

„Член 4 (1) На почетокот на секој избран период германскиот Бундестаг треба да ги избере членовите на парламентарната комисија за контрола од своите пратеници; (...) (3) Избрани ќе бидат оние што ќе добијат мнозинство гласови од членовите на Бундестагот”.

Извор: Закон за парламентарната комисија за контрола на германската федерација, изменет во 1978 година, (PKGrG)

Обединетото Кралство:

10 (2) „Комисијата треба да ја сочинуваат девет членови (а) кои треба да бидат избрани од пратениците во Долниот дом и пратениците во Горниот дом и (б) ниту еден не смее да биде член на владиниот кабинет; (3) Членовите на комисијата ќе ги именува премиерот по консултација со лидерот на опозицијата (...)”

Извор: Закон за разузнавачката служба, 1994.

Холандија:

„(Парламентарната надзорна) комисија одлучи дека легитимноста на нејзината функција станала премногу ограничена и поради тоа, претседавачите на сите парламентарни групи треба да имаат место во комисијата”.

Извор: Извештај за работењето на Комисијата на безбедносните и разузнавачките служби во последните пет месеци од 2003 година, Втор парламентарен дом, период на заседавање 2003-2004, 29 622, бр. 1, 3 јуни 2004

Аргентина:

„(Двodomната законодавна) комисија ја сочинуваат 14 пратеници, седуммина избрани од Пратеничкиот дом и седуммина избрани од Сенатот. Претседателот, двајцата потпретседатели и секретарот на Заедничката комисија се избираат со просто мнозинство на членовите, со мандат од две години, што ротира меѓу членовите на двата дома. (...) Не постои посебна постапка за да им се стави вето на потенцијалните членови или да се отстрануваат членови од Заедничката комисија, освен ако членовите на групата, а особено претседавачот на групата, ја немаат или ја изгубат политичката доверба од членовите на својата група. Сите пратеници имаат право да бидат членови на Заедничката комисија”.

Извор: Естевез, Е.

„Новиот вековен предизвик на Аргентина: Надзор над разузнавачкиот систем” во: Борн, Х., Џонсон, Л.К., Ли, И., Кој ги надгледува шпионите? Воведување отчет во разузнавачката служба (Далс, ВА: Потомак букс, Инк., 2005)

Унгарија:

„(...) Претседател на Комисијата секогаш мора да биде член на опозицијата”.

Извор: Член 14,1, Став СХХV од 1995 година
за Службите на националната безбедност, Унгарија

Претседавачот треба да биде избран од страна на парламентот или од самата комисија, наместо да го именува владата. Довербата во претседавачот ќе биде толку поголема колку што е тој повеќе независен од владата. За претседавач на комисијата може да се стави член на владејачката партија само во оној случај кога овој услов важи и за другите парламентарни комисии. Дури и во такви околности, се преферира изборот на претседавачот да се врши од пратениците во парламентот или членовите на самата комисија. Претседавачот треба функцијата да ја врши на задоволство на парламентот или комисијата.¹³

Најдобра практика

- ✓ Парламентарните надзорни органи треба да бидат во чиста „сопственост” на парламентот;
- ✓ Парламентот треба да биде одговорен за назначување и, онаму каде што е потребно, сменување на членовите на органот што го спроведува надзорот во негово име;
- ✓ Во парламентарните надзорни органи треба да има претставници од повеќе партии, по можност во согласност со моќта на политичките партии во парламентот;¹⁴
- ✓ Владините министри треба да бидат исклучени од членството (а од пратениците треба да се побара повлекување од должноста ако се назначени за министри), инаку ќе се загрози независниот карактер на комисијата.¹⁵ Истото важи и за поранешни припадници на агенциите над кои се врши надзор;
- ✓ Сигурноста на мандатот на членовите на комисијата треба да им ја обезбеди парламентот, а не шефот на владата;¹⁶
- ✓ Претседавачот на комисијата треба да биде избран од парламентот или од самата комисија, а не да биде назначуван од владата.

Глава 17

Проверка и одобрување на надзорниот орган

Проверката е процес во кој се врши проверка на минатото и политичките врски на поединецот за да се процени колку е погоден за функцијата која може да вклучува и работење со прашања од националната безбедност. Дали ќе биде неопходно членовите на парламентарната комисија да бидат подложни на детални безбедносни проверки зависи од неколку поврзани фактори.

Ако постапката на именување или кандидирање е во рацете на владата, голема е веројатноста да се спроведе неформална проверка пред самото кандидирање или именување, а поединците кои се сметаат за опасни по безбедноста воопшто нема да бидат кандидирани. Задачите и надлежноста на комисијата се еднакво важни кога се дискутира за потребата да се врши проверка или одобрување на членовите. Комисијата, чии задачи се ограничени на дискусии за политиката или којшто нема надлежност да сослушува или да прима чувствителни докази поврзани со работата или изворите на разузнавачките агенции, не мора да минува низ проверка.

Уставните разлики исто така се значајни во оваа постапка. Онаму каде што уставот не дозволува проверка на министрите одговорни за безбедносните и разузнавачките агенции, не би било прикладно да се проверуваат пратениците од парламентот кои се вклучени во надзорот.

Од друга страна, онаму каде што комисијата има пошироки функции и надлежности, важно е членовите на комисијата да имаат соодветен пристап до информациите и документите. Ако на членовите на надзорниот орган не им се доверуваат материјали од овој вид (на пример, да им се даде одобрение за пристап до најдоверливите материјали) надзорот во најмала рака ќе биде непотполн. Поради ова некои парламенти (на пр. во Норвешка) усвоија закон кој на членовите на надзорниот орган им дозволува (непосреден) пристап до сите информации кои се неопходни за правилно извршување на задачите на надзорниот орган.

Табела 41:

Одобрување на разузнавачкиот надзорен орган во Норвешкиот парламент

Избраните поединци (во парламентарниот надзорен орган) имаат дозвола за пристап до доверливи материјали на највисоко ниво на националната безбедност, а тоа е согласно договорите на кои Норвешка е потписничка. По именувањето, овластувањето ќе се даде во согласност со одобрението,.

Извор: Стручни упатства за контрола на разузнавачките, набљудувачките и безбедносните служби (EOS), Норвешка, 1995, Член 1, став 2:

Проверката на членовите на парламентарниот надзорен орган создава една очигледна дилема: кој да биде одговорен за вршењето на проверката? Постои јасен судир на интересите кога оние чие работење тие треба да се надгледува вршат проверка на членовите кои треба да ги надгледуваат. Ова до некаде е неизбежно. Сомневањето дека критериумите за проверка може да ги елиминира оние кои би биле евентуална опасност за безбедносните и разузнавачките агенции, најдобро ќе се надмине со јасен и јавен критериум за проверка и можноста да поднесе жалба ако не се добие одобрение. Критериумите и проверката треба да бидат доволно јасни, доследни и цврсти за да поминат низ демократското критично разгледување. И треба да се има на ум дека во многу држави исходот од проверката е чисто незадолжителен - во овие случаи би било доволно само да се потврди можноста на органот што го врши изборот на членовите да продолжи со именувањето без оглед на неповолниот извештај (Табела 42).

Табела 42:

Случај кога не е дадено одобрување за членовите на парламентот на Босна и Херцеговина

„(...) Во случаи кога Службата на кандидатот не му дава безбедносно одобрение, Колегиумот на парламентот може да побара агенцијата да го преиспита таквото одбивање, ако има оправдани сомневања за легитимноста на одбивањето. Доколку Агенцијата го потврди првичното одбивање, Колегиумот ќе предложи друг кандидат или ќе го потврди првичниот предлог (...)”

Извор: Член 18 од Законот за разузнавачките и безбедносни служби во Босна и Херцеговина, 2004

Подобро е кога проверката на членовите на комисијата се одвива формално, отколку по пат на неформален процес. Ова е поправедно за засегнатите пратеници во парламентот (кои на овој начин ќе знаат дека се врши проверка) и на тој начин ќе се овозможи спроведување на соодветни постапки со кои одлуката на одбивање ќе биде оправдана или може да биде обжалена.

Постапките на обжалување на одбивањата се комплицирано прашање бидејќи треба да се одржи баланс меѓу праведната постапка, националната безбедност и заштитата на приватноста на поединецот. Во принцип, најдобро би било ако случаите што се однесуваат на парламентарните пратеници се решат со примена на вообичаената машинерија достапна до државните службени лица за да не станат предмет за јавни расправи и парламентарни дебати.

Членовите на парламентарните надзорни комисии би требало да минуваат низ проверка само онаму каде што поради надлежностите на комисијата тие би биле во контакт со оперативно чувствителен материјал. Онаму каде што проверката е неопходна, таа треба да се спроведува формално: пратеникот треба да знае дека се врши проверка, критериумите и постапката треба писмено да се објават, резултатите треба да бидат достапни и до органот кој ја именувал комисијата (на начин, со кој се почитува приватноста на поединецот во најголема можна мерка) и до пратеникот, и треба да постои можноста резултатите да се објалат пред независен орган.

Најдобра практика

- ✓ Пратениците во парламентот треба да бидат проверувани само ако мандатот на комисијата вклучува работење со оперативно чувствителен материјал;
- ✓ Онаму каде што безбедносните и разузнавачките агенции не им дале одобрување на пратениците треба да се утврдат постапки за авторитативно решавање на спорот, и конечната одлука ќе биде оставена на парламентот или неговото претседателство;
- ✓ Критериумите на проверувањето треба да бидат јасни, јавни, цврсти и доследни за да го издржат демократското критичко разгледување.

Глава 18

Парламентарни овластувања во прибирањето информации и документи

Парламентот, а особено надзорниот орган, треба да имаат овластувања за прибирање информации и документи од владините и разузнавачките агенции. До кој степен еден парламентарен надзорен орган ќе има пристап до безбедносните и разузнавачките информации и со каков вид информации ќе работи, зависи од специфичната улога што му е доделена на надзорниот орган. Еден надзорен орган, којшто меѓу своите функции ги вбројува контролата на законитоста, ефикасноста и почитувањето на човековите права, ќе бара пристап до посспецифични информации отколку еден орган во чија надлежност спаѓа само политиката на работењето. На сличен начин, тој надзорен орган ќе има посилни аргументи за да добие право за пристап до документите (наместо до информации и сведоштва од идентификувани сведоци).¹⁷ И се разбира дека надзорниот орган би требало да има неограничен пристап до неопходните информации за да може да ја врши својата должност.

Табела 43:

Право на информации на Заедничката комисија во Аргентина

Член 32

Заедничката комисија (за надзор над разузнавачките агенции и активности) има целосно овластување самостојно да врши контрола и истрага. По нејзино барање и во согласност со одредбите утврдени во член 16, агенциите од Националниот разузнавачки систем треба да ги достават сите информации или документи кои Комисијата ќе ги побара.

Извор: Закон за национално разузнавање, 25520 од 2001, Член 32.

Разликите во улогата ги објаснуваат разликите во степенот на пристапност до оперативните детали за надзорните органи во различни уставни системи. Во некои држави, како САД на пример, извршната власт ја има одговорноста постојано да го известува надзорниот орган.

Табела 44:

Должност за целосно и навремено известување на Конгресните комисии за активностите на разузнавањето (САД)

1. Претседателот треба да обезбеди разузнавачките комисии навремено и целосно да се информирани за разузнавачките активности на САД, вклучувајќи ги и позначајните планирани активности како што е наложено со овие потточки (...).

(б) Извештаи што се однесуваат на незаконски разузнавачки активности. Претседателот треба да обезбеди дека каква било незаконска разузнавачка активност итно ќе се пријави во разузнавачките комисии, како и какви било корективни активности што биле преземени или се планираат во врска со таквите незаконски активности.

Извор: Законик на САД, Наслов 50, Член 413 (а)

Одредбите за конгресен надзор во САД исто така налагаат претседателот постојано да ги известува конгресните разузнавачки комисии за тајните активности (види Глава 11). Табелата подолу е илустрација за должностите на извршната власт по ова прашање.

Табела 45:

Известување на Конгресните разузнавачки комисии на САД за тајните активности

„(...) (б) Извештаи до разузнавачките комисии; изнесување информации Доследно на должноста за заштита од неовластено објавување на доверливи информации што се поврзани со чувствителни разузнавачки извори и методи или други исклучително чувствителни прашања, директорот на Централното разузнавање и директорите на сите министерства, служби и оддели во владата на САД вклучени во тајна активност:

1. треба целосно и навремено да ги известуваат разузнавачките комисии за сите тајни активности кои се одговорност на или се ангажирани од или се спроведуваат за или во име на кое било министерство, служба или оддел од Владата на САД, вклучувајќи ги и неуспешните активности; и
2. треба на разузнавачките комисии да им достават секакви информации или материјали што се однесуваат на тајни активности кои ги поседуваат, се под надзор или под контрола на кое било министерство, служба или оддел на Владата на САД и кои биле побарани од страна на разузнавачките комисии за да ги извршат своите должности.

(в) Тајминг на извештаите; пристап до наодите

1. Претседателот треба да обезбеди дека сите наоди одобрени согласно подточката (а) од овој дел ќе бидат доставени до разузнавачките комисии во најкус можен рок по одобрувањето и пред да почне тајната активност одобрена со наодите, освен ако не е поинаку утврдено во став 2 и став 3.

Извор: Законикот на САД, Наслов 50, Член 413 б.

Системите се разликуваат по начинот на кој работат со извештаите за чувствителните материјали. Во САД одговорноста да се биде информиран не лежи само кај надзорниот орган, туку и кај извршната власт. Во Австралија, од друга страна, Парламентарната комисија не смее да бара објавување на оперативно чувствителни информации;¹⁸ Комисијата не смее да бара документи од шефовите на агенциите, вработените или главниот инспектор, а министрите можат да стават вето на доставувањето докази.¹⁹ Моќта да се става вето од овој вид ја враќа расправата околу пристапот до информации во политичката арена. Важно е овластувањата за прибирање информации да се соодветни на мандатот на парламентарниот надзорен орган.

Во некои држави постојат одредби надзорниот орган исто така да има право да прибира информации и документи од експерти од двете служби, како и од граѓанското општество, на пример, работни групи или универзитети. Ваквата одредба гарантира дека парламентот ќе добива алтернативни ставови, како дополние на ставот на владата. Овие одредби ќе имаат поголема сила доколку надзорниот орган може да повикува сведоци и да прима сведочења под заклетва.

Табела 46:

Консултирање надворешни експерти (Луксембург)

Кога (парламентарната) контрола се однесува на област што бара посебни познавања, (Парламентарната контролна) комисија може да одлучи, со двотретинско мнозинство и по консултација со директорот на разузнавачката агенција, да побара стручна помош.

Извор: Чл. 14 (4), Закон за организацијата на државната разузнавачка служба, Службен весник на Големото војводство Луксембург, 2004, А-бр. 113 (неофицијален превод)

Меѓутоа, бидејќи честопати информациите и документите се поврзани со чувствителни прашања (за поединци) и/или со националната безбедност, надзорните органи во многу држави прават напори да ги заштитат информациите од неовластено објавување. Постојат јасни забрани кои го регулираат неовластеното објавување од страна на членовите на парламентарниот надзорен орган или лицата со кои соработуваат. Неовластеното објавување на информации не само што може да им наштети на интересите од националната безбедност, туку може и да ја намали довербата која е неопходна за да постои ефикасна соработка меѓу надзорниот орган и службите. Ова делумно е во делокругот на законодавството (погледни во САД²⁰ и Норвешка²¹), а делумно спаѓа во доменот на соодветно однесување на членовите на надзорниот орган кои треба со грижа и внимателност да работат со доверливи информации.

Најдобра практика

- ✓ Надзорниот орган треба да има законски овластувања да иницира истраги;
- ✓ Членовите на надзорните органи треба да имаат неограничен пристап до сите информации што се неопходни за да ги извршуваат своите задачи;
- ✓ Надзорниот орган треба да има овластување да повикува сведоци и да ги сослушува под заклетва;
- ✓ Онаму каде што надлежноста на надзорниот орган тоа го бара, извршните органи имаат обвешка навремено да го информираат надзорниот орган;
- ✓ Надзорниот орган треба да преземе соодветни мерки и чекори за да ги заштити информациите од неовластено објавување;
- ✓ Споровите околу пристапот до информации меѓу службите и надзорниот орган треба да ги решава парламентот.

Глава 19

Доставување извештај до парламентот

Доставувањето извештај од парламентарните комисии е главната постапка со која се гради довербата на јавноста во парламентарниот надзор. Во некои држави комисијата може да поднесе извештај пред целиот парламент, пред група пратеници кои претставуваат повеќе политички партии или пред претседателството без извештајот да биде објавен. Во други држави постои традицијата според која сите извештаи до парламентот се јавни документи.

За да се заштити безбедноста, неизбежно е да постои граница во поглед на тоа што може или што би требало да се објави во јавноста. Во овој случај, комисијата самата треба да биде одговорна за ваквите одлуки, инаку надзорниот систем ќе нема кредибилитет и ќе може да се злоупотребува за да се прикрие неефикасноста или лошото работење.

Парламентарната надзорна комисија би требало законски да е обврзана да доставува извештаи најмалку еднаш годишно (види Табела 47). Главната одговорност за времето и обликот во кој ќе се објави извештајот и секоја друга одлука да се објават докази останува на самата парламентарна комисија. Најдобро би било ако парламентарниот надзорен орган директно доставува извештај до парламентот, отколку тоа да го прави преку владата бидејќи ова ја зајакнува парламентарна „сопственост“ на комисијата. Добра практика е до владата да се поднесе претходно известување за конечниот извештај за да може таа да одговори на објавувањето. Онаму каде што доставувањето извештај се одвива преку владата, треба јасно да биде дефинирана правната должност на владините министри да го изнесат извештајот во целост пред парламентот во одреден временски рок.

Табела 47:

Информирање на законодавната и извршната власт за активностите и препораките на Комисијата (Јужноафриканска Република)

1. Комисијата треба, во рок од пет месеци откако била избрана, а потоа и во рок од два месеци по 31 март секоја година, до парламентот да поднесе извештај за работењето на Комисијата во претходната година, заедно со соодветни заклучоци и препораки, и да им предаде копија од извештајот на претседателот и министерите одговорни за службите.
2. Комисијата може на барање на парламентот, претседателот или министерите одговорни за службите, или во било кој момент кога Комисијата смета дека е потребно, да поднесе до парламентот, претседателот или министерите посебен извештај што се однесува на кое било прашање за извршувањето на своите функции; исто така треба да предаде копија од тој извештај до

парламентот или до претседателот и ресорниот министер.
Извор: Законот за контрола на разузнавачките служби 1994 (2002)

Стравувањата од евентуално објавување на чувствителни информации може да се регулира така што ќе се воведат законска обврска комисијата да се консултира со агенциите во врска со материјалите кои биле добиени од нив и кои се дел од извештаите или доказите (што е добра практика во секој случај) или така што ќе постои забрана да се објавува една ограничена категорија информации (на пример, идентитетот на оперативците на разузнавањето), но владата или агенциите не треба да имаат право на вето.

Табела 48:

Ограничувања во известувањето на Парламентот (Австралија)

Комисијата во извештајот до Парламентот не смее да го објави следното:

- a. идентитетот на лицето кое е или било припадник на ASIO или ASIS, или било агент на ASIO, ASIS или DSD; или
- b. каква било информација од која би можел да се дознае идентитетот на лицето; или
- v. оперативно чувствителни информации или информации што би можеле да предизвикаат загрозување на:
 - (i) националната безбедност на Австралија или остварувањето на надворешните односи на државата; или
 - (ii) извршувањето на функциите на агенцијата.

Извор: Закон за разузнавачките служби, 2001, Програма 1, Дел 1, Клаузула 7,1

Немањето владино вето врз објавувањето информации е подобра практика. Во државите каде што постои правото на вето, владата или агенциите би требало да бидат обврзани со закон генерално да објаснат што е исфрлено од објавениот извештај и која била причината за тоа. Ова овозможува политичкиот надзор над тие одлуки да се спроведува преку вообичаената парламентарна постапка.

Најдобра практика

- ✓ Првенствената одговорност за времето на објавувањето и содржината на извештајот на парламентарната комисија и евентуалната одлука да се објават докази ја има самата комисија;
- ✓ Комисијата треба да му поднесе извештај на парламентот барем еднаш годишно, или онолку често колку што смета дека е потребно;
- ✓ Парламентарниот надзорен орган треба да го има последниот збор околу тоа дали од безбедносни причини е потребно да се из земе некаков материјал од јавниот извештај;
- ✓ Владата и агенциите треба први да го разгледаат нацрт-извештајот за да може да дадат предлози за евентуално бришење на информации од безбедносни причини.

Глава 20

Контрола на буџетот

Контролата на буџетот е во средиштето на парламентарната контрола. Повеќето држави развиваат или се во процес на развивање на систематски пристап кон проценката и одобрувањето на предлозите за буџетот. Во секоја држава парламентот има различна улога во изготвувањето на буџетот и на сметководствените процедури во безбедносните и разузнавачките служби, на пример, во поглед на обемот на контролата на буџетот, во овластувањето да ги менува буџетите, овластувањето да одобрува дополнителни буџетски барања, пристапноста до доверливите информации (види Глава 18) и поставувањето на независни финансиски ревизори (види Глава 23). Колку се поголеми овластувањата на парламентот во овие области, толку тој ќе биде поуспешен во дебатите со владата. Во поглед на финансиските ингеренции, постојат три типа парламенти, почнувајќи од највлијателниот:

- *Парламенти кои го донесуваат буџетот:* парламентот има капацитет да го менува или да го отфрли предлог-буџетот за безбедносните и разузнавачките служби, и исто така има капацитет да изготви сопствен алтернативен предлог-буџет;
- *Парламенти кои влијаат врз буџетот:* парламентот може да го измени или отфрли буџетот, но ја нема способноста да изложи сопствен предлог;
- *Парламенти со мало или никакво влијание врз изготвувањето на буџетот:* парламентот нема капацитет да го менува ниту да го отфрли буџетот, ниту пак може да даде сопствен предлог. Во најдобар случај, овој парламент има ограничена улога да се согласи со буџетот каков што го предложила владата.²²

Во секој случај, парламентот треба во најмала рака да има некакво влијание по прашањата врзани со буџетот, бидејќи безбедносните и разузнавачките служби се финансираат со пари од даночните обврзници. Од оваа гледна точка, парламентите во светот имаат право на влијание во изготвувањето на буџетот и сметководствените постапки во безбедносните и разузнавачките служби.

На финансиските ингеренции на парламентот треба да се гледа во двоен контекст - во оној на севкупната буџетска постапка, како и во мандатот на парламентарниот орган одговорен за надзор на овие специфични активности на владата.

Буџетската постапка

Парламентот може да внимава на прашањата поврзани со безбедносните и разузнавачките служби во сите фази на буџетскиот циклус за кој повеќето

држави имаат усвоено систем за планирање, програмирање и реализација на буџетот.²³

Подготовка на буџетот: генерално, во оваа фаза извршната власт треба да предложи распоредување на пари за повеќе намени, а парламентот и пратениците можат да се вклучат во постапката преку различни формални и неформални механизми.

Одобрување на буџетот: во оваа фаза парламентот би требало да може да ги проучи и утврди јавните интереси и соодветноста на распоредувањето на парите, а во одредени контексти може со посебни упатства да го надополнува распоредувањето на средствата поврзано со безбедноста. Како пример на посебни упатства може да се земе случајот со американскиот Конгрес, каде што Конгресот го одредува највисокиот износ на средства (вклучувајќи го и буџетот од истражувањата и развојот до операциите) и го утврдува максималниот број службени лица што можат да бидат ангажирани во службите во наредната фискална година.²⁴

Извршување или трошење: во оваа фаза, парламентот ги контролира и надгледува владините трошоци и треба да се стреми кон зголемување на транспарентноста и отчетноста (види подолу). Во случај на дополнителни буџетски барања парламентот ги надгледува и внимателно ги прегледува барањата за да спречи пречекорување на трошоците. Во некои држави, на пример во САД, соодветните разузнавачки надзорни комисии на Конгресот и релевантните поткомисии на Комисијата за финансии мора да бидат информирани, доколку некои елементи во разузнавачката заедница прераспределуваат средства од една сметка на друга.²⁵

Ревизија или контрола: во оваа фаза, парламентот утврдува дали имало злоупотреба на парите што ги распределила владата. Освен ова, парламентот периодично врши преглед на целиот буџет и процесот на ревизија, за да обезбеди отчетност, ефикасност и точност. Улогата на ревизорските бироа ќе се разгледува во Глава 23.

Контрола на буџетот и мандатот на парламентарниот надзорен орган

Контролата на буџетот мора да се разбере и во контекст на мандатот на парламентарниот надзорен орган за разузнавањето. Во некои држави, овој орган има финансиски ингеренции како застапник на гласот на народот. Во други држави, на пример во Норвешка, парламентот решил да не дава финансиски ингеренции на (независната експертска) надзорна комисија, туку на пленарната или парламентарната буџетска комисија. Ова се практикува зашто контролата на буџетот би ја направило надзорната комисија исто така одговорна за владината политика. Поради тоа во Норвешка парламентарната надзорна комисија за разузнавање се фокусира само на тоа дали службите се придржуваат кон законите и ги почитуваат човековите права, а надзорот на буџетот го остава на другите органи на парламентот. На овој начин разузнавачката комисија може да остане независна во надзорот на службите.

Во други парламенти, пак, како во Аргентина, Холандија, Германија или САД, парламентарната надзорна комисија има финансиски ингеренции овозможувајќи му на парламентот поголема прегледност во тоа како службите ги трошат парите. Да бидеме поконкретни, во САД, исто како и во Германија, финансиските ингеренции често се поделени меѓу комисијата за буџет и разузнавачката надзорна комисија. Првата комисија се фокусира на трошењето на буџетските средства; втората комисија се фокусира на аспектите од политиката на работењето на службите и одобрените средства.

Табелата 49 е илустрација на оваа практика во Германија.

Табела 49:
Финансиска ревизија на Германската парламентарна комисија за контрола

Член 2е

1. Претседателот, неговиот заменик и еден овластен член можат да присуствуваат, во својство на советници, на состаноците на Тајната комисија (*Vertrauensgremium*, чии членови исто така се дел од Буџетската анкетна комисија во Бундестагот), која дејствува согласно Член 10а од Законот на федералниот буџет (*Bundeshaushaltsordnung*). Претседателот на Тајната комисија, неговиот заменик и овластениот член можат подеднакво да присуствуваат на состаноците на Парламентарната комисија за контрола во својство на советници.

2. Примероци од нацрт-планот за годишните економски планови на службите треба да бидат доставени до Парламентарната комисија за контрола за дополнително разгледување. Федералната влада треба да ја информира Комисијата во врска со имплементацијата на економските планови во текот на буџетската година. Во дискусиите за економските планови на службите и нивната имплементација, членовите на едната комисија може да присуствуваат на состаноците на другата комисија во својство на советници.

Извор: Закон за регулирање на парламентарната контрола на разузнавачките активности, Германија, април 1978 година (изменет во 1992 и 1999 година)

Во согласност со Член 2(е) став 2 од Законот за Германската парламентарна комисија за контрола (PKGr), годишниот предлог-буџет на службите се доставува до Комисијата за консултација. Но консултацијата не значи дека Комисијата врши детално разгледување на предлог-буџетот на начинот на кој тоа го прави буџетската комисија. Комисијата целосните активности на разузнавачките служби ги подложува на политичка анализа врз основа на буџетите и исцрпните податоци што тие ги содржат - што се однесуваат на структурата, вработените, проектите и активностите на службите. По консултациите, се доставува проценка до Тајниот форум на Буџетската анкетна комисија на Бундестагот, кој е одговорен да врши ревизија на предлог-буџетите. Федералната влада исто така ја информира Комисијата за реализацијата на буџетите во тековната буџетска година.²⁶

Транспарентност и отчетност

Отчетноста и транспарентноста се важни услови за ефикасно реализирање на буџетот. Најдобар начин да се оствари отчетност е преку транспарентен процес на креирање на буџетот. Соодветна транспарентност и отчетност може да се добијат од следниве принципи на ефикасно реализирање на буџетот:²⁷

Претходно овластување - Парламентот би требало да ја овласти извршната власт да раководи со трошоците.

Единственост - Сите расходи и приходи треба да бидат презентирани пред парламентот во еден буџетски документ.

Редовност - Извршната власт треба да ја почитува регуларната временска рамка во која треба да го изложи буџетот секоја година пред парламентот (наместо да то прави тоа, да речеме на пет години). Редовноста исто така значи потреба да се конкретизира временската рамка во која ќе се трошат распределените средства.

Прецизност - Бројот и описот на секоја буџетска ставка треба да даде јасен преглед за владините расходи. Поради тоа описите на буџетските ставки не треба да се нејасни, а финансиските средства врзани со одредена буџетска ставка не смеат да бидат превисоки. Ако на парламентот му се доставува само вкупниот износ од годишниот буџет за безбедносните и разузнавачките служби, тоа би значело непочитување на принципот на прецизност.

Легалност - Сите расходи и активности треба да се во согласност со законот. Во овој контекст, на службите не им е дозволено да прибираат финансиски средства надвор од државниот буџет (на пример, од комерцијално работење).

Пристапност - Од извршната власт се очекува да го запознае парламентот со планот на предвидени расходи кој е разбирлив за широката и разнообразна публика која е обично присутна на седниците на парламентот.

Сеопфатност - Државниот буџет што се однесува на различни аспекти од безбедносниот сектор треба да биде сеопфатен и целосен. Ниту еден расход не смее да биде неоправдан. Во овој контекст, постоењето на таканаречени „црни“ програми или тајни буџети - кои се достапни за членовите на парламентарната надзорна комисија за разузнавање - би го прекршиле овој принцип. Пратениците од разузнавачката надзорна комисија и буџетската комисија треба да имаат пристап до сите доверливи информации, Член 14, став 4.9 од Законот на Унгарија покажува како може да се легализира сеопфатноста на контролата на буџетот.

Табела 50:
Сеопфатна контрола на буџетот што ја врши парламентот (Унгарија)

„Додека ја врши парламентарната контрола, комисијата (...) треба да даде свое мислење за деталниот предлог-буџет за националните безбедносни служби, за буџетските ставки на другите организации кои се овластени да прибираат разузнавачки податоци поврзани со таквите активности, и нацртот на деталниот извештај за спроведувањето на Законот за буџетот во тековната година, и треба во текот на дебатата за законите да му предложи на парламентот да го усвои односниот закон (...)

Извор: Член 14, 4г од Законот за националната безбедносна служба во Унгарија од 1995 г.

Доследност - Треба да се утврдат јасни врски меѓу политиката, работењето, плановите, приходите во буџетот и расходите од работењето.

Ефикасност - Образложувањето на буџетот треба јасно да ги изнесе целите на буџетот во поглед на а) приходите; б) работењето или целите кои треба да се постигнат, и в) мерливите резултати за плановите. Флексибилниот буџет треба да дозволи измени во било кој од трите параметри.

Овие принципи може фактички да се сметаат за квалитативни критериуми за правилна современа реализација на буџетот. Тие имплицираат дека нормалните принципи на добро управување (види го воведот) кои ги регулираат другите активности на владата, треба да бидат применливи и во безбедносните и разузнавачките служби. Исклучоците во смисла на тајност, на пример, треба да се законски ограничени.

Доколку пратениците не се соодветно информирани за безбедносниот сектор, тие не можат да поставуваат прашања што се однесуваат на буџетот на службите. Како и во другите сектори на државата, може да се воведат заштитни мерки за да се избегне несоодветно објавување доверливи информации. Овој проблем беше разгледан во Глава 18 за пристапот на пратениците до доверливите информации. Што се однесува до пристапот на јавноста до податоци од буџетот, во некои држави вкупните износи од буџетот на безбедносните и разузнавачките служби се достапни на јавноста. Таков е случајот со Обединетото Кралство.²⁸

Најдобра практика

- ✓ Надзорниот орган треба да има пристап до сите релевантни документи за буџетот, под услов да постои заштита од протекување на строго доверливи информации;
- ✓ Надзорот на буџетот на безбедносните и разузнавачките агенции треба да се води од истите принципи на добро управување кои ги регулираат другите активности на владата. Исклучоците треба да се регулираат со закон. Од оваа гледна точка, надзорот на буџетот треба да го делат финансиската комисија и разузнавачката надзорна комисија;
- ✓ Мокните парламенти треба да имаат право да го одобруваат буџетот;

- ✓ Разузнавачките агенции треба да користат само финансиски средства кои биле експлицитно одобрени од законодавната власт за таа намена;
- ✓ На разузнавачките агенции не треба да им се дозволи да префрлуваат средства надвор од агенцијата без овластување од законодавната власт.

Фусноти за Дел IV - Улогата на парламентот

1. Наведениот текст се заснова на Ли, И., „Три децении надзор“, во Борн, Х., Џонсон, Л.К., Ли, И., *Кој ги надгледува шпионите? Воведување отчетност во разузнавачката служба* (Далс, ВА: Потомак брукс, Инк., 2005)
 2. Некои држави го институционализираа и легализираа парламентарниот надзор пред средината на 1970-тите години, како САД, Германија, и Холандија.
 3. Закон за организирање на Австралиското безбедносно разузнавање од 1979 година и Законот за Канадската безбедносна разузнавачка служба од 1984 година. Лустгартен, Л, Ли, И., *Надвор од студот: Национална безбедност и парламентарна демократија* (Оксфорд: Кларендон прес, 1994).
 4. За други компаративни прегледи погледни ги: Бродер, Џ-П., Гил, П., Толборг, Д., *Демократија, закон и безбедност: Внатрешни безбедносни служби во современа Европа* (Алдершот: Ешгејт, 2003); Собранието на Западна ЕУ, *Парламентарен надзор над разузнавачките служби во државите на ЗЕУ - актуелни ситуации и изгледи за реформи* (Документ А/1801, 4 декември 2002); http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1801.html
 5. Совет на Европа, *Парламентарно собрание, Препораки 1402/1999*; Собрание на Западна Европска Унија, *Резолуција 113*, усвоена на 4 декември 2002 (9-та седница).
 6. Закон за разузнавачките служби 2001 Бр. 152, 2001, Членови 28 и 29 (Комисија за ASIO, ASIS и DSD). Обрни внимание на Член 30.
 3. Функциите на Комисијата не вклучуваат:
 - (а) преглед на приоритетите за собирање разузнавачки информации на ASIO, ASIS или DSD; или
 - (б) преглед на изворите на информации, друга оперативна помош или оперативни методи достапни на ASIO, ASIS или DSD; или
 - (в) преглед на посебните операции кои ги спровеле, ги спроведуваат или треба да ги проведат ASIO, ASIS или DSD; или
 - (г) преглед на информациите што ги доставила странска влада или агенција на странска влада кога таа влада не дозволува објавување на информациите; или
 - (д) преглед на некои аспекти од активностите на ASIO, ASIS или DSD што не се одразува врз државјанин на Австралија; или
 - (ѳ) преглед на прописите од Член 15 од овој закон; или
 - (е) спроведување истраги по индивидуални жалби за активностите на ASIO, ASIS или DSD.
- Закон за разузнавачките служби 1994, член 10 (Обединето Кралство) што на Комисијата за разузнавање и безбедност и дава овластување да поведе истрага за политиката на работењето, администрацијата и финансиите на Безбедносната служба (МИ5), Тајната разузнавачка служба (МИ6) и GCHQ.

7. Германскиот Бундестаг, Секретаријатот на Парламентарната контролна комисија, *Парламентарна контрола на разузнавачките служби во Германија*. (Берлин: Бундеспресеамт, 2001)
8. До 2004 година немаше надзорна комисија во Канадскиот парламент иако Безбедносната разузнавачка контролна комисија (статутарен орган составен од надворешни советници) беше основан според Законот за Канадската безбедносна разузнавачка служба од 1984. Наскоро ќе се основа Парламентарна надзорна комисија: погледни Фарсон, С., „Повторно навраќање на деликатната рамноотежа: Парламентарна демократија, разузнавање и војна против тероризмот во Канада“, во: Борн, Х. ет ал, *Кој ги надгледува*.
9. Закон за разузнавачки служби од 1994, Член 10.
10. Закон за разузнавачки служби од 2001, Член 14. Премиерот треба да се консултира со лидерите на сите парламентарни партии пред да ги предложи кандидатите: Член 14 (2).
11. Закон за парламентарна контрола на дејностите на Федералните разузнавачки дејности (PKGrG) (изменети верзии од 1978; 1992, 1999 и 2001 година). PKGrG предвидува дека на почетокот на секој законодавен период германскиот Бундестаг треба да ги избере членовите на PKGr од своите редови (§4 став 1 PKGrG), и дека бројот на членови на PKGr, неговиот состав и работни активности треба да бидат утврдени со резолуција за основањето (§4 став 2).
Состав: Амандманот на Законот за регулирање на парламентарната комисија (1995) го зголеми бројот на членови на девет. За да бидат избрани, секој член на ПКГр треба да добие поддршка од мнозинството членови на Бундестагот (§4 став. 3 PKGrG).
12. Стручни упатства за Надзор на разузнавачките, надзорните и безбедносните служби (EOS), 1995, Член 1.
„Комисијата треба да брои седум члена вклучувајќи го претседателот и потпретседателот, сите избрани од Стортингот, по препорака на президиумот на Стортингот, за период од максимум пет години. Треба да се преземаат чекори за да се избегне замената на повеќе од четири члена во исто време.
13. На пример, погледни го Законот за разузнавачките служби од 2001, Член 16 (Австралија).
14. Закон за разузнавачките служби од 2001, Член 14 (5) (Австралија);
15. На пример погледни го Законот за разузнавачките служби од 2001, Член 14 (6) (Австралија).
16. На пример, погледни го Законот за разузнавачките служби од 2001, Член 15(1) (Австралија);
17. За примери за овластувањето да се прибираат документи погледни го Законот за разузнавачките служби од 2001, Член 30.2; (4) (Австралија)
18. Закон за разузнавачките служби од 2001, Член 30 (Австралија); ниту смее да бара да се разоткријат „информации што може да ја загорзат националната безбедност на Австралија или одвивањето на надворешните односи на Австралија“.
Под Член 29 од истиот закон: „оперативно чувствителни информации“ значи информации:
(а) за изворите на информациите, и друга оперативна помош или оперативни методи достапни на ASIO, ASIS или DSD; или
(б) за посебните операции кои ги спровеле, ги спроведуваат или треба да ги спроведат ASIO, ASIS или DSD; или
(в) што ги доставила странска влада или некоја агенција на странска влада кога таа влада не дозволува разоткривање на информациите.
„одговорен министер“ е министерот одговорен за агенција засегната од одреденото прашање.
19. Закон за Разузнавачките служби од 2001 година, Член 32 (Австралија). Овие докази не можат да бидат изнесени пред суд, туку мора да бидат изложени пред

-
- парламентот. Иако ова ги ограничува овластувањата на надзорниот орган, тоа исто така го сместува одбивањето информации цврсто во политичката арена, каде што тоа може да се оправда или да биде побиено.
20. Закон на САД, член 413. Одредби на генералниот конгресен надзор(д).
 21. Законот што се однесува на Контрола на разузнавачките, надзорни и безбедносни служби, 1995, Член 9, (Норвешка) што налага Комиисјата и нејзиниот секретаријат да работат во тајност и да се повинуваат на одредбите за работење со документите.
 22. Адаптирано од Нортон, П. *Дали е парламентот важен?*, (Њујорк: Харвестер Витшиф, 1993 година)
 23. Борн, Х., Флури, Ф., Џонсон, А. (издавачи.) *Парламентарен надзор на безбедносниот сектор: Принципи, механизми и практики* (Прирачник Бр. 5 за парламентарци), (Женева: IPU-DCAF), стр. 130.
 24. Закон за разузнавачко овластување за фискалната година 2004, Член 102.
 25. Погледни ги Членовите 414 и 415 од Законот на САД.
 26. Германскиот Бундестаг, Секретаријат на парламентарната контролна надзорна комисија (PKGr), *Парламентарна контрола на разузнавачките служби во Германија, јули 2001 година*.
 27. Борн, Х. ет ал., *Парламентарен надзор*, страни 131-132.
 28. Закон за апропријација од 2004, глава 9, Преглед 2, дел 48 „Безбедносни и разузнавачки агенции, достапен на:
<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2004/40009-az.htm#sch2pt48>

Дел V

Улогата на надворешните органи за контрола

Одлучување по жалби на граѓаните

На безбедносните и разузнавачките агенции често им се доделуваат посебни овластувања, како дозволи за вршење на надзорни или безбедносни дејствија кои ако се применат погрешно носат ризик од нанесување неправда на поединци. Поради ова е важно да постои можноста за надомест на штета за луѓето кои се сомневаат дека биле жртва на неправда, на пример оние на кои им се случил упад во приватниот живот или им била загрозувана кариерата. Во една безбедносна или разузнавачка агенција, како и кај секој поголем орган, жалбите може да ги истакнат административните грешки и од нив може да се учи, така што на тој начин ќе се подобри работењето. Меѓутоа, токму поради тајната природа на постапките на работењето, тешкотиите во прибирањето докази и законската потреба овие агенции да ги заштитат чувствителните информации од објавување, барањето отштета по пат на јавни распити во обичните судови ретко кога е ефикасно или соодветно. Исто така треба да се осигура дека кој било систем за обештетување не може да биде искористен од легитимните цели на безбедносната и разузнавачка агенција за да дозволат повеќе за работењето на агенцијата. Постигнувањето рамнотежа во системот за жалби меѓу независноста, робусноста и праведноста, од една страна, и чувствителноста на потребите на безбедноста од друга страна е проблематично, но не е невозможно.

Основната разлика во овие различни системи е помеѓу:

- Несудските постапки (омбудсмани или парламентарна комисија);
- Судските постапки (судови и трибунали).

Несудско разгледување на жалбите

Различни системи за надзор ги разгледуваат жалбите на различни начини. Независно службено лице како омбудсманот може да има овластување да поведе истрага и да поднесе извештај по жалба покрената против некоја агенција (ваков е случајот со Холандија, види Табела 51). Во некои држави независниот Главен инспектор за безбедност и разузнавање на сличен начин работи со жалбите против службата како дел од генералниот надзор над бирото (Глава 21). Ваков е случајот во Нов Зеланд и Јужна Африка. Освен ова, посебни бироа кои се основани според законите за слобода на информирањето и заштита на податоците може да имаат улога во иследувањето на жалбите против агенциите.

Системите од типот на омбудсманот се потпираат на независна официјална истрага во име на подносителот на жалбата. Тие повеќе работат со административни, отколку со законодавни грешки. Тие ставаат помал нагласок на учеството на самиот жалител во постапката и на транспарентноста. Обично

постапката ја завршуваат со извештај, и (ако жалбата биде усвоена) со препорака за поправање на работите и за идните постапки, а не со донесување пресуда и формални решенија.

Табела 51:

Разгледување на жалби: холандскиот Народен правобранител

Член 83

Секој поединец има право да поднесе жалба кај Народниот правобранител поради дејствијата или наводните дејствија на релевантните министри, шефови на служби, координаторот и лицата кои работат во службите и за координаторот, во однос на некое физичко или правно лице при спроведувањето на овој закон или Законот за безбедносни истраги.

Извор: Закон за разузнавачките и безбедносни служби од 2002 г., Холандија, Член 83.

Поплаките и жалбите на граѓаните може да ги разгледува и парламентарната разузнавачка надзорна комисија, како што е случајот, на пр. со Германија и Норвешка (види Табела 52).

Табела 52:

Разгледување жалби: Разузнавачката надзорна комисија во Холандскиот парламент

„При приемот на жалби, Комисијата треба во администрацијата да поведе истраги кои се соодветни на жалбата. Комисијата треба да одлучи дали жалбата нуди доволно основи за поведување понатамошни постапки пред да го даде своето мислење.

Мислењата до жалителите треба да бидат што е можно попотполни без да откријат доверливи информации. Мислењата што доаѓаат како одговор на жалбите против безбедносната служба и што се однесуваат на дејности поврзани со следење, треба да наведат само дали жалбата содржела оправдана причина за критика. Ако Комисијата заклучи дека на жалителот треба да му се даде подетално објаснување, ќе треба ова да му го предложи на ресорното министерство.

Ако жалбата содржи оправдана причина за критика или други коментари, на шефот на службата или ресорното министерство треба да им се достави мислење со образложение. Мислењата што се однесуваат на жалителите треба исто така секогаш да му се достават на шефот на службата против која е покрената жалбата“.

Извор: Стручно упатство за контрола на разузнавачките, надзорни и безбедносни служби (EOS), Член 8, што се во согласност со Член 1 од Законот за контрола на разузнавачките, надзорни и безбедносни служби од 1995 година, Норвешка

Иако разгледувањето на жалбите е одделен процес од парламентарниот надзор, меѓу нив постои поврзаност. Од парламентарците честопати се бара да

ги изложат поплаките на граѓаните упатени кон државните министерства. За парламентарниот надзорен орган би било добро ако ги разгледува жалбите против безбедносните и разузнавачките агенции бидејќи на тој начин ќе има увид во потенцијалните грешки - во политиката на работењето, законитоста и ефикасноста. Од друга страна, пак, ако надзорниот орган премногу е блиску врзан со агенциите што ги надгледува, или ако работи во тајност, тогаш може да се појават недостатоци при работењето со жалби. Жалителот би можел да чувствува дека жалбената постапка не е доволно независна. Во случаи кога еден ист орган разгледува жалби и врши надзор, најдобро би било ако постојат сосема различни законски постапки за нивните различни улоги. Во глобала, се преферира двете функции им се доделуваат на два одделни органи, но да се воведат постапки преку кои надзорниот орган ќе биде запознаен со пошироките импликации на поединечните жалби.

Во некои држави, покрај граѓаните, дозволено е и членовите на службите да покренуваат пред омбудсманот или парламентарниот надзорен орган прашања поврзани со самите служби. Така на пример, во Германија службените лица имаат право да ги покренат овие прашања пред Парламентарната контролна комисија „но не кога дејствуваат во сопствен интерес или во интерес на други припадници од овие служби, доколку шефот на службата веќе не ги разгледал односните прашања. Вработените не треба да бидат предупредувани или казнувани ако го сторат тоа“.¹

Судско разгледување на жалбите

Како друга можност може да се земе формирањето на стручен трибунал кој ќе работи со жалби кои се поднесени против одредена агенција или во врска со примената на посебни овластувања, како што е случајот со Обединетото Кралство. Постои и алтернативата жалбите да ги разгледува стручен надзорен орган, како што е случајот со Канада (види Табела 53).

Табела 53:

Разгледување жалби: Канадската безбедносно-разузнавачка контролна комисија

Според Законот за Канадската безбедносно-разузнавачка служба од 1984 година Канадската безбедносно-разузнавачка комисија (SIRC), статутарниот надзорен орган што го сочинуваат надворешни советници, исто така е одговорна да поведе истрага по жалбите што ги покреваат поединци „што се однесуваат на која било активност или работа што ги спровела Службата“ (Член 41) како и за жалбите кои се поднесуваат поради недавањето на одобрение за работа по извршена безбедносна проверка. (Член 42). Жалителите согласно со овие одредби, треба прво проблемот да го пријават кај ресорното министерство и треба да поднесат писмена жалба до SIRC. Истрагите се спроведуваат во тајност, иако жалителот има можност на свое образложение (Член 46) и да има свој правен застапник. Ниту жалителот ниту Службата немаат право на увид во документите на другиот. SIRC има овластувања да повика сведоци и да ги сослушува под заклетва (Член 50). Што се однесува до изнесувањето на мислење, Контролната комисија треба:

- (а) по завршувањето на истрагата во врска со жалба според Членот 41, на министерот и директорот да им поднесе извештај со заклучоците од истрагата и со препораки што Комисијата ги смета за соодветни; и
- (б) во исто време додека се доставува извештајот или потоа, согласно со став (а), да поднесе извештај со заклучоците од истрагата до жалителот и може, ако смета дека е соодветно, на жалителот да му даде препораки, како што е наведено во тој став.

Извор: Законот за Безбедносно-разузнавачката служба на Канада, 1984.

Судската постапка не мора секогаш да подразбира судски распит. Трибуналот има извесни предности пред обичниот суд кога се работи за жалби што се однесуваат на безбедноста и разузнавањето: трибуналот може да развие посебна експертиза во полето на безбедноста и разузнавањето, по потреба судиите и адвокатите може да бидат подложни на безбедносна проверка и може да се воведат специфични постапки за работењето со чувствителни информации. Во поглед на природата на предметот, трибуналите ретко кога може да спроведат целосно јавен судски претрес. Од друга страна, некои трибунали можат на жалителот да му овозможат судски претрес, но во тој случај жалителот најверојатно ќе се соочи со големи практични проблеми при докажувањето на случајот, при добивање пристап до релевантни докази или при побивање на верзијата на настаните што ја дала агенцијата. За да се надмине дел од овие проблеми, во Канада и Обединетото Кралство постојат посебни правни застапници кои се безбедносно подобни. Овие застапници имаат задача да ги обжалат аргументите поврзани со безбедноста, особено оние аспекти кои не биле изложени пред жалителот. Ова може да му помогне на трибуналот да изврши пообјективна проценка на доказите и аргументите.

ECHR и разгледувањето на жалби

За државите кои се потписнички на Европскиот суд за човекови права (ECHR), постојат аспекти во условите кај различните Конвенциски права според членовите 6, 8 и 13 кои треба да се разгледаат при осмислувањето на жалбените механизми. Членот 6 го дава правото на фер судење спроведено од независен и непристрасен трибунал за кривични постапки и ги утврдува граѓанските права и обврски на граѓанинот. Членот 6, на пример, се однесува на постапки каде што се работи со докази од информанти и државни службеници на тајни задачи во кривичен процес,² и се однесува на прописите што го ограничуваат третирањето и разоткривањето докази од јавен интерес, како во кривични така и во граѓански парници.³ Употребата на застапници кои се безбедносно подобни е препорачана од Европскиот суд за човекови права (ECHR) како начин да се исполнат условите за право на фер судење според Членот 6 од ECHR.⁴

Меѓутоа, дури и онаму каде што не важи Членот 6, може да биде потребна процедурална заштита во жалбените постапки поради Членовите 8 и 13. Овие членови наметнуваат извесна *ex post facto* контрола во случаи кога безбедносните мерки ја нарушуваат приватноста, како што се следењето и безбедносните проверки. Но не постои утврдена шема на Европската конвенција (на пример, лицето подложно на следење не мора секогаш да биде

известено по завршувањето на следењето).⁵ Членот 13 го признава правото на ефикасна правна заштита пред државната власт поради прекршување на правата од Конвенцијата. Не мора во секој случај да е инволвиран судот, а Европскиот суд за човекови права утврдил дека во случаи поврзани со безбедноста, адекватна би била комбинацијата на различни надзорни и жалбени механизми.⁶ Како што наведува работната група на Советот на Европа:

Врз основа на судската пракса на судот по Членовите 8 и 13 од Конвенцијата, може да се заклучи дека задоволувањето на условот за ефикасна правна заштита не зависи само од постоењето на пристап до судот, туку и од целиот арсенал на надзорни механизми и нивната ефикасност.⁷

Клучни критериуми за веродостоен жалбен систем се:

- да биде независен од безбедносната или разузнавачка агенција
- да ги има неопходните овластувања и пристап до информации што се во рацете на агенцијата за да може да решава по жалбата
- да биде способен да понуди ефикасен правен лек ако ја усвои жалбата, како и соодветно да ги објасни причините поради кои ја одбива жалбата.

Би било корисно да постои некаква помош за жалителите кои не се запознаени со правната постапка за да им се помогне да поднесат жалба. Тоа исто така на жалителот ќе му даде шанса да учествува во истрагата или постапката за тие да бидат праведни, без оглед дали ќе има формален распит. Истражната постапка може да има потреба да ги ограничи информациите или образложенијата кои ќе му бидат достапни на жалителот заради прашања од националната безбедност. Ова треба да се применува во најмал можен степен, и треба секогаш да биде одлука на лицето или органот што ја разгледува жалбата, а не на агенцијата која е под истрага, и исто така треба да биде компензирано со друга процедурална заштита (на пример, примената на специјален правен застапник за да го спори случајот на агенцијата).

Најдобра практика

- ✓ Службеното лице или трибуналот што ќе ја разгледува жалбата треба да бидат поединци кои ги исполнуваат уставните и правни услови за работа на ова ниво и треба да имаат правна заштита на работното место додека се на функција;
- ✓ Постапката треба да се одвива јавно, што е можно повеќе. Дури и тогаш кога постапката е затворена за јавноста, таа треба да биде што е можно повеќе отворена за подносителот на жалбата и неговите или нејзините правни застапници;
- ✓ Ако службеното лице или трибуналот утврди дека жалбите се неосновани и со вознемирувачки карактер или несериозни, треба да има овластување да ги отфрли, без поведување постапка.
- ✓ Ако од безбедносни причини е потребно да се ограничи присуството на подносителот на жалбата во процесот, оваа одлука би била во рацете на службеното лице или трибуналот кои ја вршат проценката, и треба да се обезбедат дополнителни заштитни мерки (како примената на специјален

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобра практика

- советник или т.н. "адвокат на гаволот") за да се обезбеди праведна и непристрасна постапка;
- ✓ Трибуналот или службеното лице треба да имаат овластување да издаваат законски обврзувачки наредби кои ќе ја исправат неправдата за жалителот кој има основа за случајот. Во нив може да спаѓа и одредување надомест и уништување на материјалот што го поседуваат безбедносните или разузнавачките агенции;
 - ✓ Доменот на контролата и основите за вршење контрола треба да бидат јасно утврдени со закон и треба да достигнуваат до суштината (а не само до процедуралните аспекти) на работењето на безбедносните или разузнавачки агенции

Глава 22

Надзор над агенциите во администрацијата од независни органи

Доколку безбедносните агенции добијат извесна уставна „изолација“ од политичките влијанија, за да се избегнат опасностите од политичка манипулација, како може владата да биде сигурна дека ги има сите релевантни информации и дека тајните агенции работат согласно нивната политика на работењето?

Од оваа причина некои држави воспоставија функции на главни инспектори, судски комесари или ревизори кои ги проверуваат активностите на безбедносниот сектор и кои имаат овластувања за пристап до информациите и до вработените.⁸

Оваа идеја прво се појавила во американската разузнавачка заедница, каде што сега има десетина главни инспектори. Сите се независни од агенциите. Сепак, постојат значителни разлики меѓу нив: некои од овие функции се утврдени со закон (на пример, Главните инспектори за Централната разузнавачка агенција (ЦИА) и за Министерството за одбрана), додека други се засноваат чисто врз административните договори што ги постигнува ресорниот министер (на пример, што се однесува до Агенцијата за одбрана и разузнавање и Управата за национално извидување). Без оглед на овие разлики, некои му доставуваат извештај на Конгресот, како и на извршната власт. Дел од овие функции имаат надлежности кои се однесуваат на ефикасноста, избегнувањето на злоупотреби и ревизија, како и контрола на придржувањето кон законитоста и политиката.

Главните инспектори од овој тип се во кругот на тајноста: нивна првенствена должност не е да дадат отчет пред јавноста, туку да ја зајакнат отчетноста пред извршната власт. Канадското законодавство има јасна илустрација за овој тип на функција.

За да ги исполни овие функции, канадскиот Главен инспектор има неограничен пристап до информациите што се во рацете на Службата.

Табела 54:

Функциите на канадскиот Главен инспектор

Главниот инспектор одговара пред овластеното лице од надлежниот државен орган (заменикот на јавниот обвинител) и ја има функцијата да
(а) контролира дали Службата работи согласно со оперативните политики на

работењето;
(б) ги надгледува оперативните дејности на Службата; и
(в) поднесува годишна потврда до министерот во која се наведува колку Главниот инспектор е задоволен од годишниот извештај на Службата и дали некои од дејствијата на Службата биле спротивни на законот или министерските упатства или дали тие дејствија вклучувале неразумно или непотребно користење на овластувањата на Службата.⁹
Извор: Закон за безбедносната и разузнавачка служба на Канада, 1984, Членови 30 и 32.

Слично и во Босна и Херцеговина, Главниот инспектор е одговорен според Членот 33 од Законот за разузнавачката и безбедносна агенција да остварува „функција на внатрешна контрола“. За оваа цел, Главниот инспектор ги контролира активностите на Агенцијата, ги испитува жалбите, покренува инспекции, истраги и контроли по сопствена иницијатива и издава препораки. Главниот инспектор е должен да доставува извештаи до Безбедносно-разузнавачката комисија најмалку на секои шест месеци и редовно и навремено да ги информира главните актери на извршната власт за настаните. Во овластувањата на Главниот инспектор спаѓаат и сослушување на вработените во агенцијата и пристап до просториите и податоците на агенцијата.

Во други држави, како Јужноафриканската Република¹⁰, Главните инспектори доставуваат извештај до парламентот. Во овие случаи функцијата всушност го премостува кругот на тајноста т.е. тоа е обид, преку доставувањето извештаи до парламентот, јавноста да се увери дека независно лице со пристап до релевантни материјали го проверило работењето на безбедносната или разузнавачка агенција. Како и да е, неизбежно е најголемиот дел од материјалите врз кои што се вршела проценката на работењето на агенциите да остане во кругот на тајноста, иако тие можат да бидат споделени со другите надзорни органи.

Иако некои главни инспектори, чија статутарна должност е да доставуваат извештај до извршната власт, може да имаат неформален работен однос со парламентарните органи, како што е случајот во Австралија, дел од главните инспектори во САД периодично доставуваат извештај пред Конгресот.

Без оглед дали функцијата од овој вид доставува извештај до парламентот или владата, во двата случаи од клучно значење е да постои прецизна правна дефинираност на нејзините надлежности, независност и овластувања. Од независни службени лица може да се побара да извршат проценка на работењето на агенцијата врз основа еден или на повеќе од наведените стандарди: ефикасност, придржување до владината политика или цели и законитоста во работењето. Во секој случај, функцијата ќе има потреба од неограничен пристап до досиејата и вработените за да може да изврши веродостојна проценка. Во праксата, едно независно службено лице би можело да изврши внимателна контрола на мал дел од работењето на агенцијата. Некои од овие функции работат со селективна контрола на делови од работењето и досиејата на агенциите врз коишто се врши надзор - ова е поттик за агенцијата да воспостави процедури на пошироко ниво, што создава ефект

на проширување во сите сегменти. Некои исто така имаат овластување да работат со индивидуални жалби (како примерот во Австралија).¹¹

Најдобра практика

- ✓ Контролата на функциите на безбедносните и разузнавачките агенции што се однесува на поединци треба да ја вршат независни и непристрасни службени лица (како омбудсманот или Главните инспектори) и треба да се во согласност со следните стандарди;
- ✓ Службеното лице кое ја има функцијата на контролор треба да биде лице кое ги исполнува уставните и правни услови за работа на ова ниво и треба да има правна заштита на работното место додека е на функција;¹²
- ✓ Доменот на контрола и основите за контрола треба да бидат јасно утврдени со закон и треба да достигнуваат до суштината (а не само до процедуралните аспекти) на работењето на безбедносните или разузнавачки агенции;
- ✓ Службеното лице треба да има доволно правни овластувања за да може да врши проценка на факти и докази поврзани со примена на овластувањата на безбедносните и разузнавачките агенции;
- ✓ Службеното лице треба да има конечно овластување да го утврди обликот и опсегот на која било наредба, извештај или одлука која ќе произлезе во постапката.

Глава 23

Независни ревизорски бироа

Одговорноста за финансискиот надзор на извршната власт и парламентот е далеку од завршена откако ќе се донесе буџетот на разузнавачката служба. Не само извршната власт, туку и парламентот треба да ги остварува своите надзорни и ревизорски функции, имајќи на ум дека презентирањето на целосно ревидирани сметки пред парламентот е дел од демократскиот процес, и дека ревизијата треба да вклучува контрола како на сметките, така и на работењето. Сметките и годишните извештаи на безбедносните и разузнавачките служби се значаен извор на информации за пратениците во парламентот да можат да проценат како се потрошиле јавните пари во претходната буџетска година.

Загарантирана независност

Во повеќето земји државното ревизорско биро (кое понекогаш се вика Главен ревизор, Национално ревизорско биро, Канцеларија за буџет или Сметководствена комора) е установено со уставниот закон како институција која е независна од извршната, законодавната и судската власт. За да му се загарантира независноста, Главниот ревизор:

- ✓ е назначен од парламентот и има јасно дефиниран мандат;
- ✓ има правни и практични средства и ресурси за да ја извршува независно својата функција;
- ✓ има независно овластување да доставува извештај пред парламентот и неговата буџетска комисија во кое било време и по кое било прашање за расходите.

Парламентот треба да се погрижи законот да предвиди правни санкции кои би можеле да се применат во случаи на корупција и лошо работење со државните ресурси од страна на службените лица и политичките органи. Парламентот треба исто така да се погрижи да постојат правни лекови во случај на грешки.

Ревизија на безбедносните и разузнавачките служби

Целта на ревизијата на безбедносните и разузнавачките служби е на ефикасен и ефективен начин да се осигура дека расходите се во согласност со законот. Поради ова, од основно значење е службите да бидат отворени за целосна контрола од страна на Главниот ревизор, освен за извесен број ограничувања за да се заштитат идентитетите на одредени извори на информации и деталите за особена чувствителни операции.¹³

Токму поради тоа што службите функционираат во тајност, заштитени од јавно испитување од медиумите и граѓанските надзорни агенции, важно е ревизорите да имаат отворен пристап до доверливи информации. Само на овој начин, може да се утврди дали службите ги користеле јавните средства во согласност со законот и дали имало појава на незаконско работење, односно корупција.

Табела 55:

Главен ревизор

„Без оглед дали потпаѓа под извршната, законодавната или судската власт, императив за ревизорското биро е да биде целосно независно и сосема автономно. Бирото треба да располага со соодветни ресурси за да ја оствари својата задача. Бирото има трикратна функција:

Финансиски надзор

Ревизорското биро мора да ја провери точноста, веродостојноста и темелноста на финансиите на сите органи на извршната власт и на јавните служби. Мора да провери дали сите финансиски работи се извршуваат во согласност со прописите за јавните фондови. Во контекст на оваа надзорна функција, ревизорското биро има надлежност над сметководителите и службени лица кои ги овластуваат исплатите. Сите тие мора да дадат отчет за парите со кои работат, освен во случај на ослободување од одговорноста. Во случаи на корупција или проневера, ревизорското биро е должно да поднесе извештај за своите наоди до Судот.

Правен надзор

Ревизорското биро мора да провери дали сите јавни расходи и приходи се реализирани согласно со законот за буџетот.

Да се осигура правилна употреба на јавните финансии

Едно современо ревизорско биро кое работи во интерес на доброто владеење треба да осигура соодветно трошење на јавните финансии врз основа на следниве критериуми:

- а) **Вредноста за парите:** да осигура дека ресурсите се оптимално искористени, како квалитативно, така и квантитативно;
- б) **Ефективност:** проценува до кој степен се исполнети целите и задачите;
- в) **Ефикасност:** проценува дали ресурсите се оптимално искористени во постигнувањето на резултатите.

Овој ex-post надзор се спроведува по иницијатива на ревизорското биро или по барање на парламентот.

Извадоци од: Генералниот извештај од Семинарот на Интерпарламентарната унија (ИПУ) за Парламентот и буџетскиот процес (Бамако, Мали, ноември 2001)

Како општ принцип за добро управување, вообичаените правила за ревизијата кои важат за останатите дејности на владата, би требало да важат и за ревизијата на расходите на службите, но со извесни ограничувањата како што е споменато погоре. Она што ја прави ревизијата на безбедносните и разузнавачките служби поинаква од редовните ревизии се механизмите на доставување извештај. Со цел да се заштити континуитетот на работењето,

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобра практика

методите и изворите на службите, во многу држави се применуваат посебни механизми за поднесување извештај. На пример во Обединетото Кралство, што се однесува до парламентот, само претседателот на Комисијата за јавни сметки и Разузнавачката и безбедносна комисија се целосно известени за исходот од финансиската ревизија. Овие брифинзи може да вклучуваат извештаи за закритоста и ефикасноста на расходите, појава на евентуални неправилности и дали службите работеле во рамките на буџетот или го пречекориле. Во случајот со Германија, контролата на сметките и финансиското раководење на разузнавачките служби ја спроведува посебна институција (т.е. *Dreierkollegium*) која е во рамките на ревизорското биро (*Bundesrechnungshof*). *Bundesrechnungshof* доставува извештај за своите тајни заклучоци од контролата на сметките и финансиското раководење во разузнавачките служби до подкомисија на Парламентарната комисија за контрола на буџетот (т.е. Тајниот форум), Парламентарниот контролен одбор за разузнавачки надзор, Федералната канцеларија (*Bundeskanzleramt*) како и до Министерството за финансии.¹⁴ Парламентот (а не разузнавачките служби) одлучува кои елементи од буџетот на разузнавачките служби треба да бидат држани во тајност.¹⁵ Во многу држави јавните годишни извештаи за безбедносните и разузнавачките служби (на пример, во Холандија) или парламентарниот надзорен орган (на пр. во Обединетото Кралство) содржат извештаи за резултатите од финансиските ревизии.¹⁶

Следната табела илустрира како може да се организира давањето информации од службите на ревизорот:

<p>Табела 56: Статутарно давање информации од службите на ревизорот (Обединетото Кралство)</p> <p>„Давањето информации ќе се смета како неопходно за правилно функционирање на Разузнавачката служба ако го сочинува (...) давање информации, во согласност со активности одобрени од државниот секретар, на ревизорот и Главниот ревизор за потребите на неговото работење“.</p> <p>Извор: Закон за разузнавачки служби од 1994 година, Член 2(3)б, Обединето Кралство</p>

Во многу држави исто така се случува ревизорското биро да води истрага за законитоста, ефективноста и ефикасноста на одредени проекти, како што е изградбата на нов штаб (пример во Канада и Обединетото Кралство) или купувањето на нови системи за СИГИНТ (сигнално разузнавање) (како во Обединетото Кралство) или размената на информации меѓу службите заради координирање на анти-терористичката политика (Холандија). Табела 58 дава пример за мандатот и обемот на една истрага што ја спроведува Главниот ревизор во Канада.

Националното ревизорско биро не функционира во вакуум, туку е вградено во еден постоечки систем на постапки на финансиска отчетност кој е утврден со закон. Се разбира, законите за финансиска отчетност во глобала и законите за разузнавачките служби одделно, одредуваат кои редовни или посебни мерки за отчетност ќе се применуваат. Табела 57 дава пример за некои од постапките за

финансиска отчетност кај разузнавачките служби во Луксембург. Примерот со Луксембург илустрира три значајни елементи на системите за финансиска ревизија. Прво, специјалниот сметководител за разузнавачките служби го избира ресорниот министер, а не директорот на разузнавачката служба. Оваа одредба го става сметководителот во силна положба во самата служба и придонесува кон независноста на неговата функција. Второ, мандатот на националното ревизорско биро е периодично да проверува како се раководат службите од финансиска гледна точка. Ова имплицира дека мандатот оди и понатаму од проценувањето на законитоста на расходите и вклучува коментари за работењето, ефикасноста и ефективноста на соодветните служби.

Трето, законот предвидува дека Законот за државниот буџет, отчетноста и државната благајна важи и за разузнавачките служби (со извесни исклучоци). Поради ова целта на законот е да постигне ситуација каде што вообичаените практики на добро финансиско работење се применуваат што е можно повеќе.

Табела 57:
Финансиска отчетност (Луксембург)

(1) Со расходите на разузнавачките служби работи специјален сметководител во разузнавачката служба кој е именуван од министерот одговорен за буџетот во согласност со одредбите од членот 68 на изменетиот Закон за државниот буџет, отчетноста и државната благајна од 8 јуни 1999 година.

(2) Исклучоци кон одредбите на членот 68-73 на гореспоменатиот закон се:

- Периодичната контрола на работењето на разузнавачката служба ја врши Националното ревизорско биро;
- Финансиските средства што ги прима специјалниот сметководител се распоредуваат за исплаќање на расходите на разузнавачката служба; и се внесени во пресметките на специјалниот сметководител;
- на крајот на секое тримесечје, специјалниот сметководител доставува извештај за користењето на финансиските средства пред службеното лице кое е надлежно да ги одобрува расходите, во временската рамка која е одредена за распоредување на средствата;
- Средствата кои не се искористени за плаќање на расходите во текот на фискалната година за која биле наменети, не се враќаат во Државната каса. Овие средства остануваат во разузнавачката служба за наредната фискална година;
- Службеното лице кое е овластено да ги одобрува расходите, ги поднесува посебните финансиски документи до Националното ревизорско биро за одобрување;
- Националното ревизорско биро ги поднесува пресметките, заедно со своите забелешки, до премиерот;
- На крајот на секоја фискална година, премиерот му дава на министерот кој е одговорен за буџетот опција да го ослободи специјалниот сметководител од неговата функција. Одлуката за ослободување од

функција треба да се донесе до 31 декември од фискалната година која следи по фискалната година на која се однесувале пресметките на специјалниот сметководител“.

Извор: Закон за организацијата на Државната служба за разузнавање, Член 7, Службен весник на Големото Војводство Луксембург, А-Но. 113 (неофицијален превод)

Табела 58:

Независна ревизија на проекти: примерот со градежниот проект на Националниот штаб за канадските безбедносни и разузнавачки служби (CSIS) од страна на Главниот ревизор на Канада

„Цели: Целите на ревизијата беа да се утврди дали изградениот објект за национален штаб ќе ги задоволи целите на CSIS и одобренјата од Одборот на Државната благајна и дали проектот се реализирал економично и ефикасно.

Критериуми: Нашите ревизорски критериуми беа изведени од нашиот водич за ревизија на капитални проекти, како и од соодветната политика и насоките на Одборот на Државната благајна.

Опсег: Ревизијата ги испита сите поголеми фази од овој голем проект. Конкретно ги ревидиравме дефинирањето на потребите, анализата на опциите, дефиницијата на проектот, процесот на проектирање и контрола, процесот на склучување на договор, барањата за измени, раководењето со проектот, проценката на животната средина, набавките и пост-проектна проценка. Нашата ревизија почна во ноември 1995 година, а заврши во март 1996 година. Со оглед на обемот и сложеноста на проектот и ограниченото време не извршивме ревизија на деталните финансиски записи. (...) Ревизијата не го опфати мандатот на SCIC. Сепак, кога се запознавме со барањата за објектот потврдивме дека тие се засноваат на постојниот мандат и дека се соодветни.

Пристап: доказите за ревизијата беа собрани по пат на сеопфатни разговори со персоналот ангажиран за изградбата и кадарот на CSIS како корисници на објектот. Ги ревидиравме градежните документи, доставените документи до Одборот на Државната благајна, проектните документи, записниците од состаноците на Високиот проектантски и советодавен одбор и состаноците на раководството на проектот, преписките, договорите и годишните извештаи. Го прегледаме објектот, од покривот до подрумот, вклучувајќи ги канцелариските простории и просториите за посебни намени. Наидовме на високо ниво на соработка (...) Нивото на соработка треба особено да се истакне со оглед на преземените безбедносните мерки кои се однесуваа на работењето на CSIS и самиот објект“.

Извор: Извештај на Главниот ревизор на Канада, достапен на <http://www.oag-bvg.gc.ca>

И едно важно предупредување. Безбедносните и разузнавачките служби не можат целосно да се споредат со останатите дејности на државната власт. Од голем број причини, оваа работа содржи поголем степен на ризик и инвестициите може да тргнат во погрешна насока поради фактори кои се надвор

од одговорноста на службата. Избраните претставници треба резултатите од ревизијата да ги третираат со големо внимание. Со неизбалансирано реагирање на извештаите на главниот ревизор или со протекување на информации може да се наштети на операциите, функционирањето на службите, и најпосле, може да се наруши довербата меѓу политичкото раководство и раководството на службите.

Најдобра практика

- ✓ Со цел да се загарантира независност на ревизорското биро, неговото работење треба да се заснова на закон, треба да му доставува извештаи на парламентот, а директорот на ревизорското биро треба да биде именуван или избран од парламентот;
- ✓ Законот за ревизорските бироа треба да вклучува одредби за мандатот на бирото, за механизмите на доставувањето извештаи, назначувањето на директор, како и одредби за пристап до доверливи информации;
- ✓ Главниот ревизор треба да има целосен пристап до доверливите информации со специфични ограничувања за да се заштитат идентитетот на изворите и чувствителните операции;
- ✓ Статутарните ревизорски бироа треба да спроведуваат не само финансиски ревизии, туку да вршат и детални ревизии на работењето на специфични проекти;
- ✓ Бидејќи ревизорските бироа работат со доверливи информации, треба да се преземат заштитни мерки за да се избегне неовластено објавување на ревизорските извештаи, како во делови така и во целост.

Фусноти за Дел V - Улогата на надворешните органи за контрола

1. Секретаријат на германскиот *Бундестаг* на Парламентарната контролна комисија (PKGR), *Парламентарна контрола на разузнавачките служби во Германија*, (Берлин: *Bundespresseamt*, 2001), стр. 19-20.
2. Виндиш против Австрија, (1991) 13 Извештаи за човековите права во Европа 291; ван Мехелен против Холандија, (1998) 25 Извештаи за човековите права во Европа 647, Кастро против Португалика, Европски суд за човекови права, пресуда од 9 јуни 1998 година.
3. Роу и Дејвис против Обединетото Кралство, (2000), 30 Извештаи за човековите права во Европа 1; Тинели и Мекелдуф против Обединетото Кралство, Е Ст HR, пресуда, 10 јули 1998 година.
4. Чахал против Обединетото Кралство, (1997) 23 Е.Н.Р.Р. 413; Тинели и Мекелдуф против Обединетото Кралство, (1999) 27 Е.Н.Р.Р. 249.; *Едвардс и Луис против Обединетото Кралство*, Извештаи за човековите права во Европа, пресуда од 22 јули 2003 и 27 октомври 2004 година.
5. Клас против Германија, став. 15 (од Член 8); *Леандер против Шведска*, став. 68 (од Член 13).
6. *Леандер против Шведска*, пара. 78.
7. 'Извештај за изводливоста на препораките од Внатрешните безбедносни служби', усвоен од PC-S-SEC на вториот состанок (9-11 октомври 2002), стр. 15.
8. За споредба на надлежностите на Главните инспектори во различни држави, погледни: Разузнавачка и безбедносна комисија (Обединето Кралство), *Годишен извештај за 2001-2*, Ст 5542, Додаток 3.
9. Закон за CSIS, Член. 33.2. Годишниот извештај на службата и сертификатот на Главниот инспектор треба да бидат доставени до надзорниот орган, SIRС.: Член 33.3 Закон за CSIS од 1984.
10. Канцеларија на Главниот инспектор за разузнавање
12. Закон за Главниот инспектор за безбедност и разузнавање од 1986 година, Членови 10-12.
12. Погледни го на пример Законот за Разузнавачката и безбедносна агенција во Босна и Херцеговина, Член 32:
'Главниот инспектор треба да биде назначен и разрешен од Советот на министри по предлот на претседателството. Главниот инспектор има четиригодишен мандат, кој може да биде обновен само еднаш. Главниот инспектор може да биде разрешен пред да му истече мандатот на негово/нејзино барање; ако тој/таа ја загуби способноста да ги извршува своите обврски; ако не се придржува кон постојните закони и прописи; ако не ги имплементира мерките за надзор над Агенцијата; ако против него/неа е покрената кривична постапка поради извршен прекршок за злоупотреба на службата или разоткривање на државна, воена или службена тајна; ако му е изречена затворска казна поради кривично дело и затоа не е способен/на да ги врши своите должности; или ако тој/таа не спроведе навремена и законска истрага, инспекција или ревизија'.
13. Овие ограничувања важат за ревизорот и главниот ревизор на Обединетото Кралство, погледни го Извештајот на ревизорот и главниот ревизор, *Thames House and Vauxhall Cross*, Седница на Долниот дом 1999-2000, 18 февруари 2000, точка 8. Достапна на: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/9900236.pdf

14. Германскиот *Bundeshaushaltsordnung* (ВНО) (1969), став. 10а (3); Секретаријат на Германската контролна комисија, Парламентарна контрола над разузнавачките служби во Германија - Материјали, (Берлин: Бундестаг, 2003), стр. 42; веб-страница на Германската разузнавачка служба (*Bundesnachrichtendienst*) на: <http://www.bundesnachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htm> Bundeshaushaltsordnung.
15. Германскиот *Bundeshaushaltsordnung* (ВНО) (1969), став. 10а (2).
16. Погледни го, на пример, Годишниот извештај за Општите безбедносни и разузнавачки служби на Холандија (2003) достапен на: http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual_report_2003_aivd.pdf, стр. 69-70; Годишен извештај на Разузнавачката и безбедносна комисија 2002-2003 година, изложен пред парламентот од страна на премиерот по наредба на Нејзиното Височество, јуни 2003, Лондон стр. 8-13.

Преглед на најдобра практика

Агенцијата

Дефинирање на мандатот

- ✓ Улогата на разузнавачката или на безбедносната агенција треба да биде јасно дефинирана и ограничена на прашања што треба да се детално конкретизирани и кои вклучуваат сериозни закани за националната безбедност и граѓанското општество;
- ✓ Концептите за закани врз националната безбедност и граѓанското општество треба да се дефинирани со закон;
- ✓ Територијалната компетенција на безбедносните и на разузнавачките служби треба да е јасно дефинирана и сите овластувања за дејствување надвор од таа територија треба да се придружени со соодветни мерки за ограничување;
- ✓ Задачите и моќите на агенцијата во рамките на нејзиниот мандат треба јасно да се дефинирани со закон донесен од парламентот;
- ✓ Особено во поставторитативните држави е важно да постојат правни и институционални механизми што ќе ја спречуваат злоупотребата на безбедносните и на разузнавачките агенции против домашните политички противници.

Назначување на директорот

- ✓ Законот треба да го дефинира процесот за назначување на директори на безбедносните или на разузнавачките агенции, како и минималните квалификации или кои било фактори што би претставувале причина за дисквалификација од функцијата;
- ✓ Назначувањето треба да биде под будно око на орган надвор од извршната власт, по можност парламентот;
- ✓ По можност, опозицијата во парламентот би требало да биде вклучена во назначување на директорот;
- ✓ Законот треба да содржи мерки за заштита од наметнување несоодветен притисок врз директорот и злоупотреба на функцијата (на пример, одредби за гаранција на должината на вршењето на должноста, подложна на разрешување во случај на злоупотреба);
- ✓ Критериумите за назначување и за разрешување треба да се јасно назначени во закон;
- ✓ По можност, повеќе од еден член на кабинетот треба да се вклучени во процесот на назначувањето на директор, на пр. шефот на државата/премиерот и ресорниот министер.

Одобрување на употребата на посебните овластувања

- ✓ Владеењето на правото бара сите посебни овластувања со кои располагаат и ги спроведуваат безбедносните и разузнавачките служби да имаат законска основа;
- ✓ Законот треба да е јасен, конкретен и сеопфатен, со цел агенциите да не бидат склони да прибегнуваат кон помалку регулирани средства;
- ✓ Принципот на пропорционалност треба да биде вграден во законодавството што го регулира користењето и надзорот над посебните овластувања;
- ✓ Потребно е да постојат контроли против злоупотребата на посебните овластувања. Тие контроли треба да ги спроведуваат лица надвор од агенцијата, како пред, така и по нивната употреба;
- ✓ Сите активности преземени од безбедносните и разузнавачките служби за борба против тероризмот треба да ги почитуваат човековите права и принципите на владеење на правото. Кои и да се делата на лица осомничени или осудени за терористички активности, разузнавачките служби не смеат да им го одземат правото на живот гарантирано со Европската конвенција за човековите права и Меѓународната спогодба за граѓанските и политичките права (ICCPR);
- ✓ Заради заштита против произволното користење на посебните овластувања и против кршењето на човековите права, активностите на агенцијата мора да подлежат на соодветен надзор и ревизија.

Информации и досиеја

- ✓ Законскиот мандат на безбедносните и на разузнавачките агенции треба да ги ограничи целите и околностите во кои можат да се прибираат информации и да се отвораат досиеја за поединци заради законски потреби на агенцијата;
- ✓ Законот треба да овозможи ефективна контрола во поглед на тоа колку долго можат да се чуваат информациите, целите за кои можат да се употребат, кој може да има пристап до нив, како и да обезбеди усогласеност со меѓународните принципи за заштита на податоците при ракувањето со информациите што се на располагање. Потребно е да постои процедура на контрола што вклучува надворешни и независни лица, за да се утврди дали се почитуваат насоките;
- ✓ Безбедносните и разузнавачките агенции не треба да се ослободени од обврските што произлегуваат од законодавството во врска со слободата на информациите и пристапот до досиеја. Наместо тоа, ним треба да им се дозволи, онаму каде што тоа е релевантно, да ги искористат специфичните исклучоци од принципот на разоткривање на информациите, кои се однесуваат на ограничен концепт на национална безбедност и се во врска со мандатот на агенцијата;
- ✓ Судовите или кој било друг независен механизам предвиден со закон, треба да имаат слобода да одредат, врз основа на соодветен пристап кон податоците содржани во досиејата на агенцијата, дали таквите

- исклучоци исправно се применети во случај на жалба, поднесена од засегнатото лице;
- ✓ Кога ќе се добијат информации од странски или од меѓународни агенции, тие треба да подлежат на контролите што важат во земјата од каде што потекнуваат, како и на стандардите што се применуваат во согласност со домашниот закон.
 - ✓ Информациите можат да им се даваат на странски безбедносни служби или вооружени сили или на меѓународни агенции само доколку тие се обврзат да ги чуваат и да ги користат во сообразност со контролите што постојат во домашниот закон на агенцијата што ги дава (како и во сообразност со законите што важат во земјата на агенцијата што ги прима).

Внатрешно насочување и контрола над агенцијата

- ✓ Разузнавачките служби не смеат да бидат над законот. Затоа вработените што се сомневаат или откријат незаконски активности и наредби во рамките на службата треба да имаат обврска тоа да го пријават;
- ✓ Потребно е да постои кодифицирана практика што гарантира соодветна поддршка и безбедност за оние што ќе укажат на несоодветно однесување;
- ✓ Вработените во разузнавачките служби треба да се обучат во поглед на кодексот на однесување, кој вклучува земање предвид на етички граници при работата. Ваквата обука треба постојано да се обновува и да им биде на располагање на вработените во текот на целото вработување;
- ✓ Внатрешните административни политики треба да се формализираат со јасен правен статус;
- ✓ Елементите што се премногу чувствителни за детаљно да се опишат во закон треба да се регулираат преку формални внатрешни административни политики со јасен правен статус.

Улогата на извршната власт

Министерско знаење и контрола на разузнавањето

- ✓ Разузнавачкото законодавство треба да содржи две одделни права на пристап: правото на извршната власт кон релевантните информации што ги има агенцијата, како и правото на раководителите на агенцијата да имаат пристап до соодветниот министер;
- ✓ Министерот треба да има законска одговорност за формулирање на политиката во поглед на безбедносните и разузнавачките прашања. Тој исто така треба да има правно овластување да добива редовни извештаи од агенцијата, како и правна обврска за одобрување на активности за политички чувствителни прашања.

Контрола над тајните активности

- ✓ Сите тајни акции треба да бидат одобрени од одговорниот член на извршната власт во сообразност со правната рамка одобрена од парламентот.
- ✓ Забрането е преземање или одобрување на какви било активности како дел од тајна програма на активности што би ги прекршиле меѓународните човекови права.

Меѓународна соработка

- ✓ Од суштинска важност е меѓународната соработка да биде соодветно одобрена од министрите и да биде подложна на минимални заштитни мерки, за да се обезбеди придржување кон домашните закони и меѓународните правни обврски;
- ✓ Потребно е воведување на правни заштитни мерки за да се спречи споделувањето на разузнавачки информации на начин што ги заобиколува стандардите и контролите од домашниот закон кои се однесуваат на човековите права што не подложат на дерогација.

Заштитни мерки против злоупотреба од страна на министрите

- ✓ Разузнавачкото законодавство треба да содржи заштитни мерки против министерската злоупотреба и политизацијата на разузнавачките служби. Постојат различни заштитни механизми, како што се, на пример, барањето сите министерски инструкции да бидат дадени во писмена форма и/или да се поднесуваат и на надворешен контролно тело, како и обврска на министерот да го известува водачот на опозицијата;
- ✓ Разузнавачките служби не смеат да преземаат какви било активности за остварување на интересите на која било политичка партија;
- ✓ Разузнавачките служби не смеат да ги истражуваат активностите на протест, поддршка или несогласување, кои се дел од демократскиот процес и се во согласност со законот.

Улогата на парламентот

Мандатот на парламентарните надзорни органи

- ✓ Хоризонтален опсег на мандатот: целата разузнавачка заедница, вклучувајќи ги и помошните сектори и службени лица, треба да бидат опфатени од мандатот на еден или повеќе парламентарни надзорни органи;
- ✓ Вертикален домен на мандатот: мандатот на парламентарното надзорно тело може да вклучува дел или сè од наведеното (а) законска основа, (б) ефективност, (в) ефикасност, (г) буџет и сметководство; (д) почитување на релевантните конвенции за човекови права, (ѓ) политички/административни аспекти на разузнавачките служби;
- ✓ Сите шест гореспоменати аспекти треба да бидат покриени или од парламентарниот надзорен орган или од други независни органи на државата, на пр. националното биро за ревизија, главните инспектори, омбудсманот или судот. Треба да се избегнува преклопување;
- ✓ Колку е поголема една разузнавачка заедница и колку повеќе различни разузнавачки агенции се вклучени во неа, толку е поголема потребата за специјализирани парламентарни надзорни (под)комисии;
- ✓ Мандатот на парламентарниот надзорен орган треба да биде јасен и конкретен;
- ✓ Препораките и извештаите на парламентарниот надзорен орган треба (а) да се објават; (б) за нив да се дебатира во парламентот; (в) нивната имплементација да се надгледува од страна на владата и разузнавачката заедница;
- ✓ Ресурсите и правните овластувања кои се на располагање на парламентарниот надзорен орган треба да одговараат на опсегот на неговиот мандат.

Состав на парламентарниот надзорен орган

- ✓ Парламентарните надзорни органи треба да бидат во чиста „сопственост“ на парламентот;
- ✓ Парламентот треба да биде одговорен за назначување и, онаму каде што е потребно, сменување на членовите на органот што го спроведува надзорот во негово име;
- ✓ Во парламентарните надзорни органи треба да има претставници од повеќе партии, по можност во согласност со моќта на политичките партии во парламентот;
- ✓ Владините министри треба да бидат исклучени од членството (а од пратениците треба да се побара повлекување од должноста ако се назначени за министри), инаку ќе се загрози независниот карактер на комисијата. Истото важи и за поранешни припадници на агенциите над кои се врши надзор;
- ✓ Сигурноста на мандатот на членовите на комисијата треба да им ја обезбеди парламентот, а не шефот на владата;

Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди практика

- ✓ Претседавачот на комисијата треба да биде избран од парламентот или од самата комисија, а не да биде назначуван од владата

Проверка и одобрување на надзорниот орган

- ✓ Пратениците во парламентот треба да бидат проверувани само ако мандатот на комисијата вклучува работење со оперативно чувствителен материјал;
- ✓ Онаму каде што безбедносните и разузнавачките агенции не им дале одобрување на пратениците треба да се утврдат постапки за авторитативно решавање на спорот, и конечната одлука ќе биде оставена на парламентот или неговото претседателство;
- ✓ Критериумите на проверувањето треба да бидат јасни, јавни, цврсти и доследни за да го издржат демократското критичко разгледување.

Парламентарни овластувања во прибирањето информации и документи

- ✓ Надзорниот орган треба да има законски овластувања да иницира истраги;
- ✓ Членовите на надзорните органи треба да имаат неограничен пристап до сите информации што се неопходни за да ги извршуваат своите задачи;
- ✓ Надзорниот орган треба да има овластување да повикува сведоци и да ги сослушува под заклетва;
- ✓ Онаму каде што надлежноста на надзорниот орган тоа го бара, извршните органи имаат обвешка навремено да го информираат надзорниот орган;
- ✓ Надзорниот орган треба да преземе соодветни мерки и чекори за да ги заштити информациите од неовластено објавување;
- ✓ Споровите околу пристапот до информации меѓу службите и надзорниот орган треба да ги решава парламентот.

Доставување извештај до парламентот

- ✓ Првенствената одговорност за времето на објавувањето и содржината на извештајот на парламентарната комисија и евентуалната одлука да се објават докази ја има самата комисија;
- ✓ Комисијата треба да му поднесе извештај на парламентот барем еднаш годишно, или онолку често колку што смета дека е потребно;
- ✓ Парламентарниот надзорен орган треба да го има последниот збор околу тоа дали од безбедносни причини е потребно да се из земе некаков материјал од јавниот извештај;
- ✓ Владата и агенциите треба први да го разгледаат нацрт-извештајот за да може да дадат предлози за евентуално бришење на информации од безбедносни причини.

Контрола на буџетот

- ✓ Надзорниот орган треба да има пристап до сите релевантни документи за буџетот, под услов да постои заштита од протекување на строго доверливи информации;
- ✓ Надзорот на буџетот на безбедносните и разузнавачките агенции треба да се води од истите принципи на добро управување кои ги регулираат другите активности на владата. Исклучоците треба да се регулираат со закон. Од оваа гледна точка, надзорот на буџетот треба да го делат финансиската комисија и разузнавачката надзорна комисија;
- ✓ Мокните парламенти треба да имаат право да го одобруваат буџетот;
- ✓ Разузнавачките агенции треба да користат само финансиски средства кои биле експлицитно одобрени од законодавната власт за таа намена;
- ✓ На разузнавачките агенции не треба да им се дозволи да префрлуваат средства надвор од агенцијата без овластување од законодавната власт.

Улогата на надворешните органи за контрола

Одлучување по жалби од граѓаните

- ✓ Службеното лице или трибуналот што ќе ја разгледува жалбата треба да бидат поединци кои ги исполнуваат уставните и правни услови за работа на ова ниво и треба да имаат правна заштита на работното место додека се на функција;
- ✓ Постапката треба да се одвива јавно, што е можно повеќе. Дури и тогаш кога постапката е затворена за јавноста, таа треба да биде што е можно повеќе отворена за подносителот на жалбата и неговите или нејзините правни застапници;
- ✓ Ако службеното лице или трибуналот утврди дека жалбите се неосновани и со вознемирувачки карактер или несериозни, треба да има овластување да ги отфрли, без поведување постапка.
- ✓ Ако од безбедносни причини е потребно да се ограничи присуството на подносителот на жалбата во процесот, оваа одлука би била во рацете на службеното лице или трибуналот кои ја вршат проценката, и треба да се обезбедат дополнителни заштитни мерки (како примената на специјален советник или т.н. "адвокат на ѓаволот") за да се обезбеди праведна и непристрасна постапка;
- ✓ Трибуналот или службеното лице треба да имаат овластување да издаваат законски обврзувачки наредби кои ќе ја исправат неправдата за жалителот кој има основа за случајот. Во нив може да спаѓа и одредување надомест и уништување на материјалот што го поседуваат безбедносните или разузнавачките агенции;
- ✓ Доменот на контролата и основите за вршење контрола треба да бидат јасно утврдени со закон и треба да достигнуваат до суштината (а не само до процедуралните аспекти) на работењето на безбедносните или разузнавачки агенции

Надзор над агенциите во администрацијата од независни органи

- ✓ Контролата на функциите на безбедносните и разузнавачките агенции што се однесува на поединци треба да ја вршат независни и непристрасни службени лица (како омбудсманот или Главните инспектори) и треба да се во согласност со следните стандарди;
- ✓ Службеното лице кое ја има функцијата на контролор треба да биде лице кое ги исполнува уставните и правни услови за работа на ова ниво и треба да има правна заштита на работното место додека е на функција
- ✓ Доменот на контрола и основите за контрола треба да бидат јасно утврдени со закон и треба да достигнуваат до суштината (а не само до процедуралните аспекти) на работењето на безбедносните или разузнавачки агенции;

- ✓ Службеното лице треба да има доволно правни овластувања за да може да врши проценка на факти и докази поврзани со примена на овластувањата на безбедносните и разузнавачките агенции;
- ✓ Службеното лице треба да има конечно овластување да го утврди обликот и опсегот на која било наредба, извештај или одлука која ќе произлезе во постапката.

Независни ревизорски бироа

- ✓ Со цел да се загарантира независност на ревизорското биро, неговото работење треба да се заснова на закон, треба да му доставува извештаи на парламентот, а директорот на ревизорското биро треба да биде именуван или избран од парламентот;
- ✓ Законот за ревизорските бироа треба да вклучува одредби за мандатот на бирото, за механизмите на доставувањето извештаи, назначувањето на директор, како и одредби за пристап до доверливи информации;
- ✓ Главниот ревизор треба да има целосен пристап до доверливите информации со специфични ограничувања за да се заштитат идентитетот на изворите и чувствителните операции;
- ✓ Статутарните ревизорски бироа треба да спроведуваат не само финансиски ревизии, туку да вршат и детални ревизии на работењето на специфични проекти;
- ✓ Бидејќи ревизорските бироа работат со доверливи информации, треба да се преземат заштитни мерки за да се избегне неовластено објавување на ревизорските извештаи, како во делови така и во целост.

Женевски центар за демократска контрола на вооружените сили (DCAF)

Основан во октомври 2000 година по иницијатива на швајцарската влада, Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (DCAF) ги поттикнува и поддржува државите и недржавните институции во нивните напори да ја зајакнат демократската и граѓанската контрола на вооружените и безбедносните сили и ја промовира реформата во безбедносниот сектор во согласност со демократските стандарди.

Центарот прибира информации и спроведува истражувања за да ги препознае проблемите, да учи од искуството и да го предложи најдобриот начин на работење во полето на демократското управување на безбедносниот сектор. Центарот својата стручност и помош ги нуди преку практични работни програми на теренот, за сите заинтересирани страни, а особено за владите, парламентите, воените власти, меѓународните организации, невладините организации и академските кругови. Работењето на DCAF првенствено е насочено, но не и ограничено, кон Евроатланскиот регион.

DCAF е меѓународна фондација основана согласно швајцарскиот закон. Во 2005 година, Основачкиот совет на DCAF се состои од 46 влади, вклучувајќи ја Швајцарија, 41 евроатланска држава, три африкански држави и Женевскиот кантон. Меѓународниот Одбор на советници на DCAF се состои од група од над 60 стручњаци во разни области од работењето на DCAF. Кадарот на DCAF вклучува околу 50 вработени од 30 различни нации. Швајцарското федерално министерство за одбрана, цивилна заштита и спорт и Федералното министерство за надворешни работи даваат најголем придонес во буџетот на DCAF.

Подетални информации за DCAF може да се најдат на www.dcaf.ch

Контакт

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF):
Rue de Chantepoulet 11, PO Box 1360,
CH-1211 Geneva 1, Switzerland
Телефон: ++41 22 741 77 00; факс: ++41 22 741 77 05;
е-пошта: info@dcaf.ch;
веб-страница: www.dcaf.ch

Центар за човекови права при Универзитетот во Дурам

Како дел од Катедрата за право на Универзитетот во Дурам, Центарот беше основан во 2001 година за да ги координира истражувачките интереси и активности на членовите на катедрата низ целата област на законите за човековите права. Повеќе од половината вработени на катедрата се вклучени во истражувачки програми за човекови права и имаа објавено книги и статии на разни теми од полето на човековите права. Нивните интереси се движат од меѓународните закони за човековите права, преку регионалните системи како оние на Советот на Европа и Европската унија, до имплементацијата на Законот за човекови права од 1998 година во Велика Британија. Центарот е особено заинтересиран за методологијата на судските процеси за човековите права, за начините на аргументирање и анализа на пресудите. Центарот ќе ги разгледува аспектите на човековите права по специфични прашања од јавната политика, како што ќе се појавуваат.

Центарот бара активно вклучување во професионалните области и правосудството. Центарот работи со мал Советодавен одбор со кој претседава г-ѓа Џастис Блек и кој вбројува членови од одредени професии и правници од други институции. Центарот одржува годишни серии на предавања - Предавањата за човекови права на Ирвајн - кои во 2002 ги иницираше лордот Ирвајн од Лерг, кој тогаш беше претседавач на Апелациониот суд.

Од Комисијата за истражување во уметноста и хуманитарните науки Центарот доби финансиски средства во износ од 139.000 фунти за проектот за анализа на пресудите според Законот за човекови права. Проектот вклучува серија семинари за анализа на пресудите во избрани области на правото, во рамките на Законот за човекови права, со намера да се издадат како монографија.

Контакт

Професор Иан Ли, ко-директор
50 North Bailey, Durham DH1 3ET, United Kingdom
Телефон: 00 44 191 374 2035
Факс: 00 44 191 374 2044
е-пошта: ian.leigh@durham.ac.uk
веб-страница: <http://www.dur.ac.uk/Law>

Комисија за надзор над разузнавањето при норвешкиот парламент

Од 1996 година надзорот над норвешките разузнавачки служби го врши парламентарно надзорно тело – Комисија за надзор над разузнавањето при норвешкиот парламент. Комисијата врши надзор над Норвешката полициска безбедносна служба, Норвешката разузнавачка служба и Норвешката управа за национална безбедност. Членовите на комисијата ги избира парламентот (Стортингет), а тие не смеат да бидат пратеници во парламентот. Целта на овие одредби е да се осигура дека надзорот е независен од владата, и исто така - во тековните активности - дека е независен од парламентот.

Надзорот се извршува со редовни инспекции на службите. Комисијата исто така ги разгледува жалбите против службите што ги поднесуваат приватни лица и организации во Норвешка. Областа на одговорност е функционално дефинирана и не е поврзана со специфични организациони единици. Целта на надзорот е првенствено да се заштитат граѓанските права на поединецот, но исто така вклучува и општ надзор за да се осигура дека работењето на службите е во законски рамки. Комисијата поднесува годишен извештај за своето работење кој не е класификуван како таен, а може да достави и посебни извештаи кога смета дека тоа е неопходно.

Комисијата има отворено право за пристап до информации и објекти. Членовите на комисијата имаат строга обврска на тајност. Комисијата го следи принципот на *ex post facto* надзор.

Контакт

The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee
Поштенска адреса: Stortinget, 0026, Oslo
Службена адреса: Nedre Vollgate 5–7
Тел: 00 47 23 31 09 30 – Fax: 23 31 09 40
и-мејл: post@eos-utvalget.no
веб-страница: www.eos-utvalget.no

Учесници

Автори

д-р Ханс Борн

Виш соработник, Женевски центар за демократска контрола над вооружените сили, Женева, Швајцарија

професор Иан Ли

Професор по право, ко-директор на Центарот за човекови права, Универзитет Дурам, Дурам, Обединето Кралство

Уредувачки помошници

г-дин Торстен Вецлинг

Истражувачки асистент, Женевски центар за демократска контрола над вооружените сили, Женева, Швајцарија

г-ѓа Ингрид Торбурн

Истражувачки асистент, Женевски центар за демократска контрола над вооружените сили, Женева, Швајцарија

Членови на советодавниот одбор

(во лично својство)

професор Иан Камерон

Професор по јавно меѓународно право, Универзитет Упсала, Упсала, Шведска

г-дин Алистер Корбет

Вработен во Комисијата за разузнавање и безбедност, Лондон, Обединето Кралство

г-дин Ален Фопин

Поранешен заменик раководител на тинк тенк, Женевски центар за демократска контрола над вооружените сили, Женева, Швајцарија

г-дин Хакон Хус-Хансен

Раководител на секретаријат, Норвешка комисија за парламентарен надзор над разузнавањето, Осло, Норвешка.

г-дин Калман Кочис

Претседавач на експертската комисија за реформа на разузнавањето, Канцеларија на високиот претставник, Сараево, Босна и Херцеговина; Поранешен раководител на Унгарската служба за надворешно разузнавање

Д-р Фредрик Сеџерстед

Адвокат, Канцеларија на врховниот обвинител, Осло, Норвешка

г-дин Фред Шрејер

Виш консултант, Женевски центар за демократска контрола над вооружените сили, Женева, Швајцарија

Консултанти

(во лично својство)

д-р Ендрју Батлер

Краун Ло, Велингтон, Нов Зеланд

г-ѓа Марина Капарини

Виш соработник, Женевски центар за демократска контрола над вооружените сили, Женева, Швајцарија

д-р Ричард Б. Дојл

Вонреден професор по Јавно буџетирање, Поморска постдипломска школа, Монтереј, САД.

д-р Вилем Ф. ван Икелен

Претседавач на советодавниот одбор на Центарот за Европски безбедносни студии на Универзитетот во Гронинген, член на советодавниот одбор на Женевскиот центар за демократска контрола над вооружените сили и на Стокхолмскиот институт за мировни истражувања, поранешен член на Сенатот на Холандија, поранешен Министер за одбрана на Холандија и поранешен генерален секретар на Западоевропската унија.

проф. д-р Петер Гил

Професор по политика и безбедност на Универзитетот Џон Мурс, Ливерпул, Обединето Кралство

г-дин Џорџ Б. Лоц II

Помошник на Министерот за одбрана за надзор над разузнавањето, Вашингтон, Д.Ц. САД

д-р. Бери Р. Викаршам

Директор за обука, Канцеларија на помошникот на Министерот за одбрана за надзор над разузнавањето, Вашингтон, Д.Ц. САД

Глосар

Отчетност

Обврска на претставниците, како на избраните така и на назначените, да бидат повикани на отчет при вршењето на нивните овластувања и должности. Ова се однесува подеднакво на вработените на безбедносните и разузнавачките служби. Тоа има политичка цел за контролирање на овластувањата на извршната власт и со тоа сведување на минимум на која било злоупотреба на овластувањата и оперативна цел за да се обезбеди ефективно и ефикасно работење на владите.

Контроли и рамнотежа

Овој концепт ги опишува уставно и правно изведените механизми што се применуваат врз принципот на донесување одлуки со цел спречување на едностраната доминација. Во поглед на надзорот над разузнавачките служби, тој значи дека извршната, судската и законодавната власт ги играат своите предодредени улоги во процесот на отчетност на разузнавањето. *Види Демократска контрола на безбедносните служби.*

Граѓанско општество

Граѓанско општество се однесува на група институции, организации и однесувања поставени меѓу државата, деловниот свет и семејството. Конкретно, ова ги вклучува волонтерските и непрофитните организации, филантропските институции, општествените и политички движења, другите облици на општествено учество и активност, како и вредностите и културните обрасци сврзани со нив.

Доверливи информации

Категорија со која се назначуваат информации и материјали од областа на националната безбедност, за да се опише нивото на штета за националната одбрана или надворешните односи што би ја предизвикало нивното неовластено објавување, како и да се означи потребното ниво на заштита. Саканото ниво на тајност за ваквите информации е познато како нивна чувствителност. Чувствителните информации се даваат на користење исклучиво на лица кои треба да се запознаени со нивната содржина. Следниов пример од САД ја илустрира формалната хиерархија за класификација на информациите: (1) *Врвна тајна* – ова е највисокото ниво на безбедност и се дефинира како информација што би причинила “исклучително сериозна штета” на националната безбедност доколку биде објавена на јавноста; (2) *Тајна* – втората по ред класификација може да вклучи, на пример, детали за други безбедносни мерки и процедури. Се дефинира како информација што би причинила “сериозна штета” за националната безбедност доколку се објави; (3) *Доверливо* – најнисокото ниво на класификација. Се дефинира како информација што би и “наштетила” на националната безбедност доколку се објави. Овде можеме да додадеме и други категории како (4) *Чувствителни но неклассифицирани (ЧНН)* – податоци што не се сврзани со националната

безбедност, но чие објавување на јавноста би причинило некаква штета; (5) *Некласифицирани* – технички земено, ова не е 'класификација', туку во неа спаѓаат сите други информации што не спаѓаат во претходните и се однесува на информации што не се чувствителни и можат слободно да се објават во јавноста. *Декласифицирањето* на информации може да се случи доколку информациите застарат или доколку некое овластено тело бара декласификација поради јавен интерес.

Жалба

Комуникација од поединец или група кон контролен орган што укажува на наводни кршења на човековите права.

Демократија

Претставување на луѓето од страна на луѓето и за луѓето. Се одликува со слободни избори, владеење на правото, поделба на власта и почитување на основните човекови права. *Види Човекови права*

Демократска отчетност на разузнавачките служби

Иако тајноста е неопходен услов за работата на разузнавачките служби, разузнавањето во една либерална демократска држава треба да делува во контекстот на владеењето на правото, контролите и рамнотежите и транспарентните линии на одговорност. Демократската отчетност на разузнавачките служби ги определува однесувањето и ефикасноста на разузнавачките служби во рамките на овие параметри. Ова вклучува пет одделни, но независни, столба: (1) извршна контрола; (2) парламентарен надзор; (3) судска ревизија; (4) независен надзор во име на јавноста и (5) внатрешна контрола од разузнавачките служби.

Директор на разузнавање

Назначен од ресорниот министер, директорот на една разузнавачка служба е одговорен *inter alia* за контрола и управување со службата, навременото извршување на нејзината мисија, како и обезбедување водство и политички насоки за службите.

Извршна контрола / министерска контрола

Извршната власт има директна контрола врз разузнавачките служби од централно, регионално или локално ниво на власт. Таа ги определува буџетот, општите насоки и приоритетите на активностите на разузнавачките служби. За да се гарантира ефикасна извршна контрола, на министрите им е потребен пристап до релевантните информации со кои располага агенцијата или до процените засновани врз нив преку разузнавачки процени, како и да бидат во состојба да дадат јавен отчет онаму каде што тоа е потребно за активностите на разузнавачките служби. Вршењето на надворешна контрола се олеснува преку работата на посебни канцеларии или тела како што се комесарите за координирање на разузнавањето, одбори за надзор над разузнавањето, комисии за преиспитување на политиката, како и ревизорски канцеларии кои поднесуваат извештаи директно до ресорните министри.

Добро владеење

Основните елементи на 'доброто владеење' бараат владата да е насочена кон луѓето, правична, отчетна, транспарентна, да поттикнува учество и консултации при планирањето и носењето одлуки, да е ефективна и ефикасна во раководењето со јавниот сектор и активно ја бара и унапредува вклученоста на граѓанското општество (Светска банка).

Човекови права

Кое било основно право или слобода што им припаѓаат на сите човечки суштества и во чие остварување владата не смее да се меша (вклучувајќи ги правата на живот и слобода, слобода на мислење и изразувања и еднаквост пред законот) содржани во главните меѓународни договори за човекови права, на пример Универзалната декларација за човекови права (UNDHR), Меѓународниот договор за економски, општествени и културни права (ICESCR), Меѓународниот договор за граѓански и политички права (ICCPR), Европската конвенција за човекови права (ECHR) и други регионални шеми, на пример Африканската повелба за човекови и народни права, Американската конвенција за човекови права и Азиската повелба за човекови права.

Независен надзор

Еден од петте столбови на отчетноста на разузнавањето е независниот надзор. Во рамките на оваа публикација, независниот надзор над разузнавачките служби се извршува од страна на институциите чија независност е обезбедена со закон, како и со специјални механизми за известување и назначување. Примери за независни институции за надзор се националната канцеларија за ревизија, омбудсманот (народниот правобранител), трибунали или независни генерални инспектори. *Види Граѓанско општество и Тинк-тенк.*

Разузнавање

Владата прибира, обработува и користи информации. Дел од државната работа е "централната важност да се знае, како општо, така и посебно" (Џон Киган). Разузнавањето во владата обично има ограничено значење – има конкретна поврзаност со меѓународните односи, одбраната, националната безбедност и тајноста, како и со специјализираните институции означени како "разузнавање" (Мајкл Херман). Разузнавањето во владата е засновано врз конкретна група организации под името "разузнавачки служби". Тие преземаат разузнавачки активности и произведуваат разузнавачки информации (Мајкл Херман).

Контрола врз разузнавањето наспроти надзор над разузнавањето наспроти ревизија на разузнавањето

Да се има контрола значи да се биде одговорен, способен за управување и влијаење на дадена разузнавачка задача. Надзорот е поопшт концепт од контролата бидејќи не подразбира дека наводен "надзорник" е одговорен или пак има капацитет да влијае врз носењето одлуки или на исходот. Ревизијата се врши со *ex post facto* следење на работата на разузнавачките служби и правниот статус на нивните активности.

Генерален инспектор

Воопшто, терминот генерален инспектор се користи за воен или цивилен владин претставник одговорен за истрагите. Во рамките на разузнавањето, генералниот инспектор се назначува и се овластува од извршната власт да извршува широк спектар на различни задачи, како што се следењето на усогласеноста на разузнавачките служби со законот и владината политика и приоритети, како и да врши ревизија на активностите на разузнавачките служби; како и да поднесува редовни извештаи до извршната власт (или во некои системи, на Парламентот)

Внатрешна контрола

Со цел да се обезбеди усогласеност на вработените од разузнавачките служби со стандардите на демократското владеење, потребно е да постои комплексен систем на заштитни механизми во рамките на разузнавачките служби. За вработените во разузнавачките служби треба да важат Кодексот на однесување и правилникот. Понатаму, за да се спречат злоупотребите во разузнавањето, секој вработен треба да е обучен како да се справи со незаконски наредби од претпоставените. Специјално тело во рамките на разузнавачките служби треба да го координира и контролира соодветното функционирање на внатрешната контрола на разузнавањето.

Судска ревизија

Судската ревизија различно се толкува во различните уставни системи. Во правните системи што имаат Уставен суд и пишан устав, таа често подразбира овластување на судот да изврши ревизија на закон или официјален акт на владин службеник или агент во однос на нивната уставност. Судот има овластување да ги прогласи таквиот закон или извршен акт за неважечки, или пак да му нареди на одреден јавен функционер да се однесува на одреден начин доколку верува дека законот или актот се неуставни. Во Обединетото кралство судовите можат да прогласат активности на владините тела за спротивни на законот или пак дека ја кршат Европската конвенција за човекови права. Тука се користи во потесна смисла, како можност на судовите да вршат процена на законитоста на активностите на разузнавачките агенции или министри, вклучувајќи ја, каде што е применливо, и нивната уставност.

Следење од полицијата наспроти следење од разузнавањето

Следењето од страна на полицијата пред сè се смета за механизам за прибирање докази за криминална активност од идентификуваните осомничени лица, додека пак следењето од страна на разузнавањето пред сè се смета за механизам за прибирање разузнавачки информации за поопшти закани по националната безбедност, што не се нужно сврзани со криминални активности, или пак конкретни кривични дела. Мандатот на разузнавачките агенции за следење вообичаено е наведен на помалку јасен начин и со повеќе простор за непроверени “рибарски експедиции” и вклучува помала заштита на човековите права на лицата кои се следат. Временските ограничувања се обично поблаги, при што најголемиот дел разузнавачки операции се изведуваат во многу подолг временски период отколку полициските операции (Камерон, И.; види исто Бродер, Ј-П., и Гил, П.)

Легалитет

Nullum crimen, nulla poena sine lege, познат како принципот на легалитет, вели дека одредено криминално однесување е казниво само: (1) доколку за време на таквото однесување постоело валидно правило што го карактеризира таквото однесување како криминално и (2) доколку, во тоа време, постоеле правила кои во однос на таквото однесување, воспоставуваат разумно прецизна скала на казни.

Легитимитет

Легитимитетот на едно правило, или на институциите што ги носат и спроведуваат правилата, е функција на перцепцијата на членовите на заедницата, тоа правило или тие институции да имаат легитимитет, односно да му се верува, да се цени и да се почитува.

Омбудсман

Институција чија функција е да ги истражува и известува за поплаките од обичните луѓе во однос на владата или јавните власти. Со цел да се гарантира нивната независност од извршната власт и нејзините тајни служби, во многу земји омбудсманот се назначува од парламентот и нему му поднесува извештаи.

Парламентарен надзор

Законодавната власт врши парламентарен надзор преку носење закони што ги дефинираат и регулираат разузнавачките и безбедносните служби и нивните овластувања и преку соодветните буџетски одредби. На законодавно ниво треба да постојат механизми преку кои членовите на парламентот ќе можат да ги повикуваат на отчет официјалните лица задолжени за разузнавачките служби. Овие механизми треба да вклучуваат:

- (1) функционална парламентарна комисија за надзор над разузнавањето;
- (2) можност за контрола на буџетот на службата;
- (3) овластувања за добивање (доверливи) информации од владата и службите;
- (4) пристап до доверливи информации;
- (5) можност за назначување експерти од граѓанското општество;
- (6) јасни и ефикасни механизми за поднесување извештаи меѓу парламентот, владата, службите и општеството во целост;
- (7) можност за отпочнување сослушувања;
- (8) овластувања за вршење истраги

Пропорционалност

Барањето за пропорционалност има три аспекти: (1) постоење на рационална врска меѓу мерката што се доведува во прашање и целта; (2) минимално ограничување на правото или слобода, или (3) соодветна рамнотежа меѓу ефектите на ограничувачката мерка и законодавната цел (Уставен суд на Канада). Европската конвенција за човекови права го користи принципот на пропорционалност како толковно средство наменето за ограничување на овластувањата на државните власти и за обезбедување поголема заштита на индивидуалната автономија.

Тест за квалитетот на законот

Во едно демократско општество, некои човекови права како правото на приватност, слобода на размислување, совест и вероисповед, слободата на изразување и правото на собирање и здружување можат да се ограничат, меѓу другото, во интерес на националната безбедност и јавниот ред. Што се однесува до Европскиот контекст, Европската конвенција за човекови права (ECHR) пропишува дека ваквите ограничувања мора да се направат во “согласност со законот”. Судската пракса на Европскиот суд за човекови права (ECHR) вели, *inter alia*, дека безбедносните и разузнавачките служби можат да ги применуваат своите посебни овластувања единствено доколку се регулирани со закон. Потребно е да се исполнат следниве услови, со цел да се квалификува како “закон” според тестот за квалитет на законот:

- (1) Нормата треба да биде соодветно пристапна и доволно прецизно формулирана со цел да му се овозможи на граѓанинот да го регулира сопственото однесување;
- (2) Правилото мора да ги има суштинските карактеристики на предвидливост и не смее да дозволи користење на неограничена дискреција;
- (3) Правилото мора да ги дефинира условите и процедурите за мешање.

Владеене на правото

Законите – вклучувајќи ги и законите за човекови права – мора да се носат од страна на демократски легитимна власт и да се спроведуваат и систематски применуваат од страна на независно судство коешто има моќ на принуда. Владеењето на правото е суштински предуслов за отчетност како во јавниот, така и во приватниот сектор. Воспоставувањето и постоењето на владеењето на правото зависи од јасното комуницирање на правилата, недискриминативната примена, ефикасното спроведување, предвидливи и правно спроведливи методи за менување на содржината на законите и граѓани кои ги доживуваат ваквите правила како чесни, праведни и легитимни, и кои се спремни да ги почитуваат.

Безбедност

Безбедноста често се разгледува во смисол на националната безбедност, т.е. отсуство на закани или доживевани закани по конкретните вредности на една нација. Освен тоа, според пристапите за “критични” или “човечки” пристапи, безбедноста се однесува на постигнување општествени, политички, економски и услови на животната средина што се погодни за слободен живот и достоинство за поединецот.

Наложување

Доколку комисијата за парламентарен надзор има овластување да повикува на сослушување, тогаш таа има овластување да принуди некое лице да се појави пред неа за распит.

Тинк тенк – кпнсултативно тело

Тинк тенк е организација која што служи како центар за истражување и/или анализа на важни јавни прашања. Како институции од граѓанското општество, тинк тенковите играат поголем број критични улоги, вклучувајќи:

- (1) играње посредничка улога меѓу власта и јавноста;
- (2) определување, артикулирање и процена на тековните или идните прашања, проблеми и предлози;
- (3) трансформирање на идеи и проблеми во политички прашања;
- (4) служат како информирани и независни гласови во дебатите за политиката;
- (5) обезбедуваат конструктивен форум за размена на идеи и информации меѓу клучните интересенти во процесот на формулирање на политика та (Џејмс Мекган).

Во суштина, тинк тенковите на јавноста и обезбедуваат алтернативни информации на оние што ги пружа владата.

Транспарентност

Создавање институции, мрежи и рутина во владата и владините агенции што се подложни на систематски надзор од парламентарните и останатите институции и поединци распространети низ социјалниот и економскиот спектар на граѓанското општество.

Проверки и подобност

Проверките се потребни за луѓето кои извршуваат работи или конкретни задачи за кои е потребна безбедносна проверка за подобноста. Овие работи и задачи можат да се најдат на сите владини нивоа и целиот апарат за носење одлуки од областа на националната безбедност, вклучувајќи ги и разузнавачките служби, министерствата за одбрана и вооружените сили. Дополнително, тука можат да се вклучат членовите на Комисијата за парламентарен надзор. Но, не сите парламенти бараат своите членови на комисијата за надзор над разузнавањето да поминат низ процедурата за проверка од страна на разузнавачките служби, бидејќи тоа би можело да значи подреденост на парламентарната власт во однос на извршната. Безбедносната подобност се однесува на резултатот од успешниот процес на проверка, кој што му овозможува на одреден поединец пристап до различни нивоа на доверливи информации. Види *доверливи информации*.

Кревање тревога

"Кревање тревога" се случува кога некој вработен ќе објави дека неговиот работодавач го крши законот, се однесува на неетички начин или спротивно на изјавената политика. Многу земји ја имаат препознаено важноста на ваквите објавувања и имаат усвоено правни заштитни мерки за ваквите лица со цел да ги заштитат од санкции, како во поглед на нивното вработување, така и од кривично гонење. За да крене тревога, вработениот мора да укаже на илегалниот или неетички акт некому надвор од агенцијата. Обично тоа е владина или агенција за спроведување на законот. Доколку вработениот само се пожали некому во компанијата или агенцијата, тоа не е кревање тревога и вработениот не е заштитен со ваквите закони. Објавувањето директно на медиумите обично не е заштитено. Објавувањето на релевантните членови на парламентот може да биде заштитено.