Надзор над службите за разузнавање

Прирачник

Уредници: Ханс Борн и Ејдан Вилс

DCAF
a centre for security, development and the rule of law

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

Надзор над службите за разузнавање

Прирачник

Уредници: Ханс Борн и Ејдан Вилс

DCAF
a centre for security, development and the rule of law

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

Женевскиот Центар за демократска контрола над вооружените сили (ДЦАФ) е меѓународна фондација чија мисија е да и помогне на меѓународната заедница во исполнувањето на доброто владеење и реформите во безбедносниот сектор. Центарот промовира норми и стандарди, врши истражувања на политиките скроени кон потребите, идентификува добри пракси и препораки за промоција на демократското владеење над безбедносниот сектор и обезбедува советодавна поддршка во државите и програми за практична помош.

Објавено од ДЦАФ, Женева
11 Rue de Chantepoulet
Женева – 1201
Швајцарија
www.dcaf.ch

Дизајнер: Алис Лејк-Хамонд, www.alicelakehammond.com
Јазичен уредник: Агинкорт Прес
Преведувач: Владимир Димитријевиќ
Ревизија на преводот: Соња Зубер
Насловни фотографии: Ханс Коувенховен

Оваа публикација е овозможена со великодушната поддршка на Министерството за надворешни работи на Холандија.

Откажување од одговорност
Мислењата изразени во овој прирачник се мислењата на авторите на посебните алатки и не мора да ги одразуваат мислењата на уредниците или институционалните позиции на ДЦАФ или Министерството за надворешни работи на Холандија. Ниту ДЦАФ ниту Министерството за надворешни работи на Холандија се одговорни за изразените гледишта или за точноста на фактите и другите форми на информации содржани во оваа публикација.

ISBN: 978-92-9222-224-6

© 2012 DCAF

Содржина

Листа на табели и полиња v
ДЦАФ Предговор ix
Предговор xi
Благодарност xiii

АЛАТКА 1: Вовед Во Надзорот Над Разузнавањето 3
Ханс Борн и Габриел Гајслер

1. Вовед 3
2. Што е надзор над разузнавањето? 6
3. Зошто е важен надзорот над разузнавањето? 18
4. Добри пракси 20
5. Препораки 21

АЛАТКА 2: Воспоставување На Ефективни Системи За Надзор Над Разузнавањето 29
Стјуарт Фарсон

1. Вовед 29
2. Држави во транзиција 30
3. Ефективен надзор 31
4. Пристапи кон надзорот 32
5. Пречки за ефективниот надзор 43
6. Дизајнирање на правни и институционални рамки за надзорен систем 46
7. Препораки 48

АЛАТКА 3: Транспарентност, Тајност И Надзор Над Разузнавањето Во Една Демократија 57
Лори Нејтан
1. Вовед 57
2. Проблемот на транспарентност и тајност во надзорот над разузнавањето 58
3. Законодавство за заштита на и пристап до информации 62
4. Информативните потреби на парламентот 65
5. Информативните потреби на специјализираните тела за надзор над разузнавањето 68
6. Препораки 73

АЛАТКА 4: Вршење На Надзор 79
Моника ден Боер
1. Вовед 79
2. Причини за вршење на надзор над разузнавањето 80
3. Мандати за надзор 81
4. Надзорни овластувања 83
5. Методи на надзор 84
6. Тајминг на надзорот 85
7. Надзорни истраги 86
8. Организирање на надзорот 87
9. Професионализам и кредибилитет на надзорните тела 89
10. Однесување на надзорните тела 90
11. Известување 91
12. Потенцијални наоди 93
13. Препораки 95

АЛАТКА 5: Надзор Над Собирањето На Информации 103
Лорен Хатон
1. Вовед 103
2. Извори и методи за собирање на информации 104
3. Ефект на собирањето информации врз човековите права 104
4. Правни рамки за собирање на информации 107
5. Овластување на операции за собирање на информации 109
6. Надзор над операциите за собирање на информации 112
7. Заклучок 115
8. Препораки 115

АЛАТКА 6: Надзор Над Употребата На Лични Податоци 121
Иан Леих
1. Вовед 121
2. Ризици од употребата на лични податоци од страна на разузнавачките служби 122
3. Правна рамка за употребата на лични податоци од разузнавачките служби .. 123
4. Улогата на надзорните тела 136
5. Препораки 139

АЛАТКА 7: Надзор Над Размената На Информации 147
Кент Роач
1. Вовед 147
2. Размена на информации 148
3. Надзор над размената на информации со странски служби 153
4. Надзор над размената на информации со домашни служби 158
5. Препораки 162

АЛАТКА 8: Финансиски Надзор Над Разузнавачките Служби .. 171
Ејдан Вилс
1. Вовед 171
2. Важноста на финансискиот надзор над разузнавачките служби 172
3. Разузнавачки буџети 175
4. Внатрешни финансиски контроли и механизми за ревизија 178
5. Парламентарен надзор 181
6. Врховни ревизорски институции 187
7. Препораки 196

АЛАТКА 9: Работење Со Жалби Против Разузнавачките Служби 205
Крег Форцезе
1. Вовед 205
2. Доставување на жалби 206
3. Институции за поднесување на жалби 209
4. Жалбени процедури и контрола на информации 215
5. Правни лекови 218
6. Препораки 219

Листа На Соработници 229

Листа на табели и полиња

АЛАТКА 1: Вовед Во Надзорот Над Разузнавањето 1

Табела 1: Преглед на прирачникот за надзор над разузнавањето 5

Табела 2: Надзорни органи и нивните клучни одговорности 9

Поле 1: Должноста на службеникот за разузнавање да пријави незаконска активност во Босна и Херцеговина 10

Поле 2: Генерален инспектор за разузнавање и безбедност на Австралија 13

Поле 3: Парламентарниот комитет за надзор над разузнавањето на Норвешка (ЕОС Комитет) 17

Поле 4: Компилацијата на добри пракси за надзор на разузнавањето на Обединетите Нации 21

АЛАТКА 2: Воспоставување На Ефективни Системи За Надзор Над Разузнавањето 27

Поле 1: Ограничувања на Парламентарниот заеднички комитет за разузнавање и безбедност на Австралија 36

Поле 2: Мандатот на Комитетот за ревизија на безбедност и разузнавање на Канада 41

АЛАТКА 3: Транспарентност, Тајност И Надзор Над Разузнавањето Во Една Демократија 55

Поле 1: Избегнување на несоодветно класификување на информации 64

Поле 2: Објавување на буџети за разузнавање и финансиски извештаи 67

Поле 3: Заштита на чувствителни информации во финансиските ревизии 68

Поле 4: Законодавни одредби за пристапот до информации од страна на парламентарни надзорни комисии 70

Поле 5: Работа со чувствителни информации во судски постапки 72

АЛАТКА 4: Вршење На Надзор 77
Поле 1: Холандското парламентарно испитување на посебните истражни мерки: студија на случај на тематски надзор 87
Поле 2: Елементи на основен инспекциски план 89
Поле 3: Дополнителни задачи за детален инспекциски план 89

АЛАТКА 5: Надзор Над Собирањето На Информации 101
Поле 1: Услови за барање за судско овластување во Канада 111
Поле 2: Парламентарен надзор над собирањето на информации во Германија . 113
Поле 3: Белгискиот Постојан комитет за ревизија на разузнавачки агенции 114
Поле 4: Комисијата Г10 во Германија 114

АЛАТКА 6: Надзор Над Употребата На Лични Податоци 119
Поле 1: Тестот за "квалитет на законот" во пракса 126
Табела 1: Принципите за заштита на податоци на Советот на Европа..... 128
Поле 2: Ограничување на обработката на податоци во одредени јурисдикции . 130
Поле 3: Забрана за несоодветно откривање на лични податоци во Романија ... 130
Поле 4: Должност за откривање на информации во поглед на бази на податоци согласно канадското законодавство..... 131
Поле 5: Право на пристап до лични податоци чувани од разузнавачки служби според холандскиот закон 132
Поле 6: Пристап до лични податоци чувани од разузнавачки служби: добри пракси идентификувани од специјалниот известувач на ОН..... 133
Поле 7: Должност за известување на субјектите на податоците според германското право 134
Поле 8: Редовна проценка на податоци кои ги чуваат разузнавачките служби: добра пракса идентификувана од специјалниот известувач на ОН..... 135
Поле 9: Должности за ревизија, корекција и бришење на лични податоци согласно германското законодавство 135
Табела 2: Карактеристики на независните надворешни надзорни тела..... 136
Поле 10: Контролен комитет за полициски и војни разузнавачки служби на Данска (Вамберг Комитет) 138
Поле 11: Комисија за безбедност и заштита на интегритетот на Шведска..... 139

АЛАТКА 7: Надзор Над Размената На Информации 145
Поле 1: Ад хок канадски истраги за размената на информации..... 151
Поле 2: Ад хок британска истрага за размената на информации..... 152
Поле 3: Надзор на размената на информации со странство на холандскиот Комитет за ревизија на разузнавачките и безбедносните служби..... 157
Поле 4: Разгледување на домашната размена на информации со испитување на разузнавачките служби на Австралија 162

АЛАТКА 8: Финансиски Надзор Над Разузнавачките Служби.. 169
Поле 1: Случајот на Кајл Фого 175
Поле 2: Закон за службеници за сметководство на Јужна Африка..... 179
Поле 3: Финансиско известување според правото на Нов Зеланд 180
Поле 4: Конгресен надзор и одобрување на буџетите на разузнавачките служби во САД..... 183
Поле 5: Доверливиот комитет на германскиот Бундестаг 184
Поле 6: Улогата на Комитетот за разузнавање и безбедност на Обединетото Кралство во ex post ревизијата..... 186
Поле 7: Ревизија на перформанси во Канада 190
Поле 8: Овластувања на Генералниот ревизор на Јужна Африка 191
Поле 9 : Федералниот суд за ревизија на Германија..... 195

АЛАТКА 9: Работење Со Жалби Против Разузнавачките Служби..... 203
Табела 1: Листа на најдобри практики во работењето со жалби..... 222

ДЦАФ Предговор

Секторот на разузнавање е последната граница во процесот на демократизација и реформа на безбедносниот сектор. Како што покажале многу етаблирани демократии, демократското управување и владеењето на правото стигаат до секторот на разузнавање многу подоцна откако ќе бидат цврсто воспоставени во другите области на државата. Во голем број на етаблирани демократии растежот на системи за надзор над разузнавањето следел иста насока: одредени активности на службите за разузнавање и безбедност генерирале грижи околу прекршување на легитимните демократски процеси и користењето на правата и основните слободи, што предизвикало време на истраги и самосвесност, а како резултат на тоа биле создадени нови механизми за надзор.

Демократиите во подем не мораат да го искористат овој реактивен пристап. „Транзицијата“ им нуди златна можност да воспостават робусни правни и институционални рамки за службите за надзор над разузнавањето. Меѓутоа, мораме да имаме на ум дека поставувањето на овие темели е само еден мал чекор во непрекинатиот и тежок процес на осигурување дека службите не се само ефективни во штитењето на националната безбедност, јавната сигурност и човековите права, туку и дека го почитуваат владеењето на правото и демократските пракси. Постигнувањето на овие цели на долгорочна основа бара тековен интерес, будност и посветеност од заинтересираните страни вклучени во надзорот, како и внимателен напор во евалуацијата и подобрувањето на системите за надзор. Уверен сум дека овој прирачник може да послужи како важен ресурс за поддршка на оваа работа.

Парламентарците имаат огромна одговорност и за развивање на правната и институционалната рамка за надзор и, како главните надворешни надзорници, за осигурување дека надзорот ги постигнува горенаведените цели. Во ова поле, повеќе од кое било друго, парламентарците мора да се стремат кон субординирање на нивните партиски политички интереси на повисоката цел за штитење на демократскиот и уставниот поредок. Меѓутоа, не треба само парламентарците да бидат оптоварени со сите одговорности за надворешен надзор – на нив често им недостасува време, експертиза и потребната независност. Поради тоа, тие треба да повикаат независни статутарни надзорни тела, како врховни ревизорски институции, правобранителски институции и експертски надзорни тела, да играат главна улога во нивните посебни области на компетенции.

Иако има голем број на публикации кои се фокусираат на надзорот над разузнавањето, најголемиот број од нив се фокусираат на правните и институционалните рамки на

надзорните тела. Овој прирачник гради на тој пристап објаснувајќи им на лицата кои донесуваат одлуки многу од предизвиците и проблемите кои настануваат во дизајнирањето, менувањето и консолидирањето на еден систем за надзор. Сепак, авторите на документите одат пошироко од прашањата на дизајн, нудејќи јасни упатства како надворешните вршители на надзор можат да се справат со предизвиците на испитување на конкретни области од работата на службите за разузнавање и безбедност. Се надевам дека овој прирачник исто така може да послужи и за подигнување на свеста кај граѓанското општество и медиумите околу важноста на овие различни аспекти на надзорот над разузнавањето, и дека овие групи можат да ги искористат овие наоди да ги повикаат парламентарците и другите независни вршители на надзор да одговараат за нивниот надзор (или недостатокот на истиот) над службите за разузнавање.

Овој прирачник најверојатно ќе биде од најголем интерес за лицата кои донесуваат одлуки вклучени во системите за надзор над разузнавањето, членовите и персоналот на скоро основаните надзорни тела, како и за организациите од граѓанското општество. Иако најголемиот дел од тие лица можеби ќе бидат во држави во транзиција, не треба да се занемари вредноста на наодите на авторите за тие кои се вклучени – посредно или непосредно – во надзорот над разузнавањето во етаблирани демократии. Всушност, јас цврсто верувам дека овој прирачник дава примери и аргументи кои ќе предизвикаат дискусија за можните проширувања или унапредувања на надзорот и во овие системи.

Повеќе од десет години, ДЦАФ ги поддржуваше напорите за зајакнување на капацитетите за надзор над разузнавањето, не само во новите демократии туку и во повеќе етаблираните демократски системи. ДЦАФ ја гледа реформата на системите за надзор над разузнавањето како интегрален дел на процесите за реформа на безбедносниот сектор во транзициските опкружувања. Додека некои донатори вложуваат значителен дел од ресурсите во подобрувањето на оперативниот капацитет на службите за разузнавање на државите во транзиција (за да создадат ефективни оперативни партнери), од најголема важност е државите донатори и примателите да инвестираат во развивањето и одржувањето на траен и ефективен систем за надзор. Се надевам дека овој прирачник може да придонесе кон воспоставување на баланс меѓу оперативната ефективност и управувањето преку подигнувањето на свеста за незаменливоста на надзорот над разузнавањето во заедницата која се бави со реформата на безбедносниот сектор.

Амбасадор Теодор Х. Винклер
Директор, ДЦАФ

Предговор

Кога бев дете се фасцинирав од калеидоскопи, и како возрасен сè уште сум фасциниран од нив. Се што држите во раце е малечка цевка со обоено стакло од едната страна и малечка тркалезна дупка од другата. Ако внимателно ја протресете цевката слушате благо тропање. Но немате идеја што има во неа.

Кога ќе погледнете низ малечката дупка, нема да видите ништо, освен ако не ја држите цевката на тој начин светлоста да паѓа на обоеното стакло. Тогаш одеднаш гледате сложен мозаик. А кога ја вртите цевката во круг ја гледате шемата на тој мозаик како се менува - фасцинантно.

На еден начин, оваа книга помалку личи на калеидоскоп. На крајот на краиштата, светот на разузнавањето е црна кутија со која мора да се работи на одреден начин за да се добие некој увид во неа. Уште повеќе, изгледа како перспективата постојано да се менува.

Тоа што го гледа повнимателниот набљудувач без оглед на се, секогаш е вредно и интересно до таа мера да набљудувачот ќе сака да го сподели увидот што тој/таа ќе го добие со другите. Ова, всушност, не е толку едноставно, бидејќи тајните на цевката во која е содржан светот на разузнавањето не можат туку така да бидат откриени.

Оваа книга има за цел да даде структура на алатки кои им овозможуваат на надзорните тела соодветно да ја држат цевката наспроти светлината, а потоа да известат за тоа што го виделе на начин кој има добри основи.

Во опишувањето на овие алатки, авторите фрлаат светлина врз различните аспекти на надзорот, ставајќи различни надзорни системи еден покрај друг, со што креираат калеидоскопска слика која добро го објаснува фактот дека постојат повеќе типови на надзорни системи и која ги повикува луѓето континуирано да го гледаат чудесниот свет на разузнавачката работа со свежа и критичка точка на гледиште.

Според тоа, не само заинтересирани надворешни лица, туку сигурно и внатрешни лица – надзорни органи и оние кои се подложени на надзор – ќе имаат корист од проучување на оваа книга.

Берт ван Делден
Претседавач на Комитетот за ревизија на разузнавачките и безбедносните служби на Холандија

Благодарност

Уредниците би сакале да ја изразат својата благодарност до Министерството за надворешни работи на Холандија, чија великодушна финансиска поддршка го овозможи овој прирачник. Особено би сакале да се заблагодариме до следните членови на Одделението за безбедносна и одбранбена политика за бесценетата поддршка и соработка во развивањето на овој прирачник: Јако Бос, Хајн Кнегт, Михаел Стибе, Франк ван Беунинген и Јоеп Вијнандс.

Исто така би сакале да го споменеме придонесот на Комитетот за ревизија на разузнавачките и безбедносните служби на Холандија (CTIVD), а особено на неговиот претседавач, Берт ван Делден; поранешниот секретар, Ник Верхоевен; и тековниот секретар на Комитетот, Хилде Бос-Олерман. Овој Комитет даде суштинска поддршка за почетокот на овој проект и великодушно ја обезбеди својата експертиза во целиот тек на развивањето на овој прирачник. Уредниците би сакале исто така да ја искажат својата благодарност до поранешниот министер за одбрана и сенатор на Холандија, Вим ван Екелен, чија поддршка за ДЦАФ беше незаменлива за успехот на овој проект.

Понатаму, уредниците се благодарни на Агинкорт Прес чиј персонал беше одговорен за уредувањето на текстот и форматирањето на најголемиот дел од прирачникот. Персоналот на Агинкорт Прес работеше неуморно за да осигури конзистентност на јазикот и стилот, како и за да се осигури дека, што е можно повеќе, прирачникот е пристапен и за публика која не е составена од експерти. Исто така сакаме да и се заблагодариме на Алис Лејк-Хамонд за нејзиниот високо професионален пристап кон правењето на изгледот и типографијата на прирачникот.

На крајот, сакаме да му се заблагодариме на нашиот поранешен колега, Габриел Гајслер Месеваге, кој не само што беше коавтор на воведната алатка туку и даде значаен придонес на концептуализацијата и развојот на прирачникот.

Ханс Борн и Ејдан Вилс
Женева, јули 2012 година

АЛАТКА 1

Вовед Во Надзорот Над Разузнавањето

Ханс Борн и Габриел Гајслер

1

Вовед Во Надзорот Над Разузнавањето

Ханс Борн и Габриел Гајслер

1. ВОВЕД

Оваа алатка служи за воведување на читателот во темата на надзорот над разузнавањето, давајќи концизни одговорни на прашањата кој, што, кога, како и зошто. Исто така го воведува читателот во другите алатки на надзорот над разузнавањето, кои заедно даваат подетални одговори на овие и на други прашања.

Целта на проектот е да спои заедно некои од врвните експерти во светот во полето на надзорот над разузнавањето за да го презентираат своето експертско знаење на начин кој е разбирлив и за лица кои не се експерти. Овој збир на алатки е конкретно наменет да им помогне на читателите да го подобрат своето разбирање за релевантните прашања и да им даде на лицата кои имаат одговорности поврзани со надзорот голем број на различни компаративни перспективи.

Оваа воведна алатка почнува со преглед на процесот на надзор над разузнавањето, вклучувајќи опис на вклучените институции и „циклусот на надзор над разузнавањето“. Потоа, објаснува зошто надзорот над разузнавањето е важен за штитење на човековите права и основните слободи на луѓето, како и за зголемување на нивната безбедност. Потоа алатката ги разгледува тековните стандарди и практики во надзорот над разузнавањето, фокусирајќи се на тоа што повеќето експерти го сметаат за добри практики. Алатката завршува со препораки за зајакнување на надзорот над разузнавањето.

1.1 ЗОШТО ЗБИР НА АЛАТКИ ЗА НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО?

Овој збир на алатки е креиран за да им помогне на демократиите во развој да воспостават – а на развиените демократии да го подобрат – цивилниот надзор над службите за разузнавање. Има четири основни цели:

1. да обезбеди упатства релевантни за политиките за креирање и консолидација на нови системи за надзор, како и ревизија и подобрување на постојните системи.
2. да обезбеди упатства околу надзорот во одредени области на активностите на разузнавачките служби како собирање на информации, употреба на лични податоци и размена на информации.
3. да создаде свест за важноста на надзорот над разузнавањето меѓу членовите на граѓанското општество и медиумите.
4. да промовира меѓудржавно учење и пренос на норми низ идентификацијата и анализата на различните пристапи, стандарди и пракси на надзорот над разузнавањето.

Поради тоа, акцентот во овие алатки не е ставен на апстрактна академска анализа, туку на презентацијата на практични упатства за оние кои вршат надзор и/или се редовно во контакт со системите за надзор над разузнавањето. Поради таа причина ние одбравме да го користиме форматот на збир на алатки, кој се фокусира на практични примери и конкретни препораки кои се одраз на праксите во целиот свет.

1.2 ПРАШАЊА КОИ СЕ ОБЈАСНЕТИ ВО АЛАТКИТЕ

Деветте алатки во овој прирачник се независни воведи во важни прашања од областа на надзорот над разузнавањето (види Табела 1). Секоја е напишана на таков начин да може засебно да се чита.

1.3 ЦЕЛНА ПУБЛИКА

Овој збир на алатки е примарно наменет за оние кои се директно или индиректно вклучени во надзорот над разузнавањето. Таа публика вклучува претставници од извршната, законодавната и судската власт и нивниот персонал; службеници кои работат во разузнавањето; претставници на граѓанското општество; и претставници на медиумите.

Ние веруваме дека содржината на овој прирачник е од широк јавен интерес. Меѓутоа, постојат одредени групи за кои алатките ќе бидат од особена корист. На пример, бидејќи алатките детално ги испитуваат улогите кои ги играат парламентарните и експертските надзорни органи, за членовите и вработените во овие институции информациите во овој прирачник ќе бидат од особена важност. Слично на тоа, новинарите и претставниците на граѓанското општество чија работа вклучува анализа на разузнавачките служби ќе најдат многу работи кои можат да им помогнат во овие алатки, како и владините службеници кои се вклучени во креирањето или реформата на системите за надзор над разузнавањето.

ТАБЕЛА 1: ПРЕГЛЕД НА ПРИРАЧНИКОТ ЗА НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

Алатка	Наслов	Главни прашања кои се одговорени
1	Вовед во надзорот над разузнавањето	▪ Што е надзор над разузнавањето? ▪ Зошто е важен надзорот над разузнавањето? ▪ Кои се одговорностите на различните институции вклучени во надзорот над разузнавањето?
2	Воспоставување на ефективни системи за надзор над разузнавањето	▪ Кои се предностите и недостатоците на различните институционални пристапи кон надзорот над разузнавањето? ▪ Кои се пречките за ефективен надзор и како можат тие да бидат решени? ▪ Кои се основните работи кои треба да се земат предвид при дизајнирањето на правни и институционални рамки за надзор над разузнавањето?
3	Транспарентност, тајност и надзор над разузнавањето во една демократија	▪ Кој е соодветниот баланс меѓу тајноста и транспарентноста за разузнавачките служби во една демократија? ▪ Што е добра пракса во поглед на законодавството за заштита на и пристап до информации? ▪ Кои се потребите за разузнавачки информации на парламентот, специјализираните органи за надзор и јавноста?
4	Вршење на надзор	▪ Кои пристапи и методи се користат од органите за надзор за да бидат одговорни разузнавачките служби? ▪ Како можат надзорните органи да спроведуваат ефективни истраги над праксите на разузнавачките служби? ▪ Како можат надзорните органи да известуваат за своите истраги?
5	Надзор над собирањето на информации	▪ Зошто е важен надзорот над процесот на собирање информации? ▪ Како можат надзорните органи ефективно да го следат процесот на собирање информации? ▪ Кои се пречките за ефективен надзор на процесот за собирање на информации, и како можат тие да се решат?
6	Надзор над употребата на лични податоци	▪ Зошто е важен надзорот на употребата на лични податоци? ▪ Како можат надзорните органи да се осигурат дека разузнавачките служби ги користат личните податоци само на начини кои се во согласност со законот? ▪ Кои се пречките за ефективен надзор на употребата на лични податоци, и како можат тие да се решат?
7	Надзор над размената на информации	▪ Зошто е важен надзорот на размената на информации? ▪ Која улога треба да ја играат надзорните органи во поглед на размената на информации? ▪ Кои се пречките за ефективен надзор на домашната и меѓународната размена на информации, и како можат тие да се решат?
8	Финансиски надзор над разузнавачките служби	▪ Зошто е важен надзорот на финансиите на разузнавачките служби? ▪ Што е потребно за разузнавачките служби да бидат финансиски одговорни? ▪ Кои се улогите и одговорностите на различните институции вклучени во финансискиот надзор на разузнавачките служби?
9	Работење со жалби против разузнавачките служби	▪ Зошто се важни механизмите за работа со жалби? ▪ Какви видови на системи за работа со жалби постојат? ▪ Како може да се подобрат системите за работа со жалби?

2. ШТО Е НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО?

Во овој дел е даден опсегот и контекстот на надзорот над разузнавањето и се дискутираат вклучените институции. Меѓутоа, пред да продолжиме важно е да се појасни што се мисли со терминот *разузнавачка служба*.[1] Поради тоа што во различните области различно се структурира разузнавачката работа, овој збир на алатки презема функционален пристап кон дефиницијата на *разузнавачка служба*. Конкретно, ги дефинира разузнавачките служби како државни органи кои собираат, анализираат и шират информации поврзани со закани по националната безбедност.

Ваквата дефиниција покрива голем број на органи – вклучувајќи воени разузнавачки служби, полициски разузнавачки служби и цивилни разузнавачки служби, домашни и странски. Исто така вклучува и органи кои често се превидуваат и кои често се наоѓаат во министерствата за финансии и трезорските одделенија, како што се агенциите кои имаат за задача да истражуваат финансирање на тероризам или спречување на перење пари. Како што кажува *Прирачникот за реформи во безбедносниот сектор на ОЕЦД Комитетот за развојна помош (The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform),* „повеќето држави имаат голем број на разузнавачки органи кои имаат специфични одговорности кои понекогаш се преклопуваат. Тие вклучуваат внатрешно и надворешно разузнавање, тактичко и стратешко разузнавање, агенции за собирање (на пример, комуникации, човечко разузнавање и слики), цивилно и воено разузнавање и органи за стратешки проценки“.[2] Сите заедно, овие служби ја сочинуваат „разузнавачката заедница“.

Разузнавачките служби исто така се разликуваат од другите владини служби поради специјалните овластувања што ги поседуваат за собирање на информации – како моќта за пресретнување на комуникации, моќта за вршење на таен надзор, моќта за користење на тајни информатори и моќта за тајно влегување во објекти. Во некои држави (како Данска, Малезија, Русија и Шведска), разузнавачките служби имаат и полициски овластувања, поради што понекогаш се нарекуваат „полициски безбедносни служби“ или „специјални одделенија“. Во други држави, работата на полициските служби е потполно одделена од работата на разузнавачките служби и вторите немаат никакви полициски овластувања (пр. за апсење, притворање и испитување осомничени лица).

Иако дефиницијата која што ја искористивме ги ограничува разузнавачките служби на државни органи, постојат одредени држави каде што владата најмува приватни изведувачи за спроведување на разузнавачка работа.[3] Поради тоа што надзорот на приватните изведувачи во голема мера се разликува од јавните служби, истиот не се дискутира во овие алатки.

2.1 ОПСЕГОТ НА НАДЗОРОТ НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

Надзор е широк термин кој вклучува проверка пред настанот (*ex ante*), тековен мониторинг, и ревизија по настанот (*ex post*), како и евалуација и истражување. Се спроведува од раководителите во разузнавачките служби, од извршни службеници, од членови на судството и пратеници, независни правобранителски институции, ревизорски институции, специјализирани надзорни тела, новинари и членови на граѓанското општество.

Надзорот треба да се разликува од *контролата* бидејќи вториот термин (како и *менаџмент/раководство*) имплицира моќ за насочување на политиките и активностите на организацијата. Заради тоа, *контролата* вообичаено се поврзува со извршната гранка на владата, а особено со вишото раководство на разузнавачките служби. Еден пример за контрола, во контраст на надзорот, е издавањето на извршна наредба со која се бара од разузнавачките служби да усвојат нов приоритет како контратероризам. Меѓутоа, читателите треба да бидат свесни дека не секоја власт прави јасна разлика меѓу надзорот и контролата. Поради оваа причина, некои институции опишани во овие алатки како надзорни тела можат исто така да имаат и одреден број одговорности за спроведување на контрола.

Главната цел на надзорот е да се држат разузнавачките служби одговорни за нивните политики и активности во поглед на законитоста, пристојноста, ефективноста и ефикасноста.[4] Процесот со кој еден надзорен орган ја повикува разузнавачката служба на одговорност вообичаено има три јасно поделени фази:

1. Надзорниот орган собира информации за разузнавачката служба.
2. Врз основа на овие првични информации, надзорниот орган започнува дијалог со разузнавачката служба.
3. Надзорниот орган издава наоди и препораки.

Поради тоа, за да може ефективно да функционира, надзорниот орган мора да ја поседува способноста да пристапи до релевантните информации, да ги испрашува службениците во службите за разузнавање и да издава наоди и препораки врз основа на тоа што ќе го открие. Без тие три овластувања не може да постои вистинска одговорност и надзорот над разузнавањето најверојатно нема да успее.

Надзорот може да ги вклучува не само пристојноста и законитоста на активностите на една служба, туку и ефективноста и ефикасноста на таа служба. Во овој контекст, *пристојност* се однесува на тоа дали активностите на една разузнавачка служба се морално оправдани, а *законитост* се однесува на тоа дали тие активности се во согласност со правото на сила. *Ефективноста* го мери опсегот до кој службата ги реализира своите цели, додека *ефикасноста* мери колку економично една служба се стреми кон тие цели. Во некои држави, надзорните органи над разузнавањето работат исклучиво на законитоста (на пример Комитетот за ревизија на разузнавачките и безбедносните служби на Холандија); во други држави, законот ги овластува надзорните органи исклучиво да се фокусираат на ефективноста и ефикасноста (на пример Комитетот за разузнавање и безбедност во Обединетото Кралство).

2.2 ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОДГОВОРНОСТИ

Ефективниот надзор над разузнавањето не бара само координирани активности од неколку државни органи, туку и активна ревизија на однесувањето на властите од страна на граѓанското општество и медиумите. Иако сите овие органи играат важни улоги, овие алатки примарно се фокусираат на парламентарните и експертските надзорни тела, бидејќи тие тела не одговараат ниту пред разузнавачките служби ниту пред извршните власти, што значи дека се во подобра позиција независно да ја штитат демократската одговорност и почитувањето на владеењето на правото и човековите права.

Во Табела 2 е даден преглед на одговорностите кои општо ги преземаат јавните и приватните органи во надзорниот процес. Меѓутоа, читателите треба да забележат дека овие одговорности различно се управуваат во различните држави и дека системот за надзор на одредена држава може да не се однесува на сите одговорности дадени во табелата.

2.2.1 Вишо раководство на разузнавачките служби

Ефективниот надзор над разузнавањето започнува со ефективните внатрешни контроли. Службениците од извршната гранка, парламентарните комисии и експертските органи ќе имаат тешкотии во исполнувањето на нивните надзорни одговорности ако раководството на една разузнавачка служба е попустливо и/или не сака да соработува. Од друга страна, ако раководството дава поддршка и е ангажирано, внатрешните системи за контрола на службата и управување можат да обезбедат важни заштитни мерки против злоупотребата на моќ и кршењето на човековите права.

Имплементација и мониторинг на почитувањето на внатрешните контроли

Раководството има директна одговорност за развивање и одржување на почитувањето на внатрешните контроли – кои Комисијата од Венеција ги дефинираше како „структури за донесување одлуки дизајнирани да се осигурат дека мерките и политиките се соодветно одобрени“.[5] Со други зборови, внатрешните контроли ги држат службениците за разузнавање одговорни за нивното однесување во рамките на правниот мандат на нивните служби, приоритетите одредени за службата од извршната власт и политиките и прописите воспоставени од вишото раководство на службата. Внатрешните контроли исто така вклучуваат процедури за соодветно буџетирање и водење евиденција.

Поддржување на институционална култура која промовира почитување на владеењето на правото и човековите права

Потребата разузнавачките служби да поттикнуваат и одржуваат институционални култури кои го почитуваат владеењето на правото и човековите права е широко прифатена.[6] Поради тоа, законите и прописите кои промовираат такви култури се важни, но не и доволни. Раководството на службата мора исто така да развие и спроведува програми кои се дизајнирани да всадат во нивните вработени разбирање за уставноста, законитоста, одговорноста и интегритетот.

Ревизија на извештаи за употребата на специјални овластувања и поднесувања барања до надворешни органи за потребните дозволи

Во повеќето држави, употребата на специјални овластувања од разузнавачките служби е на крајот зависно од министерско и/или судско одобрување, поради ефектот што таквите овластувања можат да го имаат врз човековите права. Меѓутоа, вишото раководството на службата игра критична улога во одлучувањето кои барања оправдано треба да се достават до овие надворешни органи. Раководството треба да донесува вакви одлуки, балансирајќи меѓу интрузивноста на операцијата наспроти природата на заканата. Поголемите ризици по човековите права би требале да бараат и повисоки нивоа на внатрешно одобрување.

ТАБЕЛА 2: НАДЗОРНИ ОРГАНИ И НИВНИТЕ КЛУЧНИ ОДГОВОРНОСТИ

Надзорни органи	Клучни одговорности
Вишо раководство на разузнавачките служби	▪ Имплементација и мониторинг на почитувањето на внатрешните контроли ▪ Поддржување на институционална култура која промовира почитување на владеењето на правото и човековите права ▪ Ревизија на извештаи за употребата на специјални овластувања и поднесувањата на барања до надворешни органи за потребните дозволи ▪ Осигурување на соработка со внатрешните и надворешните надзорни органи ▪ Спроведување на правила кои забрануваат незаконски наредби и поддржување на службениците кои одбиваат да ги почитуваат тие наредби ▪ Имплементирање и следење на процедури со кои се штитат лицата кои алармираат за нерегуларности
Извршна власт	▪ Назначување на вишото раководство на разузнавачките служби ▪ Одредување на политиките и приоритетите на разузнавачките служби и издавање на упатства ▪ Известување на парламентот околу активностите на разузнавачките служби ▪ Осигурување дека разузнавачките служби соработуваат со другите органи за надзор над разузнавањето ▪ Формулирање на буџетите на разузнавачките служби и испитување на службените трошоци ▪ Одобрување на соработката на разузнавачките служби со други служби и агенции, домашни и странски ▪ Одобрување на барања за користење на специјални овластувања ▪ Одобрување на чувствителни разузнавачки операции
Парламентарни и експертски надзорни тела	▪ Усвојување и изменување и дополнување на сеопфатната правна рамка за разузнавачките служби и нивниот надзор ▪ Евалуација на пристојноста, законитоста, ефективноста и ефикасноста на активностите на разузнавачките служби ▪ Одобрување и ревидирање на буџетите на разузнавачките служби
Судство	▪ Одобрување на ревизија пред и/или по употребата на специјални овластувања од страна на разузнавачките служби ▪ Пресудување во кривични, граѓански, уставни или управни предмети кои се однесуваат на активностите на разузнавачките служби ▪ Служење како членови на експертски надзорни тела и независни ад хок истраги (во лично својство)
Правобранителски институции	▪ Примање на жалби против разузнавачките служби ▪ Започнување на тематски истраги за активностите на разузнавачките служби
Врховни ревизорски институции	▪ Откривање на проблеми со законитоста, ефикасноста и ефективноста во финансиското управување како и давање препораки за подобрување на финансиското управување ▪ Осигурување на парламентот околу точноста и редовноста на владините сметки, со што се осигурува дека извршните власти работат во согласност со волјата на парламентот ▪ Осигурување на јавноста дека средствата се трошат законски, соодветно, ефикасно и ефективно
Граѓанско општество и медиуми	▪ Истражување на политиките и активностите на разузнавачките служби и надзорните органи над разузнавањето ▪ Објавување на несоодветно, незаконско, неефективно или неефикасно однесување на разузнавачките служби ▪ Информирање на јавноста околу политиките и активностите на разузнавачките служби и нивниот надзор ▪ Поттикнување на јавноста да дебатира околу политиките и активностите на разузнавачките служби и околу работата на органите за надзор над разузнавањето

Осигурување на соработка со внатрешните и надворешните надзорни органи
Вишото раководство на службата е одговорно за ефективното функционирање на сите внатрешни надзорни органи. Оваа одговорност вклучува осигурување дека вработените во службата потполно соработуваат со внатрешните органи за надзор, како и со надворешните органи за надзор. Понатаму, вишото раководство треба да ги изолира (особено внатрешните) надзорни органи од административните притисоци како би можеле тие ефективно да функционираат како механизми за работа со жалби.

Спроведување на правила кои забрануваат незаконски наредби и поддржување на службениците кои одбиваат да ги почитуваат тие наредби
Вишото раководство мора исто така да ги преземе сите неопходни активности за осигурување дека не се издаваат незаконски наредби; а ако бидат дадени, да не бидат послушани. Ова може да се засили со закони за заштита на лицата кои алармираат поради нерегуларности, кои му овозможуваат на персоналот на разузнавачката служба да открие информации со кои се покажуваат грешките направени пред одредени внатрешни или надворешни органи. Во некои држави, креирани се правни процедури за пријавување на сомнителни разузнавачки активности на директорот на разузнавачката агенција или некој друг релевантен службеник. Во Босна и Херцеговина, сомнителните активности се пријавуваат на генералниот инспектор на службата (види Поле 1). Во други држави тоа се пријавува на ресорниот министер.[7] Покрај тоа, националните закони на некои држави (како Бугарија[8]) ги сметаат вработените во разузнавачките служби индивидуално одговорни за незаконските акции и/или прекршувањето на нивните службени должности.

Поле 1: Должноста на службеникот за разузнавање да пријави незаконска активност во Босна и Херцеговина

„Ако вработен верува дека тој или таа има добиено незаконска наредба, тој или таа ќе го привлече вниманието на наредбодавецот кон своите сомнежи во поглед на законитоста на истата. Во случај кога наредбодавецот ќе ја повтори наредбата, вработениот ќе бара писмена потврда на таквата наредба. Ако вработениот продолжи да има резервации, тој или таа ќе ја проследи наредбата до директниот претпоставен на наредбодавецот и ќе ја пријави работата на Генералниот инспектор. Вработениот смее да одбие да ја изврши наредбата.“[9]

2.2.2 Извршна власт

Доктрината на министерска одговорност[10] пропишува дека секој министер е одговорен пред шефот на државата, кабинетот и парламентот за вршењето на неговите или нејзините овластувања или функции.[11] Според оваа доктрина, извршното лице кое ја одредува политиката на разузнавачките служби е политички одговорно за нивното однесување.

Вообичаено, разузнавачките служби му поднесуваат извештаи на министерот кој е одговорен за осигурување дека службата функционира на соодветен, законски, ефективен и ефикасен начин. Во Германија, на пример, надворешната, домашната и воената разузнавачка служба одговараат соодветно пред Сојузната канцеларија, Министерот за внатрешни работи и Министерот за одбрана.[12]

Нивото на контрола на извршната власт се разликува од една до друга држава.

Сложеноста на разузнавачката работа може да и отежни на извршната власт да врши мониторинг и да го контролира однесувањето на службата. Како што кажува Комисијата од Венеција „монополот врз специјалистичкото знаење кое го поседува агенцијата, само по себе ќе и даде на агенцијата значително ниво на автономија во праксата од владината контрола".[13]

Иако службениците имаат силен интерес да избегнат разузнавачки грешки, тие немаат толку силен интерес да ги откријат тие грешки кога ќе настанат. Јавното откривање на грешки или неправилности во службата може да предизвика политички проблеми и негативно да влијае врз кариерите на вклучените министри. Поради оваа причина, некои експерти се сомневаат во способноста на извршната гранка да врши соодветен надзор на разузнавачките служби и наместо тоа се потпираат на ревидирањето и критикувањето на донесувањето на извршните одлуки од страна на парламентот, судството и граѓанското општество.

И покрај оваа грижа, извршната гранка е важна врска во синџирот на одговорност. Одговорностите дадени во Табела 2 јасно покажуваат дека покрај политичките одговорности, извршната гранка исто така има и оперативни одговорности во поглед на разузнавачките служби, особено во поглед на имплементирањето на политики. Поради оваа причина, важно е информациите кои се однесуваат на тешки или чувствителни оперативни одлуки да не се кријат од членовите на извршната гранка. Токму спротивното, извршната гранка секогаш треба да биде информирана.

2.2.3 Парламентарни и експертски надзорни тела

Исто како што е од суштинско значење да се воспостави и одржува ефективен надзор над активностите за безбедност и разузнавање од извршната страна на власта, од суштинско значење е да се има и независен надзор, и парламентарен и непарламентарен. Тајноста на разузнавачката работа, нејзиниот недостаток на изложеност на судско испитување и коментари, заканата за човековите права предизвикана од прекумерен надзор и историјата на минати прекршоци сите индицираат на потребата за ефективен надзор над разузнавачките служби од страна на органи независни од актуелната власт.[14]

Генерално, парламентарните надзорни комисии и експертските органи обезбедуваат најефективен надворешен надзор. Претходните можат поедноставно да се поделат во две категории: општи комисии со широки мандати (како комисиите за одбрана и надворешни работи) и специјализирани комисии чиј единствен фокус е разузнавачката заедница. Иако општите комисии (особено во областите на буџетот и финансиите) можат да имаат одредени одговорности за надзор во поглед на разузнавачките служби, најголемиот дел од надзорот над разузнавањето вообичаено се спроведува од специјализирани комисии поради поголемото искуство и експертиза на членовите и поради тоа што овој пристап го ограничува кругот на знаење и информации на членовите на комисијата, наместо на сите пратеници.

Експертските тела за надзор над разузнавањето (кои понекогаш се нарекуваат „специјализирани надзорни институции" или „специјализирани непарламентарни надзорни тела") се основаат и функционираат независно од извршните, парламентарните и разузнавачките служби над кои се овластени да вршат надзор. Експертските надзорни тела имаат слична корист од експертизата на своите членови

и прецизноста на нивниот фокус. Во повеќето држави, таквите тела се пополнети со разузнавачки експерти кои можат да вклучуваат поранешни или тековни судии, обвинители и шефови на полициски служби.[15] Всушност, членовите на експертските надзорни органи често имаат поголемо искуство од членовите на специјализираните парламентарни комисии. Покрај тоа, членовите на експертските тела вообичаено ја имаат слободата да се посветат целосно на надзорот над разузнавањето, додека пратениците се членови на неколку комисии и мораат заради тоа да работат со повеќе одговорности. Друга предност на експертските надзорни тела е дека нивните членови ниту се професионални политичари, ниту се директно вклучени во секојдневни политички активности, така што нивното однесување е многу помалку политизирано од тоа на пратениците. Сепак, експертскиот надзор секогаш треба да се гледа како додаток на, а не замена за, парламентарниот надзор, бидејќи принципите на демократско владеење бараат директен надзор на парламентот над сите владини операции.

Некои држави (како Австралија, види Поле 2) имаат зајакнат надзор над разузнавањето со воспоставување на независен генерален инспектор. Називот, мандатот, овластувањата и функциите на оваа канцеларија можат во голема мера да варираат од држава до држава (види Фарсон — Алатка 2), но нејзината основна мисија вообичаено вклучува осигурување дека разузнавачката служба е во согласност со уставот, законите и оперативните политики одредени од извршната власт. Другите вообичаени функции се:

- образување на персоналот на разузнавачките служби околу нивните права и одговорности
- спроведување внатрешни ревизии и инспекции – особено за цели на откривање и спречување на расипништво, измама и злоупотреба
- осигурување на одржувањето на ефективни безбедносни политики и процедури
- добивање и испитување на жалби доставени од персоналот на службата
- осигурување на објавувањето информации на кои јавноста има право според законите за слободен пристап до информациите
- осигурување дека водењето евиденции во службата е во согласност со релевантното законодавство и политики[16]

Мандатите на парламентарните надзорни комисии и експертските надзорни органи се разликуваат од држава до држава. Некои држави (како што се САД со нивните конгресни комитети за надзор над разузнавањето) имаат усвоено мандати за покривање на целиот спектар на пристојност, законитост, ефективност и ефикасност; други држави (како Холандија и Шведска) ги ограничуваат мандатите на таквите органи само на законитост.

Поле 2: Генерален инспектор за разузнавање и безбедност на Австралија

Австралискиот Генерален инспектор (ГИ) за разузнавање и безбедност обезбедува независна потврда на премиерот, вишите министри и парламентот дека разузнавачката служба и другите безбедносни агенции во државата работат законски и пристојно. ГИ го дава тоа осигурување испитувајќи ги разузнавачките служби и безбедносните агенции и известувајќи за нивните активности. Мандатот на ГИ ја вклучува и одговорноста за следење дали разузнавачките служби и безбедносни агенции работат ефективно и дали ги почитуваат човековите права.

За исполнување на овој мандат, ГИ има овластување под законодавството на Австралија да врши испитувања по барање на надлежниот министер или на сопствена иницијатива. Дополнително, ГИ има овластување да прима и испитува жалби од страна на лица под влијание на активности на разузнавачката служба. Ваквите истраги можат да вклучуваат инспекција на просториите на разузнавачката служба (како местата за притвор); сведочењата под заклетва и пристап до документи. На крајот на секое испитување, ГИ поднесува извештај до релевантниот министер, чие резиме е вообичаено вклучено во годишниот извештај на ГИ до австралискиот парламент. Директорот на соодветната служба и одговорниот министер се правно обврзани да го известуваат ГИ околу имплементацијата на сите препораки дадени во извештајот на ГИ.[17]

За парламентарните надзорни комисии и експертските надзорни органи да можат да ги исполнат овие мандати, често им се даваат широки овластувања, кои можат да вклучуваат било што или се од следната (неисцрпна) листа:

- овластување за пристапување кон доверливи информации
- овластување за примање и ревизија на годишни и други извештаи изготвени од разузнавачките служби
- овластување за поднесување налози против извршни и разузнавачки службеници, да сведочат под заклетва
- овластување за поканување на надворешни експерти и други претставници на јавноста да сведочат под заклетва
- овластување за периодични состаноци со одговорните министри и/или директорите на службите
- овластување да спроведуваат и редовни и ад хок инспекции и да ги посетуваат просториите на разузнавачките служби.

2.2.4 Судство

Бидејќи разузнавачките служби не се над законот, тие потпаѓаат под надлежноста на судовите. Иако улогата на судовите во поглед на разузнавачката работа заслужува повеќе внимание од тоа што можеме да го посветиме тука, следните куси коментари можат да бидат од помош.

И покрај тоа што судството има одговорност да го одржува владеењето на правото и да осигури почитување на човековите права, судиите традиционално ги почитувале извршните одлуки за прашања поврзани со националната безбедност поради две причини. Прво, уставите и законодавството на сила често ги стават прашањата на националната безбедност ексклузивно во рацете на извршната власт. Второ, голем број на судии ги сметаат судовите како несоодветни места за откривање на

доверливи информации.[18] И покрај тоа, некои судски системи играат активна улога во надзорот над разузнавањето. Во САД, на пример, ширењето на процедуралните права на кривично обвинетите ги наведува судиите сè подетално да го испитуваат однесувањето на властите, а Конгресот сè повеќе усвојува законодавство поврзано со разузнавањето кое исто така придонесува кон зголемен судски надзор.[19] Во други држави, особено каде извршната власт прави ексцесивни или арогантни барања во име на националната безбедност, судиите станаа поактивни во одржувањето на уставните и човековите права.[20]

Судскиот надзор над разузнавачките служби се одвива на четири главни начини, од кои три излегуваат надвор од надзорот и преоѓаат во полето на контрола. Прво, правото на сила често бара од разузнавачките служби кои сакаат да користат посебни истражни мерки (како пресретнување на комуникации) да бараат претходно овластување од судија или да се изврши судска ревизија по настанот. Ваквите услови се важни бидејќи со тоа се поставува независна проверка на законитоста на интрузивните активности на службата. Второ, судиите можат да бидат повикани да судат на кривични судења кои вклучуваат прекршоци поврзани со разузнавачка работа и да донесуваат одлуки – уставни, граѓански или управни – кои вклучуваат прашања поврзани со разузнавачка работа. Трето, во некои држави (како Франција), истражните судии кои се специјализираат за прашања од безбедноста можат да добијат право на надзорна контрола на истрагите над разузнавачките служби. Четврто, судиите можат повремено да станат членови на надзорните органи или да бидат повикани да претседаваат со ад хок комисија или испитување.

Првите три од овие улоги се квалификуваат како мерки за контрола бидејќи им даваат на судиите моќ да ги насочуваат активностите на вклучената разузнавачка служба. Во споредба на тоа, четвртата улога е поограничена и вообичаено нема моќ да издава обврзувачки препораки.

2.2.5 Правобранителски институции

Највообичаената интеракција меѓу правобранителските институции и разузнавачката заедница е работењето на жалби доставени од претставници на јавноста. Во Холандија, на пример, секој може да достави жалба до народниот правобранител во поглед на прашања поврзани со „активностите или наводните активности на релевантните Министри, шефовите на [разузнавачките] служби, координаторот и лицата кои работат за службите и за координаторот“.[21] Првично, жалбата мора да го информира одговорниот министер, кој потоа бара совет од Комитетот за ревизија на разузнавачките и безбедносните служби. Потоа, народниот правобранител на Холандија ја истражува жалбата и дава „своја одлука на жалбата во писмена форма на лицето кое ја поднело жалбата давајќи го своето образложение, освен ако безбедноста или други витални интереси на државата не наведуваат поинаку“.[22]

Правобранителските институции најчесто имаат и квалитет на независност и правни овластувања потребни за пристапување до информации важни за нивните истраги. За жал, тие исто така најчесто имаат персонал кој е премал за ефективно покривање на нивната широка област на надлежности, која често не ја вклучува само разузнавачката заедница, туку и вооружените сили, а понекогаш и целата влада. Следствено правобранителските институции често имаат проблеми со способноста да посветат доволно експертиза и ресурси на надзорот над разузнавањето.

2.2.6 Врховни ревизорски институции

Како и правобранителските институции, врховните ревизорски институции даваат независни, надворешни проверки на однесувањето на разузнавачките служби. Конкретно, тие ги следат финансиските аспекти на разузнавачката работа, проценуваат дали водењето евиденции во службата е исправно и точно, дали внатрешните контроли на расходите соодветно функционираат и дали службените трошоци се во согласност со важечките прописи (види Алатка 8 — Вилс). Покрај овие одговорности, понекогаш врховните ревизорски институции прават т.н. проценки на вредност за пари, за законодавците и претставниците на извршната власт да можат да усвојуваат информирани одлуки за тоа како најдобро да ги структурираат буџетите и приоритетите на разузнавачките служби.

2.2.7 Граѓанско општество и медиуми

Иако е доста аморфен концепт, *граѓанското општество* генерално се подразбира дека ги вклучува автономните организации кои постојат во јавниот простор меѓу државните институции и приватните животи на индивидуалните лица и заедниците. Таквата дефиниција ги вклучува, на пример, академиците, невладините организации (НВО), групите за застапување и верските групи. Голема предност на организациите на граѓанското општество во вршење на надзор над разузнавањето е тоа што нема ограничување на нивната способност за анализа и критика на владините политики.

Како и организациите на граѓанското општество, медиумските ентитети користат независна (т.е. невладина) експертиза за да даваат постојани повратни информации околу активностите на службите за разузнавање. Истражувачките новинари, особено, играат клучна улога во откривањето на несоодветно, незаконско, неефективно и/или неефикасно однесување на разузнавачките служби. Откако ќе се откријат, овие случаи на неуспеси или грешки често стануваат тема на формални истраги водени од парламентарните комисии или други независни надзорни тела, како експертските надзорни тела, правобранителските институции и врховните ревизорски институции. Без медиумските извештаи кои привлекле внимание на овие прашања, тие можеби никогаш не би биле испитани.

Без разлика дали се откритија на злоупотреба или едноставно написи за политиката на извршната власт, извештаите на медиумите имаат тенденција да стават одредени прашања на дневниот ред на владата, поради тоа што ги прават теми за јавна дебата. На пример, серијата *Врвната тајна на Америка* на *Вашингтон Пост* го публикуваше огромниот пораст на разузнавачката заедница во САД во деценијата по нападите од 11 септември 2001 година, започнувајќи силна јавна дебата околу рентабилноста на таквата инвестиција.[23] Меѓутоа, мора да се признае дека многу пристрасно или политизирано новинарство може да се одрази негативно на надзорот над разузнавањето.

2.3 ЦИКЛУСОТ ЗА НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

Надзорот може да се случи во неколку временски интервали. Може да се случи на почетокот кога една операција е предложена но сè уште не е преземена (*ex ante* надзор), може да се случи додека трае операцијата (тековен надзор), или може да се случи откако операцијата завршила (*ex post* надзор).

2.3.1 *Ex ante* надзор

Најчестите активности за *ex ante* надзор вклучуваат: креирање на сеопфатни правни рамки за разузнавачките служби и органите врз кои вршат надзор; креирање и одобрување на буџетите за разузнавачките служби; и одобрувањето на разузнавачки операции кои надминуваат одреден праг на чувствителност.

За да бидат ефективни правните рамки, тие мора јасно да го определат мандатот на службата или надзорниот орган и овластувања на кои има право службата или органот. Иако оваа активност можеби не е надзор во вообичаената смисла, оваа законодавна активност е почетна точка (и неопходен услов) за било кој корисен систем за надзор. Без јасно дефинирани мандати и овластувања, разузнавачките служби и надзорните органи не можат соодветно да функционираат. (Креирањето на правна рамка се дискутира во детали во Алатката 2 — Фарсон).

Владините служби не можат да работат без средства. Поради тоа, парламентот, кој во една демократија ја контролира употребата на јавни средства, мора да усвои годишен буџет за сите владини служби, вклучувајќи ги и разузнавачките служби. Предложените буџети вообичаено се доставуваат на релевантната парламентарна комисија од одговорниот министер кој работи во консултација со вишото раководство на службите, трезорот, и понекогаш со врховната ревизорска институција.(Буџетскиот процес се дискутира подетално во Алатката 8 — Вилс). Членовите на парламентарната комисија потоа вршат проценка на предложениот буџет во поглед на тековната извршна политика за разузнавање. Не е за чудење тоа што пратениците често го користат буџетскиот процес како можност за критика на извршната политика и приоритетите што извршната власт ги поставила за разузнавачките служби.

Разузнавачките активности кои бараат претходно одобрување вообичаено вклучуваат посебни овластувања кои ги прекршуваат индивидуалните права, како електронскиот надзор над личните комуникации. Најчесто, оваа форма на *ex ante* надзор се врши од страна на судија, но во одредени случаи може да се врши и од несудски или квази судски надзорен орган како Г10 Комисијата на Парламентот на Германија (именувана според член 10 на германскиот Основен закон, кој се однесува на приватноста на поштата и телекомуникациите). (Види Хатон — Алатка 5).

2.3.2 Тековен надзор

Тековниот надзор може да вклучува истраги, теренски инспекции, периодични испитувања и редовно известување за активностите на разузнавачките служби и на самите надзорни органи. Дополнително, во некои држави, судиите вршат периодична ревизија на тековните операции за собирање на информации, како што се прислушување, за да се одреди дали е оправдано продолжувањето на операцијата.

Во 2011 година, холандската Комисија за ревизија на разузнавачките и безбедносните служби пријави дека нејзините тековни надзорни активности вклучуваат редовна ревизија на снимки од прислушувања на службата, безбедносни проверки на службата и обработката на барања за пристап до досиеја на службата. Покрај тоа, Комисијата за ревизија истражувала дали службите ги исполниле своите правни обврски за известување на индивидуалните лица кои биле подложени на посебни истражни мерки.[24] Друг орган за надзор над разузнавањето со конкретен мандат за вршење тековен надзор е Парламентарниот комитет за надзор над разузнавањето на

Норвешка (види Поле 3).

Поле 3: Парламентарниот комитет за надзор над разузнавањето на Норвешка (ЕОС Комитет)

Активностите на Парламентарниот комитет за надзор над разузнавањето на Норвешка (ЕОС Комитетот) се пропишани во Законот за мониторинг на разузнавачките, надзорните и безбедносните служби од 3 февруари 1995 година. Ова законодавство одредува дека ЕОС Комитетот е „чисто за мониторинг".[25] Соодветно, „Комитетот не смее да им дава инструкции на телата подложени на мониторинг ниту да биде искористен од нив за консултации".[26]

Дел 3 на законот кажува дека ЕОС Комитетот „редовно ќе врши мониторинг на праксата на разузнавачките, надзорните и безбедносните служи во јавната и воената администрација." Дел 4 му дозволува на комитетот, во исполнувањето на неговиот мандат, да влегува во просториите на службите, а Дел 5 му овозможува на комитетот да принуди сведоци да се појават пред него на сослушувања.

Понатаму, Дел 8 го обврзува комитетот да издаде извештај кој не е доверлив во одговор на сите жалби кои што ќе ги добие и да издава национални извештаи за Стортинг (норвешкиот парламент) во кој ги опишува своите активности. Покрај тоа, комитетот може да издава периодични извештаи околу одредени теми ако „се откријат фактори со кои што веднаш треба да биде запознаен Стортинг".[27] Второво овластување му овозможува на ЕОС Комитетот да врши важен тековен надзор над активностите на норвешките разузнавачки служби.

2.3.3 *Ex post* надзор

Најчестите форми на *ex post* надзор се тематски ревизии, ревизии на предмети, ревизии на трошоци (види Алатка 8 — Вилс), и годишни ревизии. Меѓутоа, во одредени ситуации, како на пример кога ќе се открие наводна грешка, *ex post* надзорот може да има форма на ад хок испитување. Ваквите испитувања вообичаено се основат за истражување и давање на препораки за конкретни настани.

Во 2004 година, на пример, владата на Канада започнала испитување на улогата на Кралската канадска коњичка полиција во случајот на Махер Арар, канадски државјанин чие предавање од страна на Соединетите Американски Држави на Сирија резултирало со негово мачење (види Роач — Алатка 7). Испитувањето имало два аспекти: ревизија на фактите и ревизија на политиката. Целта на фактичкото испитување била „истражување и известување на канадските службеници во поглед на тоа што му случило на Махер Арар".[28] Целта на ревизијата на политики била „да се дадат препораки за независен, одвоен механизам во поглед на активностите на Кралската канадска коњичка полиција за националната безбедност".[29] Структурирање на *ex post* истраги на овој дводелен начин е корисно, бидејќи ја одредуваат вистината за тоа што се случило и обезбедуваат можност за формулирање на соодветни одговори во политиките.

Друга важна област на *ex post* надзорот е работата со жалби (види Алатка 9 — Форцезе),[30] кој може да се врши во голем број на различни институционални формати. Често судството работи на жалбите, но тие можат да се обработат и вон судството, како на пример со правобранителски институции (пр. во Србија), парламентарни комисии (како во Унгарија), или експертски надзорни органи (како во Норвешка).

2.4 ПРОЦЕНКА НА НАДЗОРОТ НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

Органите за надзор над разузнавањето го проценуваат работењето на разузнавачките служби, но кој го проценува работењето на системите за надзор и како се проценуваат тие перформанси? Луѓето кои работат на надзор над разузнавањето и академиците во скоро време почнаа да се занимаваат со вакви прашања бидејќи, меѓу другите фактори во голем број на држави, системи за надзор над разузнавањето не биле воспоставени се до 1990-ите.

Неколку држави ги имаат подложено своите системи за надзор над разузнавањето на надворешна евалуација. Во Канада тоа го вршеше специјален комитет на Долниот дом како дел од петгодишна ревизија на Законот за разузнавачко безбедносна служба на Канада;[31] додека во Холандија, на барање на Комитетот за ревизија на разузнавачките и безбедносните служби, независен експерт изврши слична ревизија на Законот за разузнавачки и безбедносни служби.[32] Покрај тоа, некои држави имаат извршено евалуација на своите системи за надзор како дел од парламентарни или независни испитувања на наводни неуспеси или злоупотреби на разузнавачките служби. Примери за ова се 9/11 Комисијата од САД и Арар испитувањето во Канада.

Следните принципи можат да го водат идното истражување на оваа важна тема, чиј целосен опфат е надвор од опсегот на овие алатки:

- Релевантното право треба да пропишува периодични прегледи на системот за надзор над разузнавањето за да одреди дали сè уште е соодветен со својата цел.
- Овие периодични ревизии треба да го вклучуваат целиот систем за надзор – вклучувајќи го вишото раководство на разузнавачките служби, извршната власт, парламентот, судството, независните надзорни органи, граѓанското општество и медиумите.
- Ваквите ревизии треба да одредат дали мандатот на органите за надзор на разузнавањето, кога ќе се разгледа заеднички, ги покрива најважните аспекти на активноста на службата за разузнавање. Особено, тие треба да одредат дали мандатот ја покрива и законитоста и ефективноста на однесувањето на службата.
- Евалуацијата на конкретни надзорни органи треба да се фокусира на способноста на надзорниот орган да ја повика на одговорност службата врз која врши надзор. Со други зборови, дали овластувањата и ресурсите на надзорниот орган се доволни за вршење на овој мандат? Конкретно, дали органот е доволно независен од извршната власт и разузнавачката служба, дали има доволен пристап до доверливи информации, дали ги поседува потребните истражни моќи, и дали има доволно експертски персонал?

3. ЗОШТО Е ВАЖЕН НАДЗОРОТ НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО?

Трите главни причини зошто државите креираат системи за надзор над разузнавањето се зголемување на демократското владеење на разузнавачките служби (вклучувајќи ја и нивната одговорност кон гласачите), за почитување на владеењето на правото и за осигурување на ефективноста и ефикасноста на активностите на службата.

3.1 ДЕМОКРАТСКО ВЛАДЕЕЊЕ И ОДГОВОРНОСТ

Еден од основните принципи на демократското владеење е одговорноста на државните институции према гласачите. Понатаму, бидејќи разузнавачките служби користат јавни средства, јавноста има право да знае дали тие средства се користат на соодветен, законски, ефективен и ефикасен начин.

Поради доверливата природа на разузнавачката работа, разузнавачките служби не можат да бидат целосно транспарентни; поради тоа општеството мора да најде алтернативен механизам (кој не е јавно испитување) за следење на однесувањето на разузнавачките служби во името на електоратот. Најчестите механизми се парламентарни комисии и експертски надзорни органи креирани од парламентот во исполнувањето на неговата обврска за осигурување на постоењето на соодветни проверки и мерки за контрола на сите владини служби.

Ваквите проверки и мерки особено треба да осигурат дека разузнавачките служби работат во одбрана на националната безбедност, а не на безбедноста на тековната влада. Разузнавачките служби никогаш не треба да работат како инструмент на политичка партија туку како слуга на јавноста.

Демократското управување исто така може да ја засили јавната доверба во работата на разузнавачките служби ако општата јавност знае дека службите се под соодветен надзор на нејзините пратеници во парламентот и други органи за надзор над разузнавањето.

3.2 ПОЧИТУВАЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО

Разузнавачките служби, како и секоја друга владина служба, се обврзани да го почитуваат и одржуваат владеењето на правото. Дури и постоењето на закана по националната безбедност не е доволна причина за кршење на владеењето на правото. Незаконски активности на разузнавачките служби не само што го кршат владеењето на правото кое службата е обврзана да го штити, туку и ја нарушуваат репутацијата на владата и службата и на домашно и на меѓународно ниво. Особено, употребата на специјални овластувања од разузнавачките служби мора внимателно да се следи поради потенцијалот кој постои за кршење на човековите права.

Во државите каде што разузнавачките служби историски се поврзуваат со кршење на законите и злоупотреба на човековите права, строгиот надзор е од особена важност, не само да се одврати враќањето на злоупотребите туку и да се изгради довербата на јавноста во службите и во владата.

3.3 ЕФЕКТИВНОСТ И ЕФИКАСНОСТ

Бидејќи разузнавачките служби играат клучна улога во заштитата на националната безбедност и поради тоа што нивните ресурси се ограничени, важно е тие ресурси да се користат ефективно и ефикасно наместо расипнички и без цел. Заради тоа, добро дизајниран систем за надзор на разузнавањето треба да следи дали разузнавачките служби вистински ги користат нивните ресурси, на начин кој ги постигнува приоритетите поставени пред нив од страна на извршната власт, добивајќи најголема вредност за потрошените даночни пари.

Вообичаено, ефикасноста на службата се разгледува и од парламентот во текот на буџетските расправи и од страна на врховната ревизорска институција во текот на нејзините редовни ревизии на трошоците. Тајната природа на разузнавачката работа им го олеснува на разузнавачките служби (во споредба со другите владини служби) криењето на случаите на измама и расипништво; заради тоа, надзорните органи мораат особено внимателно да ја испитуваат употребата на јавните средства (види Алатка 8 — Вилс).

4. ДОБРИ ПРАКСИ

Секоја држава мора да се осигури дека нејзиниот закон за разузнавачки служби е во согласност со меѓународните правни обврски, вклучувајќи ги и тие дадени во Повелбата на ОН и Меѓународната повелба за граѓански и политички права. Зависно од мандатот на службата, исто така можат да бидат применливи и меѓународни договори за употребата на полициски овластувања.

Еден начин за управување со овие обврски е да се следат добрите практики. Во овие алатки, под *добри практики* се подразбираат национални и меѓународни одредби како и национални институционални структури, процедури и модели кои промовираат ефективен надзор над разузнавањето.

Бидејќи не постои еден модел кој им одговара на сите во поглед на надзорот над разузнавањето, не може да се каже дека единствен стандард или пракса се без приговор најдобри. Всушност, може да се најде цел опсег на добри модели и пристапи во државите насекаде во светот. Пренесувањето на добрите практики од една до друга држава може да биде тешко поради разликите во правните, политичките и културните системи; а дури и кога е можно, процесот вообичаено бара адаптирање на праксите пред тие да можат да се применат. Сепак, можно е да се идентификуваат заеднички стандарди и практики кои придонесуваат кон ефективниот надзор над разузнавањето.

Во 2010 година, ДЦАФ подготви за Специјалниот известувач на ОН за промоција и заштита на човековите права во борбата против тероризмот еден каталог на добри практики за надзор над разузнавањето врз основа на компаративна анализа на уставите, законите, декретите, парламентарните одлуки, независните испитувања и судските пресуди на повеќе од педесет држави. Резултатите на ова истражување се резимирани во Поле 4.

Поле 4: Компилацијата на добри практики за надзор на разузнавањето на Обединетите Нации

Во 2010 година, врз основа на истражувањето на ДЦАФ, Специјалниот известувач на ОН за промоција и заштита на човековите права во борбата против тероризмот презентираше компилација на добри практики за разузнавачките служби и нивниот надзор.[33] Иако компилацијата вклучува триесет и пет добри практики за правната основа, надзорот и одговорноста, почитувањето на човековите права и функциите на разузнавање, долната листа само се однесува на добрите практики во поглед на надзорот над разузнавањето.

Пракса 6. Разузнавачките служби се под надзор на комбинација на внатрешни, извршни, судски, парламентарни и специјализирани надзорни институции чии мандати и овластувања се засновани на јавно достапни закони. Еден ефективен систем на надзор над разузнавањето вклучува барем една цивилна институција која е независна и од разузнавачките служби и од извршната власт. Комбинацијата на надзорни институции ги покрива сите аспекти на работата на разузнавачките служби, вклучувајќи ја законитоста; ефикасноста и ефективноста на нивните активности; нивните финансии; и нивните административни практики.

Пракса 7. Надзорните институции имаат овластувања, ресурси и експертиза да започнат и спроведат сопствени истраги, како и целосен и непречен пристап до информации, службеници и постројки потребни за исполнување на нивните мандати. Надзорните институции ја добиваат целосната соработка на разузнавачките служби и органите за спроведување на законите во сослушувањето сведоци, како и во добивањето на документација и други докази.

Пракса 8. Надзорните институции ги преземаат сите неопходни мерки за заштита на доверливите информации и лични податоци до кои имале пристап во текот на нивната работа. Пропишани се казни за прекршувањето на ваквите услови од страна на членовите на надзорните институции.

5. ПРЕПОРАКИ

- Ефективните надзорни системи користат и внатрешни и надворешни тела — вклучувајќи го вишото раководство на службата, извршната власт, судството, парламентарните комисии, експертските тела, правобранителските институции, врховните ревизорски институции, граѓанското општество и медиумите.
- Земени заедно, мандатите на органите кои го сочинуваат системот за надзор над разузнавањето треба да ја покријат пристојноста, законитоста, ефективноста и ефикасноста на целата разузнавачка заедница.
- Најмалку едно тело во системот за надзор над разузнавањето треба да биде цивилно, независно и надвор од разузнавачките служби и извршната власт.
- Што точно е една разузнавачка служба треба да се дефинира на функционален начин. Било кој државен орган чии примарни задачи се собирање, анализа и ширење на информации за националната безбедност е разузнавачка служба.
- Мониторингот на активностите на службата треба да го покрие целиот циклус на надзор над разузнавањето кој се состои од *ex ante*, тековниот, и *ex post* надзорот.
- Ефективноста на системот за надзор над разузнавањето треба редовно да се проценува од независни органи.

- Органите за надзор над разузнавањето треба редовно да комуницираат со странските партнери за да идентификуваат и разменуваат добри пракси.

Фусноти

1. Овие алатки го користат терминот *разузнавачки служби*, наместо *агенција за разузнавање* или *тело за разузнавање*, за да се потенцира дека овие организации вршат јавна служба.
2. Организација за економска соработка и развој, *ОЕЦД ДАЦ Прирачник за реформи на безбедносниот систем: Поддршка на безбедноста и правдата* (Париз: ОЕЦД, 2007), стр. 140. (Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (Paris: OECD, 2007), p. 140).
3. За информации за приватни изведувачи, видете Тим Шорок, *Шпиони на наем: Тајниот живот на аутсорсирањето на разузнавањето* (Њујорк: Симон и Шустер, 2008), (Tim Shorrock, *Spies for Hire: The Secret World of Intelligence Outsourcing* (New York: Simon & Schuster, 2008)).
4. За поцелосна дискусија што значи тоа да се повика на одговорност јавна агенција, видете Марк Бовенс „Јавна одговорност“ во Оксфрдски прирачник за јавен менаџмент, едс. Еван Ферли, Лоренс Е. Лин Јуниор и Кристофер Полит (Оксфорд: Оксфорд универзитетско издание, 2005) (Mark Bovens, “Public Accountability,” in *The Oxford Handbook of Public Management*, eds. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynne Jr, and Christopher Pollitt (Oxford: Oxford University Press, 2005)).
5. Совет на Европа, Европска комисија за демократија преку право (Комисија од Венеција), *Извештај за демократскиот надзор над безбедносните служби*, CDL-AD(2007)016 (2007), Став 73. (Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007), Paragraph 73).
6. За пример, видете Рони Касрилис, “Да се шпионира или не? Разузнавање и демократија во Јужна Африка, во *Да се шпионира или не? Разузнавање и демократија во Јужна Африка*, ед. Лорен Хатон (Преториа: Институт за безбедносни студии, 2009), стр. 9-20. (Ronnie Kasrils, “To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa,” in *To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa*, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), pp. 9–20).
7. За пример, видете Соединети Американски Држави, Министерство за одбрана, „Помошник на Секретарот за одбрана за надзор над разузнавањето (ATSD(IO))“, Директива бр. 5148.11, 21 мај 2004. (For example, see United States, Department of Defense, “Assistant to the Secretary of Defense for Intelligence Oversight (ATSD(IO)),” Directive No. 5148.11, 21 May 2004).
8. Бугарија, Закон за државна агенција за национална безбедност, 40-та Седница на Националното собрание, член 88.
9. Босна и Херцеговина, Закон за агенцијата за разузнавање и безбедност, 22 март 2004, член 42.
10. Јужна Африка, Министерска комисија за ревизија на разузнавањето, *Разузнавање во уставна демократија: Финален извештај за Министерот за разузнавачките служби, почитуваниот Г. Рони Касрилс, Пратеник* (10 септември 2008), стр. 77. (South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, *Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP* (10 September 2008), p. 77).
11. Во Холандија, министерската одговорност беше ставена во уставот уште во 1848 година; видете А. Д. Белинфанте, *Принципи на холандското уставно право* (Алфен аан де Ријн: Самсон Паблишерс. 1981), стр. 64-66 (A. D. Belinfante, *Beginselen van Nederlands Staatsrecht* [Principles of Dutch Constitutional Law] (Alphen aan de Rijn: Samson Publishers, 1981), pp. 64–66).
12. Кристијан Хејер, „Парламентарен надзор над разузнавањето: Германскиот пристап“ во *Разузнавање и човекови права во ера на глобален тероризам*, ед. Стив Тсанг (Вестпорт, ЦТ: Прегер Сикјурити Интернешенел, 2007) стр. 69 (Christian Heyer, “Parliamentary Oversight of Intelligence: The German Approach,” in *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*, ed. Steve Tsang (Westport, CT: Praeger Security International, 2007), p. 69).
13. Совет на Европа, Европска комисија за демократија преку право (Комисија од Венеција), *Извештај за демократскиот надзор над безбедносните служби*, CDL-AD(2007)016 (2007), Став 78.
14. Комисија за истрага на одредени активности на Кралската канадска коњичка полиција (МекДоналд Комисија), *Прв извештај: Безбедност и информации* (9 октомври 1979), стр. 425. (Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission), *First Report: Security and Information* (October 9, 1979), p. 425).
15. Некои држави користат хибридна форма на надзорен орган, чии членови вклучуваат и независни експерти и поранешни пратеници.
16. Видете Обединето Кралство, Комитет за разузнавање и безбедност, *Годишен извештај*

2001–2002, CM 5542 (2002), стр. 46–50. (United Kingdom, Intelligence and Security Committee, Annual Report 2001–2002, CM 5542 (2002), pp. 46–50).

17. За подетални информации, видете Австралија, Закон за Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност 1986, Закон бр. 101 од 1986 со измени и дополнувања; и интернет страницата на Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (достапно на http://www.igis.gov.au/).
18. Иан Леих, „Национални судови и меѓународна разузнавачка соработка“ во *Меѓународна разузнавачка соработка и одговорност*, едс. Ханс Борн, Иан Леих и Ејдан Вилс (Лондон: Ратлиџ, 2011) стр. 232 (Ian Leigh, “National courts and international intelligence cooperation,” in *International intelligence cooperation and accountability*, eds. Hans Born, Ian Leigh, and Aidan Wills (London: Routledge, 2011), p. 232).
19. Фредерик Мангет, „Друг систем за надзор: разузнавање и подемот на судската интервенција“ во *Стратешко разузнавање: Прозорец кон таен свет*, едс. Лох Џонсон и Џејмс Вирц (Лос Анџелес: Роксбери, 2004), стр. 407-409 (Frederic Manget, “Another system of oversight: intelligence and the rise of judicial intervention,” in *Strategic intelligence: A window into a secret world*, eds. Loch Johnson and James Wirtz (Los Angeles: Roxbury, 2004), pp. 407–409).
20. Иан Леих, „Национални судови и меѓународна разузнавачка соработка“ во *Меѓународна разузнавачка соработка и одговорност*, едс. Ханс Борн, Иан Леих и Ејдан Вилс (Лондон: Ратлиџ, 2011) стр. 232 (Ian Leigh, “National courts and international intelligence cooperation,” in *International intelligence cooperation and accountability*, eds. Hans Born, Ian Leigh, and Aidan Wills (London: Routledge, 2011), p. 232).
21. Холандија, Закон од 7 февруари 2002 година, кој пропишува правила поврзани со разузнавачките и безбедносните служи и измени и дополнувања на неколку закони (Закон за разузнавачки и безбедносни служби 2002), член 83, став 1, стр. 31. ((Intelligence and Security Services Act 2002), Article 83, Paragraph 1, p. 31).
22. Исто, член 84, став 1, стр. 31.
23. Дејна Прист и Вилијам М. Аркинг, „Топ тајна Америка: Истрага на Вашингтон Пост“, *Вашингтон Пост*, серија од четири написи, јули - декември 2010 (Dana Priest and William M. Arkin, “Top Secret America: A Washington Post Investigation,” The Washington Post, four-part article series, July–December 2010) (достапно на http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america/; пристапено на 18 ноември 2011).
24. Холандија, Комитет за ревизија на разузнавачките и безбедносните служби (CTIVD), *Годишен извештај: 2010–2011*, стр. 8–9. (The Netherlands, Review Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD), *Annual Report: 2010–2011*, pp. 8–9).
25. Норвешка, Законот поврзан со мониторингот на разузнавачките, надзорните и безбедносните служби, Закон бр. 7 од 3 февруари 1995, Дел 2. (Norway, The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Act No. 7 of 3 February 1995, Section 2).
26. Исто, Дел 2.
27. Исто, Дел 8, Став 2.
28. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во поглед на Махер Арар, *Нов механизам за ревизија на активностите за национална безбедност на RCMP* (2006), стр. 17. (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP’s National Security Activities* (2006), p. 17).
29. Исто, стр. 17.
30. Иако жалбите вообичаено се однесуваат на настани кои што се случиле, вреди да се спомене дека тие понекогаш вклучуваат операции кои што се тековни или кои никогаш не ја поминале фазата на планирање.
31. Стјуарт Фарсон, „Повторна посета на големата лага: Петгодишната ревизија на Парламентот на Законот за CSIS: Инструмент за промена или слаба алка во синџирот на одговорност?“ во *Одговорност за кривична правда: Одбрани есеи,* ед. Филип Ц. Стенинг (Торонто: Печат на Универзитетот од Торонто, 1995) (Stuart Farson, “The Noble Lie Revisited: Parliament’s Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?” in *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995)).
32. Cyrille Fijnaut, *Het Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten: de noodzaak van krachtiger samenspel* [Надзор на безбедносните и разузнавачките служби: потребата за поблиска соработка] (Хаг, Април 2012) (на холандски).
33. Совет за човекови права на Обединетите нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Компилација на добри пракси за правните и институционалните рамки и мерки кои осигуруваат почит на човековите*

права од страна на разузнавачките агенции заедно со борбата против тероризмот, вклучувајќи го и нивниот надзор, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46 (17 May 2010). (United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010)).

АЛАТКА 2

ДВА

Воспоставување На Ефективни Системи За Надзор Над Разузнавањето

Стјуарт Фарсон

2

Воспоставување На Ефективни Системи За Надзор Над Разузнавањето

Стјуарт Фарсон

1. ВОВЕД

Во оваа алатка се разгледува една од главните теми во реформите на безбедносниот сектор: воспоставување на ефективен надзор над разузнавањето и механизми за одговорност (особено законодавни механизми) во државите во транзиција. Првото прашање е: дали механизмите кои ги употребуваат развиените демократии се соодветни за државите кои се сè уште во процесот на развивање и ширење на моделите на демократско владеење? Одговорот зависи од карактеристиките на државата во транзиција и треба да се земе предвид каква работа се бара од разузнавачките служби, опсегот и размерот на активностите на службата, и конкретните закани во окружувањата во кои постојат државите. Кога се анализираат овие фактори, исто така мора да земат предвид и пошироки прашања, особено степенот до кој државата е развиена како демократско политичка култура и колку е инкорпорирана во признаените демократски процеси.

Поставување на органите на владата под демократска контрола и повикување на нивна одговорност е една од најважните задачи за демократијата. Меѓутоа, демократските држави се разликуваат во начините како го постигнуваат ова. Некои се потпираат на парламентот да ја држи владата одговорна; други имаат повеќе мешан систем кој вклучува различни експертски тела. Ефективноста на овој процес, кој општо се нарекува надзор, зависи не само од моќта која произлегува од правните и уставните

правила кои одредуваат што може да биде под надзор и каде, кога и колку често, туку исто така и од мерката до која информациите се достапни за надзорните тела. Без способноста за стекнување знаење и одржување на институционална меморија, ниту еден надзорен орган не може да ја развие експертизата која му е потребна да знае када да бара и кои прашања да ги постави за да ги постигне своите цели.

Независни институции како Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили направија многу во последниве години во развивањето на правни стандарди и најдобри пракси во реформите на безбедносниот сектор, а особено во поглед на надзорот над разузнавањето.[1] Истовремено, академици, покрај креирањето на студии на индивидуални надзорни тела, се обидоа да ги анализираат разузнавачките функции и надзорот од компаративна перспектива.[2] Сепак, тоа што недостасува во голема мерка се студии кои се обидуваат да ја одредат ефективноста на моделите за надзор со текот на времето.[3] Во овој поглед се објавени само студии на британски и американски примери.[4]

Ограниченият број на студии за ефективноста на надзорот е ограничувачки фактор кога треба да се препорача една надзорна институција пред друга. Прво, испитувањата на надзорните системи кои не содржат податоци низ времето имаат ограничена компаративна вредност (вредноста која ја нудат најверојатно лежи во проблемите кои што ќе ги откријат во надзорните пристапи кои ги испитуваат). Второ, надзорните модели во САД и Обединетото Кралство кои биле студирани со текот на времето можеби не се најдобрите модели за државите во транзиција. Во случајот на САД, на пример, опсегот и размерот на нивниот разузнавачки апарат, големите буџети и мерката до која е вклучен приватниот сектор ја смалуваат вредноста на испитувањето на надзорот над разузнавањето во САД за една држава во транзиција, бидејќи околностите во неа се потполно различни.

Гледајќи ги разликите меѓу различните форми на демократско владеење, во следниот дел на оваа алатка се разгледува природата на државите во транзиција. Во третиот дел се дискутираат карактеристиките на ефективниот надзор. Четвртиот дел идентификува неколку институционални пристапи кон надзорот кои се развиени во различните држави, потенцирајќи ги нивните предности и недостатоци. Петтиот дел ги анализира пречките за ефективен надзор, додека шестиот дел ги дискутира правните мандати кои им се потребни на надзорните органи за да функционираат. На крајот алатката завршува со неколку клучни препораки.

2. ДРЖАВИ ВО ТРАНЗИЦИЈА

Државите во процесот на развивање на демократски модели на управување често се нарекуваат држави во транзиција. Сите тие го имаат заедничкото искуство на демократизација, но може да бидат различни во многу други работи, разликувајќи се не само по својата почетна точка, туку и според формата на демократија што ќе ја одберат. Некои може биле демократски држави некое време пред да влезат во тоталитарен период; некои можат да бидат ново основани држави, креирани како резултат на распаѓањето на поголема држава; а некои можеби искусиле племенска доминација, длабоки етнички поделби, или дури граѓанска војна. Делумно зависно од нивните различни истории, насоките кои нивните демократии ќе ги преземат се разликуваат од една држава до друга. Некои ќе креираат унитарни држави;

други, федерални држави. Некои ќе основаат претседателство со јасни проверки и ограничувања на извршните власти; други ќе одберат парламентарен систем кои ги спојува законодавните и извршните гранки на власта. Некои ќе бидат уставни монархии; други ќе бидат републики. Некои ќе имаат изборни системи каде се избираат кандидатите со најголем број на гласови; други, некоја форма на пропорционално застапување. Некои ќе имаат законодавство со еден дом; други, законодавство со два дома. Покрај тоа, нивниот судски систем често ќе се разликува. Земени заедно, изборите кои ги прави секоја држава во транзиција ќе имаат директно влијание врз типот на политичка култура што таа ќе ја развие.

Политичката култура на една демократска држава, а особено степенот до кој демократските идеали се прифатени од страна на јавноста, ги одредува начините на кои тие идеали се реализираат во пракса. Членовите на извршната власт во една држава, на пример, можеби ќе бидат повеќе волни јавно да одговараат за нивните активности од претставниците на извршната власт од друга држава. На таков начин ќе се разликува и законодавната одговорност од една до друга држава. Тоа што ќе влијае на овој процес на демократско управување во голем број на случаи ќе биде движење кон де-демократизација[5] — поттикнато од постојаната наклонетост на тие кои се на власт да ги користат инструментите на државата да останат на власт и, поопшто, поттикнувано од корупцијата.

Дури и терминологијата на демократското владеење може да се разликува од држава до држава, особено кога се користи во конкретниот контекст на надзорот над разузнавањето. *Отчетноста*, на пример, генерално се подразбира како процес на давање отчет; пошироко, таа имплицира транспарентност. Сепак, во државите на Комонвелтот кои го следат моделот од Вестминстер, *отчетноста* исто така се однесува на конкретна уставна обврска на одговорните министри во кабинетот да дадат вистинити извештаи во и на парламентот во поглед на активностите (или не преземањето активности) на организациите во нивните министерски ресори. Други термини на кои им се менува значењето вклучуваат *закани, ризици, национална безбедност, независност, дискреција, надлежност, безбедност, разузнавање,* и самиот *надзор*.

3. ЕФЕКТИВЕН НАДЗОР

Секое законодавство, пред воспоставување на систем за надзор над разузнавањето, би сакало да процени дали тој систем е веројатно дека ќе биде ефективен. Поради целото количество на нова литература која е достапна сега на таа тема би си помислиле дека тоа е лесна задача. Меѓутоа, треба да се даде одредено предупредување. Иако некои академици неодамна објавија информативни студии опишувајќи ги функциите на одредени надзорни тела, многу малку ја имаат испитано ефективноста на овие тела на доволно детален начин и во текот на доволно долг временски период, за да извлечат значителни заклучоци (за жал, студиите кои разгледуваа доволно долг временски период не успеаја во развивањето на корисни критериуми за проценка на ефективноста).

Тоа што уште повеќе ги усложнува работите е тенденцијата на извршната и законодавната гранка на власта да се стремат кон различни надзорни цели. Како резултат на тоа, голем број на демократски држави имаат развиено мешан систем

во кој повеќе надзорни тела се стремат кон различни цели користејќи соодветни форми на надзор. Во таков систем, законодавните комисии можат да постојат заедно со експертските надзорни тела, понекогаш работејќи во координација со нив, а понекогаш не.

Кој и систем да постои, важно е законодавците да бидат информирани за активностите на надзорните тела, да добиваат навремено информации, и извештаите на телата да бидат лесно достапни – што не било секогаш случај. Најважно, законодавците мораат да ги имаат на ум целите кои треба да се постигнат низ надзорот над разузнавањето; инаку, тие можат да се заглават во пристапи кои се повеќе симболични отколку реални.[6] Таа цел, може да се каже, е едноставна и иста како за било кој друг владин орган. Тоа е да се контролира работата на разузнавачките служби[7], но и да се држат тие и извршната власт одговорни пред законодавството за нивните активности или неактивности, на начин кој јавноста може да го види и да го разбере. Меѓутоа, откако го кажавме тоа, елементи на контрола можат да се јават во најмалку две од најголемите одговорности на парламентот — разгледувањето и последователното одобрување на издавањето на јавни средства за покривање на трошоците на активностите на разузнавачките служби, и усвојување или изменување и дополнување на законодавство кое управува со овие служби.

Во исполнувањето на нивните одговорности за надзор, законодавците треба да ги проценат нивните капацитети, склоности и ограничувања. Недостаток на време, ограничена експертиза и недоволни ресурси сите влијаат врз тоа што реално може да се постигне. Заради тоа, законодавците треба добро да размислат околу тоа што сакаат да постигнат и како тоа може да биде постигнато во работниот циклус на парламентот. Можеби експертски надзорен орган би бил посоодветен за одредени надзорни задачи. Ако е тоа така, каков би бил односот на парламентот со тоа тело?

Многу општо, парламентите треба да бидат вклучени во надзорот над разузнавањето на два начина: еден во поглед на исполнувањето на законските барања, друг во поглед на ефикасноста. Конкретно, парламентите треба да се осигурат дека разузнавачките служби и нивните изведувачи не го кршат законот, прописите на службата и владината политика. Тие исто така треба да се осигурат дека јавните средства се користат соодветно и ефективно.

Пречесто се случува пратениците да претпоставаат дека нивната одговорност е вршење на ревизија на активностите на службата за разузнавање откако настаните ќе се случат — т.е. да го вршат својот надзор по настанот. Ова е само делумно точно. И покрај тоа што голем дел од надзорот може и треба да се случи само после настанот, пратениците сепак имаат одговорност да вршат одреден надзор пред да случат разузнавачките операции и додека тие се случуваат. На пример, пратениците имаат одговорност да осигурат дека се поставени потребните прописи и владини политики пред да се случат операциите. Слично, иако ефикасноста може да се суди само после настанот, мора однапред и на тековна основа да се врши евалуација на капацитетите и критериумите за перформанси во работењето.

4. ПРИСТАПИ КОН НАДЗОРОТ

Во овој дел се анализираат три пристапи кон надзорот кои тековно се користат во

праксата на различни демократски држави. Тие се, последователно:

- пристапот со законодавни комисии
- пристапот со генерални инспектори
- пристапот со надзорни органи

Тука терминот *законодавна комисија* се користи генерички и вклучува не само парламентарни комисии туку и комисии на законодавства кои не се нарекуваат себеси парламенти.

4.1 ЗАКОНОДАВНИ КОМИСИИ

Законодавните комисии се разликуваат според типот и капацитетите. Во некои држави, како оние што го следат моделот од Вестминстер, законодавните комисии можат да бидат одраз на одреден степен на фузија или преклопување меѓу избраните членови на законодавната и извршната гранка на власта. Во други држави, воопшто не постојат преклопувања.[8]

Треба да се направи важна поделба уште на почетокот меѓу законодавните комисии кои постојат во конгресните системи и оние кои се наоѓаат во парламентарните демократии. Од централна важност е разликата во пристапот кон отчетноста. Во САД, каде поделбата на моќ ја поттикнува секоја гранка на власта да врши проверки над другите, Конгресот е единствен кој одлучува кои информации ќе ги добие и кои прашања ќе ги разгледа во сведочењата пред неговите комитети. Моќите за одобрување на јавни средства и усвојување на легислатива, кои ги има исклучиво Конгресот, осигуруваат дека, со неколку значителни исклучоци, се почитува неговата волја. Поради тоа, конгресните комитети од САД редовно слушаат сведочења од цел опсег на виши извршни службеници, вклучувајќи ги и административните шефови на разузнавачките служби, од кои се очекува во целост да одговорат на прашања од политиката и администрацијата (избраните членови на извршната власт во САД — т.е. претседателот и потпретседателот — не сведочат пред Конгресот).

Спротивно на тоа, во голем број парламентарни системи, извршната гранка го има последниот збор околу тоа кои доверливи информации ќе се достават до законодавните комисии, едноставно поради тоа што партијата на моќ по дефиниција го контролира парламентарното мнозинство. Исто така постои голема разлика во очекувањата во поглед на тоа кој ќе се појави пред комисиите и на кои теми тие ќе одговараат на прашања. Во некои парламентарни надлежности, избраните членови на извршната власт се јавуваат пред законодавните комисии да одговараат на прашања од политиките, додека извршни службеници се јавуваат по нивен избор да зборуваат за прашања од администрацијата.

4.1.1 Конгресни пристапи во САД и Бразил

Во САД, како резултат на истрагите на Комитетите на Чрч и Пајк од 1970-ите, Конгресот одлучи да воспостави постојани разузнавачки комитети во Представничкиот дом и во Сенатот. Овие комитети имаа за задача надзор над целата разузнавачка активност на САД, разгледувајќи ја нејзината соодветност, како и ефикасност. Овие комитети се сретнуваат на безбедни локации и се потпомогнати со голем персонал кој има безбедносен сертификат, и имаат моќ да го вршат својот надзор пред, во текот и по

настанот. Одговорноста за надзор на домашните разузнавачки активности на САД сега исто така лежи кај конгресните комитети кои вршат надзор над работата на Министерството за правда и Министерството за национална безбедност. Персоналот на комитетите, именуван и од мнозинските и од малцинските партии, обезбедува различни услуги за нивните соодветни партиски членови. Овие се дополнети со услугите кои се достапни од важни конгресни агенции за поддршка како што е Конгресната истражувачка служба и Канцеларијата за владина отчетност.

Бразил дава уште еден пример на конгресен систем, бидејќи неодамна ја заврши транзицијата од воено владеење во сојузна демократија. Најмалку една деценија по неговата транзиција во 1985 година, вниманието на новата извршна гранка во Бразил беше окупирано со такви важни прашања како економијата и големиот надворешен долг на државата. Овие преокупации, заедно со широката перцепција дека Бразил нема надворешни непријатели, доведе до недостаток на итност во поглед на реформите во разузнавачкиот сектор.[9] Меѓутоа, во поново време, Конгресот на Бразил не само што го има обновено системот, туку и има воспоставено серија на конгресни комисии кои се основани за да ги контролираат разузнавачките служби. Во 1999 година, го основа тоа што сега се нарекува Заедничка комисија за контрола на разузнавачките активности (Joint Commission for the Control of Intelligence Activities (CCAI)). Од тогаш има основано уште четири комисии – вклучувајќи и комисии за одбрана и во Долниот дом и во Сенатот; Комисијата за јавна безбедност против организираниот криминал во Долниот дом; и постојаната поткомисија за јавна безбедност на Комисијата на Сенатот за устав, правда и граѓанство. Сите биле успешни во обезбедување на повисоко ниво на транспарентност – иако Комисијата за контрола на разузнавачките активности имаше проблеми во своите рани години поради недостаток на интерес меѓу членовите на Конгресот, неуспех во договарањето на интерните правила на комисијата и недостаток на технички ресурси и персонал за поддршка.[10]

4.1.2 Парламентарни пристапи

Парламентарните пристапи на надзорот над разузнавањето не се разликуваат само од конгресните пристапи туку и меѓу себе.[11] Клучните разлики се однесуваат на пристапот до доверливи информации, мандатот на комисијата и како се назначуваат нејзините членови.

Има дури пет пристапи на надзорот над разузнавањето кои тековно се практикуваат од парламентите:

- парламентарни комисии надвор од тајните канали
- статутарни комисии на пратениците
- постојани статутарни парламентарни комисии
- специјални статутарни ревизиски комисии
- мешани комисии и системи

Парламентарни комисии надвор од тајните канали

Во некои парламентарни демократии (како Канада и Ирска), извршната гранка нема специјални одредби за парламентарните комисии да можат да добиваат доверливи информации. Поради тоа, секое лице внатре во тајните канали — т.е. кое има одобрување да работи со доверливи информации — најверојатно ќе врши кривично дело ако тој или таа им „испушти“ такви информации на некој пратеник.

Како резултат на тоа, парламентарните комисии во овие демократии мораат да работат без никакво „внатрешно“ знаење за разузнавачките работи. Меѓутоа, тие не се целосно беспомошни. Бидејќи сè уште ги имаат целосните истражни моќи и ресурси на парламентот на нивно располагање, тие можат да вршат корисен надзор и да постават важни прашања пред владата.[12]

Уште два недостатока треба да се потенцираат во овој пристап. Прво, сигурно има прашања кои не можат да се покријат со овој пристап. На пример, во случаи кога експертски надзорни органи покренуваат конкретни прашања кои загрижуваат, парламентот не може лесно да биде информиран за нив. Второ, без посветен мандат, прашањата кои ќе бидат покриени ќе бидат доста несистематски. Како што се менува водството на комисијата, така ќе се менува и нејзината агенда, пракси и институционална меморија.

Статутарни комисии на пратениците

Втор пристап, кој се практикува во Обединетото Кралство, вклучува статутарен комитет на пратеници.[13] Креиран со закон наместо по парламентарен избор, Комитетот за разузнавање и безбедност на Обединетото Кралство (UK Intelligence and Security Committee (ISC)) е составен од пратеници од Долниот дом и од Горниот дом – избрани не од страна на политичките партии, како што е случајот со парламентарните комисии, туку од страна на премиерот, пред кого Комитетот поднесува извештаи. Причината е тоа што Комитетот всушност не е парламентарна комисија. На пример, тој ги нема истражните моќи на парламентарната комисија и не може да ги користи вообичаените парламентарни ресурси и привилегии. Тоа е повеќе комитет на пратеници.

Неговата клучна предност е дека работи внатре во тајните канали, се состанува во безбедно окружување со безбедносно проверен персонал. Друга предност е континуитетот. Членовите на комитетот именувани од Горниот дом не мораат, за разлика од нивните колеги од Долниот дом, да се кандидираат за повторен избор; поради тоа, тие нудат можност за поголем континуитет и развивање на институционална меморија.

Од друга страна, законскиот мандат на Комитетот е ограничен, и се однесува само на трошоците, администрацијата и политиките на клучните разузнавачки служби. Исто така се ограничени и неговите истражувачки ресурси. Иако во последно време се зголемија, сè уште се незадоволителни. Следствено, пристапот на Обединетото Кралство, има тенденција да го демотивира континуираното следење на настаните што е, може да се каже, важен аспект на надзорот.

Напорите за доведување на Комитетот под парламентарна контрола досега беа неуспешни, но улогата на политичките партии се зголеми. Тие сега имаат силно влијание врз изборот на членовите на Комитетот, и редовно се остава време во парламентот за дискутирање на редактираните (јавни) верзии на извештаите на Комитетот за разузнавање и безбедност.[14]

Постојани статутарни парламентарни комисии

Постојаните статутарни парламентарни комисии за разузнавање се разликуваат од британскиот пристап по тоа што тие навистина се парламентарни комисии. Нивните

членови се назначени од политичките партии и можат да користат парламентарни ресурси по потреба.

За разлика од Комитетот за разузнавање и безбедност, чиј персонал работи по барањата на извршната власт, постојана парламентарна комисија може во голема мера да ја одреди својата насока на активности, не само во поглед на каков персонал најмува (се додека имаат безбедносен сертификат), туку и каде ќе одржува состаноци (се додека локацијата е сигурна).

Условите за членство се различни од земја до земја. Во Јужна Африка, на пример, пропорционалната застапеност е правилото и сите големи политички партии мораат да бидат застапени во комисијата. Во Нов Зеланд, премиерот и лидерот на опозицијата и двајцата мораат да бидат членови. Во Австралија, комисијата мора да има членови од двата дома на сојузниот парламент.

Законодавството за воспоставување на овие постојани парламентарни комисии вообичаено одредува врз кои организации тие можат да вршат надзор. Иако одредени активности се понекогаш исклучени, добивката може да биде доста голема. Во Австралија на пример, Парламентарниот заеднички комитет за разузнавање и безбедност (Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security (PJCIS)) има мандат да врши надзор над сите големи разузнавачки организации во државата, иако е навистина долга и листата на активности кои комисијата не може да ги ревидира (види Поле 1).

Поле 1: Ограничувања на Парламентарниот заеднички комитет за разузнавање и безбедност на Австралија

Функциите на овој Комитет не вклучуваат:

а. разгледување на собирањето разузнавачки информации и приоритетите за проценки на Австралиската организација за безбедност и разузнавање (Australian Security Intelligence Organisation (ASIO)), Австралиската тајна разузнавачка служба (Australian Secret Intelligence Service (ASIS)), Организацијата за одбранбени слики и геопростор (Defence Imagery and Geospatial Organisation (DIGO)), Одбранбената разузнавачка организација (Defence Intelligence Organisation (DIO)), Директоратот за одбранбени сигнали (Defence Signals Directorate (DSD)) или Канцеларијата за национална проценка (Office of National Assessments (ONA)); или

б. разгледување на изворите на информации, другата оперативна помош и оперативните методи достапни на ASIO, ASIS, DIGO, DIO, DSD или ONA; или

в. ревизија на конкретни операции кои биле, се во тек или се предложени да се преземат од ASIO, ASIS, DIGO, DIO или DSD; или

г. ревизија на информации дадени од, или со посредство на, странска влада, кога таа влада не се согласува на откривање на информации; или

д. ревизија на некој аспект на активностите на ASIO, ASIS, DIGO, DIO, DSD или ONA кој не влијае на австралијанците; или

ѓ. ревизија на правилата дадени во дел 15 од овој Закон; или

е. вршење на испитувања по индивидуални жалби за активностите на ASIO, ASIS, DIGO DIO, DSD или ONA; или

ж. ревизија на содржината на, или заклучоците постигнати во проценките и извештаите направени од DIO или ONA, или разгледување на изворите на информации на кои се засноваат тие проценки или извештаи; или

з. ревизија на активностите за координација и евалуација преземени од ONA.[15]

Значителна разлика меѓу статутарните комисии на пратениците и постојаните статутарни парламентарни комисии е во нивната моќ и привилегии. Вторите можат да им дадат предупредување на страните кои не ги исполнуваат барањата на комисијата, особено барањата за доставување на документи и евиденции. Дополнително, австралиското законодавство конкретно пропишува дека било кој дом на парламентот може да упати „какво било прашање“ околу главните разузнавачки служби на Парламентарниот заеднички комитет за разузнавање и безбедност за разгледување.[16]

Специјални статутарни ревизиски комисии

Најмалку една јурисдикција (Канада) ги има обврзано идните парламенти да воспостават статутарни ревизиски комисии кои имаат за задача да вршат надзор на разузнавачкото законодавство, откако тоа законодавство било во функција неколку години. Усвојувањето во 1984 година на канадскиот Закон за безбедносни и разузнавачки служби и Законот за безбедносни прекршоци конкретно бараше од парламентот да воспостави комисија за ревизија на овие закони откако тие ќе бидат на сила пет години.[17] Канадскиот Антитерористички закон усвоен во 2001 година слично го обврза парламентот да создаде ревизиска комисија по три години.[18] Во секој случај, мандатот на комисијата беше разгледување на одредбите и работењето на законот и да вклучи во својот извештај до парламентот препораки за сите промени што смета дека се неопходни.

Комисиите кои беа со ад хок природа, имаа фиксен рок од една година во кој требаше да поднесат извештај. Бидејќи тие не се сметаа дека се дел од тајните канали, добија малку поддршка од експертските надзорни органи исто така основани со овие закони.[19]

Мешани комисии и системи

Голем број на држави имаат воспоставено мешани комисии чии членови се и членови на законодавството и лица кои не членови ниту на извршната ниту на законодавната власт.

Комисијата за безбедност и заштита на интегритетот на Шведска
Во Шведска, на пример, претседателот и потпретседателот на Комисијата за безбедност и заштита на интегритетот (Commission on Security and Integrity Protection (SAKINT)) мораат да имаат служено како судии или да имаат еквивалентно правно искуство. Преостанатите членови на комисијата, до максимален број од десет, се назначуваат од различните лица предложени од групите на партии во шведскиот парламент (Риксдаг) — тие можат, но не мора да бидат пратеници во парламентот.

Комисијата има две главни одговорности: да врши супервизија над употребата на таен надзор, лажни идентитети и поврзаните посебни истражни техники на агенциите за борба против криминалот; и да врши надзор над обработката на лични податоци на Шведската безбедносна служба. Комисијата ги исполнува овие одговорности примарно со инспекции, чија цел е да се осигури усогласеноста со шведските закони и прописи.

Во вршењето на своите активности, Комисијата е поддржана од персонал на чие чело е директор именуван од владата. Законодавството кое ја воспоставува Комисијата

и дава и овластување да собира информации и помош од административните органи кои се субјект на нејзиниот надзор. Комисијата може исто така да добива информации од тела кои не се субјект на нејзин надзор. Комисијата е одговорна за годишно известување кон владата. Не постои таква обврска во поглед на Риксдаг.

Мешаниот систем на Германија

Во Германија, системот за надзор над разузнавањето е слично измешан. Некои го нарекуваат „мултилатерален“ бидејќи е составен од неколку тела кои работат едни покрај други.[20] Главното тело е Парламентарниот контролен панел (Parliamentary Control Panel (PKG)), постојан панел за надзор над разузнавањето на долниот дом на германскиот парламент (Бундестаг). Според законот, Панелот мора да се состанува барем еднаш во секој квартал. Иако членството во Панелот е одраз на партискиот состав на Бундестагот, позицијата на претседавачот се менува на годишно ниво меѓу член на парламентарното мнозинство и член на опозицијата. Членовите на комисијата добиваат помош во нивната работа од секретаријат составен од седум члена. Тие се фокусираат на активностите на трите сојузни разузнавачки агенции и одлучуваат зад затворени врати. Комитетот може да повика разузнавачки персонал да сведочи, добие документи по потреба и да влезе во службени простории во било кое време. Мора да му поднесе извештај на Будестагот на средината и на крајот на секој изборен мандат.

Втор орган е Доверливиот комитет, кој е одговорен за надзор на буџетите на разузнавачките служби (за чиј вкупен износ се известува Буџетскиот комитет на Бундестагот за вклучување во буџетските препораки). Значајно е што Панелот и Доверливиот комитет понекогаш одржуваат заеднички средби кога се дискутираат буџетски прашања (види Алатка 8 — Вилс, за повеќе информации).

Последната компонента на германскиот мешан систем е Комисијата Г10 — независен квази судски орган чии одлуки се обврзувачки за разузнавачката служба и владата. Четирите члена на Комисијата Г10, избрани од Парламентарниот контролен панел, можат да бидат пратеници во Бундестагот, но не мора да бидат.

Комисијата Г10 беше првично основана за одобрување и надзор на пресретнувањето на пошта и телекомуникации од страна на разузнавачките служби. Меѓутоа, со измените и дополнувањата на Законот за контратероризам усвоени во 2007 година се дадоа нови овластувања на разузнавачките служби, со што се смени и улогата на Комисијата Г10. Сега, разузнавачките служби мораат да добијат претходно одобрување од Комисијата Г10 пред да можат да бараат од провајдери на телекомуникациски услуги податоци кои можат да ја откријат локацијата на активиран мобилен телефон, сериски број и кодови на картички.

4.2 ГЕНЕРАЛЕН ИНСПЕКТОР

Овој дел ги испитува трите различни пристапи на воспоставувањето на генерален инспектор (ГИ).[21] Првиот, развиен во САД, служеше како модел за другите два. Меѓутоа, сите значително се разликуваат околу тоа кој го вработува ГИ, на кого ГИ му поднесува извештаи и на кои теми се однесуваат тие извештаи. Практичните искуства на различните ГИ исто така варираат и некои имаат поголем пристап до клучниот персонал и потребните информации од другите.

4.2.1 Генералниот инспектор на Централната разузнавачка агенција на САД

Иако Законот за генерален инспектор од 1978 година бараше од сите големи одделенија во владата на САД да имаат ГИ, тој не се однесуваше на ЦИА, која веќе имаше свој одреден ГИ. Прв пат основан во 1952 година, ИГ-ЦИА во 1978 година сè уште беше именуван од директорот на агенцијата и, според мислењето на многу лица, недоволно независен. Дури во 1989 година на ИГ-ЦИА му беше даден законски статус и поголема независност. ИГ-ЦИА останува вработен на ЦИА и продолжува да поднесува извештаи до директорот, но позицијата сега се пополнува со претседателски кандидат кој е потврден од Сенатот и може да биде отстранет само од претседателот.

Улогата на ИГ-ЦИА примарно е промовирање на економија, ефикасност, ефективност и отчетност во ЦИА. Тој или таа го врши ова со спроведување на независни ревизии, инспекции, истраги и ревизии на програмите и операциите на ЦИА. ИГ-ЦИА исто така е одговорен за детекција и одвраќање од измама, расипништво, злоупотреба и лошо управување. Во поглед на известувањето, ИГ-ЦИА има обврска да ги пренесе своите наоди и препораки експедитивно до директорот на агенцијата и конгресните разузнавачки комитети. Кога некој наод се однесува и наводно кршење на законот, ИГ-ЦИА мора исто така да го информира и јавниот обвинител.[22]

4.2.2 Генералниот инспектор на Канадската служба за безбедност и разузнавање

За разлика од ИГ-ЦИА, кој е вработен во агенцијата која ја надзира, лицето кое е во Канцеларијата на генералниот инспектор на Канадската служба за безбедност и разузнавање (Office of the Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service (OIG-CSIS)) не е вработен во службата туку ви Одделението за јавна безбедност, именуван од кабинетот и му поднесува извештаи на заменикот министер за јавна безбедност. Мандатот на ГИ, креиран со канадскиот Закон за безбедносни и разузнавачки служби од 1984 година, е многу поограничен од ИГ-ЦИА. Целосно се фокусира на усогласеноста со канадските закони, прописи и политики. Секои дванаесет месеци, ГИ мора да го ревидира извештајот доставен од директорот на Канадската служба за безбедност и разузнавање до одговорниот министер во поглед на оперативните активности на службата. ГИ мора да го потврди овој извештај, идентификувајќи ги сите активности кои не се дозволени со Законот за Канадската служба за безбедност и разузнавање или се во контрадикција со упатствата издадени од министерот. Дополнително, ГИ мора да ги идентификува сите активности кои вклучуваат неразумна или прекумерна употреба на овластувањата на Канадската служба за безбедност и разузнавање.

Правото на сила специфично го овластува ГИ да добива од директорот и другите вработени на Канадската служба за безбедност и разузнавање кои било информации, извештаи и објаснувања кои ги смета за неопходни во исполнувањето на своите должности. Меѓутоа, во пракса, ГИ имаат проблеми да се сретнат со директорите на разузнавачката служба.

ГИ не комуницира директно со парламентот, дури и во поглед на прашања на неисполнување на законските барања. Всушност, пратениците можат да ги дознаат овие информации само на три начини: ако одговорниот министер доброволно одлучи да ги информира; ако ги добијат информациите со барање според Законот за пристап до информации; или ако информациите се вклучени во еден од годишните извештаи

на Комитетот за ревизија на безбедност и разузнавање (Security Intelligence Review Committee (SIRC)), експертско тело кое функционира далеку надвор од извршната гранка на власта (види Дел 4.3 долу).[23]

4.2.3 Австралискиот генерален инспектор за разузнавање и безбедност

Австралискиот генерален инспектор за разузнавање и безбедност (Australian Inspector General of Intelligence and Security (AIGIS)) е сличен на неговите пандани од САД и Канада во тоа што има законска основа. Воспоставена во 1986 година со Законот за генерален инспектор за разузнавање и безбедност, канцеларијата не е дел од ниту едно одделение или агенција. Наместо тоа, таа постои независно во портфолиото на премиерот.

Австралискиот ГИ, кој е именуван од генералниот гувернер, има многу поширока надлежност од ГИ во САД и Канада. Наместо надзор над само една служба, тој или таа е одговорна за целата разузнавачка заедница на Австралија. Иако ова тело до одредена мера врши различни функции за различните служби, неговите или нејзините главни должности се следните четири:

1. следење на усогласеноста со законите, упатствата и препораките кои ги управуваат активностите на различните служби
2. евалуација на соодветноста на тие активности
3. евалуација на ефективноста на тие активности
4. утврдување дали тие активности се неконзистентни со или спротивни на човековите права

Можеби не е изненадувачки, но ГИ традиционално најмногу ги фокусираше своите истражувачки ресурси на Австралиската организација за безбедност и разузнавање — причината за што е фактот дека надлежноста на таа организација е главно домашна, поради што е поголема веројатноста да ги прекрши правата на граѓаните и жителите на Австралија од надворешните и одбранбените разузнавачки служби на државата (една скорешна проценка индицира дека 60 до 70 проценти од ресурсите на ГИ се трошат на проактивни програми за инспекција.[24]) Кога врши целосна истрага, ГИ може и ги користи истите истражни овластувања кои се даваат на кралските истражни комисии. Т.е., ГИ може да присили сведоци да се појават на сослушувања и вистинито да сведочат. Тој или таа исто така има моќ да принуди испорака на документи и да влезе во службените простории. Во меѓувреме, безбедноста на мандатот на ГИ се осигурува со фактот дека тој или таа може да биде отстранета само со причина.

Правото на сила бара од ГИ да доставува годишен извештај за своите активности до премиерот, кој мора да го стави извештајот за дискусија во двата дома на парламентот. Иако претходните функционери во ова тело не го гледаат ГИ како надзорен орган со капацитет да создаде промени,[25] препораките кои ги произведува канцеларијата се земаат сериозно од разузнавачките служби и нивните соодветни министри.[26]

На крајот треба да се забележи дека покрај ревизиите од ГИ и Парламентарниот заеднички комитет за разузнавање и безбедност (дискутиран погоре), разузнавачките служби на Австралија исто така се под надзор над Националната канцеларија за ревизија на Австралија.

4.3 ЕКСПЕРТСКИ НАДЗОРНИ ТЕЛА

Експертските надзорни вообичаено се воспоставуваат со закон. Нивните посебни карактеристики ги вклучуваат функциите кои што ги вршат, нивното ниво на независност од извршната власт и парламентот, на кого му поднесуваат извештаи, како се избираат нивните членови и дали постојат или не постојат услови за членство.

4.3.1 Комитетот за ревизија на безбедност и разузнавање и Канцеларијата на Комесарот за организацијата за комуникациска безбедност на Канада

Канада има две такви експертски надзорни тела: Комитетот за ревизија на безбедност и разузнавање (SIRC) и Канцеларијата на Комесарот за организацијата за комуникациска безбедност на Канада (Office of the Communications Security Establishment Commissioner Canada (OCSEC)). Првиот, кој работи надвор и од извршната и од законодавната гранка на власта, има максимум пет члена, од кои сите треба да бидат приватни советници, поради што се заколнати на тајност. Дополнително, ниту еден член на овој комитет не може тековно да биде пратеник.[27] Првично, постоеше надеж дека членството ќе биде од лица кои имаат искуство како приватни советници бидејќи служеле како одговорни министри. Ова не беше секогаш случајот. Комитетот се сретнува во сигурно окружување и има персонал кој има безбедносен сертификат. Покрај примање на сертификатот за исполнување на законските барања на ГИ на Канада , Комитетот има и сопствен мандат да осигури дека Канадската служба за безбедност и разузнавање го почитува законот, вклучувајќи го и овластувањето да истражува жалби против службата (види Поле 2). Во овој поглед, може да му даде инструкции на ГИ или самата служба да изврши ревизија на конкретни активности.

Поле 2: Мандатот на Комитетот за ревизија на безбедност и разузнавање на Канада

Функциите на Комитетот за ревизија се:

а. општа ревизија на работењето на Службата на нејзините должности и функции и, поврзано со тоа,
   i. ревизија на извештаите на Директорот и сертификатите на Генералниот инспектор доставени до него, согласно поддел 33(3),
   ii. ревизија на упатствата издадени од Министерот согласно поддел 6(2),
   iii. ревизија на договорите склучени од Службата согласно подделови 13(2) и (3) и 17(1) и следење на одредбите за информирање и разузнавање согласно тие договори,
   iv. ревизија на сите извештаи или коментари дадени согласно поддел 20(4),
   v. следење на сите барања наведени во став 16(3)(а) доставени до Службата,
   vi. ревизија на прописите, и
   vii. составување и анализирање на статистички податоци за оперативните активности на Службата;

б. да организира спроведување на ревизии, или да врши интервјуа, согласно дел 40; и

в. да води истраги во врска со
   i. жалби поднесени до Комитетот согласно деловите 41 и 42,
   ii. извештаи доставени до Комитетот согласно дел 19 Законот за граѓанство, и
   iii. прашања упатени на Комитетот согласно дел 45 од Законот за човекови права на Канада.[28]

Во вршењето на своите ревизии, Комитетот има право на пристап до сите информации кои се под контрола на ГИ или на разузнавачката служба за кои смета дека се неопходни во извршувањето на неговите должности и функции — вклучувајќи и извештаи и објаснувања. Комитетот може да достави извештаи на одговорниот министер според сопствена одлука; меѓутоа, секогаш мора да достави годишен извештај кој одговорниот министер може да го презентира за дискусија во парламентот. Иако Комитетот може на други начини да ја одреди неговата содржина, годишниот извештај не смее да открие доверливи информации.

Првичната надеж беше дека годишниот извештај на Комитетот ќе му ги даде потребните информации на парламентот за вршење на ефективен надзор над разузнавањето. Меѓутоа, во праксата тој не беше секогаш толку отворен.[29]

Кога Специјалниот комитет на Долниот дом за ревизија на Законот за Канадската служба за безбедност и разузнавање и Законот за безбедносни прекршоци (види Дел 4.1.2.4 горе) се сретна да ги дискутира улогите на Комитетот и на ГИ, неговите членови не можеа да разберат зошто функциите на ГИ не можат да се вклучат во тие на Комитетот. Одговорниот министер во тоа време напорно се трудеше да го убеди специјалниот комитет во важноста на ГИ и потребата за двете тела. Како последица на тоа, специјалниот комитет ја смени својата насока и се воздржа од тоа да препорача распуштање на ГИ. Меѓутоа, години подоцна, една друга влада ја прифати оставката на функционерот и потоа ја остави позицијата непополнета повеќе од година дена. Неодамна владата индицираше дека има намера да је вклучи работата на ГИ во Комитетот. Додека наводно тврдеше дека го прави тоа за да ги намали административните трошоци, исто така тврдеше дека надзорот ќе биде подобрен.[30]

До 1996 година, кога се воспостави со извршна наредба Канцеларијата на Комесарот за организацијата за комуникациска безбедност, Организацијата за комуникациска безбедност (ОГБ) (Communications Security Establishment (CSE)), канадската служба за разузнавање на сигнали, немаше надворешен надзор. Пет години подоцна, како дел од омнибус предлог ена Кривичниот законик, парламентот го усвои Законот за антитероризам, кој им даде законска основа и на Канцеларијата и на Организацијата за комуникациска безбедност (кои работеа под извршна наредба). Законот за антитероризам и даде ограничен мандат на Канцеларијата да се осигури дека ОГБ работи во согласност со канадското право. Канцеларијата исто така има овластување да разгледува жалби против агенцијата. Условите за функција вклучуваат искуство како судија во виш суд. Кога ќе дојде на функција Канцеларијата може да се разреши само поради основана причина.

Како ГИ и Комитетот, така и оваа Канцеларија работи во каналите на тајност, со сигурни простории и персонал со обезбеден безбедносен сертификат. Дополнително, таа ги има истите истражни моќи како било кој комесар под Законот за истраги. Како и Комитетот, така и Канцеларијата мора да поднесе годишен извештај кој одговорниот министер може да го презентира пред парламентот.

Овие два годишни извештаи ги даваат единствените информации кои канадскиот парламент ги добива директно од овие две тела. Во ниту еден случај владата не е обврзана да презема активност околу препораките од извештајот.

4.3.2 Постојаниот комитет за ревизија на разузнавачките агенции на Белгија

Експертско тело слично на Комитетот за ревизија на безбедност и разузнавање (SIRC) врши надзор над разузнавањето во Белгија. Сепак, Постојаниот комитет за ревизија на разузнавачките агенции во Белгија (познат како Комитет I) се разликува од канадскиот пример во неколку важни погледи. Прво, неговиот мандат покрива две разузнавачки служби (Државна безбедност, што е цивилна служба; и Генералната служба за разузнавање и безбедност, воениот пандан на Државната безбедност) како и Координациската единица за проценка на закани.[31] Второ, мандатот на Комитет I е поширок од осигурување на исполнување на законските барања и прописите и оди кон разгледување на ефикасноста на службите и координацијата меѓу нив. Трето, трите члена на Комитет I — кои сите мораат да бидат безбедносно проверени, имаат факултетска диплома по право и имаат релевантно професионално искуство — се именуваат од белгискиот Сенат (не од кабинетот како во Канада). На крајот, претседавачот на комитетот мора да биде судија.

Ниту еден член на Комитет I не може а биде пратеник, но законодавството со кое се овозможува воспоставување на комитетот поставува должност на двата дома на парламентот да воспостават постојани комисии за мониторинг на работата на Комитет I и за разгледување на неговите извештаи. Законот понатаму бара од членовите на парламентарните комисии да преземат соодветни безбедносни мерки и им поставува обврска да ги чуваат информациите што ќе ги добијат како доверливи, дури и откако ќе си заминат од функцијата, под закана од законски казни.

5. ПРЕЧКИ ЗА ЕФЕКТИВНИОТ НАДЗОР

Во државите во транзиција, голем број на фактори можат да го попречат воспоставувањето на ефективни практики за надзор над разузнавањето. Во овој дел се зборува за најважните пречки.

5.1 НЕВОЛНОСТ ДА СЕ ПОВИКА ИЗВРШНАТА ГРАНКА НА ОДГОВОРНОСТ

Најосновната пречка за ефективен надзор е неволноста на законодавците да усвојат и користат мерки за повикување на одговорност на извршната власт. Во државите во транзиција каде извршната власт претходно не била повикувана на одговорност, законодавците вообичаено треба да експериментираат со голем број на различни пристапи пред да одредат кој метод најдобро функционира за нив. Само потпирање на сослушувања пред комисии за обезбедување на ефективен надзор најверојатно ќе се покаже како недоволно. Искуството покажало дека работа со персоналот, истражувачки студии, теренски посети и сослушувања зад затворени врати исто така ќе бидат потребни.

5.2 СТРМНА КРИВА НА УЧЕЊЕ

Безбедносните и разузнавачките активности се разликуваат од повеќето други функции на владата бидејќи влијаат на и/или ги вклучуваат скоро сите одделенија и министерства. Поради тоа што соодветниот надзор бара голема доза на познавање на функциите и праксите на разузнавачките служби и на сложените начини на интеракција кои ги имаат со другите владини органи, кривата на учење е стрмна и

заради тоа тешка за законодавците кои имаат многу други барања кои го исполнуваат нивното време и внимание. Развивање на потребната експертиза бара време, особено ако се земе предвид општата неволност на службениците за разузнавање да го споделат своето детално знаење.

5.3 НЕДОСТАТОК НА ДОВЕРБА

Ако разузнавачките служби и телата за надзор над разузнавањето не си веруваат едни на други, не може да има искрени дискусии, важна размена на информации, ниту ефективен надзор. За градење на односи на доверба, надворешните надзорни тела (особено законодавните комисии) треба да избегнат исклучиво да се фокусираат на исполнувањето на законските услови. Ограничувањето на надзорот на овој начин создава конфронтативно окружување, ние против нив, и го демотивира разузнавачкиот персонал од тоа да ја види користа за себе во надзорниот процес. Наместо тоа, барем во почетната фаза, тие гледаат само значителни проблеми.

За надзорот да биде ефективен, разузнавачките служби треба исто така да ја искусат користа од тој надзор. Акцент на ефикасноста, на пример, може да и биде од корист на службата со препораки кои ја поттикнуваат извршната власт да и обезбеди на службата поголеми ресурси. Службата исто така може да има корист од надзорот кога законодавна комисија или експертско надзорно тело ќе поправи извештај со кој во медиумите погрешно се окривуваат членовите на службата за злоупотреба или се доведува во прашање нивната ефективност.

5.4 ОДБИВАЊЕ НА ПРИСТАП ДО ЛИЦА, МЕСТА, ДОКУМЕНТИ И ЕВИДЕНЦИИ

Една од најголемите пречки за ефективниот надзор е одбивањето на пристап до лица, места, документи и евиденции. Без тој пристап, надзорните органи не можат соодветно да функционираат (види исто, Нејтан – Алатка 3). Тие не можат да проверат дали информациите што тие ги добиваат од извршната гранка се точни, ниту можат соодветно да развијат насока на истрагата по одредено прашање. Наместо тоа, тие мора да се потпираат исклучиво на тоа што им е кажано и тоа што можат да го добијат од отворени извори.

5.5 ВРЕМЕНСКИ ПРИТИСОЦИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ НАДЗОРОТ

Временските притисоци кои ги чувствуваат законодавците можат да имаат негативен ефект врз типот на надзор кој го преземаат. Студиите на конгресните надзорни комитети на САД откриле дека законодавците, наместо самите да ги бараат проблемите, поверојатно е дека ќе се занимаваат со прашања кои веќе го добиле вниманието на јавноста[32] — а имаат и добра причина за тоа. Бидејќи законодавците се зафатени луѓе со многу одговорности (вклучувајќи го и сопствениот реизбор), тие имаат тенденција да работат на оние прашања кои им нудат лична политичка корист. Фактот дека надзорот над разузнавачките служби ретко се случува во јавноста значи дека им нуди малку можности за политичка корист.

Капацитетот на законодавците за надзор над разузнавачките служби е понатаму ограничен од природата на самата законодавна гранка. Времето достапно за надзор не е ограничено само со работата која сите законодавци мораат да ја вршат, туку и

од седниците на парламентите. Во голем број јуриздикции, законодавната работа се запира кога парламентите не заседаваат и за време на изборите. Давање на одговорноста за надзор на експертско дело дава делумно решение на овој проблем.

5.6 ПРИСТРАСНОСТ/ПАРТИЗИРАНОСТ

Процесот на надзор премногу лесно може да се попречи со пристрасност т.е. партизираност. Во САД, на пример, кога пристрасноста т.е партизираноста станува претерана, може да ги спречи обидите на опозицијата да изврши надзор над разузнавачка служба со одолговлекување или контролирање на работата на конгресните надзорни комитети.[33] Слично на тоа, во повеќето парламентарни јурисдикции, владејачката партија ја контролира агендата на сите законодавни комисии поради мнозинско застапување. Како одговор на оваа доминација, која е општо правило, некои јуриздикции бараат претседавачот на комисијата за надзор над разузнавањето да биде член на партијата во опозиција.

Менувањето на претседавачот на овој начин и изборот на членови на комисијата врз основа на соодветен баланс меѓу владата и опозицијата се важни начини на кои пристрасноста т.е. партизираноста може да се минимизира и да се промовира соработката. Општо, надзорот најдобро функционира кога членовите на комисиите за надзор работат заедно во колективен стремеж кон целите кои најдобро му служат на националниот интерес.

5.7 ДОЦНЕЊЕ НА ИЗВЕШТАИ ОД ЕКСПЕРТСКИ НАДЗОРНИ ТЕЛА

Во случај кога се основани експертски тела за спроведување на различни проактивни и рутински форми на надзор, многу е важно нивните извештаи и анализи да бидат навремено ставени на располагање на законодавците. Без оглед на тоа врз кој аспект на разузнавањето самите законодавци вршат надзор, тие сè уште мораат да бидат свесни за најширокатa можна слика за да можат да извршуваат и поширок одговорности како овластување на јавни средства и ревизија на постојното законодавство. Ако законодавците не можат да добијат извештаи навремено и не можат да ги испрашуваат членовите на експертските тела околу нивните препораки, тогаш во голема мера е загрозена способноста на законодавците да ги исполнат своите сопствени одговорности.

5.8 НЕАДЕКВАТНИ РЕСУРСИ

Во голема мера, способноста на законодавците да вршат ефективен надзор зависи од ресурсите кои им се достапни на нив. Најважните ресурси во овој поглед се персоналот и пристапот. Како што е претходно кажано, законодавците се зафатени луѓе со широк опсег на одговорности. Без помошта на постојан, високо квалификуван, непристрасен персонал за поддршка со широки познавања за разузнавачката заедница, законодавците најверојатно ќе спроведуваат само ограничен надзор, кој се фокусира на сослушувања на комисии наместо на истражна работа. Понатаму, за вршење на ефективен надзор, законодавците треба да имаат пристап до широк опсег на информации, вклучувајќи и истражни служби и ревизорски капацитети.

Креирањето на постојан, непристрасен персонал за поддршка исто така може да помогне во развојот и одржувањето на институционална меморија. Бидејќи треба

долго време да се развијат разузнавачките експерти, промената на законодавците (која може да биде значителна во некои јурисдикции) често резултира со загуба на знаење и искуство. Поради очигледни причини, присуството на постојан, непристрасен персонал за поддршка ја ублажува оваа пречка за ефективен надзор.

6. ДИЗАЈНИРАЊЕ НА ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ РАМКИ ЗА НАДЗОРЕН СИСТЕМ

Мандатите за надзор треба да имаат што е можно поширок опсег. Иако мандатот на одредено тело за надзор би требал во голема мера да зависи од неговото место во севкупниот систем за надзор, колективно земено овие мандати треба да покријат широк опсег на прашања од разузнавачките служби, од администрација и операции до политики и буџетирање.

За еден систем за надзор да биде ефективен, тој мора да осигури дека разузнавачките служби кои ги следи се во согласност со законите на сила, прописите и политиките и дека се ефективни во задачите кои ги извршуваат. Иако следењето на исполнувањето на законските барања може да биде релативно едноставна задача, евалуацијата на ефикасноста е многу посложена бидејќи бара сеопфатно испитување на безбедносниот и разузнавачкиот систем како целина. Во таа работа не е доволно само да се врши надзор над службите кои собираат разузнавачки податоци. Исто така е неопходно да се испита дали избраните лидери: се активно и рутински вклучени во одредувањето на стратегиите и одговорностите за разузнавачките служби; одредуваат барања за разузнавачки информации кои ги исполнуваат тековните закани и можности; одредуваат приоритети кои треба да се следат; и осигуруваат дека различните компоненти на разузнавачкиот систем ги следат овие приоритети.

Ако го гледаме безбедносниот и разузнавачкиот систем како целина, делува очигледно дека, за да помогнат во штитењето на националната сигурност, разузнавачките служби мораат во секој момент да и ја дадат на владата „најдобрата вистина“ која е достапна. Меѓутоа, разузнавачката работа не е совршена наука и „најдобрата вистина“ понекогаш може да има сериозни грешки. Таква е природата на работата; без оглед на тоа, суштинско е разузнавачките служби „да ја говорат вистината на власта“ без оглед на последиците од неуспех. За промовирање и одржување на овој став во разузнавачката заедница, на службите им треба целосната поддршка од сите политички партии, без оглед на фер критиките. Проблемот е што парламентите се политички тела, каде оние што чекаат да дојдат на власт рутински сакаат да и направат проблеми на партијата на власт нудејќи алтернативни позиции. Поради тоа, искушението за барање на партиска предност често ја заменува волјата за соработка. Поради оваа причина, надзорот на разузнавањето најчесто е најефективен кога се извршува од експертски надзорни тела без директна врска ниту со извршната ниту со законодавната гранка. Овој аранжман ја нуди можноста за отстранување на политиката од работата на надзорот над разузнавањето.

Во поглед на исполнувањето на законските барања на службата за разузнавање, експертските надзорни органи треба да имаат мандат не само да ги разгледуваат операциите на службата по настанот, туку и на тековна основа да разгледуваат дали законите на сила, прописите и политиките добро функционираат или треба да се

ревидираат. Овие тела исто така треба да бидат обврзани да испитуваат жалби против службите со капацитети за интрузија или присила или да се осигури дека жалбите се во целост испитани од надлежни трибунали (види Алатка 9 — Форцезе). Понатаму, од нив треба да се бара да поднесуваат извештаи на редовна основа до сите релевантни органи; и овие извештаи, каде што е тоа соодветно, треба да содржат препораки за исправки.

Во поглед на ефикасноста на разузнавачките служби, експертските надзорни тела треба да го мерат и капацитетот и перформансите. Често, ова мерење настанува по фактот (лекции кои треба да се научат), меѓутоа треба да има и тековна компонента која разгледува дали тековните капацитети на службата веројатно ќе ги исполнат потребите кои владата ги предвидува за во иднина. Врховните ревизорски институции вообичаено ги имаат потребните вештини за развивање на такви мерења (види Алатка 8 — Вилс); но бидејќи тие вообичаено имаат одговорност за целиот опсег на операциите на владата, можеби нема да можат на разузнавачкиот сектор да му го посветат вниманието кое му е потребно на редовна основа. Следствено, законодавствата можеби ќе мораат да им дадат посебни одделенија на врховните ревизорски институции или да креираат нови ревизорски тела за исполнување на оваа потреба.

Кога се креираат мандатите за надзорните тела, законодавците треба да се осигурат дека законодавството кое го овозможува нивното основање им дава на лицата за надзор доволен пристап до сите компоненти на безбедносната и разузнавачка инфраструктура. Со тоа ќе им се овозможи на надзорните тела да ги проценат севкупните капацитети на разузнавачката заедница. Без такво широко покривање, извршната гранка на власта многу лесно може да ги движи наоколу одговорностите за да го заобиколи детализниот надзор. Широко покривање исто така им овозможува на оние кои го вршат надзорот вршат надзор и на структурните односи на вклучените организации, како тие односи функционираат во пракса и како влијаат врз трошоците на заедничките операции.

Понатаму, легислативата со која се основаат треба на членовите на надзорните тела да им даде одредена сигурност на мандатот за да се намали потенцијалното влијание на извршната гранка на нивното одлучување. Со други зборови, тие можат организациски да бидат дел од извршната гранка, но не треба да бидат во неа.

Според тоа, можеме да се запрашаме, ако законодавството креира експертски тела да вршат надзор над разузнавањето, каков надзор преостанува на законодавците да вршат? Одговорот е поврзан со три критични одговорности кои законодавците ги имаат во парламентарни демократии:

- дебатирање и усвојување на легислативата
- одобрување на трошењето на јавни средства во органите и службите на владата
- повикување на владата на одговорност за своите активности или неактивности

Сите овие одговорности бараат законодавците активно да бидат вклучени во работата на надзорот над разузнавањето. Ако тие треба да ги исполнат нивните обврски во поглед на законодавството за нивно основање, буџетирање и отчетност, на членовите на законодавните комисии нема да им треба само навремен пристап до извештаите на експертските надзорни тела туку и способноста за испрашување на членовите

на тие тела околу извештаите кои ги доставуваат. Дополнително, законодавците понекогаш ќе мораат да вршат нивни сопствени истраги кога се јавуваат прашања кои ја загрозуваат довербата на јавноста во разузнавачките служби. Законодавците исто така треба во рутински интервали да вршат надзор на активностите на експертските надзорни тела за да се осигурат дека тие работат ефективно и имаат соодветни ресурси.

На крајот, како што е дискутирано во Дел 5.4, без пристап до лица, места, документи и евиденции, не може да има ефективен надзор. Следствено, најважната моќ на надзорно тело е моќта на пристап. Иако парламентите можат да поседуваат општо право на пристап, законодавните комисии можат да бидат спречени во пристапувањето до доверливи информации, персонал или работни средини, бидејќи условите за таквиот пристап не се јасно одредени со правото на сила.

7. ПРЕПОРАКИ

Секое законодавство кое воспоставува систем за надзор над разузнавањето треба конкретно да ги покрие следните прашања:

Воспоставувањето на законодавна комисија со гарантиран пристап до лица, места, документи и евиденции.

Законодавството за основање на комисијата треба да ги специфицира нејзините овластувања во поглед на пристапот – како моќта за издавање повици за суд, да присили на сведочење под заклетва или потврда и да влезе и претресува простории на разузнавачките служби. Исто така треба да специфицира кој може да стане член на комисијата и со какви ресурси ќе располага таа. Нејзините две цели, како што се дефинирани со законодавството, треба да бидат спречување на злоупотреба од страна на безбедносните и разузнавачките служби и да ја подобрат ефективноста, ефикасноста и економијата на нивното работење. Понатаму, комисијата треба да биде способна да му даде инструкции на кое било тело за поддршка да преземе проекти за надзор, за кои нема ниту знаење ниту време на нив да работи — таквите проекти треба да бидат завршени и за нив да бидат поднесени извештаи во разумен временски рок.

Обврските дадени на комисијата треба да содржат барање таа да го врши својот надзор во сигурно окружување. Нејзините членови и персоналот треба имаат безбедносен сертификат и ставени под заклетва да не откриваат доверливи информации.[34] Дополнително, иако и е дозволено да издава јавни извештаи по своја одлука, комисијата треба да биде обврзана да подготви извештај најмалку еднаш годишно кој ќе биде презентиран пред парламентот и ќе биде достапен за јавноста. Сите вакви извештаи треба да бидат безбедносно проверени од службите за несоодветно вклучување на доверлив материјал, но крајниот збор околу тоа која субјектна материја ќе биде вклучена треба да биде на комисијата.

Законодавството понатаму треба да одреди комисијата да спроведува редовни ревизии на националното безбедносно законодавство за да утврди дали законодавството функционира како што треба и продолжува да биде одраз на тековните закани и технолошки окружувања. Треба да вклучи специфични казни за

членовите на комисијата и персоналот кои ќе протекуваат информации. На крајот, треба да ги овласти членовите на комисијата да воспоставуваат ад хок испитни комисии кога е потребна надворешна експертиза или кога е веројатно дека некое прашање ќе биде многу партизирано.

Воспоставување на независно тело за сослушување на жалби против било која разузнавачка служба.

Ваквото тело треба да биде првата точка за контакт за сите кои поднесуваат жалба против разузнавачка служба. Законодавството за негово основање треба да обезбеди конкретна заштита за лицата кои алармираат околу нерегуларности. Тие лица треба да бидат заштитени под услов да не откриле доверливи информации кои претходно не биле јавни и ако таквите откривања биле направени во доверба. Заштитата исто така треба да се примени ако се просуди од тој момент дека откривањата биле во јавен интерес. Понатаму, телото исто така треба да има овластување да разгледува индивидуални предмети откако било пресудено по нив, за да се осигури дека лицата кои алармирале не претрпеле несоодветни реперкусии во поглед на нивното вработување.

Воспоставување на едно или повеќе експертски надзорни тела за вршење на надзор примарно, но не и исклучиво, од проактивна природа.

Овие тела треба да бидат способни слободно да се состанат и дискутираат меѓу себе и со законодавните комисии, под услов таквите состаноци да се одвиваат во сигурни окружувања. Тие исто така можат да им служат и на потребите на извршната гранка, но примарната цел е да им помагаат на законодавните комисии во спречувањето на злоупотребата на моќ и за поттикнување на поголема ефикасност. Иако овие надзорни тела треба да бидат во можност да развиваат сопствени работни планови и распореди, тие исто така треба да земаат упатства и од законодавните комисии и извршната власт. Нивниот надзор може да се изврши пред, во текот на и по настаните кои тие ќе одберат да ги разгледуваат.

Фусноти

1. Видете, на пример, Ханс Борн (ед.) *Парламентарен надзор над безбедносниот сектор: Принципи, Механизми и Пракси* (Женева: ДЦАФ, 2003); и Ханс Борн и Иан Леих, *Да се направи разузнавањето одговорно: Правни стандарди и најдобри пракси за надзор над разузнавачките служби* (Женева: ДЦАФ, Универзитетот на Дурхам и Парламентот на Норвешка, 2005). (Hans Born (ed.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Geneva: DCAF, 2003); and Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005)).
2. За компаративни студии, видете Жан-Пол Бродеур, Питер Гил и Денис Толборг (едс.) *Демократија, Право и Безбедност: Служби за внатрешна безбедност во современа Европа* (Алдершот, ОК: Ешгејт 2003); Томас Ц. Бруноу и Стивен Ц. Бораз (едс.), *Реформирање на разузнавањето:Пречки за демократската контрола и ефективност* (Остин: Печат на Универзитетот од Тексас, 2007); Стјуарт Фарсон, Питер Гил, Марк Фитијан и Шломо Шпиро (едс.), *ПСИ Прирачник за глобална безбедност и разузнавање: Национални пристапи*, (Вестпорт, ЦТ: Прегер Секјурити Интернешенел, 2008), ГрегХана, Кевин О'Браен и Ендру Ратмел, *Разузнавање и безбедносно законодавство за реформа на безбедносниот сектор*, Технички извештај TR-288-SSDAT (РАНД Европа, 2005) (Jean-Paul Brodeur, Peter Gill, and Dennis Tollborg (eds.), *Democracy, Law, and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe* (Aldershot, UK: Ashgate, 2003); Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds.), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness* (Austin: University of Texas Press, 2007); Stuart Farson, Peter Gill, Mark Phythian, and Shlomo Shpiro (eds.), *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches*, (Westport, CT: Praeger Security International, 2008); Greg Hannah, Kevin O'Brien, and Andrew Rathmell, *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, Technical Report TR-288-SSDAT (RAND Europe, 2005)).
3. Неколку студии ја разгледуваа ефективноста на конкретни надзорни органи одреден временски период. Овие ги вклучуваат: Стјуарт Фарсон, „Повторна посета на големата лага: Петгодишната ревизија на Парламентот на Законот за CSIS: Инструмент за промена или слаба алка во синџирот на одговорност?" во *Одговорност за кривична правда: Одбрани есеи*, ед. Филип Ц. Стенинг (Торонто: Печат на Универзитетот од Торонто, 1995), стр. 185-212; Лох Џонсон, *Време на испитување: Истрагата над разузнавањето од страна на Сенатот* (Лексингтон, Универзитетски печат на Кентаки, 1985); Кетрин С. Олмстед, *Предизвикувајќи ја тајната влада: Истрагите по Вотергејт на ЦИА и ФБИ* (Чапел Хил: Универзитет од Сверна Каролина, 1996); и Кент Роач, „Парламнетарната ревизија на Законот за борба против тероризам", *Квартално списание за кривично право* 52 (мај 2007), стр. 281-4. (Stuart Farson, "The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?" in *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995), pp. 185–212; Loch Johnson, *A Season of Inquiry: The Senate Intelligence Investigation* (Lexington: University Press of Kentucky, 1985); Kathryn S. Olmsted, *Challenging the Secret Government: The Post-Watergate Investigations of the CIA and FBI* (Chapel Hill: University of North Carolina, 1996); and Kent Roach, "The Parliamentary Review of the Anti-Terrorism Act," *Criminal Law Quarterly* 52 (May 2007), pp. 281–4.).
4. Ентони Глис, Филип Х.Ј. Дејвис и Џон Л. Морисон, *Отворената страна на тајноста: Британскиот комитет за разузнавање и безбедност* (Лондон: Единица за социјални прашања, 2006); Френк Ј. Смист Јуниор, *Конгресот ја надгледува разузнавачката заедница во САД, 1947-1994, второ издание* (Кноксвил: Печат на Универзитетот од Тенеси, 1994 (Anthony Glees, Philip H.J. Davies, and John L. Morrison, *The Open Side of Secrecy: Britain's Intelligence and Security Committee* (London: Social Affairs Unit, 2006); Frank J. Smist Jr., *Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947–1994, 2nd Edition* (Knoxville: University of Tennessee Press, 1994)).
5. Видете Чарлс Тили, *Демократија* (Кембриџ, Универзитетски печат на Кембриџ, 2007) (Charles Tilly, *Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007)).
6. Видете Питер Гил, „Симболично или реално?" Ефектот на Комитетот за ревизија на безбедност и разузнавање на Канада, 1984-88", *Разузнавање и национална безбедност* 4, бр. 3 (1989) стр. 550-575 (Peter Gill, "Symbolic or Real? The Impact of the Canadian Security Intelligence Review Committee, 1984–88," *Intelligence and National Security* 4, No. 3 (1989) pp. 550–575).
7. Во парламентарни демократии, контролата на разузнавачките служби вообичаено е задача на извршната власт. Меѓутоа, елементи на

парламентарна контрола можат да се јават како резултат на овластувањето на парламентот да го одобри финансирањето на разузнавачката служба и да усвои законодавство кое управува со службите.

8. Во некои владини системи каде што постои поделба на моќ, законодавните комисии не можат да ги повикаат избраните членови на извршната гранка да сведочат.
9. Видете Томас Ц. Бруноу, „Разузнавачки реформи во Бразил: Современи предизвици и наследството од минатот“, *Стратешки увиди* IV, бр. 3 (Мај 2007) (Thomas C. Bruneau, “Intelligence Reforms in Brazil: Contemporary Challenges and the Legacy of the Past,” *Strategic Insights* VI, No. 3 (May 2007)) (достапно на http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA485122).
10. Видете Марко Цепик, „Структурни промени и демократска контрола над разузнавањето во Бразил“ во Томас Ц. Бруноу и Стивен Ц. Бораз (едс.), *Реформирање на разузнавањето:Пречки за демократската контрола и ефективност* (Остин: Печат на Универзитетот од Тексас, 2007) стр.149-169 (Marco Cepik, “Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil,” in Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds.), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness* (Austin: University of Texas Press, 2007) pp. 149–169).
11. За компаративна анализа на парламентарните надзорни системи во Европската Унија, видете Ејдан Вилс и Матијас Вермулен, *Парламентарен надзор над безбедносните и разузнавачките агенции во Еврпоската унија* (Брисел: Европски парламент, 2011), особено графиците на стр. 92-95 (Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (Brussels: European Parliament, 2011), especially the charts on pp. 92–95).
12. Комитетот на канадскиот Сенат за национална безбедност и одбрана, кога беше претседавач Колин Кени, покри широк опсег на теми и произведе неколку важни извештаи, некои засновани на работа зад затворени врати.
13. Канада го има разгледано овој пристап но сè уште го нема усвоено.
14. Овие извештаи првично беа подготвени од Канцеларијата на Кабинетот. Меѓутоа, бидејќи се сметаше дека Канцеларијата на Кабинетот има потенцијален конфликт на интерес, тие сега се изготвуваат во безбедно окружување кое се смета за понезависно.
15. Австралија, Закон за разузнавачки служби 2001, Дел 29(3).
16. Исто., Дел 29(1)(b).
17. Видете Канада, Специјален комитет за ревизија на Законот за CSIS и Законот за безбедносни прекршоци, *In Flux But Not In Crisis* (September 1990).
18. Видете Кент Роач, „Парламнетарната ревизија на Законот за борба против тероризам“, *Квартално списание за кривично право* 52 (мај 2007), стр. 281-4 (Kent Roach, “The Parliamentary Review of the Anti-Terrorism Act,” *Criminal Law Quarterly* 52 (May 2007), pp. 281–4).
19. Видете Стјуарт Фарсон, „Повторна посета на големата лага: Петгодишната ревизија на Парламентот на Законот за CSIS: Инструмент за промена или слаба алка во синџирот на одговорност?“ во *Одговорност за кривична правда: Одбрани есеи*, ед. Филип Ц. Стенинг (Торонто: Печат на Универзитетот од Торонто, 1995), стр. 185-212 (Stuart Farson, “The Noble Lie Revisited: Parliament’s Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?” in *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995), pp. 185–212).
20. Видете Шломо Шпиро, „Парламентарни и административни реформи во контролата на разузнавачките служби во Европската унија“, *Журнал на Колумбија на европско право* 4 (1998), стр. 545-578 (Shlomo Shpiro, “Parliamentary and Administrative Reforms in the Control of Intelligence Services in the European Union,” *Columbia Journal of European Law* 4 (1998), pp. 545–578).
21. Видете Џефри Р. Велер, „Споредба меѓу западните генерални инспектори за разузнавање и безбедност“, *Меѓународен весник за разузнавање и контраразузнавање* 9, бр. 4 (1996), стр. 383-406 (Geoffrey R. Weller, “Comparing Western Inspectors General of Intelligence and Security,” *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 9, No. 4 (1996), pp. 383–406).
22. Видете Фредерик М. Кајзер, „Кучето чувар на кучињата чувари: Генералниот инспектор на ЦИА“, *Меѓународен весник за разузнавање и контраразузнавање* 3, бр. 1 (1989), стр. 55-75 (Frederick M. Kaiser, “The watchers’ watchdog: The CIA inspector general,” *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 3, No. 1 (1989), pp. 55–75).
23. Долги години одолговлекувања во обезбедување на OIG-CSIS сертификати за исполнување на условите на SIRC оневозможуваа годишниот извештај на

комитетот да коментира на – и според тоа да го информира парламентот околу – проблеми со исполнувањето на барањата на CSIS.

24. Видете Иан Карнел и Невил Брајан, „Гледајќи ги гледачите: Како Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност помага во штитењето на законот“(документ претставен на конференција Штитење на Австралија 2005, 12–14 јули 2005) (Ian Carnell and Neville Bryan, “Watching the watchers: How the Inspector-General of Intelligence and Security helps safeguard the rule of law” (paper presented at the Safeguarding Australia 2005 conference, 12–14 July 2005)) (достапно на http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm).
25. Во некои јуриздикции кои го следат моделот од Вестминстер, членовите на извршната власт прават разлика меѓу ревидирање и надзор. Го користат терминот ревидирање да значи само надзор, додека терминот *надзор* значи надзор кој е придружен со овластувањето да правење на промени. Според тоа, кога се врши надзор над активностите на разузнавачките служби, телата за ревизија можат само да дадат препораки за промена, додека надзорните тела можат да ги принудат.
26. Видете Иан Карнел и Невил Брајан, „Гледајќи ги гледачите: Како Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност помага во штитењето на законот“(документ претставен на конференција Штитење на Австралија 2005, 12–14 јули 2005) (Ian Carnell and Neville Bryan, “Watching the watchers: How the Inspector-General of Intelligence and Security helps safeguard the rule of law” (paper presented at the Safeguarding Australia 2005 conference, 12–14 July 2005)) (достапно на http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm).
27. Првично, постоеше надеж дека членовите на SIRC ќе бидат претходни одговорни министри, но ова не беше секогаш случајот.
28. Канадски Закон за безбедносни и разузнавачки служби, R.S.C., 1985, Поглавје C-23, Дел 38.
29. Видете Стјуарт Фарсон, „Повторна посета на големата лага: Петгодишната ревизија на Парламентот на Законот за CSIS: Инструмент за промена или слаба алка во синџирот на одговорност?“ во *Одговорност за кривична правда: Одбрани есеи*, ед. Филип Ц. Стенинг (Торонто: Печат на Универзитетот од Торонто, 1995), стр. 185-212 (Stuart Farson, “The Noble Lie Revisited: Parliament’s Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?” in *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto, 1995), pp. 185–212).
30. Брус Чидл, „Конзервативците го користат буџетскиот закон за да ја укинат канцеларијата на генералниот инспектор на шпионската агенција“, *Канадиан Прес*, 26 април 2012 (Bruce Cheadle, “Conservatives use budget bill to cut spy agency inspector general’s office,” *Canadian Press*, April 26, 2012).
31. Комитет I е исто така одговорен за осигурување дека информациите за тероризам и екстремизам ќе се пренесат од Координативната единица за проценка на закани на релевантните политички, административни и судски власти.
32. Видете, на пример, Метју Д. Мекдабинс и Томас Шварц, „Занемарување на конгресниот надзор: Полициски патроли наспроти аларми за пожар“, *Американски журнал на политички науки* 28, бр. 1 (февруари 1984), стр. 165-179 (Mathew D. McGubbins and Thomas Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” *American Journal of Political Science* 28, No. 1 (February 1984), pp. 165–179).
33. Марвин Ц. От, „Партизација и опаѓањето на надзорот над разузнавање“,*Меѓународен весник за разузнавање и контраразузнавање* 16, бр. 1 (2003). стр. 69-94 (Marvin C. Ott, “Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight,” *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 16, No. 1 (2003), pp. 69–94).
34. Безбедносната проверка од безбедносните служби на законодавците и некои други функционери (како судиите) може да биде уставно проблематично од гледна точка на поделба на власта т.е., општо е несоодветно член на извршната гранка да одлучува за соодветноста на член на законодавната или судската гранка. Поради очигледни причини, некоја форма на проверка е неопходна за било кој, кој секојдневно работи со доверливи информации. За среќа постојат повеќе начини да се избегне уставниот проблем. Законодавството и судството можат да направат своја неформална проверка од видот на оние кои се случуваат кога некое лице е именувано за министер; алтернативно, тие можат да најмат надворешни безбедносни фирми кои вршат поформални процеси на безбедносни проверки. Таквата проверка носи три главни придобивки: прво, разузнавачките служби е поверојатно дека ќе имаат повеќе доверба и ќе бидат отворени кон надзорните органи чии членови биле дел од оваа безбедносна проверка. Второ, странските партнери е поверојатно да разменуваат разузнавачки

информации ако се сигурни дека разменетите информации нема да бидат откриени од надзорните органи кои немаат безбедносен сертификат. Трето, студиите на елитна девијација покажуваат дека „во секое буре има едно расипано јаболко“. Судии биле корумпирани, членови на надзорни органи биле принудени да поднесат оставка поради конфликт на интереси и законодавци биле осудени за предавство. Со безбедносниот сертификат можат да се отстранат овие „расипани јаболка“ пред да направат непотребна штета.

АЛАТКА 3

Транспарентност, Тајност И Надзор Над Разузнавањето Во Една Демократија

Лори Нејтан

3

Транспарентност, Тајност И Надзор Над Разузнавањето Во Една Демократија

Лори Нејтан[1]

1. ВОВЕД

Постоењето на разузнавачки служби во демократски држави создава политички парадокс. Од една страна, службите се воспоставуваат за да се заштити државата, граѓаните и другите лица под надлежност на државата и демократскиот поредок; и им се даваат специјални овластувања и капацитети за таа цел. Тие вообичаено имаат право според законодавството да собираат доверливи информации преку надгледување, пресретнување на комуникации и други методи кои го кршат правото на приватност; да водат прикриени операции насочени кон борбата против заканите по националната безбедност; и да работат со високо ниво на тајност.

Од друга страна, разузнавачките служби и членови на извршната власт можат да ги злоупотребат овие моќи и капацитети за да ја поткопаат сигурноста на индивидуите и да ги саботираат демократските процеси. Тие можат да ги кршат човековите права спротивно на законот, да се мешаат во законски политички активности и да фаворизираат или прејудицираат политичка партија или водач. Тие можат да ги заплашуваат противниците на владата, создадат клима на страв, и да ги фалсификуваат или манипулираат разузнавачките податоци за да влијаат на донесувањето одлуки во владата и на јавното мислење. Тие исто така можат да ги злоупотребуваат разузнавачките средства и методи за лична добивка.

Поради овие опасности, демократските држави се соочени со предизвикот на креирање правила, контроли и механизми за надзор, насочени кон минимизирање на потенцијалот за незаконско однесување и злоупотреба на моќ и кон осигурување на тоа дека разузнавачките служби ги исполнуваат нивните одговорности во согласност со уставот и законодавството.

Овие цели се однесуваат еднакво и на телата за контрола и надзор кои управуваат со други државни органи, но многу е тешко тие да бидат постигнати во светот на разузнавачката работа поради високото ниво на тајност кое ги опкружува разузнавачките служби и нивните операции. Тајноста го ограничува мониторингот и надзорот од страна на надзорните органи, го ограничува јавниот надзор и им олеснува на службениците за разузнавање да скријат злоупотреби.

Оваа алатка се фокусира на тајноста, отвореноста и обезбедувањето на информации во врска со телата за надзор над разузнавањето. Овие тела ги вклучуваат парламентарните комисии за надзор над разузнавањето, судството, врховна ревизорска институција, независен генерален инспектор за разузнавање (како во Австралија, Нов Зеланд и Јужна Африка), и експертско тело за надзор над разузнавањето (како Комитетот за ревизија на службите за разузнавање и безбедност во Холандија). Оваа алатка ја потенцира политичката и концептуална дебата околу тајноста и транспарентноста на разузнавањето; презентира добри пракси во поглед на законодавство за заштита на и пристап до информации; и зборува за разузнавачките информации кои се потребни за парламентот и другите надзорни органи. Завршува со сет на препораки.

Додека дискусии околу тајноста на разузнавањето вообичаено се фокусираат на тоа што не треба да се открие, оваа алатка на попозитивен начин истражува области на разузнавањето кои треба да се откријат во интерес на ефективен надзор и демократско управување.

Исто така треба да се потенцира на почетокот дека преголема тајност му дава подем на сомнежот и стравот од разузнавачките служби, намалувајќи ја јавната поддршка за нив. Во една демократија, за разлика од полициска држава, разузнавачките служби мораат да се потпираат на јавната соработка наместо на присилата и теророт за да бидат успешни. Обезбедувањето на повеќе информации за службите ќе го подигне нивниот профил на позитивен начин, ќе го смали стравот наметнат од тајноста, и ќе ја подобри соработката меѓу службите, со што ќе ја подобри и нивната ефективност.

2. ПРОБЛЕМОТ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ТАЈНОСТ ВО НАДЗОРОТ НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

Прашањето кое е најважно и кое најмногу фрустрира во поглед на демократското владеење над разузнавачките служби е прашањето на тајноста. Тоа е најважното прашање бидејќи колку е повисоко нивото на тајност, толку е потешко да се проценат и проверат карактеристиките и работењето на службите. Во недостатокот на соодветни информации, невозможно е надзорните тела да ја одредат и значајно да ја дискутираат улогата и ориентацијата на службите, потребата за реформи во разузнавањето и виталното прашање дали службите ја штитат или ја поткопуваат безбедноста и слободата на граѓаните и другите лица под надлежност на државата.

Темата фрустрира поради тоа што е карактеризирана со силни конкурентски притисоци. Од една страна, одредени аспекти на разузнавачката заедница и нејзините активности мораат да бидат тајни за да се избегне компромитирање на операциите и животите на службениците за разузнавање и нивните извори. Од друга страна, тајноста е антитеза на демократското владеење; таа спречува целосна одговорност и создава плодно тло за злоупотреба на моќ, незаконитост и култура на неказнување.

Во овој дел се дискутира транспарентноста и тајноста на разузнавањето и се поставува еден демократски пристап. Овие прашања се многу важни за парламентот. Во неговата вклученост во изготвувањето и усвојувањето закони и политики со кои се управуваат тајноста и пристапот до информации, парламентот игра главна улога во одредувањето на мерата до која разузнавачките информации се отворени и затворени за јавен надзор. Понатаму, парламентот не е само задолжен да ги повика на одговорност извршните и државните органи, туку и тој самиот е одговорен пред јавноста и е обврзан на граѓаните да им даде информации околу разузнавачката заедница. Парламентарните дебати за разузнавачките закони, политики и буџети треба, според тоа, да бидат одржувани на отворени седници.

2.1 МОТИВИ ЗА РАЗУЗНАВАЧКА ТАЈНОСТ

Тајноста е внатрешна и неопходна карактеристика на разузнавачките служби поради природата на нивниот мандат и функции. Службите работат на конвенционални и неконвенционални закани по националната безбедност; со непријателски држави и терористички и криминални организации; со физичката заштита на владини лидери и државни инсталации; и со заштита на доверливи државни информации. Тајноста на разузнавачките служби им дава конкурентна предност во работата на овие прашања и екстремна транспарентност би ги поставила во јасна и опасна положба.

Поконкретно, тајноста е потребна за следните цели:

- спречување метите на разузнавачките операции да станат свесни дека се под надзор.
- да се спречат метите и противниците да ги научат методите кои ги користат службите.
- да се заштитат животите на службениците за разузнавање и информаторите.
- да се обезбеди сигурноста на многу важни лица (ВИП) кои се под заштита на разузнавачките служби.
- да се одржи доверливоста на информациите дадени од странски разузнавачки агенции.
- да се избегне компромитирање на различни начини од ривалските разузнавачки служби.

Иако овие барања за тајност се разумни, разузнавачките служби имаат тенденција да поседуваат ексцесивни и понекогаш опсесивни ставови кон тајноста. Тие тврдат дека транспарентноста во нечувствителни области бесповратно ќе доведе до отвореност во осетливите области, со тешки последици. Заради тоа тие развиваат внатрешни системи, процедури и правила кои не дозволуваат било каква отпуштеност или флексибилност во поглед на тајноста. Исто така службите може да ја вреднуваат тајноста бидејќи им дава одредена мистика и елитен статус.

Разузнавачките служби се понекогаш неволни да откриваат информации дури и пред парламентарните надзорни тела кои се овластени да добиваат разузнавачки информации. Службите тврдат дека бидејќи парламентарците не се обучени и дисциплинирани во поглед на одржување на доверливоста, постои ризик дека ќе откријат чувствителни информации на неовластени лица и дека ќе злоупотребат разузнавачки информации за партиски политички цели. Меѓутоа, како што е кажано подолу, може да се применат различни мерки за минимизирање на ризикот од неовластено откривање на информации.

2.2 ТАЈНОСТА КАКО ИСКЛУЧОК, А НЕ НОРМА

Бидејќи горенаведените мотивации за разузнавачка тајност се разумни, голем број на написи за демократско управување со разузнавањето тврдат дека „мора да се постигне соодветен баланс меѓу тајноста и транспарентноста". Меѓутоа, оваа формулација е премногу необврзувачка да има некоја голема вредност и ја нема точната појдовна точка. Појдовната точка треба да бидат основните начела на демократијата. Овие начела вклучуваат транспарентност и правото на лица да добијат информации кои ги има државата. Тие се од суштинско значење бидејќи тие се предуслови за одговорноста на извршната власт пред парламентот и другите надзорни тела; ефективен надзор од овие тела; политичка и лична слобода; демократско оспорување на моќ; силна дебата и размена на идеи; целосното користење на правата на граѓаните; и спречување на злоупотреба на моќ.

Идејата дека слобода на информации е неопходна основа за другите права и слободи е дадена во Резолуцијата на Генералното собрание на Обединетите Нации 59(1) од 1946 година, која кажува дека „слободата на информации е основно човеково право и основата за сите слободи за кои се основани Обединетите Нации". Истата логика се гледа и во Законот за промоција на пристапот до информации на Јужна Африка од 2002 година, со кој се цели кон „активна промоција на општество во кое луѓето на Јужна Африка имаат ефективен пристап до информации за да им се овозможи поцелосно да ги користат и штитат сите нивни права".

Бидејќи отвореноста е неопходен услов за демократско владеење и заштитата на човекови права, предизвикот во светот на разузнавањето не треба да се дефинира како „наоѓање на вистинскиот баланс меѓу тајноста и транспарентноста". Наместо тоа, тајноста треба да се смета како *исклучок кој во секој случај бара убедливо оправдување*. Додека акцентот на разузнавачките заедници во светот е на тајноста со некои исклучоци, во демократските општества акцентот треба да биде на отвореност со некои исклучоци. Ова е работа и на принцип и на практичен императив. Постојат бројни историски докази дека поголема е веројатноста да се злоупотреби моќта, и поголема е веројатноста да бидат прекршени човековите права, во услови на тајност отколку во отворено политичко окружување. Отвореноста овозможува ефективен надзор од парламентот и надзор од медиумите и будните групи на граѓанското општество, обезбедувајќи основа за откривање на незаконитоста и злоупотребата, со што се спречува создавање на култура на неказнивост.

2.3 РИЗИКОТ ОД КОНКРЕТНА ШТЕТА

Која е тогаш соодветната основа за разузнавачка тајност како исклучок на отвореноста? Вообичаениот одговор и во демократските и во авторитативните

држави е „националната безбедност“. Ова е несигурен и опасен пристап поради еластичноста и двосмисленоста на концептот на „национална безбедност“.[2] Ако националната безбедност се толкува широко за да ги покрие сите аспекти на човековата безбедност, тогаш безбедноста заснована на тие широки основи може да доведе до ексцесивна и неправедна класификација на информации. Дури и кога „националната безбедност“ е потесно дефинирана, често се повикува на нејзе државата за да оправда вонредни мерки кои ги кршат човековите права. На пример, високите службеници во администрацијата на САД под Претседателот Џорџ Буш одобрија употреба на измачување за да ја заштитат националната безбедност.[3]

Во пресуда од 1971 година, Врховниот суд на САД изјави загриженост од оваа природа околу нејасноста на терминот „национална безбедност“ во поглед на ограничувањето на слободата на говор:

> *Зборот „безбедност“ е широка, нејасна општа работа чии контури не треба да се повикуваат за укинување на основниот закон отелотворен во Првиот Амандман [кој се однесува на слободата на говор]. Чувањето на воени и дипломатски тајни за сметка на информирана репрезентативна власт не обезбедува никаква реална сигурност за нашата Република.*[4]

Во една демократија, терминот „национална безбедност“ треба да ја покрива безбедноста на државата, нејзиниот систем на владеење, нејзините вредности и сите лица под надлежност на државата. Следствено таа дава добра основа за отвореност наместо за тајност. Тоа не е нешто што треба да *балансира* спроти човековите права и слободи. Демократски пристап кон националната безбедност ги *вклучува и опфаќа* човековите права и слободи.

Наместо да се заснова на аморфна идеја на „национална безбедност“, тајноста во поглед на разузнавачката заедница треба да се мотивира во поглед на *конкретна и значителна штета* која може да настане од јавното откривање на информации. Треба да биде ограничена на оние области каде што јавното откривање би предизвикало значителна штета на животите на индивидуални лица, разузнавачките служби, државата или земјата како целина. Тие области го вклучуваат следното:

- идентитетот на службениците за разузнавање (освен шефовите на разузнавачките служби)
- идентитетот на информаторите на разузнавачки информации
- техничките детали на оперативните методи
- деталите за заштита на ВИП
- тековни операции и истраги
- идентитетот и личните податоци на лицата кои се под надзор

Во зависност од околностите, штетата која настанува од откривањето на информации во горенаведените области можеби треба да се процени наспроти силниот јавен интерес за откривање. Откривање во јавен интерес може да биде соодветно ако, на пример, разузнавачките операции незаконски биле насочени кон политичари; заштитата која се дава на ВИП лица е многу слаба; или високите разузнавачки службеници покажале навистина компромитирачко лично однесување. Општо, демократските влади не можат да целат кон избегнување на сета можна штета која може да настане од објавувањето на чувствителни информации. Некоја штета мора

да се толерира, бидејќи опасноста наметната од тајноста може да го загрози самиот демократски поредок.

Јавниот и отворен парламентарен пристап до информациите околу разузнавачката заедница е поограничен од пристапот кој што го имаат специјализираните надзорни тела, како парламентарната комисија за надзор и независниот генерален инспектор за разузнавање. За да ги исполнат своите мандати, на овие тела им требаат повеќе информации од тие кои се достапни во јавноста. Потребите за информирање на овие тела се дискутираат понатаму во текстот.

2.4 ПРАКТИЧНИТЕ БЕНЕФИЦИИ НА ОТВОРЕНОСТА НА РАЗУЗНАВАЊЕТО

Претходната дискусија се фокусираше на потребата за отвореност на разузнавањето во поглед на демократското владеење, почитувањето на човековите права и превенцијата на злоупотреба на моќ. Дополнително, помала тајност и поголемо обезбедување на информации околу разузнавачките служби би била од корист и за самите служби. На систем за класификација кој премногу ги класифицира информациите му недостасува кредибилитет, тежок е за одржување и извршување и е скап и неефикасен. Премногу време и напори се посветуваат на класифицирање и штитење безопасни информации, потенцијално на сметка на штитење на вистински чувствителни информации.

Во славната пресуда од 1971 година на Врховниот суд на САД во предметот со *Документите од Пентагон*, Судијата Потер Стјуарт го кажа следното во тој поглед:

> *Кога се е доверливо, тогаш ништо не е доверливо, и системот станува таков да биде занемарен од циничните и невнимателните, а манипулиран од оние со намера да се заштитат или промовираат себеси.*[5]

Понатаму, како што е кажано во воведот, поголема транспарентност во поглед на разузнавачките служби ќе помогне во намалувањето на сомнежот на јавноста во овие организации и ќе ја зголеми јавната доверба во нив. Ова е од витално значење во една демократија бидејќи разузнавачките служби мораат да добијат информации од индивидуи и заедници низ односи на соработка наместо по пат на терор и принуда.

3. ЗАКОНОДАВСТВО ЗА ЗАШТИТА НА И ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ

Во демократски држави, горенаведената дебата за тајност и транспарентност на разузнавањето никогаш не се решава дефинитивно и трајно. Таа може да биде поле за борба, особено во време на разузнавачки кризи и скандали и клатното може да прејде кон поголема отвореност или поголема тајност зависно од политичките и безбедносните околности на државата и перспективата на извршната власт, парламентот и јавноста.

Сепак, во формална смисла дебатата се решава со законодавство кое работи на пристапот до и заштитата на информации во посед на државата. Законодавството вообичаено ги покрива следните теми:

- принципите и критериумите за класификување и откривање на информации

- овластувањата и процедурите за класификување и декласификување
- судска или друга ревизија на високо ниво на класификациите
- правото на индивидуи и јавни интересни групи да добијат пристап до информации во посед на државата
- процедурите за поднесување барања за тој пристап и правото на жалба ако се одбие барањето
- улогата на судовите во решавањето на спорови околу класификување и пристап
- казни за незаконско откривање на информации

Разузнавачките служби вообичаено се одговорни за класификување на државни информации и за дизајнирање и одржување на системот за заштита на класифицираните информации. Тие исто така можат да бидат вклучени во изготвувањето на законодавството. Ова создава опасност законот да биде искривен во корист на ексцесивна безбедност. Бидејќи разузнавачките служби имаат функционална пристрасност кон тајноста и против отвореноста, одговорноста за изготвување на законодавството треба да биде во министерството за правда или уставни прашања.

Парламентот и неговите комисии за надзор, како тие што работат на уставни прашања и со разузнавање, играат клучна улога во осигурувањето на тоа дека законодавството е во согласност со демократските норми. Тие можат да го подобрат квалитетот и демократскиот карактер на законот повикувајќи ја извршната власт да даде јавна мотивација за законодавството и сите контроверзни одредби; по пат на организирање силна дебата меѓу политичките партии; со одржување на јавни дискусии кои им овозможуваат на индивидуалните лица, медиумите и другите интересни групи да коментираат на нацрт законите; и со измени и дополнувања на законот. Во крајниот случај, усвојувањето на законите лежи кај парламентот.

Во нови демократии, парламентарците можат да имаат корист од компаративна меѓународна ревизија за да ја одредат најдобрата пракса.[6] Може да се каже дека следното сочинува добра пракса во поглед на законите кои го управуваат пристапот до и заштитата на информации:

- Законодавството треба експлицитно да ја препознае важноста на транспарентноста и пристапот до информации како основни принципи на демократија која промовира човекови права и слободи, добро владеење, јавна одговорност, и информирана дебата. Законодавството треба да пропише дека класификувањето на информации следствено е исклучителна мерка која треба ретко да се користи.
- Законодавството треба да има за цел експлицитно да го спречи несоодветното ограничување на пристапот до информации (Поле 1).
- Критериумите за класификување на информации треба да индицираат дека може да настане значителна штета со едно разумно ниво на сигурност во случајот на јавно откривање. Законодавството не треба да дозволи користење на тајноста на небулозната основа на „национална безбедност“ или „национален интерес“.
- Критериумите во поглед на откривањето и неоткривањето на информации треба да бидат прецизни и едноставни за да се олесни издржаното и конзистентното донесување на одлуки од страна на владините службеници и да се осигури дека

луѓето разбираат како можат да го користат своето право на добивање државни информации.

- Законодавството треба да овозможи ревидирање на статусот на класификувани информации во конкретни интервали (пр. секои пет години) и одговорните службеници треба да ја информираат јавноста околу резултатите на овие ревизии.
- Кога ќе се одбие барањето за пристап до информации на некое лице, одговорниот службеник мора да го информира барателот околу причината за неоткривање и времетраењето на класификуваноста. Законот треба да одреди дека барателот може, во име на легитимен личен или јавен интерес, да бара од релевантниот службеник декласификување на информацијата. Ако службеникот го одбие барањето, барателот треба да има право да поднесе жалба против одлуката. Жалбата треба да ја разгледа судија.
- Законодавството треба да уреди класификување на *информации* наместо класификување на *документи*. Со ова им се овозможува на владините службеници да класификуваат информации во документ наместо да го класификуваат целиот документ. Таквите документи тогаш можат јавно да се објават во редактирана форма.
- Кога класификуваните информации се релевантни за судска постапка, одлуката дали да се разгледуваат информациите зад затворени врати или во отворен суд треба да ја донесе судијата наместо извршната власт.
- Законодавството треба да му овозможи на лице обвинето за незаконско откривање на доверливи информации да покрене одбрана за откривањето „во јавен интерес“. Ова може да настане во случај кога, на пример, еден весник ќе открие детали околу незаконско прислушување на една разузнавачка агенција. Валидноста на одбраната во јавен интерес треба да ја одреди судијата кој суди по предметот.
- Законодавството треба да создаде обврска за извршната власт да преземе чекори и промовира јавен пристап до информациите во посед на државата, вклучувајќи, како што е кажано подолу, информации околу разузнавачките служби.

Оваа листа на добри пракси за елементите на законодавството исто толку се однесува на процедуралните како и на материјалните прашања и се поврзува со државни информации кои вклучуваат, но не се ограничени на, информации за разузнавачката заедница. Следните делови се однесуваат на материјалните аспекти на разузнавањето кои треба да бидат достапни за различните надзорни органи.

Поле 1: Избегнување на несоодветно класификување на информации

Извршната наредба на САД за класификување пропишува дека информациите не можат да се класификуваат за да се скрие прекршување на закон, неефикасност, или административна грешка; да се спречи засрамување на лице, организација или агенција; или да се спречи или одолжи објавувањето на информации кои не бараат заштита во интересот на националната безбедност. Слично на тоа, словенечкиот Закон за заштита на доверливи информации го забранува класификувањето на информации поврзани со кривични дела. Во Мексико и Перу, релевантното законодавство забранува класификување на информации поврзани со кршењето на човековите права и меѓународните закони.[7]

4. ИНФОРМАТИВНИТЕ ПОТРЕБИ НА ПАРЛАМЕНТОТ

Во една демократија, институцијата која што ја носи главната одговорност за надзор над активностите на извршната власт и министерствата е парламентот. За да ја исполни оваа одговорност во поглед на разузнавачката заедница, на парламентот му се потребни информации за следното: разузнавачки приоритети; извршни политики, прописи и активности на разузнавањето; разузнавачки проценки, буџети и финансиски извештаи; извештајот на врховната ревизорска институција за разузнавачките служби; активностите и наодите на експертските надзорни тела над разузнавањето; и сите истраги во однесувањето на разузнавачките служби. Овој дел ги разгледува овие информативни потреби на парламентарните состаноци во отворена пленарна седница, наспроти парламентарните комисии за надзор над разузнавањето, кои се дискутираат понатаму.

4.1 НАЦИОНАЛНИ ПРИОРИТЕТИ ЗА РАЗУЗНАВАЊЕТО

Од време на време, вообичаено на годишна основа, извршната власт мора да одлучи кои ќе бидат разузнавачките приоритети за наредниот период. Ова е поради тоа што разузнавачките служби не треба сами да си даваат задачи и поради тоа што одредувањето на приоритетите на заканите и областите на фокусирање на разузнавањето се прашања на политиката на високо ниво. Одредувањето на приоритетите за разузнавање на извршната власт, обезбедува политичка насока за службите и служи како основа за планирање, буџетирање, алокација на ресурси и одговорност.

Националните разузнавачки приоритети (НРП) на извршната власт не треба да бидат доверливи. Парламентарна дискусија за НРП ќе ја продлабочи одговорноста и демократското одлучување за аспект на националната политика кој силно влијае врз безбедноста и благосостојбата на лицата под надлежност на државата. Националната безбедност не би била поткопана со откривањето, бидејќи НРП можат да се достават до парламентот без именување на конкретни лица и организации, а наместо тоа би се зборувало за категории како „организиран криминал“, „тероризам“ и „нуклеарна пролиферација“.

Чувствителните информации би можеле да се задржат надвор од верзијата на НРП која се презентира на парламентот и можат да се достават на доверлива основа на парламентарната комисија за надзор над разузнавањето.

4.2 ИЗВРШНИ ПОЛИТИКИ, ПРОПИСИ И АКТИВНОСТИ

Извршните политики и прописи за разузнавањето често се тајни, дури и во силни демократии. Ова е аномалија и е непожелна е бидејќи влијае врз главниот принцип на одговорност. Основните правила со кои се управуваат разузнавачките служби, особено во поглед на истражните методи кои ги прекршуваат уставните права, треба да бидат подложени на парламентарна дебата и ревизија. Треба да се направи разлика меѓу правилата и процедурите на одделенијата кои мораат да се чуваат во тајност бидејќи можат да откријат чувствителни технички детали за оперативните методи, и извршните прописи и политики кои треба да бидат во јавниот домен бидејќи се од интегрално значење за демократското управување.

Врз основа на законодавството за разузнавање, извршната власт треба да ги презентира своите политики на следните теми пред парламентот за разгледување и коментирање:

- извршувањето на функциите и надлежностите на разузнавачките служби, вклучувајќи ги нивните моќи за прекршување на уставни права
- оперативни политики, исклучувајќи чувствителни технички детали
- министерска контрола и односот меѓу разузнавачките служби и шефот на државата, кабинетот и министерот одговорен за разузнавање
- односот и поделбата на одговорности меѓу различните тела за разузнавање, координацијата на разузнавањето и функциите на сите националните механизми за координација на разузнавањето
- односите со странските разузнавачки служби и критериумите и правилата за размена на разузнавачки информации околу лица со странски влади
- дисциплинскиот систем на разузнавачките служби и внатрешните механизми за осигурување на почитувањето на уставот и владеењето на правото

Парламентот е одговорен за надзор над извршните како и на државните институции. Според тоа, на него му требаат информации околу важните активности на извршната власт во поглед на разузнавачките служби. Релевантните активности вклучуваат именување и разрешување на вишиот персонал; министерски овластувања за интрузивни операции каде тоа е пропишано со закон (види Алатка 5 — Хатон); и големи реформи и иновации во поглед на системите и операциите на разузнавачката заедница. Информациите кои што се пречувствителни за јавниот домен треба да се презентираат пред парламентарната комисија за надзор над разузнавањето.

4.3 ГОДИШНИ ИЗВЕШТАИ НА РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

Во една демократија, објавувањето на годишни извештаи од владините одделенија и други органи на државата е неопходно средство за осигурување на отчетноста пред парламентот и широката јавност. Тоа дава основа за парламентот да одреди дали се почитуваат приоритетите и политиките на владата и дали даночните обврзници добиваат вредност за парите. Не постои добра причина да се исклучат разузнавачките служби од оваа пракса. Годишниот извештај на холандската Генерална служба за разузнавање и безбедност (AIVD) е одличен пример за обезбедувањето на сеопфатни и корисни информации, без компромитирање на националната безбедност.[8]

Годишните извештаи на разузнавачката служба треба да ги покријат следните прашања (без откривање на чувствителни детали): годишните цели и приоритети на службата; нејзината проценка на главни закани по безбедноста; било кои големи реформи на разузнавачките политики, системи и работење; исполнување на функциите за известување и одговорност на службата; и одговорот на службата на барањата за информација согласно законите за слободен пристап до информациите.

4.4 РАЗУЗНАВАЧКИ ПРОЦЕНКИ

Во голем број на случаи проценките на разузнавачката заедница на лица и организации е несоодветна за презентација пред парламентот поради ризик од загрозување на разузнавачките операции и кривични истраги. Сепак, разузнавачките проценки кои

се однесуваат на категориите на безбедност и закани по безбедноста често можат да бидат објавени без ризик од штета.

На пример, Службата за безбедност и разузнавање на Канада (CSIS) објавува широк опсег на материјал, вклучувајќи: документи со информации на теми како економска безбедност, пролиферација на оружја, и контратероризам; публикација наречена *Коментар* која се фокусира на прашања поврзани со безбедноста на Канада; и серија на истражни извештаи засновани на ревизијата на информации од отворени извори од страна на Службата.[9] Годишниот извештај на холандската Генерална служба за разузнавање и безбедност оди до таму што вклучува коментари за радикални и терористички организации кои се наведени по име.[10]

Презентирањето на вакви проценки пред парламентот и неговата комисија(комисии) за надзор над разузнавањето е важна форма на одговорност, со која им се овозможува на парламентарците, академиците и невладините организации да ги дискутираат политичките и безбедносните перспективи на разузнавачките служби. Со текот на времето, информирана парламентарна и јавна дискусија може да доведе до рафинирање на овие перспективи.

4.5 БУЏЕТИ, ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАИ, И ИЗВЕШТАИ НА ВРХОВНИТЕ РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ

Во демократски држави парламентот прима, разгледува и дебатира околу годишните буџети и финансиските извештаи на владините тела. Ова е незаменлива форма на отчетност, која им овозможува на избраните претставници на граѓаните да вршат надзор над и одобрување на употребата на јавни средства во согласност со законодавството, владината политика и сопствените приоритети и преференци на парламентот. Меѓутоа, целосните верзии на финансиските извештаи и буџетите на разузнавачките служби вообичаено се презентираат на доверлива основа пред парламентарната комисија за надзор на овој сектор и не се претставуваат на парламентот како целина (види Алатка 8 — Вилс).

Поле 2: Објавување на буџети за разузнавање и финансиски извештаи

Во 2006 година, Министерската комисија за ревизија на разузнавањето во Јужна Африка изврши испитување на доверливите буџети, финансиски извештаи и стратешки планови кои годишно ги доставуваат разузнавачките служби на парламентарната комисија за надзор над разузнавањето. Комисијата заклучи дека објавувањето на овие документи на ниту еден начин не би ги загрозило разузнавачките операции или безбедноста на државата. Комисијата се согласи со погледот на Народната банка дека разузнавачките буџети и финансиските извештаи треба да се презентираат отворено пред парламентот. Чувствителните детали можат да се ограничат на документите кои се разгледуваат на затворените седници на комисијата за надзор.[11]

Слично на тоа, годишниот извештај на врховната ревизорска институција треба да има две верзии: јавен извештај кој се презентира пред парламентот и доверлив подетален извештај кој се презентира пред релевантната парламентарна комисија. Законодавството кое ги регулира извештаите на главниот ревизор треба да ја уреди заштитата на чувствителните информации (види Поле 3).

Поле 3: Заштита на чувствителни информации во финансиските ревизии

Законот за јавна ревизија на Јужна Африка од 2004 година содржи неколку одредби за заштитата на чувствителни информации. Тој кажува дека генералниот ревизор мора да преземе чекори за заштита против откривањето на тајни или доверливи информации добиени во текот на ревизијата. Кога поднесува извештај за доверлива безбедносна сметка, генералниот ревизор „мора да има соодветен однос кон специјалната природа на сметката и, по писмен совет од релевантниот Министер, врз основа на национален интерес, може да исклучи доверливи, тајни или класификувани детали од наодите на ревизорскиот извештај, под услов во ревизорскиот извештај да стои дека овие детали биле исклучени“.

4.6 СПРАВУВАЊЕ СО РАЗУЗНАВАЧКИ СКАНДАЛИ

Претходната дискусија се фокусираше на разузнавачките информации кои му се нормално потребни на парламентот за да ја исполни својата должност за надзор. Ако има криза која ги вклучува службите за разузнавање (пр. откритие на шпионирање на политичари), парламентот може да основа комисија за испитување или да бара едно од специјализираните надзорни тела да изврши истрага. Наодите од истрагата треба да бидат презентирани пред и отворено дебатирани од парламентот. Ако ова не се направи отворено, нема да има јавна доверба во истрагата и јавно осигурување дека соодветно се разрешени сите злоупотреби.

5. ИНФОРМАТИВНИТЕ ПОТРЕБИ НА СПЕЦИЈАЛИЗИРАНИТЕ ТЕЛА ЗА НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

Информативните потреби на специјализираните тела за надзор над разузнавањето — од кои најважни се парламентарната комисија за надзор над разузнавањето, независниот генерален инспектор за разузнавање и експертското тело за надзор над разузнавањето (како Комитетот за ревизија на службите за разузнавање и безбедност во Холандија) — произлегуваат од мандатот и функциите на овие тела. Мандатот и функциите се разликуваат од една до друга држава, но можат да го вклучуваат следното:

- усогласеност на разузнавачките служби со уставот, законодавството, прописите и владините политики
- вршењето и успехот на разузнавачките служби во поглед на нивниот законски мандат и функции и приоритетите поставени од владата
- внатрешни системи и методи за превенција, откривање и одговарање за злоупотреба
- внатрешни финансиски системи и трошење

Во поглед на овие надзорни функции, во овој дел се разгледуваат информативните потреби на парламентарната комисија за надзор над разузнавањето; независниот генерален инспектор за разузнавање и другите правобранителски институции; и на судството. Овој дел потоа ќе ги прикаже начините за минимизирање на ризикот од случајно или намерно откривање на класификувани информации.

5.1 ПАРЛАМЕНТАРНИ КОМИСИИ ЗА НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

Парламентарните комисии за надзор над разузнавањето се разбира би ги добиле сите информации за разузнавањето кои се презентираат пред парламентот како целина. Комисијата вообичаено прва би ги добила овие информации за да има можност, пред парламентарната дебата, внимателно да изврши надзор, размислување и интеракција со вишите службеници за разузнавање и членот(вите) на извршната власт одговорен за разузнавање. Комисијата како колектив и нејзините членови кои претставуваат различни политички партии тогаш се во позиција да дадат добро информирани мислења на поширокота парламентарна дебата.

Покрај тоа, комисијата треба да добива, на доверлива основа, подетални и почувствителни информации од тие кои се презентираат на парламентот како целина. Темите за кои треба да добива детални информации го вклучуваат следното:

- извршните национални разузнавачки приоритети
- извршните политики, прописи и активности на разузнавањето
- годишните извештаи на разузнавачките служби
- проценките за безбедност и закани на службите
- годишните буџети и финансиските извештаи на службите
- извештаите на врховните ревизорски институции на службите
- активностите и наодите на експертските органи за надзор над разузнавањето (ако постојат)

Суштинско и тешко прашање е колку детално и кое ниво на чувствителност треба да се претстави пред комисијата. Од една страна, членовите на комисијата не се обучени да одржуваат тајност и тие сигурно ќе имаат измешани политички лојалности меѓу нивната држава и нивната политичка партија. Понатаму, аксиома е дека колку повеќе луѓе имаат посед над тајна информација, толку е помала веројатноста дека таа информација ќе остане тајна. Разузнавачките служби поради тоа се неодлучни да откријат чувствителни детали околу нивните операции, методи и персонал. Од друга страна, парламентарната комисија мора да добие доволно детални информации за да може соодветно да ги врши своите надзорни функции. Ако се задржат премногу информации, надзорот ќе биде површен и нема да открие или соодветно да испита било кое лошо однесување , лошо работење или злоупотреба на средства.

Прашањето колку детали и кое ниво на чувствителност треба да се претстави пред парламентарната комисија за надзор мора да биде одговорено во законодавството, колку што е можно попрецизно, за да се минимизира потенцијалот за недоразбирање и спорови меѓу парламентот и разузнавачките служби и/или извршната власт. Начинот на кој се формулираат во законодавството ваквите правила и препораки се разликуваат од една до друга држава (види Поле 4 за неколку примери).

Законодавството исто така треба да ги специфицира средствата за решавање на спорови околу пристапот до информации на парламентарната комисија. Во Јужна Африка, на пример, релевантниот закон кажува дека споровите ќе бидат разрешени од ад хок комисија составена од министерот за разузнавање, шефот на разузнавачката служба, претседавачот на парламентарната комисија за надзор и генералниот инспектор за разузнавање.[12]

Надлежностите на парламентарната комисија за надзор за добивање на информации за разузнавањето се разликуваат од една до друга држава. Рутински комисијата би требала да добива редовни извештаи од следните: членот(вите) на извршната власт одговорни за разузнавање; разузнавачките служби; врховната ревизорска институција; судијата или извршниот член одговорен за овластување на интрузивни операции; и било кое експертско тело за надзор над разузнавањето кое постои. Комисијата исто така треба да има овластување да побара извештај од било кое од овие тела. Дополнително, може да има овластување да спроведе истрага, да повика сведоци на суд и да изврши инспекција во просториите на разузнавачките служби.

Поле 4: Законодавни одредби за пристапот до информации од страна на парламентарни надзорни комисии

Во Романија разузнавачките служби се обврзани да ги исполнат барањата за информација на парламентарната комисија за надзор над разузнавањето во разумен период, освен ако тоа нема да ги загрози тековните операции, идентитетите на агентите, методите или изворите. Парламентарните комисии можат да вршат ненајавени посети на службите и мора да им биде даден целосен пристап до персонал, податоци и постројки.[13] Спротивно на тоа, во Обединетото Кралство тековниот мандат на парламентарната комисија за надзор е ограничен на „трошоците, администрацијата и политиката“ на разузнавачките и безбедносните служби, имплицитно исклучувајќи ги операциите од опсегот на комисијата и на тој начин ограничувајќи го нејзиниот пристап до информации.[14]

5.2 ГЕНЕРАЛЕН ИНСПЕКТОР ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ И ДРУГИ ПРАВОБРАНИТЕЛСКИ ИНСТИТУЦИИ

Тајноста која ги опкружува разузнавачките служби поставува значителни тешкотии пред ефективниот надзор. Следствено, има потреба за тела за надзор над разузнавањето кои имаат специјални моќи и специјална експертиза. Едно такво тело е независен генерален инспектор за разузнавање (ГИ).[15] За да врши ефективен надзор во тајно окружување, ГИ мора да ги има следните атрибути:

- ГИ мора да биде независен службеник со сигурност на мандат.
- Тој/таа мора да има правен мандат и овластување за следење на усогласеноста на институцијата со уставот, законодавството и владините политики, како и да разгледува жалби за лошо управување, незаконитост и злоупотреба на моќ.
- ГИ мора да поднесува извештаи не само на министерот за разузнавање туку и на парламентарната комисија за надзор и, во случај на големи истраги, на целиот парламент.
- ГИ и неговиот/нејзиниот персонал мораат да имаат високо ниво на експертиза и искуство во разузнавањето.

Покрај тоа, законодавството за ГИ мора да утврди дека на генералниот инспектор и неговиот/нејзиниот персонал нема да им биде одбиен пристап до било кои разузнавачки информации, информации или простории под контрола на разузнавачките служби, и дека секое одбивање на таков пристап претставува кривично дело. Ова се суштински барања кога независно надзорно тело истражува тајни операции и системи.

Претходните коментари за ГИ подеднакво се однесуваат и на правобранителските институции, како комесарите за човекови права, во држави када што нема генерален инспектор за разузнавање. Големата предност на специјалистичкиот пристап со ГИ е дена генералниот инспектор и неговиот/нејзиниот персонал имаат експертско знаење за разузнавање, што ги опремува и да откријат злоупотреба во тајно окружување и соодветно да ги заштитат тајните информации до кои имаат пристап.

При ревизија на трошењето, буџетските алокации, приходите (ако ги има) и финансиските системи на разузнавачките служби, Врховната ревизорска институција (ВРИ) треба да има пристап до сите информации кои се однесуваат на тајни операции и тајните фондови во службите (види Алатка 8 — Вилс за понатамошни информации). Според тоа, ВРИ треба да има специјалистички тим кој е обучен да работи со доверливи документи и има добиено безбедносен сертификат. Алтернативно, може да биде соодветно канцеларијата на генералниот инспектор за разузнавање да ја проведува финансиската ревизија во соработка со ВРИ.

5.3 СУДСТВО

Разузнавачките служби и агенциите за спроведување на законите го кршат правото на приватност кога вршат интрузивни операции како пресретнување на комуникации и претреси и заплени. Следствено, во најдемократските држави владините тела мораат да добијат судско овластување за спроведување на овие операции (види Алатка 5 — Хатон за понатамошна дискусија). Во зависност од државата, службите можат да бидат способни да пристапат на било кој судија за оваа цел или може да има посветен судија кој ги разгледува сите барања за пресретнување.

Информациите кои обично ги бара судијата вообичаено се одредени во законите за пресретнување на комуникации. Барателот треба да обезбеди доволно факти за да се задоволи судијата дека пресретнувањето е неопходно и оправдано средство за собирање на информации за криминална активности или закана за националната сигурност или јавната безбедност. Законодавството може да го смета пресретнувањето на комуникации како метода во краен случај, во кој случај барателот мора да го убеди судијата дека неинтрузивните методи се несоодветни или недоволни.

Покрај прашањето на барања за пресретнување, кривичните или граѓанските предмети кои ја вклучуваат разузнавачката заедница можат да дојдат пред суд ако, на пример, службеник за разузнавање е обвинет за прекршок или политичар обвини дека неговата/нејзината канцеларија била илегално прислушувана. Извршната власт може да сака некои или сите од овие предмети да бидат сослушани зад затворени врати. Има различни пристапи за решавање на овој проблем во демократиите. Прашањето може да биде покриено со посебни закони или може да биде одлука на судијата кој претседава (Поле 5).

Поле 5: Работа со чувствителни информации во судски постапки

Во предмет разгледуван од Уставниот суд на Јужна Африка во 2008 година, една новинска група барала наредба за принуда на јавно откривање на доверливи делови на судска постапка која ја вклучувала Националната агенција за разузнавање (National Intelligence Agency (NIA)). Го засновала своето барање на откривање врз основа на правото на отворена правда. Министерот за разузнавање се противел на откривањето на основа на национална безбедност. Судот наредил откривање на дел од материјалот, одлучувајќи дека не постои валидна национална безбедносна основа за неоткривање, но одлучил дека други информации — во поглед на односите со странски разузнавачки служби, синџирот на команда во Агенцијата, и идентитетот на оперативните службеници — мораат да останат тајни. Едно малцинско мислење верувало дека е во јавен интерес да се објават сите материјали освен имињата на одредени оперативци.[16]

5.4 ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ОДГОВОРНОСТА НА НАДЗОРНИТЕ ТЕЛА

Демократските држави можат да имаат релативно силен парламентарен и независен надзор на разузнавачките служби, а сепак надзорните тела можат да не бидат соодветно одговорни пред јавноста. Самите надзорни тела се премногу тајни. Со ова се нарушува јавната доверба и во надзорните тела и разузнавачките служби. Заради тоа должност на надзорните тела е да презентираат значајни извештаи за парламентот и да ги објавуваат нивните извештаи, како и извештаите на разузнавачките служби, на нивните интернет страници. Добар пример за оваа пракса е Комитетот за ревизија на службите за разузнавање и безбедност во Холандија, кој на годишно ниво објавува сеопфатен извештај за својот мониторинг и истраги.[17]

5.5 МИНИМИЗИРАЊЕ НА РИЗИКОТ ЗА ОТКРИВАЊЕ НА КЛАСИФИКУВАНИ ИНФОРМАЦИИ

Како што беше претходно кажано, разузнавачките служби понекогаш се опираат на откривањето чувствителни информации на парламентарните комисии за надзор бидејќи членовите на овие комисии се политичари кои вообичаено не се обучени во дисциплината и праксите за чување на доверливи информации. Поради тоа постои ризик за намерно или ненамерно откривање на чувствителни информации. Следните чекори треба да бидат преземени за минимизирање на овој ризик:

- Законодавство за заштита на информации со кое неовластеното откривање на доверливи информации се пропишува како кривично дело.
- Членовите на парламентарните комисии за надзор се подложени на безбедносна проверка од страна на разузнавачка служба пред нивното назначување во комисијата.[18]
- Комисиите имаат законско овластување да одржуваат состаноци зад затворени врати.
- Експерти за разузнавање се осигуруваат дека канцелариите, компјутерите, телефоните и системите за документи на комисиите се заштитени од надгледување.
- Експерти за разузнавање обезбедуваат едукација и обука за членовите и персоналот на комисиите.
- Комисиите и разузнавачките служби заеднички договараат правила и процедури за примање, поседување, употреба и уништување на класификувани информации.

Горните мерки се исто така целосно или делумно релевантни и за другите специјалистички надзорни органи. Меѓутоа, таму каде овие органи се составени од професионалци наместо од политичари, ризикот од откривање на класификувани информации може да биде понизок.

6. ПРЕПОРАКИ

- Транспарентност и пристап до информации во државен посед се неопходни предуслови за демократско владеење, заштита на човекови права и спречување на злоупотреба на моќ. Заради тоа тајноста треба да биде исклучителна. Со почит кон разузнавачката заедница, тајноста треба да биде заснована на конкретна и значителна штета која може да настане поради откривање на информации. Треба да биде ограничена на оние области каде откривањето создава сериозна штета врз животите на лицата, разузнавачките служби, државата или земјата во целина. Штетата која настанува од откривањето можеби ќе треба да се балансира наспроти големиот јавен интерес за откривање.
- Одговорноста за изготвување на законодавство за заштита на и пристап до информации треба да биде кај министерството за правда или уставни прашања, а не кај разузнавачките служби. Парламентот треба се осигури дека законодавството е во согласност со демократските норми.
- Законодавството треба да потенцира дека транспарентноста и пристапот до информации се основни принципи на демократијата и дека класификувањето на информации мора да се користи ретко. Критериумите за класификување треба да одредуваат доволно ниво на штета и сигурност за да се оправда неоткривањето. Законодавството треба да му овозможи на лице обвинето за откривање на доверливи информации да покрене одбрана во јавен интерес. Извршната власт треба да биде обврзана да го промовира и олесни јавниот пристап до државни информации, вклучувајќи информации за разузнавачките служби.
- На парламентот му требаат информации околу следното: разузнавачки приоритети; извршни политики, прописи и активности за разузнавањето; разузнавачки проценки, буџети и финансиски извештаи; извештаи на ВРИ за разузнавачките служби; активностите и наодите на експертските тела за надзор над разузнавањето; и сите истраги за однесувањето на разузнавачките служби. Парламентарната комисија за надзор над разузнавањето треба да добие подетални и почувствителни информации на овие теми. Информациите мораат да бидат доволни за комисијата адекватно да ги врши своите надзорни функции. Деталите во овој поглед треба да бидат одредени во законодавството.
- Законодавството со кое се утврдува генералниот инспектор за разузнавање и/или експертското тело за надзор над разузнавањето мора да одреди дека на тоа тело и неговиот персонал не смее да му биде одбиен пристап до било кое разузнавање, информации или простории под контрола на разузнавачките служби, и дека секое одбивање на таквиот пристап претставува кривично дело.
- Во кривични и граѓански предмети кои вклучуваат разузнавачки служби, одлуката дали да се ислуша дел или целиот предмет зад затворени врати треба да биде донесена од судијата кој претседава.

- Надзорните тела треба да презентираат значајни извештаи пред парламентот и треба да ги објавуваат своите извештаи, како и извештаите од разузнавачките служби, на нивните интернет страници.
- Можат да се преземат чекори за намалување на ризикот членови на парламентарната комисија за надзор над разузнавањето намерно или ненамерно да откријат класификувани информации: членовите можат да бидат проверени од страна на разузнавачка служба; тие можат да бидат обучени да ги штитат класификуваните информации; и нивните канцеларии, компјутери, телефони и системи за документација можат да бидат заштитени од надзор.

Фусноти

1. Оваа алатка го користи моето искуство и истражување како член на Министерската комисија за ревизија на разузнавањето, основана од Министерот за разузнавање на Јужна Африка во 2006 година. Алатката исто така го користи Л. Нејтан, *Осветлување на разузнавачката заедница: демократски пристап кон разузнаваката тајност и отвореност*, Извештај (Бирмингем, Обединетото Кралство: Глобална мрежа за фацилитација на реформата во безбедносниот сектор, 2009) (L. Nathan, *Lighting up the Intelligence Community: A Democratic Approach to Intelligence Secrecy and Openness*, Policy Paper (Birmingham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2009)).
2. За детална дискусија по оваа точка видете А. Волферс, „Национална безбедност како двосмислен симбол", *Квартално списание за политички науки* том 67, бр. 4 (1952) стр. 481-502 (A. Wolfers, ("'National Security' as an Ambiguous Symbol," *Political Science Quarterly* Vol. 67, No. 4 (1952), pp. 481–502)).
3. Американска унија за граѓански слободи, Интернет страница на *Извештајот за тортура* (American Civil Liberties Union, *The Torture Report* web site) (достапно на www.thetorturereport.org).
4. *Њу јорк тајмс цо. против САД* (*New York Times Co vs United States* 403 US 713 (1971) на 719).
5. *Њу јорк тајмс цо. против САД* (*New York Times Co vs United States* 403 US 713 (1971)).
6. За пример за ваков извештај видете Д. Банисар, „Јавен надзор и национална безбедност: Компаративни пристапи на слободата на информирање", во *Демократска контрола над разузнавачките служби: Како да скротите диви слонови*, едс. Х. Борн и М. Капарини (Алдершот, ОК: Ешгејт, 2007), стр. 217-235 (D. Banisar, "Public Oversight and National Security: Comparative Approaches to Freedom of Information," in *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, eds. H. Born and M. Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), pp. 217–235).
7. Информациите во ова поле се земени од Банисар „Јавен Надзор".
8. Овие извештаи можат да се најдат на интернет страницата на Генералната разузнавачка и безбедносна служба на Холандија (достапна на https://www.aivd.nl/english/). За извештајот од 2010 година, видете https://www.aivd.nl/english/publications-press/@2827/annual-report-2010/.
9. Видете ја интернет страницата на Службата за безбедност и разузнавање на Канада (достапна на www.csis-scrs.gc.ca).
10. Видете „Јавен Надзор"
11. Јужна Африка, Министерска комисија за ревизија на разузнавањето, , *Разузнавање во уставна демократија: Финален извештај за Министерот за разузнавачките служби, почитуваниот Г. Рони Касрилс, Пратеник* (10 септември 2008) (*Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP* (10 September 2008)) (достапна на www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852).
12. Јужна Африка, Закон за надзор над службите за разузнавање, Закон бр. 40 од 1994 година, Дел 4(2)(b) (South Africa, Intelligence Services Oversight Act, Act No. 40 of 1994, Section 4(2)(b)).
13. Ц. Матеи, „Романската транзиција во демократија и улогата на печатот во реформите на разузнавањето", во *Реформирање на разузнавањето: Пречки за демократска контрола и ефективност*, едс. Т. Бруноу и С. Бораз (Остин, Печат на Универзитетот од Тексас, 2007), стр. 227 (C. Matei, "Romania's Transition to Democracy and the Role of the Press in Intelligence Reform," in *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, eds. T. Bruneau and S. Boraz (Austin: University of Texas Press, 2007), p. 227).
14. П. Гил, „Евалуација на комисиите за надзор над разузнавањето: Комисијата за разузнавање и безбедност на Обединетото Кралство и „војната против теророт", *Разузнавање и национална безбедност том* 22, бр.1 (февруари 2007) стр. 14-37 (P. Gill, "Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'War on Terror,'" *Intelligence and National Security* Vol. 22, No. 1 (February 2007), pp. 14–37).
15. Треба да се направи разлика меѓу генерален инспектор за разузнавање кој има независна статутарна канцеларија (како во Австралија, Нов Зеланд и Јужна Африка) и оној кој е лоциран внатре во разузнавачка организација (како во ЦИА во САД).
16. *Независен весник (Pty) доо против Министерот за разузнавачки служби* (*Independent Newspapers (Pty) Ltd vs Minister for Intelligence Services CCT* 38/07 [2008] ZACC 6) (Јужна Африка).
17. Годишниот извештај на оваа комисија може да се види на http://www.ctivd.nl/.

18. За повеќе информации за безбедносната проверка на членовите на парламентарните комисии за надозр, видете Х. Борн и И. Леих, *Правењето на одговорно разузнавање: правни страндарди и најдобри практики за надзор над безбедносните агенции (Женева: ДЦАФ, Универзитет во Дурам и Парламент на Норвешка, 2005), стр. 88-90* (H. Born and I. Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005), pp. 88–90).

АЛАТКА 4

Вршење На Надзор

ЧЕТИРИ

Моника ден Боер

4

Вршење На Надзор

Моника ден Боер

1. ВОВЕД

Во новите демократии, ефективниот надзор над разузнавачката заедница е од критично значење поради вродената тензија која постои меѓу разузнавачката работа и одредени демократски вредности, како отвореноста и транспарентноста. Ако треба да се доведат националните разузнавачки служби под цивилна контрола, цивилите мора да бидат образувани околу разузнавачката работа. Инаку, работата ќе продолжат да ја монополизираат професионалците во службата. Исто така мора да се развие нова политичка култура која спречува злоупотреба додека ја поддржува легитимната улога на разузнавачките служби во едно демократско општество.

Во оваа алатка се разгледува како надзорните органи ги истражуваат активностите на разузнавачките служби. Се разгледува најширокиот можен опсег на надзорот, од ад хок истраги до долгорочни истраги. Покрај тоа, ги разгледува оние ситуации во кои повеќе постојани тела имаат одговорности за надзор и оние во кои не постои трајно тело, и каде е потребно да се креира привремено тело.

Понатаму, овој инструмент има за цел да служи како практично упатство за вршење на надзор над разузнавањето. Бидејќи органите за надзор во различните држави се соочени со многу слични предизвици, разбирање на основната методологија може да им помогне на надзорните тела да избегнат вообичаени грешки и да ја доведат до максимум нивната ефективност.

2. ПРИЧИНИ ЗА ВРШЕЊЕ НА НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

Одговорноста на разузнавањето има многу нивоа. Некои од нив се поврзуваат со контролата на разузнавачките служби која се врши внатрешно од службениците во службата и надворешно која се врши од претставниците на извршната власт. Други се однесуваат на надзорот кој го спроведува парламентот, судството и експертските надзорни тела (види Борн и Гајслер – Алатка 1). Основната цел на надзорот над разузнавањето е да се обесхрабри несоодветна активност на националните разузнавачки служби. Спротивно на *контролата*, која се однесува на директното управување со една служба, *надзорот* вклучува мониторинг, евалуација, темелно испитување и ревизија. Со промовирање на отвореност и транспарентност, надзорните тела можат да ги ограничат тенденциите за злоупотреба во една служба, и на претставниците на парламентот и на извршната власт (и на другите кои имаат одговорности за контрола) да им обезбедат корисни информации и експертиза.

2.1 КРШЕЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Можното кршење на човечките права секогаш е причина за јавна загриженост. Во текот на 1960-ите и 1970-ите, на пример, владините агенции во САД одобрија агресивни тајни операции против движењата за човекови права и антивоените движења. Во поново време, националните разузнавачки служби кои работат на борбата против тероризмот користеа такви практики како вонредна мерка, како работењето на тајни центри за притвор и употребата на информации добиени со тортура. Овие практики, кои јасно ги загрозуваат човековите права, се соодветни прашања за надзор.

На надзорните тела често им се скренува вниманието кон несоодветни и/или илегални активности од страна на медиумите, особено од истражни новинари кои работат според информации од невладини организации како Хјуман Рајтс Воч (Human Rights Watch) и Амнести Интернешенел. Според Марина Капарини,

> *„медиумите се ткиво кое ги врзува индивидуалните лица и групите со владата и игра критична улога во пренесувањето на информации за промени во јавното мислење и политичките преференции…Главно низ слободниот печат може јавноста да биде информирана, а владата повикана на одговорност преку заканата за јавно испитување на нејзините одлуки, активности и злоупотреби на моќ.”*[1]

2.2 ПАРЛАМЕНТАРНИ ПРАШАЊА

Пратениците на националните парламенти, дури и оние кои не припаѓаат во надзорните комисии, можат да поставуваат прашања околу активностите на разузнавачките служби. Овие можат да бидат од општи прашања за нивоата на закани и приоритети на службата, до конкретни прашања околу тајните методи и интеракции со одредени групи. Понекогаш со тие прашања може да се идентификуваат правни недостатоци кои настануваат кога се започнува нова операција за која што сè уште не постои механизам за надзор. Во 2003 година, на пример, холандските парламентарци поставија прашања околу собирањето на разузнавачки информации во поглед на оружјето за масовно уништување наводно во посед на поранешната влада на Садам Хусеин во Ирак.[2] Овие прашања доведоа до основањето на холандскиот Комитет за испитување на Ирак.

3. МАНДАТИ ЗА НАДЗОР

Разузнавачките служби мора да бидат во согласност со законите, директивите, налозите и политиките на владите на кои им служат.[3] Телата за надзор над разузнавањето мора слично на тоа да ги почитуваат законите, или мандатите, кои и ги воспоставуваат и ги ограничуваат нивните истражни моќи. Мандатите за надзор вообичаено се изготвуваат на најнеутрален можен начин за да се избегне политичка контроверзија. Ова е особено важно кога надзорното тело е привремено, како што е случајот со ад хок испитување на конкретен инцидент. Без оглед на тоа, мандатите треба да бидат специфични и јасни и сразмерни на авторитетот, методите и ресурсите на службата(ите) кои се надзираат.

Мандатите на надзорните тела можат да бидат комплементарни или можат да се преклопуваат. Се претпочита второто, бидејќи општо еден надзорен механизам се смета за недоволен. Поради оваа причина системот за надзор над разузнавањето беше неодамна проширен во Италија од страна на Уставниот суд од само *ex post* надзор на два нови механизми: интерен административен орган (Канцеларијата на Генералниот инспектор) и надворешно политичко тело (Парламентарниот комитет за безбедност на Републиката КОПАСИР (Parliamentary Committee for the Security of the Republic [COPASIR])).[4] Службата за безбедност и разузнавање на Канада (Canadian Security Intelligence Service (CSIS)) има четири механизми за надзор кои се преклопуваат: Генерален инспектор, кој ја следи усогласеноста на Службата за безбедност и разузнавање со оперативните политики; Комитет за ревизија на безбедност и разузнавање (Security Intelligence Review Committee (SIRC)), кој врши ревизија на активностите на Службата за безбедност и разузнавање и испитува жалби против службата (види Фарсон – Алатка 2); Сојузниот суд на Канада, кое е единственото тело овластено да дозволи користење на посебни истражни мерки;[5] и јавно известување, во облик на Годишната изјавата на Министерот за јавна безбедност за националната безбедност и Јавниот извештај на Службата за безбедност и разузнавање.[6]

Мандатот на парламентарна надзорна комисија како КОПАСИР треба да ја покрие целата разузнавачка заедница на нацијата, вклучувајќи ги одделенијата и службениците за поддршка.[7] Мандатот треба на комисијата да и го даде целото овластување кое што и е потребно за следење на законитоста, ефикасноста и ефективноста на разузнавачките служби, како и нивното буџетирање и сметководствени пракси, усогласеност со стандардите за човекови права и други политички/административни аспекти. Ако мандатот не го обезбедува тоа, тогаш треба да биде ревидиран. На пример, една австралиска ад хок истрага открила дека Организацијата за одбранбени слики и геопростор ДИГО (Defence Imagery and Geospatial Organization (DIGO)) не е доволно одговорна поради ограничен мандат за надзор, и со испитувањето се препорачало мандатот на релевантната парламентарна комисија за надзор да се прошири за да ги вклучи сите разузнавачи служби на Австралија. Испитувањето исто така препорачало мандатот на Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност да се прошири за да да го вклучи следењето на ДИГО (види Борн и Гајслер – Алатка 1).[8]

3.1 ТИПОВИ НА МАНДАТИ

Мандатите можат да бидат широки или тесни. На пример, мандатот на едно надзорно тело може едноставно да биде потврда на законитоста на активностите на една разузнавачка служба. Друго тело може да биде задолжено со ревизија на

ефективноста на повеќе служби, вклучувајќи ги и перформансите на службениците и спроведувањето на буџетскиот процес. Пошироките мандати помагаат во избегнување на фрагментарен или на друг начин несовршен надзор.

Мандатите за надзор понекогаш вклучуваат овластувања кои одат пошироко од оние кои се суштински потребни за вршењето на мониторинг. На пример, тие можат да вклучуваат овластување за апсење и притвор пред судењето, како и употреба на смртоносна сила. Тие исто така можат да вклучуваат контрола на преносот на информации на странски служби и одобрување на извршните назначувања на врвните разузнавачки позиции.[9]

Во поглед на тајните активности, особено оние кои вклучуваат неколку посебни истражни мерки за собирање на лични податоци, мандатите за надзор понекогаш вклучуваат превентивни или проактивни овластувања. На пример, во Белгија, Специјалниот закон за разузнавање го овластува Постојаниот комитет за ревизија на агенциите за разузнавање (Комитет I — експертски надзорен орган) да ги советува разузнавачките служби околу употребата на посебни истражни мерки. Ако неговиот совет е негативен, службата нема право на жалба. Понатаму, ако Постојаниот комитет идентификува незаконски пракси во текот на својот мониторинг на употребата на посебни истражни мерки, има право да ги суспендира истите.[10]

Мандатите за надзор можат да вклучуваат и испитување на буџетот. Во Обединетото Кралство, на пример, сметководството на разузнавачките служби се ревидира од Националната канцеларија за ревизија, а се испитува и од парламентарниот Комитет за разузнавање и безбедност, чиј годишен извештај објавува некои детали за финансирањето и трошоците на разузнавачките служби.[11] Слично на тоа, Заедничкиот комитет за разузнавање на Јужна Африка го испитува финансискиот менаџмент на разузнавачките служби во таа држава;[12] додека во Полска, парламентарната комисија за надзор ги ревидира нацрт разузнавачките буџети и ја следи нивната имплементација. Некои држави одат до таму да ја вклучат буџетската контрола во мандатите на нивните надзорни тела. На пример и Дводомниот комитет на Аргентина за надзор над разузнавачките тела и активности и конгресните разузнавачки комитети на САД го имаат ова овластување.

3.2 ПРОМЕНИ ВО МАНДАТИТЕ

Мандатите на телата за надзор над разузнавањето не мораат да бидат фиксни. На пример, кога ќе се прошири мандатот на една разузнавачка служба, мандатот на телото врши надзор над нејзините активности исто така треба да се ревидира.[13]

Стратешки настани со значителни политички штети исто така можат да поттикнат промени во мандатите на надзорните органи за разузнавање, особено кога тие настани вклучуваат разузнавачки грешки. На пример, неуспехот на разузнавачката заедница во САД да ги открие и спречи нападите од 9/11 доведе до повторно разгледување на механизмите за размена на разузнавачки информации. Измените на тие механизми влијаеја врз работата на надзорните органи, диктирајќи промена и во нивните мандати исто така.

Во други случаи, надзорните органи во текот на нивната работа самите идентификуваат кои промени се потребни во нивните мандати. За таа цел, некои надзорни органи

спроведуваат редовни стратешки ревизии за да ги идентификуваат и препорачаат таквите промени. На тој начин, надзорните органи можат да претворат недостатоци во позитивни, конструктивни препораки за подобрен разузнавачки сектор.

4. НАДЗОРНИ ОВЛАСТУВАЊА

Овластувањата дадени на надзорните тела варираат во голема мера. Тие кои се понатака опишани се некои од највообичаените. Меѓутоа, листата не е комплетна. На пример, некои мандати вклучуваат надлежност за упатување, која го овластува надзорното тело да упати наоди за злоупотреба на внатрешниот орган (како генералниот инспектор) за тој да преземе дисциплински акции, или на надворешно тело за тоа да покрене кривична постапка. Надлежноста за откривање е надлежност на надзорните органи да откријат неисполнување на законските барања, грешки во расудувањето или прекршувања на законите пред највисокиот авторитет во релевантната држава, како Државниот обвинител во САД — што оди над известувањето на генералниот инспектор.

4.1 ПРАВА НА ИНФОРМАЦИИ

Правата на информации, кои на надзорното тело му даваат пристап до информации, можат да бидат пасивни или активни. Надзорно тело со пасивни права на информации може да добива информации околу разузнавачките служби во форма на документи и по пат на брифинзи. Во идеален случај, таквите брифинзи се тековни и сеопфатни; но, зависно од законите на сила, тие можат да не вклучуваат високо чувствителни информации како буџетски прашања и тајни операции.

Надзорните органи само со пасивни права на информации се потполно зависни од службите врз кои вршат надзор за опсегот и точноста на информациите кои тие ги добиваат. Поради таа причина, се претпочита надзорните органи да имаат и пасивни и активни права на информации. Надзорните тела со активни права на информации имаат право да ги бараат информациите кои им се потребни – на пример принудувајќи службени лица да ги обезбедат информациите или со вршење на ненајавени посети на просториите на службата.

Иако надзорните тела треба да имаат неограничен пристап до сите информации кои им се потребни за извршување на нивните должности, тоа не е секогаш случај. На пример, најголемиот дел од надзорните тела имаат пристап до доверливи информации, но некои немаат. Од друга страна, некои рестрикции можат да бидат разумни, како оние кои ги штитат идентитетите на изворите. Таквите рестрикции се применуваат, на пример, кај парламентарниот Заеднички постојан комитет за разузнавање на Јужна Африка. Во Аргентина, Канада и САД, одредени надзорни тела имаат неограничен пристап до информации.

4.2 ИСТРАЖНИ ОВЛАСТУВАЊА

Покрај самата способност за надзор над информации дадени на нив, на органите за надзор над разузнавањето им е потребно овластување за започнување истраги. Комитетот за ревизија на разузнавачките и безбедносни служби на Холандија (CTIVD), на пример, има овластување да започне истраги врз основа на жалбите кои ги добива

против разузнавачките служби. Мандатите на други надзорни тела ги овластуваат самите да започнат истраги, без основа на жалба. Специфичните истражни моќи вклучуваат моќ органот да побара и/или натера службеници да се појават пред надзорниот орган за да одговараат на прашања.

4.3 ОВЛАСТУВАЊА ЗА ОДОБРУВАЊЕ

Некои мандати им даваат на надзорните органи право да одобруваат, или авторизираат, стратешки разузнавачки програми, буџети на службите и/или именувања на највисоко ниво. Надзорните тела кои поседуваат една или повеќе од овие моќи можат да ги користат за вршење на значајно влијание врз службите врз кои вршат надзор, особено во одредувањето на разузнавачките приоритети. На пример, „моќта на паричникот“ која ја имаат конгресните комитети за разузнавање на САД се смета за силен инструмент за надзор и контрола бидејќи им овозможува на комитетите да одредат разузнавачки и политички приоритети со парични алокации.

5. МЕТОДИ НА НАДЗОР

Покрај дефинирањето на овластувањата, мандатот на надзорниот орган треба да ги дефинира методите што може да ги користи за вршење на истраги. Најчесто користените се инспекции, сослушувања и анализа на документи. Другите методи вклучуваат интервјуа, изјави од сведоци и директен пристап до бази на податоци (белгиските и холандските службеници ја сметаат последната метода за клучна во надзорот). Сите се користат посебно, во тандем и во секвенца за исполнување на целите на надзорот.

5.1 ИНСПЕКЦИИ

Некои надзорни органи вршат редовни инспекции на просториите на разузнавачките служби врз кои вршат надзор. Овие посети можат да бидат на годишно, квартално или дури и на месечно ниво. Во најголемиот број случаи, надзорните органи ги информираат разузнавачките служби за претстојните посети, но може да имаат моќ и да извршат ненајавена инспекција. Во текот на посетите, членовите на надзорниот орган можат да интервјуираат вработени или да испитуваат компјутерски бази на податоци, користејќи техники како земање примероци на случајна основа. Во Норвешка, парламентарниот комитет за надзор над разузнавањето (познат како EOS Комитет) врши повеќе инспекции секоја година; во Холандија, Комитетот има сличен мандат. Во Нов Зеланд, Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност има овластување да влезе во службени простории, но само со претходно известување на директорот на службата.[14]

5.2 СОСЛУШУВАЊА

Сослушувањата се вообичаен начин надзорните органи да добијат информации од службениците за разузнавање, независните експерти и други лица. Иако се напорни и чувствителни, тие можат да имаат суштинско значење во рекреирањето на приказна за која постојат слаби документарни докази или тие се нејасни. Сослушувањата исто така можат да помогнат во одредување на политичка и/или извршна одговорност за одлуки, донесени и/или извршени од службениците за разузнавање и други

службеници. Тековното испитување на Обединетото Кралство околу нивната вклученост во војната во Ирак, со кое претседава Сер Џон Чилкот, одржа голем број на јавни сослушувања, кои сите се пренесени во живо.[15] Холандскиот комитет за испитување на Ирак одржа слични сослушувања, но не во јавност

5.3 АНАЛИЗА НА ДОКУМЕНТИ

Надзорните тела ревидираат доверливи и недоверливи извештаи и други документи доставени од разузнавачките служби. Овие документи често даваат корисни информации и можат да одговорат на некои прашања, но тие исто така можат да постават други прашања околу работата на разузнавачките служби, кои мораат да бидат одговорени на други начини.

Анализата на документи не треба да биде ограничена на документи доставени од разузнавачките служби. Холандскиот комитет за испитување на Ирак, на пример, креираше јавна интернет страница каде бара други документи кои исто така можат да бидат од помош.

6. ТАЈМИНГ НА НАДЗОРОТ

Надзорот може да се случи пред да биде донесена одлука за операција или политика, додека истата се имплементира или откако била имплементирана. Тајмингот на надзорот зависи од мандатот на надзорното тело.

6.1 НАДЗОР ПО НАСТАНОТ (*EX POST*)

Највообичаената форма на надзор е надзор по настанот. Објаснувањето е дека надзорните органи треба да ги ревидираат, но не и да се мешаат во управните одлуки на разузнавачките служби.[16] Надзорот по настанот не мора да значи дека го спречува информирањето на надзорните тела околу тековните операции, но дава силна импликација дека надзорниот орган ќе има ретроспективен поглед на настаните, вршејќи надзор само над оние кои веќе се случиле.

6.2 НАДЗОР ПРЕД НАСТАНОТ (*EX ANTE*)

Некои органи за надзор над разузнавањето имаат мандат да вршат надзор пред настанот (*ex ante*). Овој надзор се смета како начин да се зголеми авторитетот на надзорниот систем. Ова имплицира инспекции и/или одобрување на надзорните активности пред тие да се иницираат. Исто така може да се зборува за „проактивен мандат“, кој се дефинира како „мандат кој му овозможува на надзорниот орган да даде вето или да ја измени политиката или функционирањето на службите пред политиката или операцијата да се стави во пракса“.[17] Многу надзорни тела се во позиција да ја испитуваат политиката и стратегијата на релевантните разузнавачки служби и тие можат да побараат од или да им дадат инструкции на внатрешните тела за ревизија да извршат истрага пред започнувањето на конкретна разузнавачка активност или тајна операција.

Специјалниот известувач за ОН за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот препорачува надзор пред

настанот, кој се смета за корисен во спечувањето на кршењето на човековите права од страна на разузнавачките служби во борбата против тероризмот. Слично на тоа, се препорачува надзорните органи да извршат *ex ante* ревизија на договорите за соработка меѓу домашните разузнавачки служби и странските партнери пред тие договори да бидат потпишани (види Роуч – Алатка 7).[18]

Од друга страна, надзорните органи кои вршат ex ante ревизија можат понекогаш да бидат повикани на одговорност поради разузнавачки неуспеси и прекршувања на законот кои настануваат како резултат на одобрени активности. Способноста на надзорното тело да врши ex ante ревизија исто така може да спречи односи со странски партнери кои претпочитаат да не откриваат доверливи информации на надзорни тела.[19]

Голем број на домашни разузнавачки служби имаат слични безбедносни грижи околу откривањето на оперативни информации однапред, особено кога се вклучени пратениците во парламентот. Поради таа причина, пратениците кои членуваат во комисиите за надзор над разузнавањето често мора да поминат низ безбедносна проверка. Понекогаш дури ни оваа мерка на претпазливост не се смета за доволна.

6.3 ПЕРИОДИЧЕН НАДЗОР

Надзорот исто така може да се случува на периодична основа. Мандатите на разузнавачките служби често бараат од вишото раководство да изготвува редовни (вообичаено годишни) извештаи за активностите на службата за доставување до извршната власт, парламентот или двете. Слично на тоа, надзорните органи можат да го вршат својот надзор на цикличен наместо епизоден начин. Препознавајќи дека има ограничени капацитети, Комитетот за ревизија на безбедност и разузнавање во Канада усвои план кој обезбедува надзор на сите аспекти на разузнавачките служби во циклус од три до пет години. Слично, извештајот на ад хок испитувањето на разузнавачките служби на Австралија (дискутиран погоре) предложи ревизиите на разузнавачката заедница да се одржуваат секои пет до седум години.[20]

7. НАДЗОРНИ ИСТРАГИ

Надзорните истраги можат да се започнат на многу различни начини. Пратениците во парламентот или извршната власт можат формално да ги побараат. Медиумите можат да агитираат за нив. Во некои држави, како Белгија и Канада, жалба од претставник на јавноста ќе започне истрага. Често, надзорните тела имаат моќ самите да започнат сопствени истраги. Меѓутоа, во најголемиот број на случаи, надзорните тела ја резервираат за себе крајната одлука дали да работат по одредено прашање или не.

7.1 ИСТРАГИ НА КОНКРЕТНИ ПРЕДМЕТИ

Лицата за надзор можат да иницираат истраги на конкретни предмети врз основа на дадени наводи, на пример, од страна на лица кои поднесуваат жалби, парламентарци или медиумите. Лицата од надзорот можат да вршат истраги за конкретни настани или наводи кои се однесуваат на разузнавачките служби и тие истраги можат да бидат иницирани од самото лице кое го спроведува надзорот. Според релевантните процедури, разузнавачките служби можат на лицето кое го врши надзорот да

му достават извештаи за сериозни инциденти, кои се однесуваат, на пример, на илегални активности, кршења на безбедноста или протекување на информации. Овие информации можат да се обезбедат или на редовна основа или доставени на ад хок истраги. Ваков извештај е подготвен од Кралската коњичка полиција на Канада (Royal Canadian Mounted Police (RCMP)) за Комисијата за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар. Со ова испитување меѓу другото се воспостави дека коњичката полиција не работела согласно сопствените политики кои бараат проверка на личните податоци за релевантност и сигурност пред да ги сподели со другите разузнавачки служби. Меѓу дваесет и трите препораки на Комисијата беше и советот да полицијата се држи до својот мандат како полициска служба.[21]

7.2 ТЕМАТСКИ ИСТРАГИ

Тематските истраги се фокусираат на широки теми наместо на конкретни настани. Тие понекогаш настануваа од испитувањата на конкретни настани чии наоди отвараа некои поширoки прашања.

Поле 1: Холандското парламентарно испитување на посебните истражни мерки: студија на случај на тематски надзор

Во 1993 година, холандски меѓурегионален истражен тим назначен да собира разузнавачки информации за трговец со дрога користел посебни истражни мерки за извршување на својата задача. Наводно, овие мерки вклучувале незаконски активности, главно контролирано пуштање на дроги на пазарот. Во одговор на наводите за несоодветно однесување, тимот е распуштен, а во април 1994 година Парламентот на Холандија иницирал формално испитување на употребата на посебни истражни мерки од страна на холандските власти.[22]

Истрагата започнала со анализа на документи и разговори за ориентација кои вклучувале политичари и професионалци за разузнавање. Дополнително, истрагата им дала задача на академиците да изготват два извештаи: проценка на природата, сериозноста и обемот на организираниот криминал во Холандија; и компаративна меѓународна студија за законодавството кое ја регулира употребата на посебни истражни мерки.

Меѓувремено, персоналот на истрагата (кој бил подложен на безбедносна проверка) одржал сослушувања зад затворени врати цели шест месеци. Целта на овие сослушувања била собирање на информации за и увид во употребата на посебни истражни мерки во Холандија. Сослушувањата зад затворени врати служеле и како подготовка за серија на отворени, јавни сослушувања кои биле директно пренесувани.

Испитувањето, кое завршило во 1996 година, произвело елаборирaн извештај од 6.700 страни со 129 препораки. Две години подоцна, Парламентот креирал нов, привремен комитет за евалуација на имплементацијата на овие препораки. Новиот комитет развил многу нови информации, вклучувајќи докази за корупција поврзана со дрога во полицијата и царинската служба. Овие откритија скоро го разрешиле од позиција Министерот за правда Бенк Корталс, но тој успеал да ја преживее парламентарната дебата.

8. ОРГАНИЗИРАЊЕ НА НАДЗОРОТ

Бидејќи најефективниот надзор е систематски, корисно е да се подели надзорниот процес во посебни, секвенцијални фази.

8.1 ИДЕНТИФИКАЦИЈА И ИЗБОР НА ПРАШАЊАТА

Разузнавачката работа е сложено, динамично поле кое вклучува повеќе актери, процедури и политики. Заради оваа причина, широк опсег на прашања може да биде субјект на надзорот над разузнавањето. Најдобриот начин да започне процесот на надзор е да се состави листа на сите можни прашања и да се спореди таа листа со правниот мандат на надзорното тело. Областите на преклопување индицираат соодветни теми за надзор.

8.2 ДОБИВАЊЕ НА БЕЗБЕДНОСЕН СЕРТИФИКАТ

Членовите и вработените во надзорните тела вообичаено треба да добијат безбедносен сертификат за да работат со доверливи информации. Исклучоци се членовите на парламентарните комисии за надзор, кои вообичаено се противат на испитувањето на нивните приватни животи, особено кога разузнавачката служба која ја врши проверката парадоксално е истиот орган кој се ревидира или испитува. Без разлика, исклучување на политичарите од безбедносната проверка е многу контроверзно.

8.3 ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА КАНЦЕЛАРИЈАТА НА НАДЗОРНОТО ТЕЛО

Канцеларијата на надзорното тело треба да биде сигурна. На пример, треба редовно да се проверува присуството на електронски уреди за надгледување. Дополнително, компјутерите и другите уреди од информатичка технологија треба да бидат заштитени со лозинки и криптирани. Слично на тоа, сиот персонал за поддршка кој има пристап до просториите (вклучувајќи секретарки, преведувачи, угостители и чистачи) треба да поминат низ безбедносна проверка.

8.4 ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА ДОКУМЕНТИ И ДРУГИ МАТЕРИЈАЛИ

Членовите на надзорните органи треба да бидат строги околу нивното работење со документи и белешки. Треба да се има политика на чисти маси, и класификуваните информации треба рутински да се чуваат во сефови. Класификуваните документи, без разлика дали се отпечатени на хартија или се чуваат дигитално на компјутер или диск, никогаш не треба да ја напуштат канцеларијата без соодветно одобрување. Интерните евиденции во поглед на доверливите извори, сведоците и другите клучни лица треба да се чуваат анонимно. На крајот, сите овие барања треба експлицитно да бидат дадени во интерен прирачник за соодветните процедури.

8.5 ПРАВЕЊЕ НА ПЛАН

Некои надзорни тела имаат обврска да подготват сетови на правила или протоколи или дури детални планови за инспекција, и да добијат одобрување за нив пред да почнат било кои активности за надзор. Целта на оваа вежба е избегнување на недоразбирања во поглед на правата и надлежностите на надзорното тело и тие на разузнавачката служба која е под надзор. Меѓу минималните специфики кои се вклучени во тие документи се идентитетот на единицата или мисијата која се испитува, вклучените технологии и документите кои ќе бидат подложени на инспекција.

Бидејќи надзорот може да биде сложен, вообичаено е од помош за членовите на надзорниот орган, дури и кога не постојат барања за тоа, да развијат и договорат

заедничко сценарио пред почетокот на надзорната активност. Детелните инспекциски планови, особено, мотивираат посветеност на надзорниот процес меѓу релевантните заинтересирани страни. Понатаму, развојот на детални процедури однапред, им олеснува на членовите на надзорниот орган да се концентрираат на содржината кога ќе почне инспекцијата.

Поле 2: Елементи на основен инспекциски план

- датум на инспекција
- правна основа за инспекција
- намера на инспекцијата
- цели на инспекцијата
- имиња на надзорниот персонал кој ќе ја врши инспекцијата
- ознаки на службените единици кои ќе бидат под инспекција
- имиња на службениот персонал кој ќе биде интервјуиран
- барања за интервју
- листа на документи за инспекција
- барање за документи пред инспекцијата
- ресурси
- административна помош
- временски распоред за известување[23]

Поле 3: Дополнителни задачи за детален инспекциски план

- Направете временски распоред за инспекција.
- Изгответе листа на лица кои треба да одговорат на прашања.
- Изгответе писмо за покана на потенцијалните лица кои треба да одговорат на прашања и писмо со барање до супервизорите на тие лица чие сведочење бара авторизација.
- Развијте протокол за управување на лица кои треба да одговорат на прашања со дипломатски статус (привилегии и имунитет).
- Одлучете каков тип на интервјуа ќе се спроведуваат (доверливи, анонимни, снимени, итн.).
- Развијте протоколи за интервјуата, кои одговараат на прашања како: дали лицето кое одговара ќе има претходен пристап до прашањата? Дали на лицето ќе му се дозволи употребата на документи или други помошни материјали за меморија во текот на интервјуто? Дали на лицето му е дозволено да го разгледа или менува транскриптот од интервјуто?
- Развијте протокол за ракување со класификувани извори и информации.
- Договорете служба за транскрипција и превод.
- Развијте протокол за објавување на информациите добиени во текот на интервјуата.

9. ПРОФЕСИОНАЛИЗАМ И КРЕДИБИЛИТЕТ НА НАДЗОРНИТЕ ТЕЛА

Лицата кои што живеат во демократски општества очекуваат од нивните владини служби да ги почитуваат законите на државата и, ако не ги почитуваат, да бидат повикани на одговорност од надзорните органи. Поради исклучителните моќи кои ги имаат разузнавачките служби — со кои можат да се ограничат или прекршат човековите права — телата кои ги надгледуваат тие служби имаат соодветно на тоа и поголема одговорност. Поради тоа, неопходно е тие да покажат во својата работа

и однос кон јавноста највисоки стандарди на професионализам во надзорот. Инаку, кредибилитетот на процесот на надзор ќе трпи штета и јавноста ќе ја изгуби довербата во своите владини институции.

9.1 НЕЗАВИСНОСТ НА НАДЗОРНОТО ТЕЛО

Надзорно тело не може да се смета за професионално ако неговата независност и автономија не се апсолутно гарантирани со закон. Професионализмот исто така бара од надзорните тела да биде целосно непартиски – т.е. слободни од притисоците на партиски политики, мешање на извршната власт или медиумски притисоци.

Од практична страна, најдобар начин за одбрана од политички и медиумски притисоци е да се внимава на нив. Поради оваа причина, персоналот кој го врши надзорот често има корист од медиумска обука која, меѓу другото, ги подготвува да одговорат на неочекувани прашања од политичарите или медиумите. Ова е особено важно во поглед на потребата за превенција на ненамерното откривање на доверливи информации, кога се одговара на такви прашања.

9.2 ЕКСПЕРТСКО ЗНАЕЊЕ НА ВРАБОТЕНИТЕ ЗА НАДЗОР

Идеално, членовите на надзорните тела и нивните вработени треба да имаат претходно знаење за и искуство со безбедносни служби, вклучувајќи полициски и воени агенции, како и странски и домашни разузнавачки служби. Тие кои немаат треба да добијат обука што е можно порано и да бидат поттикнати и/или да биде барано од нив да присуствуваат на континуирани семинари за обука на редовна основа, како и да ги разгледаат конкретните правила и прописи.

9.3 ДОВЕРЛИВИ ИНФОРМАЦИИ

Една од најтешките професионални дилеми со кои се соочува персоналот за надзор е како најдобро да се балансираат спротивставените барања на транспарентноста и тајноста (види Нејтан – Алатка 3). Бидејќи откривањето на одредени доверливи информации може навистина да ја загрози националната безбедност, владите имаат легитимно право да ги држат таквите информации во тајност од широката јавност. Поради оваа причина вработените во надзорните тела мора прво да добијат безбедносен сертификат пред работење со доверливи информации. Меѓутоа, премногу тајност е непожелна, особено кога преголемото класификување се користи за прикривање на политички засрамувачки активности (како во примерот со САД и креирањето на тајни програми за притвор, испрашување и предавање). Злоупотребата на државните закони за тајност може да предизвика граѓаните да ја изгубат вербата во својата влада, нарушувајќи ја легитимноста на сите владини институции. Понатаму, преголемото класификување го ограничува ефективниот надзор (ова е проблем кој е ублажен во некои надлежности со закони кои го овластуваат судството да провери дали одредени документи се соодветно класификувани).

10. ОДНЕСУВАЊЕ НА НАДЗОРНИТЕ ТЕЛА

Начинот на кој што се однесува едно надзорно тело може да има значително влијание врз неговата ефективност. Ако надзорните тела самите не прифатат такви вредности

како транспарентност и конзистентност, тие не можат легитимно да очекуваат од разузнавачките служби да го направат истото.

10.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Ефективноста на надзорниот орган е најдобро помогната од максималната транспарентност. Особено е важно надзорните органи да работат во согласност со договорените стандарди и протоколи за секогаш да можат да ги објаснат своите активности и да ја демонстрираат одговорноста која тие ја очекуваат од разузнавачките служби врз кои вршат надзор. Транспарентноста на надзорно тело може да се зголеми со вклучувањето во неговиот извештај со информации околу консултираните извори и проектните задачи употребни во конкретна истрага.

10.2 КОНЗИСТЕНТНОСТ

Шокови или скандали вообичаено предизвикуваат интензивни периоди на надзор над разузнавањето, проследени со периоди на ригорозен мониторинг. Меѓутоа, важно е надзорот да се врши на тековна основа и не само како одговор на проблемите. Телата на надзор над разузнавањето можат да промовираат поголема конзистентност во нивната работа со развивање на шема за мониторинг и инспекции. Таквиот пристап помага во надминувањето на превидувањата или на појавата на нови недостатоци во надзорот и на крајот ја намалува веројатноста на повторно настанување на грешки во разузнавањето.[24]

10.3 ИНТЕРАКЦИЈА СО РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

И покрај тоа што разузнавачките служби делуваат како затворени, изолирани бирократии, повеќето се органи кои размислуваат и се волни да ги поправат своите недостатоци. Поради оваа причина, надзорните тела имаат интерес во тоа нивните интеракции со разузнавачките служби да бидат интересни, навремени и инструктивни. На пример, конкретни предлози за корективни акции треба да се презентираат на начин кој им овозможува на разузнавачките служби да ги преведат во конкретни препораки, протоколи, процедури и временски распореди кои имаат смисла во нивните организации.

Исто така е важно за надзорниот персонал да ги има на ум негативните ефекти кои нивните наоди можат да ги имаат на индивидуалните службеници за разузнавање, кои често резултираат со нивно дисциплинирање, а понекогаш и со нивно разрешување. Поради оваа причина, вообичаено се советува членовите на надзорните органи да дискутираат за овие прашања со вишото раководство во релевантната служба пред да известат за нивните наоди.

11. ИЗВЕСТУВАЊЕ

Иако телата за надзор над разузнавањето следат широк опсег на процедури за известување, тие имаа универзална обврска да ги објават резултатите од своите испитувања. Во скоро сите случаи, законот бара од нив да доставуваат извештаи на редовна основа, вообичаено на годишно ниво. Таквите извештаи општо вклучуваат описи на преземените истраги и, ако е во мандатот на надзорното тело, буџетска

анализа. Извештаите исто така можат да вклучуваат препораки, насочени кон разузнавачките служби и/или извршната власт, за подобрување на отчетноста на службата, транспарентноста, законитоста и ефективноста.

Надзорните органи исто така можат да произведуваат специјални извештаи во текот на годината. Тие можат да бидат тематски или описни за одредена истрага. На пример, ако надзорно тело стане свесно за сомнителна разузнавачка активност, тоа е генерално обврзано да навремено да го извести релевантниот орган за таа активност.

Според Ејдан Вилс, „надзорните тела вообичаено произведуваат две верзии на нивните извештаи. Тие произведуваат една верзија за извршната власт и разузнавачките служби, која може да содржи доверливи информации и втора верзија за јавноста, која генерално не содржи доверливи информации. Надзорните тела се консултираат со извршните и разузнавачките служби пред објавување на нивните јавни извештаи. Консултациите им даваат можност на овие служби да изразат загриженост која ја имаат околу вклучувањето на чувствителни информации во извештајот."[25]

11.1 ДОСТАВУВАЊЕ НА ИЗВЕШТАИ

Рутините за доставување се различни од држава до држава. Во Белгија, Комитет I го праќа својот годишен извештај до претседателите на двата дома на Парламентот и одговорниот министер. Специјални извештаи, меѓутоа, прво се презентираат кај одговорниот министер, а дури подоцна на претседателот на вишиот дом на Парламентот.[26] Понатаму, извештаите доставени до парламентот не содржат доверливи информации. Во Канада, каде правилата за известување се различни, Комитетот за ревизија на безбедноста и разузнавањето доставува годишен извештај до извршната власт, која мора да го достави извештајот до Парламентот во рок од петнаесет дена. Комитетот е исто така правно обврзан да се консултира со директорот на Службата за безбедност и разузнавање пред да го објави извештајот во јавност.

11.2 СОПСТВЕНИШТВО НА ИЗВЕШТАИТЕ

Надзорните тела треба да имаат целосно сопственишто над нивните извештаи, вклучувајќи ја нивната содржина и тајминг. Во некои случаи, законите или процедуралните правила можат да диктираат специјално ракување со доверливи информации или временски период пред извештајот да може да биде објавен во јавноста. Во Холандија, Комитетот му дава на одговорниот министер шест недели. Ако не се достави формален одговор од релевантниот министер во рок од тие шест недели, се објавува извештајот за надзор над разузнавањето.

11.3 ПОЛИТИЧКИ РАЗГЛЕДУВАЊА

Разузнавачките активности кои се случуваат на работ на политичката легитимност можат да бидат многу контроверзни. Примерите вклучуваат собирање на разузнавачки информации кои се во рамките на јуриздикцијата на странска држава и користењето на посебни истражни мерки кои ги прекршуваат човековите права на индивидуалните лица. Поради тоа, истрагите за надзор често привлекуваат партиски претставници желни да ги искористат наодите од надзорот за сопствена политичка предност. Најдобар начин за справување со овие притисоци е да се предвидат. Бидете свесни, на пример, за политичкиот календар и неговиот ефект врз вниманието на

новинарите. Размислување за политичките последици кои најверојатно ќе следат од еден извештај може да даде упатства во неговото приготвување. Од друга страна, експлицитно диригирање на откривањето на еден извештај може да го направи надзорното тело да изгледа соучеснички наместо независно и објективно.

11.4 ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ИЗВЕШТАИ

Извештајот не е цел сам за себе. Наместо тоа, неговата цел е да генерира дискусија околу прашањата кои се презентираат во извештајот внатре во парламентот, или владата и пошироко. Само на овој начин наодите од извештајот можат да доведат до имплементација на неговите препораки.

Секој извештај за надзор, без оглед дали е инцидентен или периодичен, треба јасно да даде листа на неговите заклучоци и препораки за промена. Овие треба прецизно да се формулирани и нумерирани. Дополнително, кога еднаш извештајот е доставен до релевантните органи, надзорното тело треба да работи со тие органи за развивање на распоред за имплементација. Подоцна, надзорното тело треба да креира и достави извештај со понатамошни активности за мерката до која препораките биле имплементирани од соодветните разузнавачки служби.

11.5 ПРИСТАПНОСТ НА ИЗВЕШТАИТЕ

Со употребата на модерни технологии како интернетот, надзорните тела сега можат да ги направат своите извештаи широко достапни за претставниците на јавноста. Истрагата на Обединетото Кралство на националната вклученост во војната во Ирак (истрагата Чилкот) веќе има објавено транскрипции, изјави на сведоци, и други недоверливи документи на својата интернет страница во подготовка на издавањето на финалниот извештај.

Може да се случи извештајот на надзорно тело да се објави на интернет страница која телото не ја контролира — како интернет страница на министерство или парламентот. За да се осигури дека неговите извештаи остануваат достапни за јавноста, надзорниот орган треба да инсистира да биде информиран однапред кога се донесуваат одлуки за отстранување на извештаи. Заради тоа, се препорачува надзорните тела да имаат постојани јавни интернет страни за да овозможат лесен пристап до извештаите и другите документи.

12. ПОТЕНЦИЈАЛНИ НАОДИ

Телата за надзор над разузнавањето разгледуваат широк опсег на прашања, од кои некои се генерални (како законодавната рамка на една служба), а други се специфични (како истрагата на конкретен инцидент). Долу се дадени примери на три потенцијални наоди кои можат да се јават како резултат на надзорните истраги. Во секој се дискутираат препораките за подобрување кои можат да следат од нив.

12.1 РАЗУЗНАВАЧКА СЛУЖБА НЕ ПРОВЕРИЛА ИНФОРМАЦИИ ОБЕЗБЕДЕНИ ОД СТРАНСКИ ПАРТНЕРИ

Особено кога работат во соработка со надворешни партнери, разузнавачките

служби можат да не успеат во соодветната верификација на информациите кои ги добиваат од надворешните извори. Во 2009 година во Холандија, на пример, Комитетот ја истражуваше употребата на странски разузнавачки податоци од страна на Генералната служба за разузнавање и безбедност (General Intelligence and Security Service (GISS)), и откри дека Генералната служба често не утврдувала, како што е обврзана со закон, дали странска разузнавачка служба се квалификува за соработка. Според финалниот извештај на Комитетот, „не беше пронајден никаков структуриран процес за донесување на одлуки". Наместо тоа, продолжува извештајот, „одлуки често биле донесувани на ад хок основа", што Комитетот го критикувал како „премногу ограничено" и „непожелно". Заради тоа на Генералната служба и се советувало да започне со добро обмислени проценки, не само кога влегува во однос на соработка, туку и во поглед на веќе постојните односи.[27]

Вршењето на таквите проценки пред преземање активности врз основа на доставените разузнавачки податоци е особено важно кога добиените информации можеби биле стекнати по пат на тортура. Поради оваа причина, Комисијата за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар препорача сите договори за врски со странство да бидат подложени на надзор од надзорните органи.[28] Специјалниот известувач на ОН слично препорача државите во своите договори за размена на информации да вклучат клаузула со која примената на таквите договори е подложна на надзор од нивните респективни ревизорски тела и со која се декларира дека тие ревизорски тела се компетентни да соработуваат едно со друго во проценката на перформансите на било која или на двете страни[29] (за понатамошна дискусија за размена на информации, ве молиме видете Алатка 7 — Роач).

12.2 РАЗУЗНАВАЧКА СЛУЖБА РАБОТЕЛА НАДВОР ОД СВОЈОТ МАНДАТ

Надзорните тела мора редовно да разгледуваат дали активностите на разузнавачката служба го надминуваат нејзиниот мандат, особено во поглед на употребата на специјални овластувања за собирање на информации (види Хатон – Алатка 5). Ако разузнавачката служба навистина не ги почитувала правните граници на својот авторитет, надзорното тело мора да ја повика службата на одговорност. Ова може да се постигне со пријавување на прекршокот на релевантните органи и, ако е во мандатот на надзорното тело, прекинувањето на употребата на една или повеќе специјални овластувања на службата.

Комисијата Арар, откако одредила меѓу другото дека коњичката полиција го има надминато својот мандат, препорачала од сега натака таа да ја почитува посебната улога на Комитетот во разузнавачката заедница на Канада.[30]

12.3 РАЗУЗНАВАЊЕТО Е ПОЛИТИЗИРАНО

Разузнавањето може да се политизира на неколку начини, од кои не сите вклучуваат разузнавачки служби кои произведуваат некакви разузнавачки податоци. Меѓутоа, најчесто, политизирањето резултира од премногу интимен однос меѓу извршната власт и службениците во службата кои свесно или несвесно ги кројат разузнавачките информации за поддршка на извршните позиции („разузнавачки информации кои треба да задоволат"). Поврзана форма на политизација вклучува употреба на разузнавачките служби од страна на владините службеници за добивање на

штетни информации за нивните политички противници. Политизацијата исто така може да настане внатре во разузнавачката служба од аналитичари ривали кои се натпреваруваат кој ќе произведе разузнавачки податоци кои можат да се искористат за да напредуваат во своите кариери.

Надзорно тело кое ќе најде докази за политизација на разузнавањето треба да предложи парламентот отворено да ги дебатира соодветните цели на надворешната и безбедносната политика. Исто така треба да размисли кои заштитни мерки можат да бидат воведени за спречување на идната злоупотреба на разузнавањето како политички инструмент.[31]

13. ПРЕПОРАКИ

- Мандатот на телото за надзор над разузнавањето треба да се дефинира на формален, детален начин, ако е можно како дел на сеопфатна законска рамка со која се покрива надзорот над сите разузнавачки служби.
- Ако мандатот на разузнавачката служба се смени, мандатот на нејзиното надзорно тело треба соодветно да се ревидира.
- Земени заедно, мандатите на телата за надзор над разузнавањето на една држава треба да ја покријат целата нејзина разузнавачка заедница, вклучувајќи цивилни и воени служби како и одделенијата и службениците за поддршка.
- Овластувањата за пристап, истражување, инспекција и одобрување вклучени во мандатот на телото за надзор над разузнавањето треба да бидат сразмерни со овластувањата на разузнавачките служби кои се под надзор на телото.
- Телото за надзор над разузнавањето треба да има овластување да врши инспекција на локации, да води отворени и затворени сослушувања и да има пристап до класификувани информации во документи, бази на податоци и други компјутерски документи.
- Телото за надзор над разузнавањето треба да може да врши ex post надзор. Во исклучителни случаи, кога тело за надзор над разузнавањето врши ex ante надзор, членовите треба да добијат безбедносен сертификат од безбедносна агенција за да се осигури заштитата на идентитетите на изворите и другите оперативни информации.
- За да ја организира својата работа и да ја поттикне заложбата на релевантните заинтересирани страни, телото за надзор над разузнавањето секогаш треба да креира план за надзор.
- Телото за надзор над разузнавањето треба да одржи висок стандард на професионализам. Со ова се зголемува не само легитимноста на надзорното тело туку, индиректно, и легитимноста на разузнавачките служби врз кои го врши надзорот.
- Однесувањето на телото за надзор над разузнавањето треба да биде транспарентно, конзистентно и отчетно.

- Телото за надзор над разузнавањето треба да објави периодични (годишни) извештаи во кои се опишуваат неговите активности и наоди. Исто така треба да објави, каде што е тоа соодветно, инцидентни извештаи за опишување на конкретни истраги.
- Извештаите на телото за надзор над разузнавањето треба да бидат широко достапни за јавноста.
- Телото за надзор над разузнавањето треба да ги достави своите нацрт наоди на вишото раководство на разузнавачките служби за нивен одговор во законски пропишниот временски рок.
- Извештаите на телото за надзор над разузнавањето секогаш треба да вклучуваат препораки кои можат да се имплементираат од засегнатите разузнавачки служби.
- Телото за надзор над разузнавањето треба активно да ја следи имплементацијата на своите препораки и да објавува извештаи за понатамошните активности.

Фусноти

1. Марина Капарини, „Контрола и надзор над разузнавачките служби во *демократски држави",во Демократска контрола над разузнавачките служби: Како да скротите диви слонови*, едс. Х. Борн и М. Капарини (Алдершот, ОК: Ешгејт, 2007), стр. 12 (Marina Caparini, "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States," in *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), p. 12).
2. Комитет за надворешни прашања, 26 септември 2003 година, 03-BuZa-61.
3. Во интерес на социјална легитимност, разузнавачките служби треба исто така да работат согласно јавниот интерес. Конкретно, треба да се воздржат од инвазијата на приватност на обичните граѓани на неоснован, непропорционален и/или незаконит начин.
4. Томасо Ф. Џиупони и Федерико Фабрини, „Разузнавачки агенции и тајната привилегија на Државата: италијанското искуство", *Меѓународен журнал за уставно право* том 4, бр. 3 (есен 2010), стр 443-466 (Tommaso F. Giupponi and Federico Fabbrini, "Intelligence agencies and the State secret privilege: the Italian experience," *International Constitutional Law Journal* Vol. 4, No. 3 (Fall 2010), pp. 443–466). (достапно на http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/53c4319b67f44d52a392c655f17245a3/Giupponi_Fabbrini.pdf; пристапено на 19 јули 2011).
5. Посебните истражни мерки вклучуваат пресретнување на комуникации, работа со информатори и инфилтратори, и конструкција на легенди.
6. Интернет страница на Службата за безбедност и разузнавање на Канада, "Одговорност и ревизија" (достапно на http://www.csis-scrs.gc.ca/bts/ccntblt-eng.asp; пристапено на 17 август 2011).
7. Општо се препорачува целата разузнавачка заедница на една нација да биде подложена на надзор од најмалку една парламентарна комисија.
8. Интернет страница на Одделението на Премиерот и Кабинетот на Австралија, *Извештај за испитувањето на австралиските разузнавачки агенции*, Поглавје 4 (достапно на http://www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter4/oversight.htm; пристапено на 17 август 2011).
9. Ханс Борн, „Кон ефективен демократски надзор над разузнавачките служби: Лекции научени од споредбата на национални пракси", *Квартален журнал* том 3, бр. 4 (декември 2004) (Hans Born, "Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices," *Quarterly Journal* Vol. 3, No. 4 (December 2004)), стр. 6 (достапно на http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view; пристапено на 19 July 2011).
10. Guy Rapaille, "Le Comité permanent R dans un rôle d'organe juridictionnel: Le nouveau rôle du Comité belge dans le cadre du contrôle des methods particulières de recueil de données" (говор на 6-та Конференција на парламентарни комисии за надзор над разузнавачки и безбедносни служби на земјите членки на Европската Унија, Брисел, 30 септември – 1 октомври 2010) (достапно на http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema0-Guy-Rapaille.pdf; пристапено на 18 јули 2011).
11. За пример, видете Обединето Кралство, Комитетот за разузнавање и безбедност, *Годишен извештај* 2010–2011, Cm 8114 (2011) (Intelligence and Security Committee, Annual Report 2010–2011, Cm 8114 (2011)) (достапно на http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/isc-annualreport1011.pdf; пристапено на 13 октомври 2011).
12. Сенди Африка, „Разузнавачките служби во Јужна Африка: Историска перспектива", во *Менување на разузнавачката динамика во* Африка, едс. С. Африка и Ј. Кваџо (Бирмингем, ОК: Глобална мрежа за олеснување на реформите во безбедносниот сектор/Афричка безбедносна мрежа 2009 (Sandy Africa, "The South African Intelligence Services: A Historical Perspective," in *Changing Intelligence Dynamics in Africa*, eds. S. Africa and J. Kwadjo (Birmingham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform/African Security Network, 2009)), стр. 61–94.
13. За дискусија по оваа точка, видете Пол Робинсон, *Очи врз шпионите: Реформирање на надзорот над разузнавањето во Канада*, Центар за меѓународни политички студии (CIPS), Известување за политика бр. 1 (Отава: (CIPS) Универзитетот од Отава, ноември 2008) (Paul Robinson, *Eyes on the Spies: Reforming Intelligence Oversight in Canada*, Centre for International Policy Studies (CIPS) Policy Brief No. 1 (Ottawa: CIPS, University of Ottawa, November 2008)) (достапно на http://www.sciencessociales.uottawa.ca/cepi-cips/eng/documents/CIPS_PolicyBrief_Robinson_Nov2008.pdf; пристапено на 17 август 2011).
14. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар, *Нов механизам за ревизија на*

националните безбедносни активности на полицијата (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006)), стр. 351 (достапно на http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; пристапено на 17 август 2011).

15. Интернет страница на испитувањето за Ирак, "About the Inquiry" (достапно на http://www.iraqinquiry.org.uk/about.aspx; пристапено на 18 август 2011).
16. За дискусија околу норвешкиот систем за надзор над разузнавањето, кој го има овој пристап, види Тригве Харволд "Норвешки парламентарен надозор: ефективен лек?„ (Trygve Harvold, "Norwegian Parliamentary Oversight: an 'effective remedy'?") (говор на 6-та Конференција на парламентарни комисии за надзор над разузнавачки и безбедносни служби на земјите членки на Европската Унија, Брисел, 30 септември – 1 октомври 2010) (достапно на http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema1-Trygve%20Harvold.pdf; пристапено на 18 јули 2011).
17. Ханс Борн, „Кон ефективен демократски надзор над разузнавачките служби: Лекции научени од споредбата на национални пракси", *Квартален журнал* том 3, бр. 4 (декември 2004) (Hans Born, "Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices," *Quarterly Journal* Vol. 3, No. 4 (декември 2004)), стр. 9 (достапно на http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view; пристапено на 19 јули 2011).
18. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Промоција и заштита на сите човекови права, граѓански, политички, економски, социјални и културни права, вклучувајќи го правото на развој: Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/10/3 (4 февруари 2009), стр. 24 (United Nations Human Rights Council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, United Nations Document A/HRC/10/3 (4 February 2009), p. 24) (достапно на http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf; пристапено на 18 август 2011).
19. Ханс Борн, „Кон ефективен демократски надзор над разузнавачките служби: Лекции научени од споредбата на национални пракси", *Квартален журнал* том 3, бр. 4 (декември 2004) (Hans Born, "Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices," *Quarterly Journal* Vol. 3, No. 4 (December 2004)), стр. 3 (достапно на http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view; пристапено на 19 јули 2011).
20. Интернет страница на Одделението на Премиерот и Кабинетот на Австралија, *Извештај за испитувањето на австралиските разузнавачки агенции*, Поглавје 8, Препорака 22 (достапно на http://www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter8/1_findings.htm; пристапено на 17 август 2011).
21. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар, *Извештај за настаните поврзани со Махер Арар: Анализа и препораки* (2006) (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006)), Поглавје 9 (достапно на http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rec-eng.pdf; пристапено на 19 октомври 2011).
22. За дискусија околу ова испитување видете ја интернет страницата на Parlement & Politiek, "Parlementaire enquête opsporingsmethoden, IRT (1994-1996)" (достапно на http://www.parlement.com/9291000/modulesf/g8pdkcx4; пристапено на 19 јули 2011).
23. Ова резиме е извлечено од пример план презентиран во Училиштето за генерални инспектори на Армијата на САД, *Прирачник за надзор над разузнавањето* (февруари 2008), Додаток D (United States Army Inspector General School, *Intelligence Oversight Guide*) (достапно на http://www.fas.org/irp/doddir/army/ioguide.pdf; accessed 15 July 2011).
24. Лох К. Џонсон, *Тајни шпионски агенции и шок теорија на* одговорност, Документи на Катедрата за надворешни прашања (Универзитет на Џорџија, Џорџија, Факултет за меѓународни и јавни прашања, 2006) (Loch K. Johnson, *Secret Spy Agencies and a Shock Theory of Accountability*, Department of International Affairs Occasional Papers (University of Georgia, School of International and Public Affairs, 2006)) стр. 2.
25. Ејдан Вилс: *Разбирање на надзорот над* разузнавањето, Прирачник – Создавање легислатива за безбедносниот сектор (Женева: ДЦАФ, 2010), (Aidan Wills, *Guidebook:*

Understanding Intelligence Oversight, Toolkit—Legislating for the Security Sector (Geneva: DCAF, 2010)), стр. 40.

26. Исто, стр. 37.
27. Берт ван Делден „Бизнис партнери?“ (Bert van Delden, “Partners in Business?”) (говор на 6-та Конференција на парламентарни комисии за надзор над разузнавачки и безбедносни служби на земјите членки на Европската Унија, Брисел, 30 септември – 1 октомври 2010), стр. 4 (достапно на http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema3-Bert%20Van%20Delden.pdf; пристапено на 18 јули 2011).
28. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар, *Нов механизам за ревизија на националните безбедносни активности на полицијата* (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006)) (достапно на http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; пристапено на 17 август 2011).
29. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Промоција и заштита на сите човекови права, граѓански, политички, економски, социјални и културни права, вклучувајќи го правото на развој: Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/10/3 (4 February 2009), стр. 21 (достапно на http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf; accessed 18 August 2011). Во референца на Ц. Форцезе, *Колатералните жртви на колаборацијата: последиците по граѓанските и човековите права од трансанционалната размена на разузнавачки информации* (документ за конференција за работилницата на ДЦАФ за одговорност за меѓународната разузнавачка соработка, Осло, 17 октомври 2008) (C. Forcese, *The Collateral Casualties of Collaboration: the Consequence for Civil and Human Rights of Transnational Intelligence Sharing* (conference paper for the DCAF workshop on accountability of international intelligence cooperation, Oslo, 17 October 2008)).
30. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар, *Нов механизам за ревизија на националните безбедносни активности на полицијата* (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006)), стр. 312 (достапно на http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; пристапено на 17 август 2011).
31. За понатамошна дискусија, видете Моника ден Боер, „Да ги задржиме шпионите и плашилата во вистинска насока: Етика во ерата на разузнавање по 9/11“, едс. Моника ден Боер и Емил Колтхоф (Хаг: Илевен, 2010) (Monica den Boer, “Keeping 'Spies & Spooks' on the Right Track: Ethics in the Post 9/11 Intelligence Era,” in *Ethics and Security*, eds. Monica den Boer and Emile Kolthoff (The Hague: Eleven, 2010)), стр. 57–83.

АЛАТКА 5

Надзор Над Собирањето На Информации

Лорен Хатон

ПЕТ

5

Надзор Над Собирањето На Информации

Лорен Хатон

1. ВОВЕД

Целта на оваа алатка е да се разгледа улогата која надзорните тела ја играат во мониторингот на активностите за собирање на информации на разузнавачките служби. Обработката на разузнавачки информации е процес составен од повеќе чекори и бара одредување на задачи, планирање, собирање на информации, анализа и ширење на информации. Меѓутоа, од сите овие чекори, собирањето на информации, особено со користење на тајни средства, е карактеристиката која ги дефинира разузнавачките служби, барем во размислувањата на јавноста. Собирањето на информации е еден од најконтроверзните аспекти на разузнавачката работа и претставува невообичаен сет на предизвици на надзорните органи кои се задолжени да ги одржуваат демократските идеали.

Првиот дел од оваа алатка ќе разгледува некои од методите со кои разузнавачките служби собираат информации. Потоа ќе разгледа начини на кои демократските држави можат да користат закони, овластување и надзор за да се осигурат дека човековите права се почитуваат секој пат кога се употребуваат тајни методи.

2. ИЗВОРИ И МЕТОДИ ЗА СОБИРАЊЕ НА ИНФОРМАЦИИ

Основата на разузнавањето се информациите собрани од различни извори. Бидејќи не е веројатно дека еден извор ќе обезбеди доволно информации за целосно разбирање на одредено прашање, разузнавачките служби користат повеќе извори за да дојдат до најточната слика на настаните. Овие извори вообичаено се категоризираат според типот:

- човечко разузнавање (HUMINT), како информатори
- разузнавање од сигнали (SIGINT), како пресретнување на комуникации
- разузнавање од отворени извори (OSINT), како извештаи од медиумите
- разузнавање од слики (IMINT), како сателитски фотографии

Методите за собирање на информации можат да бидат јавни или тајни. Отворените методи најчесто се користат за собирање на OSINT бидејќи тие информации се отворени и јавно достапни. Тајните, или прикриените, методи за собирање на информации користат тајност при собирањето на информации за мети без знаење на метите. Тајните мисии можат да вклучуваат употреба на информатори, електронски надзор, пресретнување на комуникации, физички надзор, и слики собрани од далечина. Кога таквите методи се користат на начин кој го нарушува правото на приватност на едно лице се нарекуваат „интрузивни методи на истрага“. Самите техники се наречени „посебни истражни мерки“ или „посебни истражни техники“.

Советот на Европа ги *дефинира специјалните* истражни техники со следното значење „техники кои се применуваат од надлежните органи во контекст на кривични истраги со цел откривање и истражување на сериозен криминал и осомничени, кои имаат за цел собирање на информации на таков начин на кој нема да ги предупредат целните лица“.[1] Во овој контекст, *надлежни органи* може да значи или разузнавачките служби или органите за спроведување на законите. Важно е да се забележи дека, во голем број на држави, разузнавачките служби користат такви мерки не само во контекстот на кривични истраги туку и во превентивни истраги за националната безбедност. Како општ принцип, методите кои се користат за собирање на информации треба да се засноваат на типот на информации кои се потребни, целта на работата за собирање и оперативниот, правниот и политичкиот контекст во кој работи разузнавачката служба.

3. ЕФЕКТ НА СОБИРАЊЕТО ИНФОРМАЦИИ ВРЗ ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Разузнавачките служби собираат информации за да им помогнат на извршните службеници во правењето политики и донесувањето на стратешки и оперативни одлуки. Начинот на кој што собираат информации треба да биде конзистентен со приоритетите и вредностите на општеството на кое му служат.[2] Во демократски држави, разузнавачките служби треба да ги почитуваат човековите права, владеењето на правото и принципите на демократското владеење вклучувајќи ја отчетноста, транспарентноста и партиципаторното одлучување. Процесот на разузнавање од одредувањето на задачи до ширењето на информации треба да работи внатре во овие параметри.

Собирањето на информации за безбедносните закани може директно да влијае врз основните права на индивидуалните лица.[3] Според извештајот од 2008 година на Министерската комисија за ревизија на разузнавањето на Јужна Африка, која истражуваше сомневања за злоупотреба на моќ од Националната агенција за разузнавање, „интрузивните методи на истражување можат да играат клучна улога во откривањето на криминални активности и заговори, но исто така можат да бидат злоупотребени за да им наштетат на демократските процеси, да се мешаат во законските политички и социјални активности и да креираат нефер предност за некои политичари и партии."[4]

Додека употребата на интрузивни методи од државата секогаш е уставно и политички чувствително прашање, нивната употреба од разузнавачките служби треба да се третира со особено внимание. Причините за тоа внимание, набројани во извештајот на Министерската комисија за ревизија,[5] го вклучуваат следново:

- Целта на истрагата можеби никогаш нема да разбере за употребата на интрузивните методи и според тоа нема да може да се жали на нив ниту да ја оспори нивната валидност на суд.
- Високото ниво на тајност кое ги опкружува интрузивните методи ја смалува способноста на надзорните органи да ја следат нивната употреба и да откријат можни злоупотреби и незаконитости.
- Мерката до која интрузивните методи го кршат правото на приватност на едно лице може да биде многу поголема од тоа што е неопходно или намерено.
- Покрај кршење на правото на приватност на метата, интрузивните методи често ги кршат и правата на приватност на лицата со кои метата има контакт, иако тие лица не се предмет на истрагата.
- Чувствителни информации за метата и лицата со кои метата има контакт се снимаат и задржуваат од разузнавачките служби подолго од временскиот период на истрагата и понекогаш се користат за други цели.

Понекогаш се прави разлика меѓу домашната и странската употреба на технологија за пресретнување, бидејќи на домашно ниво постои опасност дека извршната власт ќе ги користи тајните системи за пресретнување за партиски цели, како шпионирање на политички противници. Пресретнувањето на странски комуникации, од друга страна, генерално не го загрозува домашниот демократски поредок.

Во демократски држави, телата за надзор над разузнавањето имаат легитимно право, а често и законска одговорност да се осигурат дека разузнавачките служби се однесуваат во согласност со уставниот поредок. Надзорните тела вообичаено имаат опсег на одговорности кој се однесува на целиот разузнавачки процес, но областа на собирање информации бара посебно внимание поради опасноста која тајните, интрузивни методи ја претставуваат за демократските вредности. Конкретно, надзорните тела треба внимателно да ја следат употребата на сите такви методи, за да се осигурат дека однесувањето на разузнавачките служби е во границите на законот.

3.1 ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА ПРИВАТНОСТ

Правото кое што најчесто е ограничено или прекршено од разузнавачките служби е правото на приватност. Според тоа, клучна функција на телата за надзор над

разузнавањето треба да биде осигурување дека службите собираат информации на начин кој е во согласност со националното и меѓународното законодавство за правото на приватност.

Специјалниот известувач на ОН за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот го дефинираше правото на приватност како „претпоставката дека индивидуите треба да имаат област на автономен развој, интеракција и слобода, „приватна сфера“ со или без интеракција со други која е слободна од интервенција на државата и слободна од ексцесивна небарана интервенција од други непоканети индивидуи“.[6]

Слично, во член 17 од Меѓународната повелба за човекови и политички права стои дека:

1. *Никој нема да биде подложен на незаконско или арбитрарно мешање во неговата приватност, семејство, дом или кореспонденција, или незаконско напаѓање на неговата чест и репутација.*
2. *Сите имаат право на законска заштита против такво мешање и напади.*

Со 167 потписнички, Меѓународната повелба за човекови и политички права ја создава основата за меѓународно законодавство на правото на приватност. Бидејќи приватноста се смета за основно човеково право владините активности кои го ограничуваат ова право мора да бидат овластени од националното законодавство со конкретна, легитимна цел.

Како што е одредено од Европскиот суд за човекови права, заштитата на националната безбедност е легитимна цел за ограничување на човековите права, како правото на приватност. Меѓутоа, според судот, сите тие ограничувања мораат да бидат наметнати во согласност со националното законодавство, кое мора да вклучува заштитни мерки против злоупотребата и лекови ако сепак се случи злоупотреба.[7]

Употребата на тајни, интрузивни методи за собирање на информации од разузнавачките служби претставува ограничување на правото на приватност. Според тоа, сите такви употреби мораат да бидат овластени од националното законодавство и употребени само за конкретни, легитимни цели. Во Јужна Африка, претходниот генерален инспектор за разузнавање го толкуваше овој принцип на следниот начин:

> *Ограничувањето на правата може да биде оправдано на основа на закана по националната безбедност. Таквото ограничување треба да го положи тестот на пропорционалност, кој ја вклучува природата на правото и важноста на целта на ограничувањето. Како таков, капацитетот за собирање на разузнавачки податоци мора да биде спротивставен со еднакво силни заштитни мерки кои ги штитат уставните права на граѓаните и одржуваат отворено и демократско општество.*[8]

3.2 ВЛИЈАНИЕТО НА ТЕХНОЛОГИЈАТА ВРЗ СОБИРАЊЕТО НА ИНФОРМАЦИИ

Модерните информатички и комуникациски технологии им овозможуваат на луѓето во светот да комуницираат инстантно еден со друг како и на информациите да патуваат инстантно преку големи далечини. Меѓутоа, тоа исто така им овозможува на владите

да вршат невидено ниво на надзор. Со користење на напредни технолошки уреди, разузнавачките служби можат масовно да собираат информации, собирајќи многу повеќе информации од тоа што е возможно да се апсорбира и анализира. Бидејќи ваквото собирање на информации по својата природа е недискриминирачко, има потенцијал да ги крши човековите права и треба да се врши само во правна рамка која го штити правото на приватност.

Системот за разузнавање ECHELON дава корисен пример. Овој систем — на кого заеднички работат САД, Обединетото Кралство, Австралија, Канада и Нов Зеланд како дел од договорот за колективна безбедност — пресретнува сигнали до и од сателити во орбитата на Земјата. Во 2000 година, Европскиот Парламент креираше привремен комитет за да го истражи потенцијалното влијание на ECHELON системот на правата на лицата под јурисдикцијата на правото на Европската Унија (ЕУ). Финалниот извештај на комитетот заклучи дека системите за масовно пресретнување како ECHELON имаат за цел да го нарушат правото на приватност бидејќи не се согласни со принципот на пропорционалност во поглед на употребата на интрузивни методи. Иако признава дека таквите системи за пресретнување можат да бидат оправдани на основа на национална безбедност, комитетот препорачува нивната употреба да се изрегулира со јасно и достапно законодавство и земјите членки на ЕУ да воспостават ригорозен надзор.[9]

4. ПРАВНИ РАМКИ ЗА СОБИРАЊЕ НА ИНФОРМАЦИИ

Во најголемиот број на демократски држави, собирањето на информации од разузнавачките служби се управува со законска рамка која осигурува одговорност и транспарентност. Ова вообичаено се прави со отстранување на одговорностите за овластување и надзор исклучиво од доменот на извршната власт и нивна поделба (во различна мерка) меѓу парламентот, судството и други неизвршни органи.

Меѓународното право може да го советува развојот на националното право. На пример, во 2005 година, Советот на Европа ги издаде следните препораки за креирање на национално законодавство за употребата на посебни истражни техники во кривични истраги:[10]

1. *Земјите членки треба, согласно со барањата на Европската конвенција за човекови права (ETS No. 5), да ги дефинираат во своите национални законодавства околностите и условите под кои надлежните органи имаат овластување да користат посебни истражни техники.*
2. *Земјите членки треба да преземат соодветни законодавни мерки да дозволат, согласно став 1, употреба на посебни истражни техники за тие да бидат достапни до нивните надлежни органи до мерката до која е тоа потребно во едно демократско општество и се смета за соодветно за ефикасна кривична истрага и прогон.*
3. *Земјите членки треба да преземат соодветни законодавни мерки за да осигурат адекватна контрола врз имплементацијата на посебните истражни техники од страна на судските власти или други независни тела со претходно одобрување, надзор во текот на истрагата и ревизија на фактите по настанот.*

Генерално, националното законодавство за употреба на тајни, интрузивни методи за собирање на информации треба да одредува:

- кога такви методи можат да се користат.
- кој праг на сомневање треба да се постигне.
- кои ограничувања и рестрикции се применуваат.
- кои одобрувања се потребни.

Примери на конкретно национално законодавство со кое се управува домашната употреба на тајни, интрузивни методи за собирање на информации се Законот за пресретнување и пристап до телекомуникации на Австралија, Законот за надворешно разузнавање и надзор на САД и Законот за регулирање на истражните моќи на Обединетото Кралство. Секој таков закон треба да одговори на следните три клучни прашања:

- дозволиви цели
- пропорционалност
- овластување и надзор

Поопшто, тие треба да бараат надлежните органи да бидат разумно сигурни дека тајните, интрузивни методи ќе ги дадат бараните информации.

4.1 ДОЗВОЛИВИ ЦЕЛИ

Дозволиви цели за употребата на тајни, интрузивни методи за собирање на информации значително се разликуваат од држава до држава. Во некои држави, како што е препорачано од Советот на Европа, водењето на кривична истрага е дозволива цел.[11] Во други, заштитата на националната безбедност и одбрана на демократскиот поредок исто така се дозволиви цели. Дел 3 (1) од германскиот Закон за ограничување на приватноста на кореспонденција, пошта и телекомуникации и дава моќ на владата на Германија (т.е. безбедносните служби, вклучувајќи ја и полицијата и разузнавачките служби) да наредат рестрикции на правото на приватност на лица ако „конкретни индикации поттикнат сомневање дека едно лице планира, врши или има извршено“ кривично дело против:

- мирот
- демократскиот поредок
- националната безбедност
- безбедноста на трупите стационирани во Германија

Терминот *конкретни индикации* поставува висок праг кој мора да се исполни пред употреба на тајни, интрузивни методи. За да се осигуриме дека постојат значајни причини за употребата на интрузивни истражни методи, таквото оправдување треба да биде вклучено во барањето за овластување.

4.2 ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Законодавството со кое се управува употребата на тајни, интрузивни методи за собирање на информации треба да пропишува нивото на интрузија да биде пропорционално со целта на истрагата. Во овој поглед, Советот на Европа препорачува посебни истражни техники да се користат само кога:

- има основано сомнение дека е извршено сериозно кривично дело или истото се планира.
- соодветно размислување е вложено во „пропорционалноста меѓу ефектите на употребата на посебните истражни техники и целта која е идентификувана“.[12]

Советот понатаму препорачува земјите членки да користат помалку интрузивни методи секој пат „кога таквите мерки овозможуваат откривање, превенција и прогон на прекршок со соодветна ефективност“.[13] Препораките како оваа ја овозможуваат употребата на интрузивни методи за легитимни цели, а истовремено ја одржуваат на минимум злоупотребата и кршењето на човековите права.

Принципот на пропорционалност потешко се применува во поглед на заканите по националната безбедност. Главните цели треба да бидат осигурување дека информациите собрани со интрузивни методи не можеле да бидат собрани по пат на помалку интрузивни методи и дека употребата на интрузивни методи може да доведе до бараните информации. На пример, во Германија, наредба за користење на методи на собирање кои го ограничуваат правото на приватност може да се даде само „кога употребата на други методи за испитување на фактите би била бесполезна или би ја направила истрагата значително многу потешка“.[14]

4.3 ОВЛАСТУВАЊЕ И НАДЗОР

За да се спречи злоупотребата на тајни, интрузивни методи за собирање на информации, законските рамки треба да вклучуваат и процедури за овластување (кои го вклучуваат вишото раководство на службата и судството) и механизми за надзор (вклучувајќи го парламентот и експертските надзорни тела). Соодветни структури за овластување и надзор ќе се дискутираат во следните два дела. Овие нивоа на овластување и надзор не се заемно исклучиви, и сеопфатен и робустен систем за одговорност и транспарентност може да вклучува повеќе од едно ниво на овластување и повеќе од еден механизам за надзор.

5. ОВЛАСТУВАЊЕ НА ОПЕРАЦИИ ЗА СОБИРАЊЕ НА ИНФОРМАЦИИ

Различните типови на операции за собирање на информации бараат различни нивоа на овластување. На пример, физичкиот надзор, иако е таен, не е многу интрузивен; според тоа, вообичаено е доволно интерно овластување од разузнавачката служба. Прислушување на телефон, меѓутоа, или пресретнување на пошта е поголемо кршење на нормалното очекување за приватност и заради тоа треба да бара повисоко ниво на одобрување, како на пример од министерот одговорен за разузнавање и/или од судија. Секое обновување на операциите за собирање на информации треба да вклучува исто ниво на одобрување како оригиналното барање.

5.1 ВНАТРЕШНО ОВЛАСТУВАЊЕ

Барањето вишото раководство на разузнавачката служба да ја одобри употребата на посебни истражни техники воспоставува одговорност внатре во службата и обезбедува важен механизам за одвраќање од злоупотреба. Иако ова барање

можеби не е доволно само по себе да спречи злоупотреба, тоа означува дека изборот да се ограничи правото на едно лице на приватност е сериозна, тешка одлука, која мора да се сфати сериозно. Во една служба, овластувањето за одлучување треба да се структурира на таков начин да поголемата инвазија на приватност бара и поголемо ниво на авторизација.

5.2 ИЗВРШНО ОВЛАСТУВАЊЕ

Извршните служби се контролирани од извршната власт, која ги одредува нивните приоритети и ги насочува нивните активности. Ова е вообичаено одговорност на именуван министер. Истиот министер може исто така да биде одговорен за одобрување на конкретни операции за собирање на информации. Исто како што барањата за внатрешно одобрување осигуруваат дека раководството може да биде повикано на одговорност за употребата на посебни истражни техники, така и процедурите за извршно овластување го осигуруваат тоа за одлуката на одговорниот министер за одобрување на одредени мерки.

Злоупотребата на министерско ниво најчесто вклучува употреба на апаратот за собирање на информации на една разузнавачка служба за собирање на доверливи информации за политички противници во владата. Поради таа причина, во поглед на домашната употреба на тајни методи за собирање на информации, правните рамки треба да вклучуваат процедури за овластување кои:

- одредуваат граници на тоа што можат министрите да побараат од службите да направат.
- бараат судско овластување за употребата на интрузивни методи на собирање информации покрај министерското овластување.
- создаваат механизам преку кој службениците за разузнавање можат да пријават злоупотреба.
- воспоставуваат или именуваат независно надзорно тело да врши ревизија на однесувањето во таквите операции.

5.3 СУДСКО ОВЛАСТУВАЊЕ

Во најголемиот број демократски држави, традиционална одговорност на судството е да ги штити човековите права на граѓаните. Поради оваа улога, има смисла на судиите да им биде дадена задача на проверка на човековите права наспроти потребите за собирање на информации на разузнавачките служби. Според тоа, вообичаена пракса е националното законодавство да бара од разузнавачките служби да добијат судско овластување (вообичаено во форма на налог) пред кршење на правото на приватност на едно лице. Таквите налози, бидејќи се производ на непристрасна евалуација, се сметаат за важна проверка на потенцијалната злоупотреба.[15] Понатаму, како што стои во извештајот на Комисијата од Венеција за надзорот над безбедносните служби, барањето за судско овластување ги субординира безбедносните грижи на законот и, на тој начин институционализира почитување на законот.[16]

Добра пракса е законодавството на сила да го одреди типот на операции кои бараат судско овластување, како и кое овластување судијата го има до го ограничи опсегот, траењето и целите на операцијата. Законодавството исто така треба да одреди минимални барања за информирање за било кое барање за налог (види Поле 1).

Поле 1: Услови за барање за судско овластување во Канада

Канадскиот Закон за безбедносни и разузнавачки служби пропишува дека барањата на разузнавачките служби за судски налози за пресретнување на комуникации треба да ги содржат следните информации:[17]

- фактите кои се користени за да се оправда уверувањето дека постои закана понационалната безбедност
- докази дека помалку интрузивни техники биле пробани и биле неуспешни или причини зошто веројатно нема да успеат
- типот на комуникации кој ќе се пресретнува
- типот на информации кој треба да се добие
- идентитетот на лицата или типовите на лица кои се цели на истрагата
- идентитетот на лицата, ако е познат, чии комуникации ќе бидат пресретнувани
- општ опис на местото, ако е познато, каде што ќе биде извршен налогот
- периодот за кој се бара налогот
- детали за сите претходни барања доставени во поглед на лице идентификувано во тековното барање — вклучувајќи го и датумот на претходното барање, името на судијата на кого му било доставено претходното барање и одлуката на судијата по тоа барање.

Во многу држави, судски налог е потребен за пресретнување на комуникации. Националниот закон за разузнавање на Аргентина, на пример, бара од разузнавачките служби во земјата да добијат судско овластување пред пресретнување на приватни комуникации од било кој тип.[18]

Понекогаш законодавството уредува барањата од разузнавачките служби да бидат разгледани од судии специјалисти. Меѓу другите, Канада, Франција, Јужна Африка и Шпанија ја следат оваа пракса. Алтернативно, некои држави имаат креирано специјални судови за обезбедување на судско овластување. Меѓу нив е Судот за надзор над надворешното разузнавање на САД (Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC)), воспоставен со Законот за надзор над надворешното разузнавање од 1978 година. Составен од единаесет федерални судии кои служат испрекинати, необновливи мандати од не повеќе од седум години, овој суд за надзор ги разгледува апликациите за налози за прашања поврзани со национална безбедност. Со законот исто така се воспоставува Судот за ревизија на надзорот над надворешното разузнавање, кој разгледува владини жалби на одлуките на Судот за надзор над надворешното разузнавање.[19]

Понекогаш, овие специјалистички судии и судови имаат овластување да ги разгледуваат операциите за собирање на информации додека тие се во тек. Во Јужна Африка, Законот за регулирање на пресретнувањето на информации и обезбедувањето на информации поврзани со комуникациите од 2002 година им овозможува на судиите да бараат привремени пишани извештаи за напредокот направен кон постигнување на целите дадени во налогот.[20] На тој начин, тие можат да ја ограничат колатералната интрузија на ненамерни цели и да се осигурат дека тајните, интрузивни методи не се користат подолго од тоа што е потребно.

6. НАДЗОР НАД ОПЕРАЦИИТЕ ЗА СОБИРАЊЕ НА ИНФОРМАЦИИ

Важен придружник на овластувањето е надзорот, кој вклучува ревизија на операциите на разузнавачките служби за да се потврди дека тие биле соодветно овластени. Само кога се присутни двете заштитни мерки, овластување и надзор, може да се смета дека се ефективно регулирани операциите за собирање на информации (за дискусија на работењето со жалби против разузнавачките служби на надзорните тела, видете Алатка 9 — Форцезе).

Надзорот може да се врши од голем број на различни тела. Некои, како врховните ревизорски институции и народните правобранителски институции се важни поради нивните широки мандати. Други, како генералните инспектори и експертските надзорни тела, имаат специјализирано знаење кое ги поддржува нивните специфични мандати. Најголемиот број на држави го делат надзорот меѓу неколку тела, со надлежности кои се преклопуваат до различен степен.

6.1 ПАРЛАМЕНТАРНИ НАДЗОРНИ ТЕЛА

Во демократски системи на владеење, парламентите се одговорни за воспоставување на правните рамки во кои работат владините тела. Тие исто така имаат одговорност да го следат почитувањето на законите кои ги усвојуваат. Овие одговорности се однесуваат на разузнавачките служби исто како и на секоја друга владина служба.

Меѓутоа, бидејќи разузнавачките служби се разликуваат на многу начини од другите владини служби, парламентите вообичаено креираат комисии за надзор над разузнавањето за следење на активностите на службата и давање препораки за ревизија на законските рамки во кои што тие работат. Во поглед на операции за собирање на информации, овие комисии вообичаено се задолжени за:

- надзор над употребата на тајни, интрузивни методи
- мониторинг на буџетот и користењето на средства
- надзор над правната рамка за да се осигурат дека истата содржи доволно заштитни мерки за заштита на човековите права
- осигурување дека разузнавачките служби ја почитуваат законската рамка

Дополнително, правото на сила им дава овластување на парламентарните комисии да вршат ревизија на тајни, интрузивни операции за собирање на информации. Треба да се забележи дека парламентарните надзорни комисии можат да играат суштинска улога во осигурувањето дела процедурите за овластување биле коректно применети. На пример, Националниот закон за разузнавање на Аргентина го овластува Заедничкиот комитет за надзор над разузнавачките агенции и активности да принуди изготвување (и презентација на комитетот) на извештаи со листа на „пресретнувања и прислушувања кои биле извршени во одреден период“.[21] Комитетот потоа може да ја употреби оваа листа да ја спореди употребата на посебни истражни техники со дадените одобрувања. На овој начин, може да потврди дали соодветно се употребуваат процедурите за овластување; види Поле 2 долу за пример.

Поле 2: Парламентарен надзор над собирањето на информации во Германија

Во Германија употребата на интрузивни методи за собирање на информации е под надзор на Парламентарниот контролен панел.

Законот пропишува извршната власт да доставува извештаи до контролниот панел за употребата на интрузивни методи „на интервали не подолги од 6 месеци". Врз основа на тие периодични извештаи, панелот изготвува годишен извештај за Бундестагот за природата и обемот на интрузивните методи употребени согласно законот.[22]

Покрај оваа функција за мониторинг, законот исто така на контролниот панел му дава улога на овластување. Федералната разузнавачка служба (надворешна разузнавачка служба) мора да добие одобрување од контролниот панел пред да смее да пресретнува меѓународен телекомуникациски сообраќај кој се пренесува во „форма на пакет" и може да биде поврзан со Германија или државјани на Германија. Ова се пресретнувања засновани на клучни зборови, кои немаат за цел специфични комуникации.[23]

Членството во парламентарна комисија за надзор општо не бара експертиза за разузнавање. Меѓутоа, како што кажа еден член од Конгресот на САД, за да се направат вистинските одлуки, членовите на комисијата мораат да се запознаат со разузнавачките информации кои се изготвуваат и методите кои се користат при изготвувањето.[24]

6.2 ЕКСПЕРТСКИ НАДЗОРНИ ТЕЛА

Експертските тела за надзор над разузнавањето се независни тела чии членови и персонал поседуваат одредена разузнавачка експертиза (види Борн и Гајслер – Алатка 1). Едно од најчестите типови на експертско надзорно тело е генералниот инспектор. Иако нивните функции и одговорности варираат од држава до држава, генералните инспектори вообичаено се независни тела кои се овластени да примаат и работат по жалби за законитоста на однесувањето на разузнавачките служби. Нивниот мандат вообичаено го вклучува правото на вршење истраги околу употребата на посебни истражни техники и тајни методи на собирање информации. Во некои држави, како САД и Канада, тие работат внатре во разузнавачките служби. Во други, како Јужна Африка, тие се независни од разузнавачките служби.

Јужноафриканскиот генерален инспектор за разузнавање ги има следните примарни одговорности за надзор:[25]

- ревизија на активностите на разузнавачките служби за да одреди дали нивното однесување е законско и дали се нивните перформанси ефективни
- потврдување на законитоста на операциите на разузнавачките служби пред извршната власт и луѓето во Јужна Африка
- функционирање како правобранителска институција во поглед на жалбите против разузнавачките служби поднесени од владини службеници и претставници на јавноста

Спротивно на тоа, Белгија (види Поле 3), Германија (види Поле 4), Норвешка и Холандија користат експертски тела за надзор над нивните разузнавачки служби. Во поглед на операциите за собирање на информации, овие експертски тела ги вршат следните задачи:

- осигурување дека операциите се во согласност со законската рамка, внатрешните процедури на службата и извршните политики
- мониторинг на оперативната ефективност и давање препораки за нејзино подобрување
- работа со жалби поврзани со незаконската употреба на специјални истражни техники поднесени од страна на владини службеници и претставници на јавноста

Поле 3: Белгискиот Постојан комитет за ревизија на разузнавачки агенции

Пример за експертско надзорно тело е белгискиот Постојан комитет за ревизија на разузнавачки агенции, воспоставен со Законот со кој се управува ревизијата на полициските и разузнавачките служби и Единицата за координација за процена на закани. Комитетот има мандат да врши надзор над функционирањето на двете разузнавачки служби на Белгија и Единицата за координација за проценка на закани. Надзорот на комитетот се фокусира на законитоста и ефективноста на активностите на разузнавачките служби, како и на координацијата на разузнавачката и безбедносна заедница. За да ги исполни тие одговорности, комитетот е овластен да ги „истражува активностите и методите на разузнавачките служби“, вклучувајќи ги и начините на кои службите собираат информации.[26]

Во 2010 година на комитетот му беше дадена задача за надзор на користењето од страна на разузнавачките служби на ново добиените методи за интрузивно собирање на разузнавачки информации. Комитетот ја евалуира секоја интрузивна операција за надзор и може да нареди нејзино прекинување (и уништување на собраните информации) ако не е во согласност со законот.[27] Понатаму, комитетот е овластен да работи со „жалби и обвинувања…во поглед на работењето, интервенцијата, акцијата или недостаток на акција на разузнавачките служби.”[28]

Поле 4: Комисијата Г10 во Германија

Експертското надзорно тело кое го следи собирањето на информации во Германија е Комисијата Г10. Комисијата е сочинета од четири члена, од кои еден е судија, а може да вклучува и парламентарци. Иако комесарите се именуваат од страна на Парламентарниот контролен панел, нивната независност на функција е загарантирана со закон. Една од нивните главни функции е одлучување дали употребата на интрузивни методи за собирање на информации од страна на разузнавачките служби е дозволива и потребна. Според тоа, законот бара од германската влада да ги информира комесарите секој месец за идните операции кои ќе користат интрузивни методи на истрага. Ако комесарите прогласат било која од овие методи за непотребна или недозволива, владата мора да го повлече своето одобрување за операциите.[29]

Комисијата Г10 исто така работи со жалби. Меѓу другото, може да разгледува жалби поврзани со употребата на интрузивни методи за собирање на информации и да одлучи дали тие жалби го оправдуваат ограничувањето на способноста на разузнавачките служби да користат такви методи.[30]

За да биде ефективно во надзорот над собирањето информации, едно експертско надзорно тело мора да има мандат кој му овозможува да биде проактивно. Конкретно, треба да има моќ да врши истраги на своја иницијатива и да има пристап до широк опсег на информации од разузнавачките служби, без оглед дали се доверливи или не. За возврат, треба да обезбеди помош за лица кои даваат наводи за кршење на

нивните права и треба да изготвува редовни извештаи за парламентот (редактирани верзии од овие извештаи треба да се објавуваат за да се промовира транспарентност).

7. ЗАКЛУЧОК

Овој инструмент разгледуваше како и кога треба на разузнавачките служби да им се дозволи да ги ограничат човековите права за да ги постигнат своите безбедносни цели. Со други зборови, го разгледуваше прашањето: кога можат да се употребат јавни ресурси за ограничување на правата на индивидуалните лица? Од основно значење за ова прашање е односот меѓу граѓаните и нивната влада. До каков одговор и да дојде општеството, ригорозен и јасно дефиниран систем на овластувања и надзор секогаш е потребен за осигурување дека разузнавачките агенции се однесувале согласно параметрите на законодавството на сила.

Надзорот над операциите за собирање на информации е особено важен бидејќи, во демократски држави, ефективното собирање разузнавачки информации зависи од институционална легитимност, кредибилно управување и на крајот јавната доверба. Овие услови можат да се постигнат само ако активностите на разузнавачките служби се засновани на и усогласени со правните рамки кои ги штитат човековите права и ги почитуваат демократските принципи на отвореност, транспарентност и одговорност. На овие основи, и само на овие основи, може да се осигури легитимната употреба на тајни, интрузивни методи

8. ПРЕПОРАКИ

- Дозволивите употреби на истражни методи кои ги ограничуваат човековите права, вклучувајќи го и правото на приватност, треба јасно да бидат дефинирани во законската рамка под која работат разузнавачките служби.
- Правната рамка треба да одреди соодветна основа за употребата на тајни, интрузивни методи за собирање на информации, препознавајќи дека таквите методи треба да се користат само кога се пропорционални на целта кон која се иде и кога ниту едни други методи нема да бидат доволни.
- Правната рамка треба да создаде јасни процедури за овластување со кои се регулира употребата на тајни, интрузивни методи на собирање информации. Поголеми нивоа на интрузија треба да бараат повисоки нивоа на овластување.
- Правната рамка треба да бара судско овластување на домашната употреба на тајни, интрузивни методи за собирање на информации. Таа исто така треба да воспостави процедури за именување на судиите овластени да дадат такви одобрувања и да одреди кои критериуми тие треба да ги користат при евалуацијата на барањата од владата.
- Правната рамка треба да креира ефективни надзорни механизми за следење на употребата на тајни, интрузивни методи за собирање на информации преку парламентарни комисии, експертски надзорни тела или двете.

Фусноти

1. Совет на Европа, Комитет на министри, *Препорака Rec(2005)10 на Комитетот на министри до земјите членки за „специјални истражни техники“ поврзани со тежок криминал вклучувајќи и акти на тероризам* (20 април 2005), Rec(2005)10, Поглавје I (Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers to member states on “special investigation techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism* (20 April 2005), Rec(2005)10, Chapter I) (достапно на https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM).
2. За поширока дискусија по оваа точка видете Рони Касрилс, „Да се шпионира или не? Разузнавање и демократија во Јужна Африка“ во *Да се шпионира или не? Разузнавање и демократија во Јужна Африка, ед. Лорен Хатон* (Преторија: Институт за безбедносни студии, 2009) (Ronnie Kasrils, “To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa,” in *To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa*, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009)), стр. 9–22.
3. За поширока дискусија по оваа точка видете Марина Капарини, „Контрола и надзор над разузнавачките служби во демократски држави“,*во Демократска контрола над разузнавачките служби: Како да скротите диви слонови*, едс. Х. Борн и М. Капарини (Алдершот, ОК: Ешгејт, 2007), стр. 3-24 (Marina Caparini, “Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States,” in *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), pp. 3–24).
4. Јужна Африка, Министерска комисија за ревизија на разузнавање, *Разузнавање во уставна демократија: Финален извештај за министерот за разузнавачки служби, Почитуваниот Г. Рони Касрилс, пратеник* (10 септември 2008) (South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, *Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP* (10 September 2008)) (достапно на http://www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852; пристапено на 11 јули 2011).
5. Исто, стр. 158–159.
6. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Промоција и заштита на сите човекови права, граѓански, политички, економски, социјални и културни права, вклучувајќи го и правото на развој: Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/10/3 (4 февруари 2009), стр. 6–7 (United Nations Human Rights Council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, United Nations Document A/HRC/10/3 (4 February 2009), p. 6–7) (достапно на http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf; пристапено на 14 февруари 2012).
7. Совет на Европа, Европска комисија за демократија преку право (Комисија од Венеција), *Извештај за демократскиот надзор над безбедносните служби,* CDL-AD(2007)016 (2007) (Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the democratic oversight of the security services*, CDL-AD(2007)016 (2007)) (достапно на http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29016-e.asp; пристапено на 22 октомври 2011).
8. Јужна Африка, Министерска комисија за ревизија на разузнавање, *Разузнавање во уставна демократија: Финален извештај за министерот за разузнавачки служби, Почитуваниот Г. Рони Касрилс, пратеник* (10 септември 2008), стр. 157 (достапно на www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852).
9. Европски парламент, Привремен комитет за ECHELON системот за пресретнување, *Draft document on the existence of a global system for intercepting private and commercial communications (ECHELON interception system)* (European Parliament, Temporary Committee on the ECHELON Interception System, *Draft document on the existence of a global system for intercepting private and commercial communications (ECHELON interception system)* (2001)) (2001) (достапно на http://cryptome.org/echelon-ep.htm; пристапено на 16 јули 2011).
10. Совет на Европа, Комитет на министри, *Препорака Rec(2005)10 на Комитетот на министри до земјите членки за „специјални истражни техники“ поврзани со тежок криминал вклучувајќи и акти на тероризам* (20 април 2005), Rec(2005)10, Поглавје II (a) (Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers to member states on “special investigative techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism* (20 April 2005), Rec(2005)10, Chapter II (a)) (достапно на https://

wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM; пристапено на 2 февруари 2012).

11. Исто, Поглавје II (b) (4).
12. Исто, Поглавје II (b) (5).
13. Исто, Поглавје II (b) (6).
14. Германија, Закон за ограничување на приватноста на кореспонденција, пошта и телекомуникации (26 јуни 2001), *Федерален службен весник I,* стр. 1254, ревидирано 2298, последно изменето и дополнето со Член 1 на Законот од 31 јули 2009, *Федерален службен весник I,* стр. 2499, Дел 3 (2) (Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence, Posts and Telecommunications (June 26, 2001), *Federal Law Gazette I,* p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, *Federal Law Gazette I,* p. 2499, Section 3 (2)).
15. За поширока дискусија по оваа точка видете Грегори Роуз и Диана Несторовска, „Тероризам и национални закони за разузнавање и безбедност: Проценка на реформите во Австралија“ во *LAWASIA Журнал* (2005), стр. 127-155 (Gregory Rose and Diana Nestorovska, “Terrorism and National Security Intelligence Laws: Assessing Australian Reforms” in *LAWASIA Journal* (2005), pp. 127–155).
16. *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот*, CDL-AD(2007)016 (2007), стр. 44–45 (Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007), pp. 44–45) (достапно на http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29016-e.asp; пристапено на 22 октомври 2011).
17. Закон за службата за безбедност и разузнавање на Канада (31 август 2004), R.S.C., 1985, Поглавје C-23, Дел 21 (2) (Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., 1985, Chapter C-23, Section 21 (2)) (достапно на http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp).
18. Аргентина, Закон за национално разузнавање, Закон 25520 од 2001, Наслов VI, Член 18 (Argentina, National Intelligence Law, Law 25520 of 2001, Title VI, Article 18).
19. Интернет страна на Федералниот судски центар, „Суд за надворешен разузнавачки надзор“ (достапно на http://www.fjc.gov/history/home.nsf/page/courts_special_fisc.html).
20. Јужна Африка, Закон за регулирање на пресретнувањето на информации и обезбедувањето на информации поврзани со комуникациите, Закон бр. 70 од 2002, *Службен весник*, Том 451, Бр. 24286 (22 јануари 2003), Дел 24 (South Africa, Regulation of Interception of Communications and Provision of Communication-Related Information Act, Act No. 70 of 2002, *Government Gazette*, Vol. 451, No. 24286 (22 January 2003), Section 24) (достапно на www.info.gov.za/gazette/acts/2002/a70-02.pdf; пристапено на 2 февруари 2012).
21. Аргентина, Закон за национално разузнавање, Закон 25520 од 2001, Наслов VI, Член 34II.
22. Германија, Закон за ограничување на приватноста на кореспонденција, пошта и телекомуникации (26 јуни 2001), *Федерален службен весник I*, стр. 1254, ревидирано 2298, последно изменето и дополнето со Член 1 на Законот од 31 јули 2009, *Федерален службен весник I,* стр. 2499, Дел 14 (Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence, Posts and Telecommunications (June 26, 2001), *Federal Law Gazette I*, p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, *Federal Law Gazette I*, p. 2499, Section 14).
23. Исто, Дел 5.
24. Л. Брит Снајдер, *Размена на тајни со законодавците: Конгресот како корисник на разузнавачки информации* (Вашингтон: Централна агенција за разузнавање, февруари 1997) (L. Britt Snyder, *Sharing Secrets with Lawmakers: Congress as a User of Intelligence* (Washington: Central Intelligence Agency, February 1997)) стр. 49 (достапно на https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/sharing-secrets-with-lawmakers-congress-as-a-user-of-intelligence/toc.htm; пристапено на 14 февруари 2012).
25. Имтиаз Фазел, „Кој ќе ги чува чуварите? Цивилен надзор и Генералниот инспектор за разузнавање“,во *Да се шпионира или не? Разузнавање и демократија во Јужна Африка*, ед. Лорен Хатон (Преторија: Институт за безбедносни студии, 2009) (Imtiaz Fazel, “Who shall guard the guards? Civilian oversight and the Inspector General of Intelligence,” in *To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa*, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009)), стр. 35–36.
26. Белгија, Закон со кој се управува ревизијата на полициските и разузнавачките служби и координацијата на единицата за проценка на закани (18 јули 1991) (Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991)); Видете исто интернет страната на белгискиот Постојан комитет за ревизија на разузнавачките служби (достапно на www.

comiteri.be).

27. Белгија, Loi relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité (4 février 2010).
28. Белгија, Закон со кој се управува ревизијата на полициските и разузнавачките служби и координацијата на единицата за проценка на закани (18 јули 1991), член 34.
29. Исто, Дел 15.
30. Германија, Закон за ограничување на приватноста на кореспонденција, пошта и телекомуникации (Закон Г10) (26 јуни 2001), *Федерален службен весник I*, стр. 1254, ревидирано 2298, последно изменето и дополнето со Член 1 на Законот од 31 јули 2009, *Федерален службен весник I*, стр. 2499, Дел 15 (Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence, Posts and Telecommunications (G10 Act), (June 26, 2001), *Federal Law Gazette I*, p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, *Federal Law Gazette I*, p. 2499, Section 15).

АЛАТКА 6

Надзор Над Употребата На Лични Податоци

Иан Леих

ШЕСТ

6

Надзор Над Употребата На Лични Податоци

Иан Леих

1. ВОВЕД

Во оваа алатка се разгледува како надзорните тела можат да се осигурат дека разузнавачките служби користат лични податоци во согласност со законите кои ги управуваат службите. Истиот има за цел да ја објасни улогата која ја имаат надзорните органи во испитувањето како разузнавачките служби ги чуваат, им пристапуваат и ги пренесуваат личните податоци. Не се однесува на собирањето на лични податоци од страна на разузнавачките служби (покриено во Алатка 5 — Хатон) или размената на лични податоци со домашни и странски партнери (покриено во Алатка 7 — Роач).

Темите кои овој инструмент ги разгледува вклучуваат: ризици кои настануваат од употребата на лични податоци од разузнавачките служби, соодветните правни рамки за регулирање на таквата употреба и средствата за надзор над таквата употреба. Завршува со кратко резиме на клучните принципи за усвојување на законодавство за употребата на лични податоци од страна на разузнавачките служби.

Согласно со широката меѓународна правна пракса, во оваа алатка терминот *лични податоци* ќе се однесува на „сите информации поврзани со идентификувано лице или лице кое може да се идентификува („податочен субјект“)“.[1]

2. РИЗИЦИ ОД УПОТРЕБАТА НА ЛИЧНИ ПОДАТОЦИ ОД СТРАНА НА РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

Разузнавачките и безбедносните служби имаат легитимни причини поврзани со нивните правни мандати за собирање, чување, обработка и откривање на лични податоци. Лицата на кои се однесуваат податоците можат да бидат легитимни цели на интерес поради сомневање за вклученост во шпионажа и тероризам, на пример. Потребата за собирање на такви информации се разликува од држава до држава и од служба до служба, според конкретните правни одговорности на службата.

Постои, меѓутоа, постојана опасност од прешироко собирање на лични податоци. Процесот за одредување, на пример, дали осомничено лице е вклучено во терористички активности ја зема предвид можноста дека собраните информации ќе доведат до негативен заклучок. Очигледно, во таква ситуација, првичното собирање на информации не може да се нарече несоодветно; меѓутоа, штом службата ќе одреди дека лицето не е вклучено, таа не треба да продолжи да собира информации (или, да ги задржува и употребува информациите кои ги има собрано). Ако се прави тоа се јавува ризик службата да биде во искушение да собира информации во се поголем круг — на пример, собирање на информации за лица поврзани со осомниченият или организациите на граѓанското општество на кое им припаѓаат. Ова може да има негативен ефект, и да ги доведе лицата во состојба на страв од учество во такви законски граѓански организации како синдикати, сепаратистички политички партии, и групи за заштита на животната средина или против нуклеарната енергија. Исто така постои поопшта опасност дека личните податоци кои се чуваат во документите на разузнавачка служба можат да се злоупотребат — од службеници во држави во транзиција, на пример, за уцена на политичките противници или за замолчување на новинари.

Понекогаш се тврди дека само чувањето, класификувањето, анализата и задржувањето на информации од разузнавачките служби е бенигно. Иако собирањето на лични податоци предизвикува поочигледни закани (види Алатка 5 — Хатон), нивното чување е потенцијално штетно бидејќи личните податоци се тесно поврзани со личната автономија. Контролата што лицата ја имаат врз сопствените животи — а особено изборот кој го прават во поглед на личните детали (на кого, во која мерка и за која цели ќе одберат да ги откријат) — се нарушува кога на владините служби им е дозволено да собираат лични податоци од повеќе извори.

Во собирањето на лични информации за индивидуалните лица, разузнавачките служби добиваат одредена контрола врз субјектите на тие информации. Во најлоши случаи, личните податоци кои ги имаат службите можат да се користат несоодветно за вршење на притисок врз политичари и новинари. Дури и самото знаење дека службите имаат лични податоци може да биде психолошки проблем за тие лица, дури и ако никогаш не се случи некое штетно откривање. Слично, учеството во граѓанското општество може да биде ограничено од знаењето (или постојниот сомнеж) дека информациите околу одредени форми на политички, индустриски и општествени активности се чуваат во безбедносните документи.

Имајќи ја на ум често кажаната потреба за чување на безбедносни информации долги временски периоди, можноста за штета може да влијае врз лицата долг низ години

или децении. Информации поврзани со активностите на лицето во младоста, можат во некои случаи да бидат задржани до староста на тоа лице, дури и ако неговиот или нејзиниот подоцнежен живот не дава никакви причини тој или таа да се третира како безбедносен ризик.

Понатаму, личните податоци кои ги чуваат безбедносните служби можат да бидат делумни, неточни или застарени. Во екстремни случаи, дури можеле да бидат и добиени од извори со желба да му наштетат на тоа лице поради лично непријателство или љубомора. Слично на тоа, извори мотивирани од парична награда може да бидат поттикнати да претеруваат или украсуваат факти кога даваат информации за луѓе.

Други ризици поврзани со чувањето на лични податоци го вклучуваат неверојатниот капацитет на некои безбедносни служби да ги поврзат, низ привилегиран пристап, информациите за едно лице содржани во инаку одвоени бази на податоци како што се оние за спроведување закони, здравствените и даночните.

Ризиците, се разбира не завршуваат со чување, класификување и анализа на личните податоци. Исто така постојат ризици поврзани со нивната употреба. Некои употреби се легитимни (како безбедносната проверка), додека другите немаат толку кредибилитет (како расно или верско профилирање или вршењето на тајно влијание врз лицето). Откривање на податоци во медиумите без да се наведе нивниот извор може, на пример, да предизвика на лицето на кое се однесуваат информациите штета и губење на разни можности. Неговиот или нејзиниот професионален статус може да биде под влијание, како низ одбивањето така и низ губењето на безбедносниот сертификат и, погенерално, неговата или нејзината репутација може да биде оштетена. Слично на тоа, откривањето на неподржани или неточни податоци на странски влади може да резултира во одбивањето на можности за патување или полошо (види Роач – Алатка 7).

Разузнавачките служби имаат силен интерес да се осигурат дека информациите кои ги имаат за легитимни цели се фер, точни и ажурирани. Ефективноста и репутацијата на службата може да биде под негативно влијание ако открие, даде совети за или работи според неточни, некомплетни или застарени информации. Без разлика, постојат одредени ризици инхерентни на разузнавачката работа кои одат во прилог на барањето за надворешна контрола и надзор над процедурите за ракување со информации. Особено притисокот кој го чувствуваат службите да предвидат идни безбедносни ризици може да поттикне прекумерно собирање на информации за се поголем број на лица. Технолошките промени, како подобрувањата во откривањето на податоци, можат слично на тоа да поттикнат собирање и чување на големи количества на лични информации — како податоци од електронска пошта, интернет пребарувања, авионски резервации и финансиски трансакции.

3. ПРАВНА РАМКА ЗА УПОТРЕБАТА НА ЛИЧНИ ПОДАТОЦИ ОД РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

Правото на приватност се штити со законите за човекови права воспоставени со главните меѓународни договори.[2] Поради релевантност и практичност, меѓутоа, оваа алатка ќе се концентрира на стандардите за човекови права кои се применуваат во

Европа, особено тие одредени во Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП), кои се најповеќе развиени. Иако оваа алатка се фокусира на правото на приватност, собирањето и употребата на лични податоци од разузнавачките служби исто така може да има индиректно влијание врз човековите права како правото на слобода на изразување и слобода на здружување.

Член 8 од ЕКЧП, која се применува во четириесет и седумте земји членки на Советот на Европа, пропишува:

> *1. Секој има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, неговиот дом и кореспонденција.*
>
> [Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) ја толкува оваа одлука така што таа вклучува и телефонски разговори и други средства за електронска комуникација].
>
> *2. Нема да постои мешање од јавен орган во користењето на ова право, освен кога тоа е во согласност со законот и е неопходно во едно демократско општество во интересот на националната безбедност, јавната сигурност или економската благосостојба на државата, за спречување на нереди или криминал, за заштита на здравјето или моралот или за заштита на правата и слободите на другите.*

Повелбата на основни права на Европската Унија исто така е важна поради тоа што содржи експлицитни одредби за заштита на личните податоци кои се обврзувачки за земјите членки на ЕУ. Член 8 пропишува:

> *1. Секој има право на заштита на личните податоци кои се однесуваат на него или неа.*
>
> *2. Таквите податоци мора да се обработат фер за конкретни цели и врз основа на согласноста на лицето во прашање или некоја друга легитимна основа пропишана со закон. Секој има право на пристап до податоците кои се собрани за него или неа, и право да бидат исправени тие податоци.*
>
> *3. Почитувањето на овие правила ќе подлежи на контрола од независен орган.*

Понатаму, согласно член 52.1 од Повелбата:

> *Секое ограничување на користењето на правата и слободите одредени со оваа Повелба мора да биде пропишано со закон и да ја почитува суштината на тие права и слободи. Подложно на принципот на пропорционалност, ограничувања можат да се направат само ако се неопходни и вистински исполнуваат цели од општ интерес препознаени од Унијата или потребите за заштита на правата и слободите на другите.*

Меѓутоа, бидејќи овие одредби од Повелбата допрва треба да резултираат со судска пракса, оваа алатка ќе се фокусира примарно на ЕКЧП.

ЕСЧП утврди дека владини безбедносни документи кои содржат лични податоци јасно потпаѓаат под заштитениот опсег на приватниот живот пропишан со член 8 на ЕКЧП. Судот исто така утврди дека во неколку случаи собирањето, чувањето и објавувањето на лични податоци од разузнавачка служба претставува „мешање“ во правото на почитување на приватен живот — кое е дозволиво само според строгите критериуми пропишани во член 8.2. Наодите на судот не се однесуваат само на откривањето на информации на други владини служби туку и на нивната употреба за

интерна безбедносна проверка и давање на безбедносен сертификат.[3] Одлучувајќи по предметот на Ротару против Романија од 2000 година (*Rotaru v. Romania* (2000)), кој се однесуваше на безбедносните документи кои ги чуваат разузнавачките служби на Романија, судот утврди дека:

> *и чувањето од страна на државен орган на информации поврзани со приватниот живот на едно лице и нивната употреба и одбивањето да се дозволи можноста да бидат побиени доведуваат до мешање во правото на почитување на приватен живот, обезбедено во член 8.1 од Конвенцијата.*[4]

3.1 ДОЗВОЛИВИ ОГРАНИЧУВАЊА НА ПРАВОТО НА ПРИВАТНОСТ

За чувањето и употребата на лични податоци на една разузнавачка служба да биде компатибилно со ЕКЧП, мора да ги задоволи критериумите одредени во член 8.2. Тоа значи дека употребата мора да биде „во согласност со законот“, „неопходна во демократско општество“ и „во интересот на националната безбедност“.

Тестот за „во согласност со законот“ наметнува строг критериум. Ако тој критериум не може да се исполни, ќе има прекршок на член 8 без разлика на поширокиот интерес во прашање. Поради тоа, барањето за законитост ги поттикнува парламентарците да воспостават солидна законска основа за употребата на лични податоци од разузнавачките извори.

ЕСЧП го толкува „во согласност со законот“ да значи сите рестрикции на правото на приватност треба да имаат „некаква основа во домашното право“ и дека го исполнува тестот на „квалитет на правото“, кој судот го дефинира како „пристапно за лицето во прашање кое, понатаму мора да биде во можност да ги предвиди неговите последици врз себе и [да биде] компатибилно со владеењето на правото“.[5]

Применувајќи ги овие тестови, ЕСЧП откри прекршоци на член 8 каде што не постојат закони за управување со разузнавачките служби или каде такви закони постојат но не вклучуваат одредби со кои се регулира собирањето и чувањето на лични податоци.[6] Понатаму, под тестот на „квалитет на правото“, таквиот закон „мора да биде доволно јасен во својот текст за да им даде на граѓаните соодветна индикација за околностите под кои [законот може да се користи]“.[7] Дополнително, бидејќи „имплементацијата во пракса на мерките за таен надзор на комуникации не е отворена за надзор од лицата во прашање или широката јавност“ законите со кои се управува собирањето на лични податоци не смеат да дозволат „правната дискреција дадена на извршната власт или на судија да биде изразена со неограничена моќ“ и, следствено, мора „да го индицира опсегот на секое такво дадено дискреционо право... и чинот на неговото користење со доволна јасност да му даде на лицето соодветна заштита против арбитрарно мешање“.[8]

Во разгледувањето на таквите закони, судот проверува дали тие, меѓу другото, доволно јасно специфицираат кои се процедурите кои треба да се следат за испитување, користење и чување на добиените податоци; мерките на претпазливост кои треба да се преземат при комуникација на податоците на други страни; и околностите под кои снимките добиени со следење можат или мораат да се уништат.[9]

Еден неодамнешен предмет во кој е инволвирана владата на Русија ги илустрира

овие принципи.[10] Судот одлучи дека регистрацијата на активист за човекови права во база на податоци за таен надзор е прекршок на член 8 од ЕКЧП. Бидејќи базата на податоци била креирана врз основа на необјавена министерска наредба која не била пристапна за јавноста, претставниците на јавноста не можеле да знаат зошто одредени лица биле регистрирани во базата на податоци, каков тип на информации се чуваат, како се чуваат, колку долго ќе бидат чувани, како ќе бидат користени и кој ќе има контрола над нив.

Меѓутоа, тестот за „квалитет на законот“ ги зема предвид легитимните безбедносни закани. Во контекстот на безбедносната проверка, на пример, делот за „предвидливост“ на тестот не бара од пријавените да бидат способни во целост да го предвидат процесот (инаку ќе биде премногу лесно да се заобиколи). Наместо тоа, законот кој што тоа го пропишува треба да даде само општ опис на праксата.[11]

Поле 1: Тестот за “квалитет на законот“ во пракса

Во *Ротару против Романија*[12] Европскиот суд за човекови права го испита романскиот закон за регулирањето на безбедносните досиеја кои ги чува владата. Судот пресуди дека законот е недоволно јасен во опишувањето на околностите под кои може да се користи — конкретно, употребата за кои можат да се искористат личните информации ставени во досиејата — а законот немал воспоставено ни механизми за следење на употребата на информациите.

Судот исто така одлучи дека законот има пропусти бидејќи не го „индицира“ со разумна јасност опсегот на правото на одлучување кое се дава на романската владата. Со други зборови, законот не успеал во ограничувањето на користењето на моќта на владата да собира, снима и архивира лични информации во тајни документи. Особено, законот не го дефинирал типот на информации кои можат да се снимаат, категориите на луѓе против кои можат да се преземат надзорни мерки и процедурите кои треба да се следат. Не содржел ниту ограничувања на време во кое можат да се извршуваат.[13]

Во поглед на безбедносните архиви кои ги чувале разузнавачките служби пред револуцијата, законот дозволил консултирање на тие архиви, но не вклучувал „експлицитни, детални одредби за лицата кои имаат овластување да ги консултираат документите, природата на документите, процедурата која треба да се следи или употребата за која можат да се искористат информациите добиени на тој начин“.[14]

Откако ќе се поминат прописите за јасноста, достапноста и предвидливоста на тестот за „квалитет на законот“, ЕКЧП бара испитување на целта и неопходноста на мешањето во приватниот живот. Ова вклучува евалуација на пропорционалноста — т.е. дали мешањето е ексцесивно, дури и ако се земат предвид легитимните цели за заштита на националната сигурност. На пример, во неодамнешен предмет, ЕСЧП утврди дека шведската влада го прекршила член 8 од ЕКЧП кога задржала лични податоци во безбедносен документ за период подолг од триесет години. Во поглед на природата и староста на информациите судот не ја прифатил одбраната дека одлуката за продолжување на чување на информациите била поддржана со релевантни и доволни причини за национална безбедност.[15]

При разгледувањето дали мешањето во приватен живот е „неопходно во демократско општество“, судот ги зема предвид заштитните мерки кои биле креирани за надзор над чувањето и употребата на лични податоци – особено оние кои вклучуваат независни тела.[16] Каде што не постојат заштитни мерки за да му дозволат на едно

лице да го заштити неговото или нејзиното право на приватен живот, судот ќе утврди прекршување на член 8. Во Турек против Словачка во 2006 година (*Turek v. Slovakia* (2006)), на пример — предмет во кој тужителот се жалел бидејќи бил регистриран како соработник на поранешната чехословачка Комунистичка агенција за безбедност, издавањето на безбедносен сертификат за таа цел и отфрлањето на неговите активности за оспорување на регистрацијата — судот утврдил дека недостатокот на процедура со која апликантот можел да побара заштита на неговото право за приватен живот значи прекршување на член 8.[17]

Дури и кога постои таква процедура во законот, преголеми одолговлекувања во одговарањето на барањата од претставници на јавноста за пристап до нивните информации може да се смета за прекршок (бидејќи заштитните мерки не се ефективни). На пример, во Хараламбие против Романија во 2009 година (*Haralambie v. Romania* (2009)), судот утврдил дека одолговлекувањето од шест години на романската влада да му дозволи пристап на апликантот до неговото безбедносно досие, креирано под поранешниот комунистички режим, претставува кршење на правата под член 8 од ЕКЧП.[18]

Заради тоа постои потреба да се стават јасни правни граници за собирањето и употребата на лични податоци од разузнавачките служби и за надзорните органи да се осигурат дека службите работат согласно законите со кои се регулира управувањето со такви податоци. Специјалниот известувач на ОН за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот ја повтори оваа потреба во неговиот извештај од 2010 година за Советот за човекови права на ОН:

> *Јавно достапно право ги одредува типовите на лични податоци кои можат да ги чуваат разузнавачките служби, и кои критериуми се однесуваат на употребата, чувањето, бришењето и откривањето на овие податоци. Разузнавачките служби имаат дозвола да чуваат лични податоци кои се исклучиво неопходни за целите на исполнување на нивниот мандат.*[19]

3.2 ПРИНЦИПИ ЗА ЗАШТИТА НА ПОДАТОЦИ

Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на лица во однос на автоматската обработка на лични податоци[20] („Конвенцијата за заштита на податоци“) ги пропишува минималните принципи за земјите членки во полето на заштитата на податоци (види Табела 1). Според Конвенцијата за заштита на податоци, секоја земја потписничка се обврзува да „ги преземе потребните мерки во своето домашно законодавство за да имаат ефект основните принципи за заштита на податоците“[21] и да „воспостави соодветни санкции и лекови за прекршоци на одредбите од домашното право со кое се дава ефект на основните принципи на заштита на податоците“.[22] Дополнително, аспекти од овие принципи — особено оние кои се однесуваат на фер обработката, согласноста, законското овластување, пристапот на субјектот и исправката — можат да се најдат во член 8.2 од Повелбата на основните права на Европската Унија.

ТАБЕЛА 1: ПРИНЦИПИТЕ ЗА ЗАШТИТА НА ПОДАТОЦИ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА	
Принцип за заштита на податоците	Барања
Квалитет на податоци (член 5)	Личните податоци кои поминуваат низ автоматска обработка ќе бидат: а). добиени и обработени фер и законски; б). чувани за конкретни и легитимни цели и нема да се користат на начин некомпатибилен со тие цели; в). адекватни, релевантни и нема да бидат ексцесивни во поглед на целта за која се чуваат; г). точни и, кога е потребно, ќе се ажурираат; д). чувани во форма која овозможува идентификација на субјектите на податоци не подолго од тоа што е потребно за целта за која тие податоци се чуваат
Безбедност на податоци (член 7)	Соодветни безбедносни мерки ќе се преземат за заштита на личните податоци чувани во компјутерските дата бази на податоци против случајно или неовластено уништување или случајно губење, како и против неовластен пристап, менување или дисеминација
Право да се утврди постоењето на лични податоци (член 8)	На секое лице ќе му се овозможи: да го одреди постоењето на досие со лични податоци, неговите главни цели, како и идентитетот и вообичаената резиденција или главната работна локација на контролорот на досието.
Право на пристап (член 8)	На секое лице ќе му се овозможи: ▪ да добие, во разумен временски рок и без преголеми одолговлекувања или трошоци потврда дали личните податоци кои се поврзани со него се чуваат во компјутерските дата бази на податоци, како и пренесувањето на тие податоци на него во разбирлива форма. ▪ да добива, зависно од случајот, исправка или бришење на таквите податоци ако тие биле обработени спротивно одредбите на домашното законодавство со кое се дава ефект на основните принципи пропишани во членовите 5 и 6 на оваа конвенција.
Право на правен лек (член 8)	На секое лице ќе му се овозможи: да има право на правен лек ако барањата за потврда или, зависно од случајот, комуникација, исправање или бришење како што се дадени во ставовите б и в на овој член не се исполнети.

Конвенцијата за заштита на податоци (во член 11) пропишува дека принципите содржани тука треба да претставуваат минимални стандарди, на кои можат да им се додадат поширок мерки на заштита.

Начинот на кој Конвенцијата за заштита на податоците ги третира ограничувањата на принципите за заштита на податоците е сличен на начинот на кој ЕКЧП ги третира ограничувањата на правото на приватност (дискутирано погоре). Рестрикциите мора да „бидат регулирани со закон [на државата потписничка]" и мора да претставуваат „неопходна мерка во едно демократско општество"[23] за заштита на легитимен интерес, како национална безбедност или правата на субјектот за кој се собираат податоците.[24]

3.3 РЕЛЕВАНТНОСТ НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАВСТВО

Бидејќи потенцијално може сериозно да се загрозат човековите права при собирањето, ракувањето и откривањето на личните податоци од разузнавачките

служби, соодветно е препораките за управувањето и употребата на таквите податоци да бидат демократски усвоени во јавно достапно законодавство. Оваа пракса има неколку предности: поттикнува рефлексивна политичка дебата за соодветниот обем на активностите на разузнавачките служби, го отстранува донесувањето на одлуки од дискрецијата на извршната власт и им дава на службите јасен мандат во поглед на активностите кои можат да ги нарушат човековите права.

Законодавството со кое се управува употребата на лични податоци од страна на разузнавачките служби може да се однесува на една или повеќе од следните теми:

- дозволиви и недозволиви причини за обработка на лични податоци
- ограничувања на откривањето на лични податоци
- јавно објавување на типовите на податоци кои се чуваат
- пристап до личните податоци од страна на субјектот на податоци
- известување дека лични податоци биле собрани
- разгледување, ревизија и бришење на лични податоци.

3.3.1 Дозволиви и недозволиви причини за обработка на лични податоци

Законодавството од овој тип може да одреди типови на податоци кои можат да се соберат и чуваат, како и кога може да се отвори досие кое содржи лични податоци (види Поле 2). Експлицитно препознавајќи го принципот на пропорционалност, германското право ја поврзува потребата за собирање на податоци со сериозноста на соодветната закана. Конкретно, бара од германската домашна разузнавачка служба (Федералната канцеларија за заштита на уставот) да разгледа дали посакуваните информации можат да се добијат од отворени извори или со користење на средства кои по малку го прекршуваат правото на приватност.[25] Таквото законодавство може да ја намали веројатноста разузнавачките служби да ги прекршат човековите права со забранување на одредени форми на однесување, како што е целење на индивидуални лица врз основа на расни или верски карактеристики и политички гледишта.

3.3.2 Ограничувања на откривањето на лични податоци

Правните ограничувања на откривањето на лични податоци генерално се пожелни, особено за спречување на истекувањето на информации за партиски политички причини. Рестрикциите од овој тип се особено важни во државите во транзиција, каде деликатната задача за градење на довербата во неутралноста на безбедносните служби може сериозно да биде нарушена со партиско однесување. Голем број на држави наметнуваат кривична одговорност за вработените во разузнавачките служби кои откриваат информации во своите службени документи, вклучувајќи и лични податоци, без законски авторитет или за неовластени цели (види Поле 3).

Поле 2: Ограничување на обработката на податоци во одредени јурисдикции

Во ова поле се содржани одредби од холандското и аргентинското законодавство со кои се ограничува обработката на лични податоци од разузнавачки служби, врз основа на критериуми за неприфатливост.

Холандија[26]

"Генералната служба за разузнавање и безбедност смее да обработува лични податоци само во поглед на лица:

а. кои даваат причина за сериозно сомневање дека се опасност за демократскиот правен систем, или по безбедноста и виталните интереси на државата;
б. кои имаат дадено дозвола за истрага за безбедносен сертификат;
в. за кои тоа е неопходно во контекстот на истраги поврзани со други земји;
г. за кои се добиени информации од друга разузнавачка или безбедносна служба;
д. чии податоци се неопходни за поддршка на соодветното исполнување на должностите на службата;
ѓ. кои се тековно вработени или биле вработени од страна на службата;
е. во поглед на кои ова е неопходно во контекстот на изготвување на анализа на ризик и закани наведена во член 6, втор став, под е"."

Аргентина[27]

„Ниту една разузнавачка агенција нема… да чува податоци за лица поради нивната раса, вера, приватни активности и политичка идеологија или поради нивното членство во партиски, социјални, синдикатски, општествени, кооперативни, културни, трудови организации или организации за помош, или поради легални активности кои се вршат во било кое поле".

Поле 3: Забрана за несоодветно откривање на лични податоци во Романија

Оваа одредба од романското право покажува како личните податоци можат да бидат заштитени од несоодветно откривање од страна на вработените во разузнавачките служби:

„Информациите поврзани со приватниот живот, честа или репутацијата на лицата, случајно дознаени во процесот на добивање на податоците потребни за националната безбедност, не смеат да бидат објавени. Откривањето или употребата, надвор од правната рамка, од страна на вработени во разузнавачките служби, на информации за податоците од став 1, ќе се смета за прекршок и треба да се казни со казна затвор во траење од 2 до 7 години."[28]

3.3.3 Јавно објавување на типовите на податоци кои се чуваат

Законодавството за заштита на податоци во некои држави бара од државните органи како разузнавачките служби да објавуваат детали за типовите на лични податоци кои ги чуваат, целите за кои се собрани податоците, целите за кои можат да бидат откриени, опис на базата на податоци каде што се чуваат и условите и контролите применливи за овие бази на податоци. Објавувањето на овие информации помага во зајакнувањето на транспарентноста и одговорноста. Лицата кои сакаат да ги користат своите права на пристап до субјектот и исправки можат од овие информации да дознаат кои државни служби ги имаат нивните лични податоци, како и опсегот и причините за таквото чување.

Во принцип, наметнување на должноста на разузнавачките служби да ги откријат личните податоци кои ги чуваат е пожелно бидејќи помага во зајакнувањето на легитимноста на службите и се отстрануваат неточните шпекулации за нивната работа. Ова откривање е корисно дури и кога има добри причини врз основа на националната безбедност да се спречи едно лице да открие дали личните податоци за него или неа се чуваат во некоја разузнавачка служба — на пример, каде што би бил оправдан одговорот „ниту потврда, ниту одбивање“ на барање за пристап на еден субјект.

Поле 4: Должност за откривање на информации во поглед на бази на податоци согласно канадското законодавство

Оваа одредба од канадското законодавство илустрира генерална должност за објавување на информации за бази на податоци со лични информации:

„Шефот на владина институција ќе направи да се вклучат во базите на податоци на лични информации сите лични информации под контрола на владините институции кои (а) биле користени, се користат или се достапни за користење за административна цел; или (б) се организирани или наменети за наоѓање со името на лицето или бројот за идентификација, симбол или друга карактеристика доделена на индивидуата“.[29]

3.3.4 Пристап до личните податоци од страна на субјектот на податоци

Многу држави имаат усвоено закони за заштита на податоци или приватност кои го препознаваат правото на субјектите да пристапуваат до своите лични податоци кои ги чуваат владините служби (види Поле 5). Некои закони за заштита на податоци дополнително го препознаваат правото на субјектот за поправање на информациите, за додавање на изјава на информациите со кои се оспорува нивната точност или за уништување на информациите. Поради причини поврзани со националната безбедност, таквите закони секогаш вклучуваат посебни одредби за податоците што ги чуваат разузнавачките служби. Овие одредби имаат различни форми.

Во некои држави, службите добиваат *изземање* од законите за заштита на податоци, кои едноставно не се применуваат на податоците кои тие ги чуваат. Во такви случаи, не постои право на пристап на субјектот. Овој пристап ја има предноста на едноставност, но може да делува како да е претеран бидејќи изземањата ја ослободуваат службата од секоја обврска да објасни како националните безбедносни грижи го оправдуваат задржувањето на одредени податоци. Овој пристап исто така може да го спречи работењето на вообичаениот надворешен надзор – со што се ограничува надлежноста на, на пример, комесарот за приватност.

Варијанта на овој пристап е да се исклучат разузнавачките служби само од законите за слобода на пристап до информациите. Во такви случаи, законите за заштита на податоците (вклучувајќи го и правото на пристап на субјектот) продолжуваат да се применуваат, барем во принцип, иако се во пракса подложни на ревизија на основа од еден до друг предмет.

Поле 5: Право на пристап до лични податоци чувани од разузнавачки служби според холандскиот закон

Овие одредби од холандскиот закон прикажуваат квалификувано право на субјектот да пристапи до лични податоци кои ги чуваат разузнавачките служби:[30]

„Член 47

1. Релевантниот Министер ќе информира секого на негово барање, што е можно побрзо, но најдоцна во рок од три месеци дали, и ако да, кои лични податоци поврзани со тоа лице се обработуваат од или во име на некоја служба".

"Член 48

1. Лицето кое согласно член 47 ги прегледало обработените информации поврзани со него од страна или во име на некоја служба може да достави пишана изјава во поглед на ова. Оваа изјава ќе се додаде на релевантните информации".

"Член 53

1. Барање кое се однесува на Членот 47 ќе биде отфрлено во случај да:
   а. информации биле обработувани во рамките на каква било истрага во поглед на лицето кое го доставува барањето, освен ако:
      i. 1º. релевантните информации биле обработени пред повеќе од 5 години,
      ii. 2º. од тогаш во поглед на лицето кое го доставува барањето не се обработувале нови информации во врска со истрагата за која биле обработувани релевантните информации, и
      iii. 3º. се информации кои не се релевантни за ниедна тековна истрага;
   б. нема информации кои се обработени во поглед на лицето кое го доставува барањето".

Други држави наместо тоа вклучуваат во нивното законодавство за заштита на податоците *исклучоци* врз основа на националната безбедност. Овие се потесни и поспецифични од изземањата, бидејќи тие го стават товарот на разузнавачката или безбедносна служба да оправда од еден до друг предмет зошто не треба да се применуваат правата на лицето согласно законите за заштита на личните податоци.

Ваквото законодавство може на индивидуалните лица да им даде право на пристап на субјект на прв поглед (prima facie), кое се користи едноставно со поднесување на барање до извршен надзорен орган, но исто така е подложно на рестрикции дизајнирани за заштита на тековни истраги и на изворите и методите.[31] (Сите овие рестрикции треба да бидат во согласност со законодавството на сила, пропорционални на заканата и подложни на независна ревизија.[32]) Сосема настрана од човековите права, таквиот пристап може да служи како заштитна мерка против лошо управување и корупција.

Вообичаено, исклучоци од овој тип и овозможуваат на една служба да даде одговор со кој „ниту се потврдува, ниту се одбива" барањето за да се одвратат шпекулативни или потенцијално опасни барања наменети за одредување на опсегот на информации во посед на службата.

Во праксата, примената на исклучоци може да резултира со одбивање на повеќето барања. Заради тоа, резултатот на пристапот со исклучоци можеби нема да се види како многу различен од пристапот со изземање. Меѓутоа, постои важна разлика: пристапот со исклучоци бара службата да го оправда неоткривањето против правна

претпоставка која бара откривање, додека пристапот со изземање не го бара тоа. Дополнително, барањето за исклучок може да се обнови од независен орган на начин на кој што не може барањето за изземање. Емпириското истражување на работењето на Законот за пристап на информации на Канада од 1982 година и Законот за приватност на Канада од 1982 година ги потврдува бенефициите од подложување на процесите за ракување со информации на разузнавачките служби на надворешен надзор од независен орган — особено во поглед на стимулирање на внатрешната свест за прашањата за информации и приватност.[33]

Друга варијанта е само некои бази на податоци да бидат означени како „изземени“, со тоа што ќе подлежат на други надзорни механизми, но во пракса се ослободуваат разузнавачките служби од должноста детално да одговараат на индивидуални барања. Канада го користи овој модел како додаток на пристапот со исклучоци.

Алтернативно, правото на сила може да му даде овластување на министер, подложно на ревизија, да издаде еден широк сертификат за изземање (како под Законот за заштита на податоци на Обединетото Кралство[34]). Ова подразбира високо ниво на осигурување на разузнавачките служби дека нивните документи нема да бидат откриени на начин кој, на пример, е во спротивност со договори дадени на сојузници и информатори. Од друга страна, ваквите сертификати се вообичаено премногу широки, го отстрануваат надворешниот надзор и бенефициите кои што ги носи, вклучувајќи ја и јавната доверба во пристојноста на службата. Оправданите грижи околу безбедноста на информациите подобро се решаваат со специфични исклучоци отколку со широките изземања. Понатаму покрај пристапот на субјектите и поправањето, принципите за заштита на податоците поврзани со квалитетот на податоците и безбедноста на податоците исто така се очигледно релевантни за разузнавачките служби и поради тоа даваат понатамошна причина да не се исклучуваат од јурисдикцијата на законите за заштита на податоците.

Поле 6: Пристап до лични податоци чувани од разузнавачки служби: добри пракси идентификувани од специјалниот известувач на ОН

„Индивидуалните лица имаат можност да бараат пристап до нивните лични податоци кои ги чуваат разузнавачките служби. Лицата можат да го користат ова право со доставување на барање до релевантниот орган или низ независна институција за заштита на податоци или надзор. Лицата имаат право да ги исправат неточните работи во нивните лични податоци. Сите исклучоци на овие генерални правила се пропишани со закон и строго ограничени, пропорционални и неопходни за исполнување на мандатот на разузнавачките служби. Обврска на разузнавачката служба е да ја оправда, пред независна надзорна институција, секоја одлука да не даде лични информации“.[35]

3.3.5 Известување дека биле собрани лични податоци

Некои држави (како Холандија[36] и Германија[37]) бараат оние кои се субјекти на собирање на лични податоци (особено со следење и надгледување) да бидат известени по настанот и со одредени ограничувања да бидат информирани дека биле собрани информации за нив (види Поле 7). Во теорија, оваа пракса ја дава можноста за ретроспективно оспорување и става кочница на одлуката на разузнавачките служби да отворат досие за субјектот. Меѓутоа, рестрикции поставени на правото на

известување за да се заштитат тековни истраги и идентитетите на изворите можат правото да го направат илузорно во голем број на случаи. Поради тоа, праксата тековно се ревидира во Холандија.[38]

Алтернативно, каде нема право за известување или исправање, ризикот на употребата на лични податоци од разузнавачките служби дефинитивно ќе се зголеми и потребата за контрола е соодветно поголема.

Поле 7: Должност за известување на субјектите на податоците според германското право

Овие одредби од германското право ги одразуваат принципите на известување:

„Субјектот на податоците ќе биде информиран за рестриктивните мерки согласно Дел 3 откако тие ќе бидат прекинати. Таквото известување нема да биде дадено се додека не се одлучи дека информирањето на субјектот на податоци нема да ја загрози целта на рестрикцијата или се додека можат да се предвидат некои општи штети по интересите на Федерацијата или Федерална држава. Каде што таквото известување продолжува да биде задржано, согласно реченица 2, дванаесет месеци по завршувањето на мерката, неговото континуирано задржување ќе бара одобрување од Комисијата Г10. Комисијата Г10 ќе одлучи за времетраењето на продолженото задржување."[39]

„Каде што се работи за собирање на податоци во согласност со подделовите 2 и 1, чија природа и важност е неопходна за рестрикција на писмо, поштенска или телекомуникациска приватност, а особено ако сочинува прислушување и снимање на приватни разговори со тајни технички средства,

1. субјектот на податоците ќе биде информиран за мерката по нејзиното завршување, веднаш штом ќе се одлучи дека целта на мерката нема да биде загрозена, и
2. ќе биде известен Парламентарниот контролен панел."[40]

3.3.6 Разгледување, ревизија и бришење на лични податоци

Друг начин за примена на принципите за заштита на податоци е да се наметне должност на разузнавачките служби периодично да вршат ревизија дали нивните досиеја со лични податоци се точни, ажурирани и релевантни за нивниот мандат.[41] Во некои држави оваа должност е поврзана со додатни должности за коригирање или уништување на информации кои се неточни[42] или веќе не се релевантни.[43]

Дури и да е само со цел нивните извештаи да бидат засновани на точни информации, разузнавачките служби мораат да воспостават процедури за разгледување и ревизија на личните податоци за да се осигурат дека се ажурирани и комплетни (до нивото кое е релевантно за законските активности на службата). Застарени информации можат погрешно да наведуваат и според тоа се поопасни дури и од незнаење. Понатаму, од гледна точка на субјектот на податоци, личните информации кои се точни и ажурирани многу е помалку веројатно дека ќе резултираат со неправда, како одбивањето на добивање безбедносен сертификат или негативна одлука за имиграција.

Поле 8: Редовна проценка на податоци кои ги чуваат разузнавачките служби: добра пракса идентификувана од специјалниот известувач на ОН

„Разузнавачките служби вршат редовни проценки на релевантноста и точноста на личните податоци кои што ги имаат. Нивна законска обврска е да ги бришат или ажурираат сите информации кои се проценети како неточни или повеќе ирелевантни за нивниот мандат, работата на надзорните институции или можните правни постапки“.[44]

Поради природата на превентива и предвидување на проценката на закани од безбедносните и разузнавачките служби, некои лица можат легитимно да бидат под вниманието на службите пред да се соберат дополнителни информации кои утврдуваат дека тие не се соодветни мети за идно собирање на податоци. Еден субјект, на пример, може да се открие дека е соработник на легитимна мета, но тој самиот/самата не е заговорник; или субјектот едноставно може да има слично име со легитимната мета. Барањето разузнавачката служба да го затвори ова досие на таков субјект може да спречи можна злоупотреба.

Слично на тоа, материјални информации за лица собрани во операција која што завршила треба да бидат избришани. Германското законодавство со кое се управуваат активностите на Федералната канцеларија за заштита на уставот содржи неколку одредби релевантни за овие прашања. Тоа пропишува, на пример, дека собирањето на информации мора да прекине „штом биде постигната неговата цел или ако постојат индикации дека не може да биде постигнато воопшто или со користење на овие средства.”[45] Законот наметнува должности за ревизија (секои пет години) на претходно собраните податоци, за корекција на неточни податоци (а неточните или оспорените податоци се обележани како такви во релевантните документи[46]), и за бришење на податоците кои веќе не се потребни (види Поле 9). Покрај заштитата на субјектите на податоци, овие должности помагаат и во задачата за надзор.

Поле 9: Должности за ревизија, корекција и бришење на лични податоци согласно германското законодавство

Овие одредби од германското законодавство ги прикажуваат принципите за разгледување, ревизија и бришење:

“(1) Неточните лични податоци чувани во документите ќе бидат поправени од страна на Федералната канцеларија за заштита на уставот.

(2) Личните податоци чувани во документите ќе бидат избришани од Федералната канцеларија за заштита на уставот ако нивното чување е неприфатливо или знаењето за нив веќе не е потребно за исполнување на нејзините задачи. Податоците нема да бидат избришани ако постои причина да се верува дека бришењето ќе ги загрози легитимните интереси на субјектот на податоците. Во тој случај податоците ќе бидат блокирани и ќе бидат пренесувани само со согласноста на субјектот на податоци.

(3) Кога работи на конкретни предмети, Федералната канцеларија за заштита на уставот ќе проверува по одредени периоди, а најдоцна по пет години, дали личните податоци кои се чуваат треба да се коригираат или избришат“.[47]

4. УЛОГАТА НА НАДЗОРНИТЕ ТЕЛА

Во овој дел се дискутираат начините на кој надзорните тела можат да ја следат употребата на лични податоци од разузнавачките служби за да се осигурат дека податоците не се злоупотребуваат. Иако делот примарно се фокусира на надворешниот надзор, важноста на интерните механизми не смее да се занемари. Овие вклучуваат специфични процедури за одредување кога треба да се отворат или затворат досиејата, кои службеници треба да имаат пристап до нив, кога треба да се изврши ревизија на нивната содржина и како ќе се чуваат сигурни.

Ефективниот надворешен надзор, од друга страна, зависи од постоењето на независни тела со адекватни правни овластувања и ресурси за исполнување на нивните мандати (види Табела 2). Специјалниот известувач на ОН ја потенцираше потребата за независна институција која „има пристап до сите документи кои ги чуваат разузнавачките служби и која има моќ за откривање на информации на засегнатите лица, како и за уништување на документи или лични информации."[48] Повелбата на основните права на Европската Унија го прави почитувањето на правилата за заштита на податоци „подложно на контрола од независен орган".[49] На национално ниво, шведското право ја гарантира автономијата и ресурсите на шведската Комисија за безбедност и заштита на интегритетот,[50] додека унгарското законодавство наметнува конкретна должност на разузнавачките служби да соработуваат со независните надзорни органи во поглед на употребата на лични податоци на службите.[51]

ТАБЕЛА 2: КАРАКТЕРИСТИКИ НА НЕЗАВИСНИТЕ НАДВОРЕШНИ НАДЗОРНИ ТЕЛА

Институција	Независност	Овластување	Методи	Резултати
Правобранителски институции	Автономни	Индивидуални жалби	Истраги	Препорака
Комесар за заштита на податоци	Автономен	Почитување на закони за заштита на податоци	Истраги, земање примероци	Извештај, директива
Трибунал	Автономен	Индивидуални жалби	Противнички процес	Обврзувачка одлука
Парламентарна комисија	Партиски	Упатувања, известување по сопствена иницијатива	Парламентарни испитувања	Извештај

Во транзициските и постконфликтните држави, ново демократизираните служби често земаат старателство над големи архиви на безбедносни досиеја кои содржат информации собрани од претходниот режим. Управувањето со тие документи може да создаде невообичаени предизвици, особено кога (заради издржани демократски причини) безбедносниот и разузнавачкиот сектор на државата е драстично намален во големина. Во овие ситуации, независните надзорни тела можат да играат улога за помош во ревидирањето на праксите за управување со документи на различни начини.

Општо, функциите на независните надзорни тела во поглед на личните податоци се управуваат делумно со стандардите одредени во законодавството за човекови права.

Во поглед на правни лекови по настанот, на пример, член 13 од ЕКЧП пропишува дека „Секој чии права и слободи...се прекршени ќе има ефективен лек пред националните власти“. Со неговата одлука во Сегерштед-Виберг против Шведска во 2006 година (*Segerstedt-Wiberg v. Sweden* (2006)), ЕСЧП утврди дека, иако тестот од член 13 е општо додаток на тестовите од член 8 за „согласност со законот“ и „неопходноста во демократско општество“, недостатокот на одредба за лек во националното законодавство може да резултира со кршење на конвенцијата. На други места судот одлучил дека, дури и во контекстот на национална безбедност, процедурата за лек пропишана со член 13 мора да биде ефективна и *во пракса*, како и во законите.[52]

Во Асоцијација за европска интеграција и човекови права против Бугарија (*Association for European Integration and Human Rights v. Bulgaria*), предмет за пресретнување на комуникации кој тврдел дека постои кршење и на член 8 и на член 13, Судот дал упатување на неколку примери на независни лекови со кои се задоволуваат барањата на Конвенцијата. Овие вклучувале: правото на жалба до експертско надзорно тело (Комисијата Г10) и до Уставниот суд на Германија, правото на жалба до Советот на државата на Луксембург, правото на користење на специјален трибунал во Обединетото Кралство и правото на жалба до експертско надзорно тело во Норвешка.[53] (За детална дискусија за работа со жалби, видете Алатка 9 — Форцезе).

Во поглед на употребата на лични податоци од разузнавачки служби, клучните прашања на надзорот ги одразуваат овие правни стандарди — имено, собирањето на податоци, чувањето на податоци, пристапот на субјектите, известувањето, ревизијата, исправањето и бришењето. Поради тоа што опсегот на овие прашања е широк, надлежноста на надзорните органи мора да биде еднакво широка. Овластувањето на германската Комисија Г10, на пример, се однесува „на целиот опсег на собирање, обработка и употреба на лични податоци добиени согласно со овој Закон од разузнавачките служби на Федерацијата, вклучувајќи ја одлуката за известување на субјектите на податоци“.[54]

Надзор од овој тип е неопходен за осигурување дека службите ги почитуваат горенаведените стандарди за лични податоци. Имајќи ја на ум тајната природа на разузнавачката работа, таквиот надзор поверојатно е дека ќе биде поефективен и ќе го има почитувањето на јавноста ако е континуиран (или барем периодичен), наместо едноставно да реагира на јавните жалби или наводи за злоупотреба. Голем број на држави, според тоа, имаат донесено одредби за тековен надзор на мандатите на независните тела одговорни за надзор над разузнавачките служби. Во Норвешка, на пример, Парламентарниот комитет за надзор над разузнавањето (експертско надзорно тело) има правна должност да спроведе шест инспекции на норвешката Полициска служба за безбедност секоја година. Овие инспекции мораат да вклучуваат најмалку десет проверки по случаен избор на архивата и, најмалку два пати годишно, ревизија на сите тековни предмети за надзор.[55] Контролниот комитет за полициски и војни разузнавачки служби на Данска (Вамберг Комитетот) — именуван според неговиот прв претседавач, А. М. Вамберг — има слична улога (види Поле 10).

.

Поле 10: Контролен комитет за полициски и војни разузнавачки служби на Данска (Вамберг Комитет)

Примарната задача на Вамберг Комитетот е да ја надзира регистрацијата и дисеминацијата на лични податоци од данската Безбедносна и разузнавачка служба (PET). Кога лице или организации ќе стане субјект на разузнавачка истрага, данската безбедносна и разузнавачка служба може да посака да регистрира досие за тоа лице или организација. Таквите досиеја подлежат на ревизија од страна на Вамберг Комитетот, кој мора да ја одобри регистрацијата на нови досиеја за Данци и странски државјани кои живеат во Данска.

Комитетот е составен од претседавач и три други членови. Сите се именуваат поради општата доверба и почит која ја имаат. Секој од нив мора да се смета и за аполитичен.

Комитетот се состанува шест до десет пати годишно во канцеларииte на службата за да разгледува предмети и да одлучи дали биле исполнети критериумите за нивно регистрирање. Истовремено, комитетот по случаен избор разгледува стари досиеја да одреди дали се исполнуваат роковите за бришење. Комитетот исто така редовно ги дискутира принципите за регистрација со Министерството за правда.

Во голем број држави, едно лице кое се жали на начинот на кој разузнавачка служба ракувала со неговите или нејзините лични податоци може да се сослуша од независно тело со овластување да врши инспекција над документите на службата и самото да одлучи дали податоците биле злоупотребени (види Форцезе – Алатка 9). Според шведското законодавство, на пример, Комисијата за безбедност и заштита на интегритетот има овластување, кога одговара на жалба, да ја разгледа законитоста на активностите на безбедносната служба поврзани со употребата на лични податоци (види Поле 11). Комисијата исто така има овластување да го разгледува објавувањето на лични податоци од различни полициски и безбедносни регистри за да се осигури дека објавувањето е во согласност со шведските закони и уставното право, вклучувајќи ги и стандардите за човекови права и принципот на пропорционалност.[56]

Поле 11: Комисија за безбедност и заштита на интегритетот на Шведска

Овие одредби од шведското законодавство ги опишуваат одговорностите на Комисијата за безбедност и заштита на интегритетот (експертско надзорно тело):

"1. Комисијата за безбедност и заштита на интегритетот (Комисијата) ќе врши надзор над употребата на тајниот надзор и лажните идентитети и поврзани активности од страна на агенциите за борба против криминалот.

Комисијата исто така ќе врши надзор над обработувањето на податоци од страна на Службата за безбедност на Шведска согласно Законот за полициска заштита на податоци, а особено во поглед на Дел 5 од тој Закон.

Надзорот ќе има за особена цел осигурување дека активностите од првиот и вториот став се вршат согласно со законите и другите прописи.

2. Комисијата ќе го врши својот надзор по пат на инспекции и други истраги.

Комисијата може да дава изјави за утврдени околности и да го изразува своето мислење за потребата за промени во активностите и ќе се стреми кон осигурување на тоа дека сите недостатоци во законите и другите прописи се исправени.

3. На барањето на индивидуално лице, Комисијата е обврзана да провери дали тој или таа биле подложени на таен надзор или субјекти на обработка на лични податоци според дефиницијата од Дел 1 и дали употребата на таен надзор и поврзаните активности или обработката на личните податоци биле во согласност со законите и другите прописи. Комисијата ќе го извести лицето дека проверката се спроведува".[57]

5. ПРЕПОРАКИ

Во овој дел се препорачуваат принципите кои, парламентарците особено можат да ги следат во воспоставувањето на соодветна правна рамка за употребата на личните податоци од разузнавачките служби на начин кој е конзистентен со обврските кон заштитата на човековите права.

- Законскиот мандат на секоја разузнавачка служба треба да ги одреди целите за кои можат законски да се собираат личните податоци и законски да се отвораат досиеја.
- Законот со кој се управуваат разузнавачките служби треба да одреди ефективни контроли за тоа како се користат личните податоци и колку долго можат да се чуваат. Овие контроли треба да бидат во согласност со меѓународно признаените принципи за заштита на податоци. Таквите закони исто така треба да пропишуваат проверки извршени од независен персонал (т.е. вршители на надзор независни од разузнавачката заедница), за да се осигури дека контролите се навистина ефективни.
- Законот со кој се управуваат разузнавачките служби не треба да ги изземе разузнавачките служби од домашните закони за приватност и заштита на податоци. Наместо тоа, на службите треба да им биде дозволено, кога тоа е релевантно за нивниот мандат, да искористат исклучоци од прописите за откривање врз основа на ограничен концепт на национална безбедност.

- Дали таквите исклучоци се соодветно применети треба да се одреди од независен надзорен орган со соодветен пристап до релевантните податоци во документите на службата.
- Лица кои се жалат дека чувањето, употребата или откривањето на нивните лични податоци од страна на разузнавачка служба ја нарушило нивната приватност, треба да имаат право на ефективен лек од страна на независно тело.
- Одлуката на разузнавачките служби да чуваат лични податоци треба да се ревидира од независно надзорно тело, како што треба да се ревидираат и барањата за пристап на субјектите и одлуките за задржување, трансфер и бришење на лични податоци.

Фусноти

1. Оваа дефиниција се јавува во член 2(а) на Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на лица во однос на автоматска обработка на лични податоци и Дел 1(б) од Препораките на Организација за економска соработка и развој (ОЕЦД) за заштитата на приватност и прекугранични токови на лични податоци. Слична дефиниција се јавува во член 2(а) од Директивата на Европската унија 95/46/ЕС; меѓутоа, таа директива не се однесува на државните безбедносни активности (види член 3.2).
2. Член 17 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права пропишува дека „1. Никој нема да биде подложен на арбитрарно или незаконско мешање во неговата приватност, семејство, дом или кореспонденција, ниту на незаконски напади на неговата чест или репутација. 2. Секој има право на законска заштита од такво мешање или напади". Член 12 од Универзалната декларација за човекови права пропишува дека „ Никој нема да биде подложен на арбитрарно или незаконско мешање во неговата приватност, семејство, дом или кореспонденција, ниту на незаконски напади на неговата чест или репутација. Секој има право на законска заштита од такво мешање или напади".
3. *Леандер против Шведска*, Бр. 9248/81, Европски суд за човекови права (ЕСЧП), 1987 (*Leander v. Sweden*, No. 9248/81, European Court of Human Rights (ECHR), 1987).
4. *Ротару против Романија*, Бр. 28341/95, ЕСЧП, 2000, став 46 (*Rotaru v. Romania*, No. 28341/95, ECHR, 2000, Paragraph 46).
5. *Вебер и Саравиа против Германија*, Бр, 54934/00, ЕСЧП, став 84 (*Weber and Saravia v. Germany*, No. 54934/00, ECHR, 2006, Paragraph 84).
6. *Р. В. против Холандија*, Бр. 14084/88, ЕСЧП, 1991 (*R. V. v. The Netherlands*, No. 14084/88, ECHR, 1991).
7. *Вебер и Саравиа против Германија*, Бр, 54934/00, ЕСЧП, став 93 (*Weber and Saravia v. Germany*, No. 54934/00, ECHR, 2006, Paragraph 93).
8. Исто, Став 94.
9. Видете, на пример, детална анализа на германскиот Г10 закон во Вебер и Саравиа против Германија (*Weber and Saravia v. Germany*), одлука за прифатливост, Бр. 54934/00, ЕСЧП, 2006.
10. *Шимолосов против Русија*, Бр. 30194/09, ЕСЧП, 2011 (*Shimovolos v. Russia*, No. 30194/09, ECHR, 2011.
11. *Леандер против Шведска*, Бр. 9248/81, ЕСЧП, 1987.
12. *Ротару против Романија*, Бр. 28341/95, ЕСЧП, 2000.
13. Исто, Став 57.
14. Исто.
15. *Сегерстед-Вилберг и Други против Шведска*, Бр. 62332, ЕСЧП, 2006 (*Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden*, No. 62332/00, ECHR, 2006).
16. *Леандер против Шведска*, Бр. 9248/81, ЕСЧП, 1987, Ставови 52–57; видете исто *Ротару против Романија*, Бр. 28341/95, ЕСЧП, 2000, Став 59.
17. *Турек против Словачка*, Бр. 57986/00, ЕСЧП, 2006 (*Turek v. Slovakia*, No. 57986/00, ECHR, 2006).
18. *Хараламбие против Романија*, Бр. 21737/03, ЕСЧП, 2009 (*Haralambie v. Romania*, No. 21737/03, ECHR, 2009).
19. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Компилација на добри пракси на правните и институционалните рамки и мерки кои осигуруваат почитување на човекови права од разузнавачки служби заедно со борбата против тероризмот, вклучувајќи го и нивниот надзор*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46 (17 мај 2010), стр. 21 (Пракса 23) (United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 21 (Practice 23)).
20. Совет на Европа, Конвенција за заштита на лица од автоматска обработка на лични податоци, ETS No. 108 (Стразбур, 28.I.1981) (Council of Europe, Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, ETS No. 108 (Strasbourg, 28.I.1981)). Конвенцијата ги надградува влијателните Препораки за заштитата на приватност и прекугранични токови на лични податоци на ОЕЦД (23 септември 1980) (достапно на http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html#part2).Препораките на ОЕЦД одредуваат осум основни принципи за заштита на податоци

во поглед на ограничување на собирањето, квалитет на податоци, спецификација на целта, ограничување на употребата, безбедносни заштитни мерки, отвореност, индивидуално учество и одговорност.

21. Исто, член 4.
22. Исто, член 10.
23. Терминот *неопходна мерка* треба да се разбере во контекстот на доктрината на пропорционалност пропишана во Повелбата на основни права на Европската Унија.
24. Совет на Европа, Конвенција за заштита на лица во однос на автоматска обработка на лични податоци, ETS No. 108 (Стразбур, 28.I.1981), член 9.
25. Германија, Федерален закон за заштитата на Уставот (20 декември 1990), *Федерален службен весник I*, стр. 2954, 2970, последно изменето и дополнето со член 1а од Законот од 31 јули 2009, *Федерален службен весник I*, стр. 2499, 2502, Дел 9 (Germany, Federal Act on Protection of the Constitution (20 December 1990), *Federal Law Gazette I*, p. 2954, 2970, last amended by Article 1a of the Act of 31 July 2009, *Federal Law Gazette I*, p. 2499, 2502, Section 9).
26. Холандија, Закон за разузнавачки и безбедносни служби 2002, член 13 (The Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002, Article 13).
27. Аргентина, Национален закон за разузнавање 2001, бр.. 25520, член 4 (Argentina, National Intelligence Law 2001, No. 25520, Article 4).
28. Закон за националната безбедност на Романија, член 21 (Law on the National Security of Romania, Article 21).
29. Канада, Закон за приватност, R.S.C., 1985, Поглавје P-21, Дел 10 (Canada, Privacy Act, R.S.C., 1985, Chapter P-21, Section 10). Преглед на базите на податоци со лични информации на Канадската служба за безбедност и разузнавање можат да се најдат на http://www.infosource.gc.ca/inst/csi/fed07-eng.asp.
30. Холандија, Закон за разузнавачки и безбедносни служби 2002.
31. За пример видете Холандија, Закон за разузнавачки и безбедносни служби 2002, член 47; Шведска, Закон за супервизија на одредени активности за борба против криминалот, член 3; Швајцарија, Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, член 18 (1).
32. За пример видете Холандија, Закон за разузнавачки и безбедносни служби, членови 53–56; Хрватска, Закон за системот за безбедност и разузнавање, член 40 (2) (3).
33. Иан Леих "Легален пристап до безбедносни акти: канадско искуство, *Разузнавање и национална безбедност* издание 12, бр, 2 1997, стр, 196 (Ian Leigh, "Legal Access to Security Files: the Canadian Experience," *Intelligence and National Security* Vol. 12, No. 2 (1997), p. 126). За оваа студија, беа спроведени интервјуа со службеници од Канадската служба за безбедност и разузнавање, Комесарите за информации и приватност и нивниот персонал, корисници на законодавството, федерални судии и други експерти.
34. Обединето Кралство, Закон за заштита на податоци 1998, Дел 28 (United Kingdom, Data Protection Act 1998, Section 28).
35. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Компилација на добри пракси на правните и институционалните рамки и мерки кои осигуруваат почитување на човекови права од разузнавачки служби заедно со борбата против тероризмот, вклучувајќи го и нивниот надзор*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46 (17 мај 2010), стр. 23 (Пракса 26).
36. Согласно член 34 на Законот за служби за разузнавање и безбедност 2002, пет години откако разузнавачка служба искористила посебна истражна моќ (и секоја година понатака), „релевантниот Министер ќе испита дали извештај за настаните може да му се достави на лицето врз кое е употребена една од овие посебни истражни мерки. Ако е тоа можно, оваа активност ќе се случи најбрзо што може".
37. Германија, Федерален закон за заштита на Уставот, Дел 9.3 (Germany, Federal Act on Protection of the Constitution, Section 9.3).
38. Холандија, Комитет за ревизија на разузнавачките и безбедносни служби (CTIVD), *Годишен извештај 2010–2011*, Поглавје 4 (The Netherlands, Review Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD), *Annual Report 2010–2011*, Chapter 4).
39. Германија, Закон за ограничување на приватноста на кореспонденција, пошта и телекомуникации (Закон Г10) (26 јуни 2001), *Федерален службен весник I*, стр. 1254, ревидиран 2298, последно изменет и дополнет со член 1 од Законот на 31 јули 2009, *Федерален службен весник I*, стр. 2499, Дел 12.1 (Germany, Act Restricting the Privacy of Correspondence,

Posts and Telecommunications (G10 Act), (June 26, 2001), *Federal Law Gazette I*, p. 1254, revised 2298, last amended by Article 1 of the Act of July 31, 2009, *Federal Law Gazette I*, p. 2499, Section 12.1).

40. Германија, Федерален закон за заштита на Уставот, Дел 9.3.
41. За пример видете Германија, Федерален закон за заштита на Уставот, Дел 14.2; Германија, Г10 Закон, Делови 4.1 и 5; Швајцарија, Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, член 15 (1) (5).
42. Холандија, Закон за разузнавачки и безбедносни служби 2002, член 43; Хрватска, Закон за системот за безбедност и разузнавање, член 41(1).
43. Германија, Федерален закон за заштита на Уставот, Дел 12.2.
44. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Компилација на добри пракси на правните и институционалните рамки и мерки кои осигуруваат почитување на човекови права од разузнавачки служби заедно со борбата против тероризмот, вклучувајќи го и нивниот надзор*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46 (17 мај 2010), стр. 22 (Пракса 24).
45. Германија, Федерален закон за заштита на Уставот, Дел 9.1.
46. Исто, Дел 13.
47. Исто, Дел 12.
48. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Компилација на добри пракси на правните и институционалните рамки и мерки кои осигуруваат почитување на човекови права од разузнавачки служби заедно со борбата против тероризмот, вклучувајќи го и нивниот надзор*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46 (17 мај 2010), стр. 22 (Пракса 25).
49. Европска Унија, Повелба на основни човекови права на Европската Унија, член 8.3.
50. Шведска, Уредба со упатства за Шведската комисија за безбедност и заштита на интегритетот, Делови 4–8 (за управување и донесување на одлуки) и 12–13 (за ресурси и поддршка) (Sweden, Ordinance containing instructions for the Swedish Commission on Security and Integrity Protection, Sections 4–8 (on management and decision making) and 12–13 (on resources and support)).
51. Унгарија, Закон за националните безбедносни служби, Дел 52 (Hungary, Act on the National Security Services, Section 52).
52. *Ал Нашиф против Бугарија*, Бр. 50963/99, ЕСЧП, 2002 став 136 (*Al-Nashif v. Bulgaria*, No. 50963/99, ECHR, 2002, paragraph 136).
53. *Асоцијација за европска интеграција и човекови права против Бугарија*, Бр. 62540/00, ЕСЧП, став 100 (*Association for European Integration and Human Rights v. Bulgaria*, No. 62540/00, ECHR, paragraph 100).
54. Ханс де Вит и Ерхарт Катман, „Парламентарен и специјалзиран надзор над службите за безбедност и разузнавање во Германија“, во *Парламентарен надзор над безбедносните и разузнавачките служби во Европската Унија*, Ејдан Вилс и Матијас Вермулен (Hans De With and Erhard Kathmann, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany,” in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Aidan Wills and Mathias Vermeulen) (Брисел: Европски парламент, 2011), Анекс А, стр. 220.
55. Норвешка, Упатства за мониторинг на служби за разузнавање, надзор и безбедност, Делови 11.1 (c) и 11.2 (d) (Norway, Instructions for Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services, Sections 11.1 (c) and 11.2 (d)).
56. Иаин Камерон „Парламентарен и специјалзиран надзор над службите за безбедност и разузнавање во Шведска“, во *Парламентарен надзор над безбедносните и разузнавачките служби во Европската Унија*, Ејдан Вилс и Матијас Вермулен Iain Cameron, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Activities in Sweden,” in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Aidan Wills and Mathias Vermeulen) (Брисел: Европски парламент, 2011), стр. 279–81.
57. Шведска, Закон за супервизија на одредени активности за борба против криминалот (2007); видете исто Шведска, Уредба со упатства за Шведската комисија за безбедност и заштита на интегритетот (2007) Дел 2 (Sweden, Act on Supervision of Certain Crime-Fighting Activities (2007); see also Sweden, Ordinance containing instructions for the Swedish Commission on Security and Integrity Protection (2007) Section 2) (достапно на http://www.sakint.se/dokument/english/ordinance_instruction_scsip.pdf).

АЛАТКА 7

Надзор Над Размената На Информации

Кент Роач

СЕДУМ

7

Надзор Над Размената На Информации

Кент Роач

1. ВОВЕД

Во оваа алатка се испитуваат предизвиците кои произлегуваат од зголемената размена на информации на надзорот над разузнавачките служби и другите гранки на власта кои собираат, анализираат, и дистрибуираат информации за националната безбедност.[1] Терминот *размена на информации* тука се однесува на информациите кои се разменуваат меѓу разузнавачките служби и партнерските агенции, домашни и странски. Иако фокусот на оваа алатка примарно се однесува на надзорните тела, тој исто ги разгледува човековите права и импликациите по приватноста од зголемената размена на информации — што може да биде од интерес на други органи како судската и извршната гранка на власта, медиумите и граѓанското општество.

Разузнавачките служби отсекогаш имале задача да ги разменуваат информациите кои ги собирале. Од терористичките напади на 11 септември 2001 година, меѓутоа, многу повеќе акцент се става на размената на информации меѓу разузнавачките служби и меѓу разузнавачките служби и други органи на меѓународно ниво. Поради очигледни причини, зголемувањето на количеството на размена на информации и опсегот на вклучените служби предизвика и проблемите поврзани со размената на информации да се зголемат. Информациите кои се разменуваат можат да бидат неточни, и да резултираат со погрешно распоредување на недоволните ресурси на нивниот примач. Дополнително, службата која ги прима информациите може да ги

искористи за несоодветни цели. Во некои екстремни случаи, тоа може да ги направи службите соучесници во тортура и други злоупотреби на човековите права извршени или од снабдувачот или од примачот на информациите.

Лошите практики во размената на информации можат сериозно да и наштетат на репутацијата на земјата снабдувач, како што покажаа и неодамнешните откривања на размена на информации меѓу либиски, американски и британски разузнавачки служби.[2] Уште поголеми се последиците од драстично штетните ефекти што можат несоодветно разменетите информации да ги имаат на репутациите на поединци. Заради овие последици особено е важно праксите за размена на информации да бидат подложени на ефективен надзор, дури и ако информациите кои се разменуваат се често високо доверливи. Надзорот над праксите за размена на информации е особено важен земајќи предвид дека овие активности вообичаено се спроведуваат тајно, поради што не се разгледуваат лесно во судовите или на медиумите. Тие кои можат да бидат под негативно влијание од разменетите информации можеби не ни знаат дека биле под такво влијание и можат да не бидат способни да достават жалба. Генерално, надзорните тела треба да добијат пристап до разменетите информации. Инаку, тие нема да можат да вршат ефективна ревизија на праксите за размена на информации на разузнавачките служби врз кои вршат надзор. Меѓутоа, најновата интензификација во размената на информации, како и тајноста на информациите кои се разменуваат, претставува предизвик за надзорните органи кој не може лесно да биде преценет.

Оваа алатка почнува со краток преглед на размената на информации во светот по 9/11. Главниот текст се однесува на предизвиците на странската, а потоа на домашната размена на информации во поглед и на примањето и на дисеминацијата на информации. Алатката завршува со конкретни препораки за унапредување на надзорот над размената на информации. Препораките не се однесуваат само на политичките, организациските и управните аспекти на надзорот, туку и на правните рамки во кои може поефективно да се управува со размената на информации.

2. РАЗМЕНА НА ИНФОРМАЦИИ

2.1 ПОТРЕБАТА ЗА РАЗМЕНА НА ИНФОРМАЦИИ

Очигледно е дека и странските и домашните разузнавачки служби треба да разменуваат информации ако треба ефективно да работат на сложените безбедносни закани со кои се соочуваат. Меѓутоа, во тековното меѓународно окружување, често се потенцира потребата за уште поголема размена на информации. На пример, во Резолуција 1373 (28 септември 2001 година), Советот за безбедност на Обединетите Нации повика на интензификација на размената на информации меѓу земјите членки. Во Европа, институциите како Европол, Клубот од Берн (Club de Berne), Воениот персонал на Европската Унија и Ситуацискиот центар на ЕУ исто така побараа поголема размена на информации.[3] Како резултат на тоа, држави со многу различни традиции, кои инаку можеби не би биле волни да соработуваат во заеднички безбедносни операции се без оглед на тоа спремни да разменуваат информации поврзани не само со контратероризам туку и со воени и мировни операции, инспекции на оружје и прогони за воени злосторства.

Опсегот на размената на информации кој тековно се одвива меѓу разузнавачките служби тешко може да се одреди бидејќи информациите се тајни, како што се тајни и договорите со кои тие се разменуваат. Меѓутоа, податоците кои се достапни даваат одредена идеја за размерот. Секоја од канадските и австралиските домашни разузнавачки служби, на пример, разменува информации со околу 250 странски агенции. Американската централна разузнавачка агенција (ЦИА) е поврзана со повеќе од 400 агенции во светот.[4] Оваа размена се одвива и формално и неформално.

Поради повеќеслојната природа на тековните закани во окружувањето, државите кои ги почитуваат човековите права може понекогаш да се чувствуваат притиснати да разменуваат информации со нации кои имаат историја на кршење на човековите права. Една служба може да верува дека треба да предупреди една држава за лице осомничено за тероризам кое влегло или планира да влезе во друга држава, дури и ако државата која ги прима информациите може да има историја на злоупотреба на човековите права. Исто така е разбирливо дека провајдерите на информации очекуваат одредено ниво на реципроцитет од примачите на информации.

Во деценијата после 9/11, голем број национални влади работеа на елиминацијата на правните и организациски бариери за размена на информациите меѓу домашните агенции задолжени со безбедносни и разузнавачки одговорности. Ова е особено точно во САД, каде владина комисија одреди дека бариерите меѓу разузнавачките и безбедносните организации ја спречиле идентификацијата на некои од киднаперите од 9/11.[5] Како резултат на тоа, новиот ентузијазам за размена на информации се прошири од контратероризам на широк опсег на одговорности за спроведување на законот вклучувајќи гранична безбедност, имиграција, шверцување и шпионажа.

2.2 ПРОБЛЕМИ ПРЕДИЗВИКАНИ ОД РАЗМЕНАТА НА ИНФОРМАЦИИ

Иако постои договор дека размената на информации е неопходна за зголемена безбедност, скорешното проширување на размената на информации постави бројни потенцијални проблеми кои бараат будно управување и надзор. На пример, органите за спроведување на законите сега е поверојатно дека ќе преземат извршни акции врз основа на разменети информации кои се несигурни и сега постои поголем ризик дека информациите разменети од разузнавачките служби ќе бидат откриени во понатамошни правни постапки. Индивидуалните лица се исто така под поголем ризик на нарушување на нивните права, особено правото на приватност. Тие ретко ќе имаат можност за оспорување на точноста на разменетите информации бидејќи често нема да бидат свесни дека информации за нив се разменети и нема да имаат пристап до разменетите информации.

Во многу држави, разузнавачките служби традиционално се неволни да разменуваат тајни информации со полицијата и другите органи за спроведување на законите. Комисија за испитување во Канада заклучи дека таквата неволност придонела кон успехот на бомбардирањето на Ер Индија (Air India) од 1985 година, а исто така и кон различни недостатоци во истрагата по бомбардирањето.[6] Разузнавачките служби имаат тенденција да ги чуваат информациите бидејќи се плашат дека нивната размена на крајот ќе резултира со обелоденување, што може да открие важни извори и методи и да ја загрози способноста на службата да собира разузнавачки информации во иднина. Понатаму, ако информацијата е добиена на начин поради кој е неприфатлива во правна постапка, нејзината размена со органите за спроведување

на законите може да биде уште попроблематична. Полициските сили, иако се можеби порасположени од разузнавачките служби да разменуваат информации, исто така се грижат дека размената на информации ќе ја наруши нивната способност да истражуваат и гонат безбедносни закани.

Оние кои што се задолжени со надзор над разузнавачите и безбедносните служби се соочени со некои од најголемите предизвици. Тие мора да бидат во тек со огромното количество на информации кое сега се разменува, чиј обем е толку голем што се редовно принудени да се потпираат на ревизии кои разгледуваат само мал дел од тие информации. Најголемиот дел од надзорните тела исто имаат тешкотии во добивањето на пристап до и следењето на трагата на тајните информации кои се разменуваат. На пример, надзорно тело со јурисдикција над полицијата може да го нема овластувањето да открие како биле собрани информации добиени од полицијата од некоја разузнавачка служба. Ова е особено точно кога провајдерот на информации е странска служба.

Во многу јурисдикции, мрежи на разузнавачки и безбедносни служби (кои понекогаш се нарекуваат „центри на фузија“) се креирани за собирање на едно место на информации околу безбедносни закани обезбедени од повеќе домашни и странски извори. Некои од овие мрежи дури дозволуваат и странски агенции меѓусебно да разменуваат информации. На домашните надзорни тела им треба пристап до информациите кои што ги собираат и дистрибуираат овие мрежи ако треба во целост да ги разберат операциите на службата која се задолжени да ја ревидираат — особено ако службата дава информации на и добива информации од такви регионални, национални и супранационални институции.

Еден одговор на зголемената размена на информации и со домашните и со странските служби е воспоставувањето на ад хок истраги со специјална надлежност за испитување на размената на информации меѓу повеќе служби. Следните две полиња разгледуваат примери за вакви ад хок истраги од Канада и Обединетото Кралство.

Разузнавачките и безбедносните служби имаат очигледна потреба да разменуваат информации со домашни и странски партнери. Една служба која едноставно собира разузнавачки информации без нивна размена нема да успее во својата должност да ги предупреди другите за безбедносните закани кои ги открива. Транзициската природа на многу тековни закани прави да е неопходно зголемувањето на размената на информации и на домашно и на меѓународно ниво.

Меѓутоа, зголемената размена на информации има и свои недостатоци. Може да доведе до кршење на правото на приватност и други човекови права на начини кои не се ниту правно дозволени ниту етички оправдани. Исто така ризикува откривање на тајни информации добиени од чувствителни извори.

Размената на информации низ домашни и супранационални мрежи (центри на фузија) може да ја намали и искриви одговорноста. Законодавните и правните надзорни тела чии мандати ја ограничуваат нивната јурисдикција на една служба често немаат пристап до евиденциите на мрежите во кои учествуваат разузнавачките и безбедносните служби – недостаток на пристап кој сериозно може да ја попречи нивната надзорна работа.

Поле 1: Ад хок канадски истраги за размената на информации

Според извештаите на две повеќегодишни канадски истражни комисии (Комисијата за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар, и Интерното испитување на активностите на канадските службеници во однос на Абдула Алмалки, Ахмад Абу-Елмати и Муајед Нуредин), процесот на размена на информации во канадските полициски и разузнавачки служби индиректно придонел кон тортурата на канадски граѓанин притворен во Сирија и Египет под сомнение за тероризам.[7] Двете комисии биле ад хок тела назначени од владата примарно како одговор на јавни скандали, но и поради признанието дека постојните надзорни тела, врзани какви што биле за одредени служби, немале овластување да испитуваат како целата влада одговора на широките меѓународни безбедносни прашања.

Двете комисии побарале од владите на Америка, Сирија и Египет да соработуваат во нивната истрага. Сите три странски влади не успеале во тоа. Дополнително канадската влада поставила рестрикции на способноста на двете комисии да објавуваат тајни информации кои дошле во нивен посед. Меѓутоа, бидејќи овие рестрикции биле подложени на судска ревизија, комисиите во некои случаи можеле да објават повеќе информации од тоа што го сакала владата — или по пат на успешни тужби или поради можноста за такви тужби.

Комисиите детално ги испитале информациите кои Канада ги разменила со службениците од САД, Сирија и Египет. Овие информации вклучувале разузнавачки податоци кои поврзувале државјани на Канада со терористички групи. Конкретно, вклучувале листа на прашања пратени од канадските службеници на сириските и египетските службеници за да можат тие прашања да им се постават на канадски граѓани во притвор во Сирија и Египет поради сомневање за тероризам.

Канадските комисии исто така испитувале информации добиени од овие странски службеници, кои понатаму биле дистрибуирани во Канада и дадени најмалку во една правна постапка. Двете комисии утврдиле недостатоци во начинот на кој биле разменети овие информации — не само меѓу домашниот полициски, безбедносен, царински и персонал за надворешни работи, туку и со странски служби.

Овие две испитувања главно се фокусирале на соодветноста на размената на информации, а особено опасноста која таа ја претставувала за човековите права како правото да не се биде субјект на тортура и правото на приватност. Без оглед на тоа, неточно е да се заклучи дека комисиите биле против зголемената размена на информации. Тие едноставно сакале подобра контрола и засилена ревизија. Арар Комисијата заклучила дека „размената на информации е од витално значење, но мора да се врши на сигурен и одговорен начин. Потребата за размена на информации не значи дека информациите треба да се разменуваат без контрола, особено без прифаќањето на ризиците. Тоа исто така не значи размена на информации без оглед на нивната релевантност, сигурност или точност, или без почитување на законите за заштита на личните информации или човековите права."[8]

Трето канадско испитување кое го разгледувало бомбардирањето на Ер Индија од 1985 година, ја испитувало размената на информации од различна перспектива. Земајќи ја предвид ефикасноста на размената на информации (како спротивност на соодветноста), комисијата за Ер Индија развила препораки насочени кон исправањето на неволноста на разузнавачките служби да разменуваат информации со полицијата и другите органи за спроведување на законите поради ризикот од откривање.

Сите три комисии ја препознале основната дилема на размената на информации: премала размена ја загрозува безбедноста; додека преголема размена, особено кога размената е недисциплинирана, претставува закана по човековите права.

Поле 2: Ад хок британска истрага за размената на информации

Во 2010 година, британската влада започнала официјална истрага (Истрага за притворениците) во размерот на вклученоста на Британија во малтретирањето на притворениците држени од други земји.

На почетокот бил подготвен протокол кој пропишувал дека владата ќе и ги даде на истрагата сите релевантни информации, освен ако давањето на такви информации не е во конфликт со постојните должности за доверливост.[9] Протоколот исто така пропишувал дека секретарот на кабинетот ќе ја донесе крајната одлука кои материјали смеат да се објават. Целта на оваа одредба е осигурување дека нема да настане штета на јавниот интерес низ неовластеното објавување на информации поврзани со националната безбедност, меѓународните односи, одбраната и економијата. Таквиот процес во голема мера се разликува од процесот употребен во трите канадски истраги кои беа дискутирани, бидејќи нема никаква одредба околу судската ревизија на владините приговори кон откривањето на информации. Во поглед на овие и други рестрикции, неколку организации за човекови права одбиле да учествуваат во истрагата.

Во јануари 2012 година, владата на Обединетото Кралство ја прекинала истрагата поради тековните одолговлекувања предизвикани од потребата да се чека на завршувањето на кривични истраги – околу некои од активностите кои истрагата требала да ги испита – пред истрагата да може да почне со својата работа. Иако оваа екстензивна ад хок истрага имала потенцијал да биде извонредна надзорна активност, потпирањето на британската влада на такви дискрециони и преодни мерки ги потенцира ограничувањата на своите постојани надзорни структури.

Размената на информации преку националните граници исто така може да предизвика конфликти на политики, како кога држави со добри истории на почитување на човековите права ќе се најдат под притисок да разменуваат информации со држави кои имаат лоши истории на почитување на човековите права. Размената на информации на ваков начин може да ја направи едната држава соучесник во злоупотребата на човековите права, како тортура, која ја врши информацискиот партнер.

На кратко, разузнавачките и безбедносните служби не би си ја вршеле својата работа ако потполно одбијат размена на информации, но зголемената размена на информации може да доведе до нови ризици. Спрема индивидуалните лица тие вклучуваат злоупотреба на човековите права, а особено правото на приватност. Ризиците по разузнавачките и безбедносните служби вклучуваат дисеминација на несигурни и/или несоодветно стекнати информации кои можат да ја нарушат репутацијата на една служба и да резултираат со погрешно насочување на малкуте ресурси. Ризиците по надзорните тела вклучуваат нови ограничувања на нивната способност да разберат кои информации се разменуваат и како се случува таа размена.

3. НАДЗОР НАД РАЗМЕНАТА НА ИНФОРМАЦИИ СО СТРАНСКИ СЛУЖБИ

Размената на информации со странски служби општо претставува најголем предизвик за надзорните органи и најголем ризик по човековите права. Странските служби

можат да ги вклучат разузнавачките служби, полициските служби и другите гранки на странските влади со пристап до дипломатски канали за комуникација. Тие исто така можат да ги вклучат и супранационалните мрежи во кои учествуваат една или повеќе од овие служби. Еден аналитичар има кажано дека спротивно на домашната размена на информации, која може да се подложи на централизирана контрола, "во меѓународниот хаос… не сите држави се придржуваат кон нормите за приватност или другите основни слободи. Според тоа, правото на приватност е на милост и немилост на секоја од разузнавачките служби во мрежата".[10]

Други права кои се под ризик го вклучуваат правото да не се биде подложен на тортура или на суров, нехуман или понижувачки третман или казна. Како што нагласи Арар Комисијата во Канада, „размената на информации од истраги во Канада со други земји може да има „ефект на бранување" надвор од границите на Канада, со последици кои можеби нема можат да се контролираат внатре во Канада".[11] Во најлош случај, информации пратени на странска служба можат да се употребат од таа служба како поддршка за вонсудско притворање, тортура, дури и убиства. Слично на тоа, информации добиени од странска служба можеби биле добиени со тортура или биле корумпирани на друг начин.

Поради очигледни причини, разузнавачките и полициските служби вообичаено не се добро информирани околу изворите и методите употребени за добивање на информациите обезбедени од странските служби. Ова е проблем, бидејќи изворите и методите кои се употребени влијаат и врз сигурноста на информациите и врз обврската на примателот да ги почитува човековите права. Слично на тоа, давателите на информации често се лошо запознаени со тоа како се употребуваат добиените информации од страна на странската разузнавачка служба. Службите кои даваат информации понекогаш додаваат заштитни мерки за рестрикција на употребата на разменетите информации, но тие немаат начин да се осигурат дека странските партнери ќе ги почитуваат ограничувањата. Меѓународната размена на информации понекогаш се субординира на државната сувереност и потребата за заштита на тајноста на изворите, методите и употребите на разузнавачките информации. Домашните надзорни тела можат да имаат надлежност над службата која праќа или која прима, но не над двете кога една од нив е странска. Заради тоа, во пракса, може да се врши надзор над само една страна на размената.

3.1 ЛОШИ ПРАКСИ ВО МЕЃУНАРОДНАТА РАЗМЕНА НА ИНФОРМАЦИИ

Во последно време, најноторниот пример на лоша пракса во меѓународната размена на информации е предметот Махер Арар. По нападите од 9/11, теренски истражни службеници на Кралската канадска коњичка полиција (Royal Canadian Mounted Police (RCMP)) ја разменила содржината на истражната база на податоци со службеници од владата на САД. Ниту една од информациите не била проверена однапред за сигурност и релевантност, ниту пак полицијата поставила рестрикции на нивната употреба. Канадска истражна комисија подоцна утврдила дека овие информации веројатно играле улога во притворот на Г. Арар од САД и неговото понатамошно предавање на Сирија, каде бил мачен. Значајно е што комисијата не можела да дојде до дефинитивни наоди бидејќи ниту владата на САД ниту владата на Сирија соработувала со истрагата. Соочен со наметнувањето на државен суверенитет, нема многу што може надзорен орган да направи за да ги испита длабочините на тајната меѓународна размена на информации. Сепак, и Арар комисијата и понатамошна истрага на затворањето во

Сирија и Египет на три други Канаѓани откри дека прашањата пратени на властите во Сирија и Египет од Кралската канадска коњичка полиција и Канадската безбедносна и разузнавачка служба довеле до вршење тортура на притворениците од сириски и египетски службеници.

Ваквите наоди се важно предупредување околу тоа што мора да се избегне. Тие предупредуваат дека разузнавачките и безбедносните служби, дури и кога се соочени со итни околности, мораат да ги проверуваат информациите пред да им ги достават на странските партнери. Исто така мораат, ако е неопходно, да додадат заштитни мерки на информациите и да постават рестрикции на нивната употреба. Понатаму, тие треба да се воздржат од праќање на дополнителни барања за истраги, како листи на прашања, на странски партнери за чии испитувачи е познато дека вршат тортура или други форми на злоупотреба на човековите права.

3.2 ДОБРИ ПРАКСИ ОД РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ ВО МЕЃУНАРОДНАТА РАЗМЕНА НА ИНФОРМАЦИИ

Што е добра пракса во поглед на меѓународната размена на информации? За почеток, службите кои разменуваат треба да се осигурат дека се добро информирани околу нивните партнери за информирање. Специјалниот известувач на ОН за промоција и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот има препорачано дека „пред влегување во аранжман за размена на разузнавачки информации или размена на разузнавачки информации на ад хок основа, разузнавачките служби треба да извршат процена на историјатот на партнерот околу човековите права и заштитата на податоци, како и на правните заштитни мерки и институционални контроли со кои се управува партнерот. Пред давањето на информации, разузнавачките служби [треба] да се осигурат дека сите разменети разузнавачки информации се релевантни за мандатот на примачот, ќе се користат во согласност со условите додадени на нив и нема да се користат за цели кои ги кршат човековите права“.[12] Иако специјалниот известувач ја даде оваа препорака на разузнавачките служби, таа е исто така релевантна за надзорните органи, чија должност е да осигурат следење на добрите пракси и дека постојат лекови ако тоа не биде исполнето.

Комисијата Арар утврди дека полицијата немала соодветни информации за безбедносните сили на Сирија и Египет кога одлучила да размени информации со нив. Општо, меѓу службите кои разменуваат информации меѓународно, полициските сили имаат најмалку експертиза во расудувањето на тоа какви се праксите на странските партнери. Според тоа, би било мудро домашните служби кои меѓународно разменуваат безбедносни информации да креираат и одржуваат заедничка база на податоци за тековното знаење околу потенцијалните странски партнери. На овој начин, домашните служби можат да донесуваат информирани одлуки околу конкретната размена на информации. Таквиот пристап ќе го подобри одлучувањето во поглед не само на праќањето на информации туку и во поглед на проценката на примените информации. Во претходниот канадски случај, информациите добиени од брутални испитувања биле широко дистрибуирани меѓу службениците за спроведување на законите, разузнавање и надворешна политика. Како што заклучила Арар Комисијата, „нема смисла различни служби да работат на различни проценки на информации добиени од странска влада“.[13]

Исто така, како што беше претходно дискутирано, императивно е разузнавачките и безбедносните служби да додадат заштитни мерки на информациите кои им ги даваат на странските органи, поставувајќи и соодветни рестрикции на нивната употреба. Иако нема гаранција дека странските влади ќе ги почитуваат овие прописи, постојат добри пракси кои можат да ја зголемат веројатноста за нивното почитување — а ако не се, таквите пракси можат да ја подобрат шансата прекршоците да бидат поправени. Арар Комисијата даде неколку препораки во овој поглед. Прво, предупредувањата треба да имаат што е можно појасна и попрецизна формулација. На пример, ако и се дозволи на една владата да ги подели информациите со својата „разузнавачка заедница“ тогаш му се дава на примачот многу широк мандат кој може да се стави во еден толку нејасен термин. Второ, на владата примач треба генерално да и биде забрането да користи разменети информации во правни постапки, без разлика дали се кривични постапки или постапки поврзани со имиграција и екстрадиција. Понатаму, секогаш треба да има додадено предупредување кое бара од владите примачи да контактираат одредени службеници во владата испраќач ако владата примач сака да измени некое предупредување или да пријави злоупотреба. Со ова ќе се замени тековната лоша пракса на нејасно упатување на таквите прашања на службата или владата испраќач, и би се промовирала индивидуална одговорност. Според Арар Комисијата, „предупредувањето може да воспостави соодветни канали за јасна комуникација околу употребата и дистрибуцијата на информации кои подлежат на тоа предупредување“.[14] На крајот, секогаш треба да се вклучи предупредување кое бара од службата примач да ги почитува контролите на личните информации наметнати од јуриздикцијата на испраќачот, како и контролите кои се применуваат во јурисдикцијата на примачот.[15]

Ако безбедносна служба дознае дека некое од нејзините предупредувања е прекршено, треба веднаш да достави жалба до службата прекршител. Зависно од сериозноста на злоупотребата, службата испраќач можеби ќе треба повторно да ја разгледа оправданоста на договорот за размена на информации. Истовремено, надзорните тела треба да се информираат за секој прекршок и одговорот на службата испраќач. Надзорните тела можат да играат важна улога во осигурувањето на тоа службите врз кои вршат надзор да бараат почитување на предупредувањата и преземаат соодветни активности по потреба.

Како што е предложено во наодите на Арар Комисијата, посебна грижа треба да се преземе кога се праќаат прашања на странски служби, не само поради тоа што тие можат да поттикнат употреба на остри тактики на испрашување, туку бидејќи странските служби можат да ги искористат тие прашања на начин кој е уште помалку подложен на контрола. Арар Комисијата заклучи дека „информации никогаш не треба да и се даваат на странска земја ако постои оправдан ризик дека ќе предизвикаат или придонесат кон употребата на тортура“.[16] Специјалниот известувач на ОН даде слична препорака, потенцирајќи дека надзорните тела треба да бидат особено внимателни околу однесувањето кое може да ги наруши човековите права. Дополнително, тој препорача дека вработените во разузнавачките служби на кои им е наредено да учествуваат во однесување кое ги крши нормите за човекови права треба да бидат овластени да ги одбијат тие наредби и да достават жалба до надзорните тела.[17]

Размената на информации со странски партнери секогаш треба да биде добро документирана поради вклучените ризици и за да се олесни ревизијата и надзорот. Дел 17 од канадскиот Закон за безбедносните и разузнавачките служби му дава

на министерот за јавна безбедност (во консултации со министерот за надворешни работи) правно овластување да склучи договори за соработка со странски служби и влади. Ако таков договор не постои, разузнавачката служба не може легално да дава информации на странски орган (меѓутоа, може да прима информации).[18] Дополнителна министерска директива бара од полицијата да стапи во специфични пишани договори со своите партнери за информирање. Овие договори се поддржани од правни совети – и, во случајот на странски служби, од совети за надворешна политика. И покрај тоа, Арар Комисијата утврдила дека коњичката полиција не успеала да ја примени оваа директива во својата секојдневна размена на информации. Комисијата заклучила дека иако пишаните договори „не треба да бидат премногу формални или долги", тие можат да ја зголемат чувствителноста на службата за потребите да се почитуваат предупредувањата и човековите права кога се разменуваат информации.[19]

Ревизорските траги се особено важни кога безбедносна служба ќе стапи во договор за соработка со странски партнер кој има сомнителен историјат околу почитувањето на човековите права. Кога се даваат информации на таков партнер, Арар Комисијата препорачува, службата која ги дава да направи писмена евиденција опишувајќи ги разменетите информации и основата за одлуката да се разменат.[20] Комисијата понатаму препорачала сличен пристап да биде употребен кога се добиваат информации од држави со сомнителни историјати околу почитувањето на човековите права:

> *Во поглед на одговорност, важно е процесот на донесување на одлуки да биде јасно написмено опишан и да бидат идентификувани тие кои се одговорни за донесување на одлуката. Понатаму, одлуки за добивање на информации од други држави со сомнителни историјати околу почитувањето на човековите права треба да се разгледаат од соодветен орган за ревизија.*[21]

3.3 ДОБРИ ПРАКСИ НА НАДЗОРНИТЕ ТЕЛА ВО МЕЃУНАРОДНАТА РАЗМЕНА НА ИНФОРМАЦИИ МЕЃУ СЛУЖБИТЕ

Од витално значење е надзорните тела да имаат пристап до информациите кои ги разменуваат службите над кои вршат надзор — без разлика дали тие информации подлежат на барања за тајност. Меѓу добрите пракси препорачани од специјалниот известувач на ОН е дека „независните надзорни институции се способни да ги испитаат аранжманите за размена на разузнавачки информации и сите информации пратени од разузнавачките служби на странски органи".[22] Всушност, според специјалниот известувач на ОН, „добра пракса е националното право експлицитно да бара од разузнавачките служби да известуваат независна надзорна институција за размените на информации".[23]

Потенцијална бариера за ефективниот надзор, е правилото на трета страна, вообичаено предупредување кое се додава кон разменетите информации кое ја ограничува нивната дистрибуција на други ентитети („трети страни"). Некои држави, како Германија, не им даваат на надзорните тела пристап до разменетите информации бидејќи ги сметаат надзорните тела за трети страни.

Еден робустен одговор на ова правило за трети страни е надзорното тело да инсистира, во поглед на размена на информации со странство, тоа да се смета како дел од безбедносната служба која ги прима странските информации. Разузнавачките служби можат да се опираат на таквата позиција, плашејќи се дека поради тоа

странските служби ќе бидат помалку волни да разменуваат информации со нив. Но тие можат да бидат поттикнати да ги образуваат своите странски партнери околу одговорностите што ги имаат за соработка со надзорните тела, кои во голем број на случаи ги следат истите процедури за тајност како и службата примач.

Надзорните тела исто така треба да имаат на ум дека разузнавачките служби понекогаш користат размена на информации како средство за избегнување на домашни рестрикции на нивните активности. Како одговор на овој проблем, специјалниот известувач на ОН предложи добра пракса заснована на извештај на Европскиот Парламент за ECHELON системот на разузнавање на сигнали — конкретно дека „на разузнавачките служби им е експлицитно забрането да користат помош од странски разузнавачки служби на било кој начин кој резултира со заобиколувањето на националните правни стандарди и институционалните контроли на нивните активности".[24]

На крајот, надзорните тела треба да ги усвојат и/или поттикнат истите добри пракси за размена на информации кои се препорачани на разузнавачките служби за кои се задолжени. На пример, надзорните тела треба да се информираат околу историјатот на почитувањето на човековите права на странските партнери. Слично на тоа, тие треба да ги поттикнат службите над кои вршат надзор да склучат формални пишани договори со странските партнери.

Поле 3: Надзор на размената на информации со странство на холандскиот Комитет за ревизија на разузнавачките и безбедносните служби

Во 2002 година, холандската влада креираше постојано тело со надзорна одговорност за широк опсег на разузнавачки прашања, вклучувајќи и надлежност за ревизија на работењето на неколку разузнавачки служби и пристап до тајните информации потребни за спроведување на такви ревизии. Во 2009 година, овој Комитет за ревизија на разузнавачките и безбедносните служби објави широк извештај за холандската соработка со странските служби кој се фокусираше на политиките и практиките на една холандска разузнавачка служба меѓу 2002 година и средината на 2005 година.

Извештајот утврди дека холандската служба и нејзиното одделение за надворешни работи не биле доволно внимателни дали странските партнери, вклучувајќи ги и тие со лоша историја околу почитувањето на човековите права, исполнувале соодветен стандард за размена на информации. Извештајот исто така откри дека холандските разузнавачки служби работеле незаконски во обезбедувањето на лични информации на странските партнери. Препорача овие служби да прекинат со размена на информации со странски партнери за кои се сомнева дека можат ги користат информациите за незаконски цели.[25] Извештајот исто така препорача поставување на структуриран процес за одредување дали да се склучи или не договор за размена на информации со странски служби. Таквите договори би биле подложни на периодична ревизија и би пропишувале чување на писмени евиденции за сите разменети лични информации.[26]

3.4 ДОБРИ ПРАКСИ НА НАДЗОРНИТЕ ТЕЛА ВО МЕЃУНАРОДНАТА РАЗМЕНА НА ИНФОРМАЦИИ ВО МРЕЖИ

Бидејќи меѓународната размена на информации може да се случува мултилатерално како и билатерално, надзорните тела треба да се позиционираат на таков начин да ги

минимизираат предизвиците и да ги максимизираат можностите кои се јавуваат со размената на информации во мрежи. На пример, мрежите за размена на информации можат да вршат проценка на почитувањето на човековите права од страна на службите партнери на начин кој можеби е подобар отколку да се потпираат на индивидуалните служби членки да ги вршат истите проценки. Мрежите исто така можат да извршат поголемо влијание од индивидуалните служби кога се работи за спроведување на човековите права и условувањата за приватност кои ги придружуваат размените на информации.[27] На крајот, мрежите имаат потенцијал да шират добри практики во поглед на информатичката сигурност и надзор, барајќи од службите членки да ги исполнат стандардите поставени од членките со најдобрите практики.

Некои европски мрежи за размена на информации, како тие кои ги управува Европол и Клубот од Берн, навистина имаат поставено високи стандарди и тие се покажале како корисни. Меѓутоа, тие исто така имаат поттикнато некои држави да влезат во помалку формална (дури и од случај до случај) билатерална размена на информации.[28] За борба против оваа тенденција, надзорните тела треба да користат двонасочен пристап, потенцирајќи ја користа од размената на информации во мултилатерални мрежи, а истовремено внимателно внимавајќи на размените на информации кои се случуваат под помалку транспарентните билатерални договори. Иако добивањето на информации за странските партнери со кои разменуваат информации домашните разузнавачки служби може да биде тешко, надзорните тела мора да ги добијат овие информации и да ги следат странските договори и практики за размена на информации.

За земјите во развој, ресурси кои им се достапни на членовите на меѓународните мрежи за размена на информации се силен поттик за приклучување, дури и ако приклучувањето диктира исполнување на одредени стандарди за човековите права. Надзорните тела можат да играат важна улога во промовирањето на членството, запознавајќи се со стандардите кои треба да се исполнат и поттикнувајќи ги разузнавачките и безбедносните служби над кои вршат надзор да ги исполнат тие стандарди.

4. НАДЗОР НАД РАЗМЕНАТА НА ИНФОРМАЦИИ СО ДОМАШНИ СЛУЖБИ

Како што беше претходно дискутирано, по нападите од 9/11, многу влади ја зголемија размената на информации меѓу домашните партнери — вклучувајќи службеници од разузнавањето, полицијата, граничната полиција, царината и транспортот — верувајќи дека таквата зголемена размена ќе помогне во спречувањето на идни терористички напади. Во Обединетото Кралство, на пример, Дел 19 од Законот за тероризам од 2008 година им додели на разузнавачките служби широки овластувања во поглед на размената на информации. Со него специфично се овластува откривањето на информации на разузнавачките служби од страна на било кое лице. Исто така ги овластува разузнавачките служби да откриваат информации според потребата за соодветно вршење на нивните функции, за превенција или откривање на сериозни кривични тела и за цел на понатамошно гонење во кривични постапки. На тој начин, скорешниот притисок за зголемување на размената на информации резултираше со поголемо откривање поврзано не само со потенцијалните безбедносни закани туку и со превенцијата на криминал и кривичните истраги.

4.1 ПРЕДИЗВИЦИ НА ДОМАШНАТА РАЗМЕНА НА ИНФОРМАЦИИ

Од надзорна перспектива, откривањето на информации на домашните партнери создава голем број од проблемите претходно дискутирани во поглед на меѓународната размена на информации. Меѓутоа, постојат одредени дополнителни грижи кои се поврзуваат специфично со домашната размена на информации. Најважната од нив е опасноста дека ограничувањата на јурисдикцијата можат да спречат ефективна, координирана ревизија на домашната размена на информации, бидејќи вклучените надзорни органи немаат правно овластување да ги ревидираат сите вклучени домашни служби. Кога недостасуваат надзорни овластувања на овој начин, се разретчува одговорноста, и се создаваат празнини во кои можат да се случат размени на информации без соодветна ревизија.

Бидејќи разузнавачките служби поседуваат специјални моќи, националните влади вообичаено ги подложуваат на повисоко ниво на надзор од тоа што е наметнато на органите за спроведување на законите. Кога ќе се случат празнини во одговорноста, овој зголемен надзор може да биде поткопан. На пример, кога канадската влада одлучи да ги истражи активностите на канадските службеници во поглед на мачењето на Махер Арар и другите Канаѓани во Сирија и Египет, откри дека надлежноста за надзор на Комитетот за ревизија на безбедноста и разузнавањето не се однесува на службениците од полицијата, царината, надворешните односи и имиграцијата кои биле вклучени во размената на информации со Сирија и Египет. Како резултат на тоа, мораше да создаде непостојани, ад хок истраги за да се пополни празнината во одговорноста.

Федерализмот исто така може да доведе до опасни празнини во одговорноста. Во САД по 9/11, на пример, беа креирани центри за фузија за промовирање на размената на информации меѓу федерални, државни и локални служби. Поддржувачите инсистираа дека не се потребни нови механизми за надзор бидејќи секоја служба учесник останува субјект на претходно постојна надзорна структура. Меѓутоа, тој аргумент не препозна дека како практично прашање надзорните органи поврзани со едно ниво на власта ретко ја имаат потребната надлежност за ревизија на активностите преземени од службите на другите нивоа на власта.[29]

4.2 ЛОШИ ПРАКСИ ВО ДОМАШНАТА РАЗМЕНА НА ИНФОРМАЦИИ

Од 9/11 наваму, особено лоша пракса на домашната размена на информации е погрешната идентификација на лицата кои ненасилно протестираат како осомничени за тероризам. Во САД неколку центри на фузија се виновни за таквата пракса. Бидејќи погрешната идентификација настанала откако различни бази на податоци обезбедени од федерални, државни и локални служби биле споени со стратешки информации поврзани со терористички закани и ранливости, службите учеснички или тврделе дека не се запознаени со тоа или обвиниле некој друг за несигурните информации. Некои центри на фузија го усложнија проблемот одбивајќи да им обезбедат евиденции на надзорните тела во кои се опишува како биле составени информациите.[30] Овие фактори заедно прават да биде многу тешко да се повикаат на одговорност за активностите центрите на фузија и службите.

Поопшто, мрежите на информации и службите кои им припаѓаат на нив мораат да ја намалат индискриминаторната размена на потенцијално несигурни информации.

Во Канада несигурни информации добиени од странска служба, од Министерството за надворешни работи биле дистрибуирани до домашните разузнавачки служби и органите за спроведување на законите, без да се води сметка за нивната сигурност. Дури биле користени и како основа за добивање на налог за претрес. На овој начин лошите пракси на домашната размена на информации можат да ги зголемат опасностите кои се инхерентни во странската размена на информации.

4.3 ДОБРИ ПРАКСИ ВО ДОМАШНАТА РАЗМЕНА НА ИНФОРМАЦИИ

Добрите пракси во домашната размена на информации почнуваат со водење на трајни евиденции за следење на информациите кои се чуваат и разменуваат од страна на центрите за фузија и на другите органи кои олеснуваат размена на информации. Без водење на такви евиденции и ревизорската трага што тоа ја овозможува, надзорот над домашната размена на информации би била тешка ако не и невозможна.

Предупредувањата се исто така добра пракса во домашната размена на информации, исто како што се во меѓународната размена на информации, особено кога информациите кои се разменуваат треба да се користат во врска со спроведување на законите. Службата која разменува треба внимателно да разгледа дали информациите кои се разменуваат се доволни сигурни да бидат употребени за извршни цели и дали службата има легално право за размена на информации за таа цел. Специјалниот известувач на ОН ја потенцираше потребата државите да усвојат правни основи за домашната размена на информации. Дел 19 од Законот за тероризам на Обединетото Кралство од 2008 година дава еден таков пример.

Креирањето на правна основа може да им даде на законодавците можност да ја разгледаат адекватноста на тековно поставените надзорни механизми и можеби да направат измени во тековната надзорна структура. На пример, при разгледувањето на правната основа за канадскиот надзор, Арар Комисијата препорача канадското законодавство да креира „законски капии“ со кои им се овозможува на различните надзорни органи да ги разменуваат тајните информации и да работат заедно на ревизијата на националните безбедносни активности. Препораката на комисијата беше заснована на издржаниот принцип дека надзорот треба да оди во чекор со активностите над кои се врши надзор. Со други зборови, ако се шири законското овластување за размена на информации, тогаш треба да се прошират и овластувањата за ревизија.

Аналитичарите велат дека посебна форма на „мрежна одговорност“ е неопходна ако надзорните тела треба да го одржуваат темпото со пролиферацијата на домашните мрежи за размени на информации. Препораките вклучуваат снимање и чување на сите разменети информации (за надзорните тела да можат да состават ревизорски траги отпорни на фалсификување) и воспоставување на механизми за исправки во центрите на фузија (така што дисеминацијата на неточни информации и кршењето на правото на приватност може да се поправи).[31] Други аналитичари ја потенцираа потребата за генерален инспектор, особено во САД, за водење на заеднички истраги на праксите за размена на информации на службите над кои вршат надзор.[32] Во Канада, Арар Комисијата слично препорача надлежноста на надзорните органи над безбедносните служби да се прошири и да вклучува голем број на служби кои преземаа значајни нови безбедносни одговорности по 9/11.[33] Во Белгија, посебните тела кои вршат надзор над полицијата и разузнавачките служби, соодветно, веќе им

е дозволено да разменуваат информации и имаат спроведено неколку заеднички истраги.[34]

Во отсуството на такви широки аранжмани за надзор, владите кои сакаат да ги испитаат активностите на повеќе домашни служби вклучени во размена на безбедносни информации мораат да воспостават ад хок истраги како Арар Комисијата, бидејќи ниту едно постојно надзорно тело не го поседува потребниот мандат за ревизија на активностите на повеќе служби. Меѓутоа, именувањето на ад хок тело, бидејќи е дискреционо и во исклучителни околности, не е замена за постојано надзорно тело со доволни овластувања да врши значајна ревизија. Поради оваа причина, Арар Комисијата препорача на постојаните надзорни тела задолжени за ревизија на активностите на разузнавачките служби и органите за спроведување закони на Канада да им биде дадено поголемо овластување за ревизија на голем број служби со кои се разменуваат безбедносни информации. За жал, оваа препорака и препораката дека владата треба да креира законски начини за заеднички надзор – кои и двете беа дадени во 2006 година - сè уште не се имплементирани.[35]

Во САД е направен одреден прогрес кон давање на постојаните структури за одговорност капацитет за испитување на повеќе домашни служби кои сега учествуваат во размената на безбедносните информации. Еден пример е истрагата на прислушувањето без налог која ја спроведуваат заедно генералните инспектори на Министерството за одбрана, Министерството за правда, Централната разузнавачка агенција, Агенцијата за национална безбедност и Канцеларијата на Директорот за национално разузнавање.[36]

Поле 4: Разгледување на домашната размена на информации со испитување на разузнавачките служби на Австралија

Австралија постигна значителен прогрес во прилагодувањето на надзорот над разузнавањето за да одговори на барањата на пристап на владата како целина (whole-of-government approach) што се однесуваат на безбедносните прашања и размената на информации. Австралиско испитување на разузнавањето препорача во 2006 година на генералниот инспектор, експертски надзорен орган и релевантниот заеднички парламентарен комитет да им се прошират мандатите за да им се овозможи да вршат надзор над активностите на сите домашни разузнавачки служби.[37]

Иако со оваа препорака се препозна ширењето на размената на информации меѓу домашните разузнавачки служби, се обрати помалку внимание на размената на информации меѓу домашните разузнавачки служби и другите домашни служби. Овој недостаток беше поправен во 2010 година, кога австралискиот парламент усвои законодавство кое на генералниот инспектор му дава овластување да ги испитува сите прашања поврзани со безбедноста и разузнавањето во било кое федерално одделение или служба.[38] Меѓутоа, во еден поглед, новото законодавство беше непожелно. Иако специјалниот известувач на ОН ја потенцираше важноста на тоа надзорните тела да можат да иницираат свои сопствени ревизии, австралиското законодавство бараше мандат од премиерот за отпочнување на проширените овластувања на генералниот инспектор.[39]

Во меѓувреме Австралија креираше нови парламентарни комисии за ревизија на активностите на органите за спроведување на законите вклучени во националната безбедност и размената на информации. Исто така го зголеми заедничкиот парламентарен комитет задолжен за надзор над разузнавачките служби.

5. ПРЕПОРАКИ

Следните препораки имаат за цел олеснување на надзорот над домашната и меѓународната размена на информации. Тие се насочени не само кон надзорните тела во законодавните и извршните гранки на владата, туку и на разузнавачките служби над кои се врши надзор и различни други ентитети вклучени во одговорот на целата влада на безбедносните закани.

Поради тоа што мора да настане размена на информации, таа треба да се води на начин кој е правно одобрен и ги почитува човековите права, вклучувајќи го и правото на приватност. Важно средство за осигурување на тоа е да им се дадат на надзорните тела правни и други ресурси кои им се потребни за да одржат чекор со се поголемиот интензитет на домашна и меѓународна размена на информации во светот по 9/11.

Развивање на внатрешни препораки за размена на информации

Разузнавачките служби треба да развијат сет на принципи за управување на нивните практики за размена на информации. Овие принципи треба да бидат одредени во пишана форма, во форма на закон или политика. Тие треба:

- да пропишат почитување на човековите права (вклучувајќи и избегнување на соучество во тортура) и почитување на законите за приватност (вклучувајќи и размена на лични информации). Особено, принципите треба да забранат размена на информации кога постои кредибилен ризик дека размената на информации ќе предизвика или ќе придонесе кон вршењето тортура.
- да бараат проверка на разменетите информации (без оглед дали се праќаат или примаат) за релевантност, сигурност, точност и влијание врз приватноста и другите човекови права.
- да ја препознаат потребата за додавање на предупредувања (условувања) на информациите кои се праќаат и почитување на предупредувањата (условувањата) кои други ги стават на информациите кои се добиваат — целта е осигурување дека разменетите информации не се употребени за несоодветна цел или на несоодветен начин со кој се крши домашното или меѓународното законодавство.
- да препознаат континуирана обврска за поправка на погрешни информации пратени на други служби и да вршат независни проценки на сигурноста на информациите добиени од другите.
- да вклучуваат заложба за размена на информации на начин кој ја олеснува одговорноста во службата која ја врши размената и во поглед на надзорните тела. Разменетите информации треба да бидат писмено евидентирани, а ревизорските траги треба да вклучуваат описи како била одобрена размената на информации и сите понатамошни активности. Ако размената на информации се случува без такво одобрување – на терен или, на пример, под итни околности – тоа треба јасно и написмено да биде објаснето најскоро што може.

Разузнавачките служби треба да ги инкорпорираат овие принципи во нивните програми за обука и да ги разменат со надзорните органи. Тие исто така треба да ги направат достапни за јавноста, под услов тоа да не создава грижи околу националната безбедност. Ако разузнавачка служба не успее во развивањето на овие принципи,

нејзиниот надзорен орган треба да развие слични принципи и да ги примени во работата на надзорот.

Развивање на информиран пристап кон размената на информации во една разузнавачка служба

Разузнавачките служби треба да одржуваат бази на податоци со кои се следат историјатите на почитувањето на човекови права во државите со кои разменуваат информации. Овие информации треба:

- да вклучуваат широк опсег на отворени информации, вклучувајќи наводи за кршење на човековите права изготвени од меѓународни и регионални тела за заштита на правата и од кредибилни групи на граѓанското општество.
- да бидат развиени во консултација со одделенијата за надворешни работи.
- да се искористат во обуката на персоналот на разузнавачките служби.
- да бидат достапни на јавноста на начин конзистентен со грижите околу доверливоста на националната безбедност.

Надзорните тела треба да имаат пристап до овие бази на податоци – кои треба да ги ревидираат и, по потреба, во нив да додаваат и да ги ажурираат. Ако разузнавачките служби не успеат во креирањето на таква база на податоци, нивниот надзорен орган треба да го направи тоа.

Развивање на интерни спогодби за размена на информации

Разузнавачките служби треба да развијат пишани спогодби за управување со размената на информации со странските партнери. Овие спогодби треба да ги конкретизираат обврските и на страните примачи и испраќачи во поглед на човековите права. Тие исто така треба да вклучуваат стандардни клаузули кои дозволуваат добиените информации да се разменуваат со главното надзорно тело на службата и, кога е возможно, со поврзаните надзорни тела кои се согласиле на исти протоколи за доверливост. Во правењето на овие договори, разузнавачките служби треба да добијат и правни совети и совети за надворешната политика.

Надзорните тела треба да добијат копии од сите вакви спогодби во периодот кога се склучени или кога се ревидираат. Надзорното тело треба да биде обврзано да го ревидира секој договор и, кога е можно, да презема случајни ревизии за мерење на усогласеноста со условите на договорот. Таквите ревизии можат да помогнат во одредувањето на тоа дали договорот треба да се ревидира во согласност со праксата од минатото.

Известување за и решавање на прекршувања на предупредувањата (условувањата) ставени на разменетите информации

Договорите за размена на информации треба да вклучуваат специфични процедури за известување за предупредувањата (условувањата) ставени на разменетите информации од страната испраќач и решавањето на спорови кои настануваат од прекршувањата на предупредувањата. Ако службата испраќач стане свесна за прекршок треба да поднесе формален приговор на службата примач. Службата испраќач исто така треба да ја искористи пригодата како можност за разгледување на

релевантниот договор за размена на информации и по можност да направи промени. Таквата процедура исто така може да се искористи за коригирање или ажурирање на информации и за предлагање на измени и дополнувања на предупредувањата во специфични случаи или со текот на времето.

Во случај на прекршок (или дури сомневање за прекршок), разузнавачките служби треба да ги известат нивните надзорни тела. Таквото известување треба да вклучува евиденција на сите активности за исправка кои ги преземала таа служба или предлага да ги преземе. Надзорното тело треба да ги разгледа и коментира сите активности за исправки и да одговори на севкупното прашање како прекршокот треба да влијае врз идната размена на информации со партнерот кој го направил прекршокот.

Известување и решавање на илегалната употреба на разменети информации

Разузнавачките служби треба да ги информираат нивните надзорни тела кога ќе станат свесни за (или дури ќе се посомневаат) дека разменети информации биле стекнати или биле или можат да бидат употребени илегално, особено во поглед на кршењето на човековите права. Таквото известување треба да содржи евиденција на сите активности за исправки кои ги преземала службата или предложила да ги преземе. Надзорното тело треба да ги разгледа и коментира сите активности за исправки и да одговори на севкупното прашање како прекршокот треба да влијае врз идната размена на информации со партнерот кој го направил прекршокот.

Развивање на домашни спогодби за размена на информации

Разузнавачките служби треба да развијат пишани договори за управување на размената на информации со домашните партнери. Таквите договори треба:

- да имаат недвосмислена правна авторизација.
- да уредуваат предупредувања (условувања) како и усогласеност со барањата за почитување на човековите права.
- да обезбедуваат јасни ревизорски траги (вклучувајќи трајни евиденции на сите разменети информации и пишани авторизации и од службите испраќачи и од службите примачи).
- одредат како домашната размена на информации ќе се ревидира од релевантните надзорни органи.

Во правењето на овие договори, разузнавачките служби треба да добијат правни совети, особено во поглед на приватноста и другите правни рестрикции на размената на информации. Правните совети исто така треба да одговорат на прашањето дали јурисдикцијата на надзорното тело над службата е доволна за ревизија на нејзините практики за размена на информации.

Во решавањето на проблемите со одговорност, овие спогодби треба да предвидат и решат проблеми создадени од фактот дека службите испраќачи и примачи можат да подлежат на различни режими за надзор. Кога е тоа возможно, на надзорните тела треба да им биде даден пристап до сите потребни информации за ефективна ревизија на праксите за размена на информации. Ова може да бара понатамошно

правно овластување за домашните надзорни органи да вршат заеднички ревизии и да разменуваат информации меѓу себе. Тоа исто така може да бара од надзорните органи да работат според построги мерки за безбедност и тајност од нивната вообичаена пракса.

Фусноти

1. Терминот *разузнавачка служба* тука се користи со значењето на владин орган чии главни задачи се собирањето и анализата на информации поврзани со националната безбедност и нивна дисеминација до лицата кои донесуваат одлуки. Оваа дефиниција е земена од Ејдан Вилс, *Прирачник: како да се разбере надзорот над разузвнавањето*, Комплет алатки – пропишување на безбедносниот сектор (Женева: ДЦАФ, 2010 год.), стр. 10 (Aidan Wills, *Guidebook: Understanding Intelligence Oversight*, Toolkit—Legislating for the Security Sector (Geneva: DCAF, 2010), p. 10).
2. Би-Би-Си вести, „Либија, откриени шпионските врски со САД-ОК на режимот на Гадафи“, (BBC News, “Libya: Gaddafi regime’s US-UK spy links revealed,”) 3 септември 2011 (достапна на http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14774533).
3. Џејмс Волш, „Размена на разузнавачки информации во Европската Унија; Институциите не се доволни“, *Журнал на студии на единственият пазар* Том 44, Издание 3 (James Walsh, “Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough,” *Journal of Common Market Studies* Vol. 44, Issue 3) (септември 2006), стр. 625–643.
4. Елизабет Сепер, „Демократија, човекови права и размена на разузнавачки информации“, *Журнал за меѓународно право на Тексас* Том 46 (Elizabeth Sepper, “Democracy, Human Rights and Intelligence Sharing,” *Texas International Law Journal* Vol. 46 (2010)), стр. 155.
5. Ернест Р. Меј (ед.), *Извештајот на Комисијата за 9/11* (Њу Јорк: Печат Св. Мартин, 2007) Дел 3.2 (Ernest R. May (ed.), *The 9 /11 Commission Report* (New York: St. Martins Press, 2007), Section 3.2).
6. Комисија за испитување на истрагата на бомбардирањето на Летот 182 на *Ер Индија, Ер Индија Лет 182: Канадска трагедија* (2010) (Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, *Air India Flight 182: A Canadian Tragedy* (2010)).
7. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар, *Извештај за настаните поврзани со Махер Арар: Анализа и препораки (2006)* (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006)); и Интерно испитување на активностите на канадските службеници во однос на Абдула Алмалки, Ахмад Абу-Елмати и Муајед Нуредин, (*Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin*) (2008).
8. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар, *Извештај за настаните поврзани со Махер Арар: Анализа и препораки (2006)*, стр. 331.
9. Испитување на лица во притвор, „Протокол за испитување на лица во притвор“ (2011) (достапно на http://www.detaineeinquiry.org.uk/key-documents/protocol/).
10. Франческа Бигнами, „Кон правото на приватност во транснационални разузнавачки мрежи“, *Журнал на меѓународно право на Мичиген* Том. 28, бр. 3 (Francesca Bignami, “Toward a Right to Privacy in Transnational Intelligence Networks,” *Michigan Journal of International Law* Vol. 28, No. 3) (пролет 2007), стр. 674.
11. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар, *Нов механизам за ревизија на Националните безбедносни активности на Кралската канадска коњичка полиција* (2006) (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP’s National Security Activities* (2006)), стр. 431.
12. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Компилација на добри пракси на правните и институционалните рамки и мерки кои осигуруваат почитување на човековите права од разузнавачки агенции заедно со борбата против тероризмот, вклучувајќи го и нивниот надзор*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46 (17 мај 2010), стр. 46 (United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 46).
13. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006), стр. 349.
14. Исто, стр. 342.
15. Ханс Борн и Иан Леих, *Да се направи*

разузнавањето одговорно: Правни стандарди и најдобри практики за надзор над разузнавачките служби (Женева: ДЦАФ, Универзитетот на Дурхам и Парламентот на Норвешка, 2005) (Hans Born and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005)), стр. 45.

16. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар, *Извештај за настаните поврзани со Махер Арар: Анализа и препораки (2006)*, стр. 345.
17. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Компилација на добри практики на правните и институционалните рамки и мерки кои осигуруваат почитување на човековите права од разузнавачки агенции заедно со борбата против тероризмот, вклучувајќи го и нивниот надзор*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46 (17 мај 2010).
18. Интерно испитување на активностите на канадските службеници во однос на Абдула Алмалки, Ахмад Абу-Елмати и Муајед Нуредин, (*Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin*) (2008), стр. 82.
19. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар, *Извештај за настаните поврзани со Махер Арар: Анализа и препораки* (2006), стр. 322.
20. Исто, стр. 347.
21. Исто, стр. 348.
22. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Компилација на добри практики на правните и институционалните рамки и мерки кои осигуруваат почитување на човековите права од разузнавачки агенции заедно со борбата против тероризмот, вклучувајќи го и нивниот надзор*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46 (17 мај 2010), стр. 48.
23. Исто, стр. 49.
24. Исто, стр. 49–50.
25. Холандија, Комитет за ревизија на службите за разузнавање и безбедност (CTIVD), *Извештај за ревизија на соработката на GISS со странските разузнавачки и/или безбедносни служби (The Netherlands, Review Committee on the Intelligence and Security Services* (CTIVD), *Review Report on the cooperation of the GISS with foreign intelligence and/or security services*, CTIVD No. 22A (12 август 2009) (достапно на http://www.ctivd.nl/?English)), Дел 14.2.
26. Исто, Делови 14.6 и 14.15.
27. Франческа Бигнами, „Кон правото на приватност во транснационални разузнавачки мрежи“, *Журнал на меѓународно право на Мичиген* Том. 28, бр. 3 (пролет 2007), стр. 683–684.
28. Интерно испитување на активностите на канадските службеници во однос на Абдула Алмалки, Ахмад Абу-Елмати и Муајед Нуредин, (*Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin*) (2008), стр. 68.
29. Даниеле Цитрон и Франк Паскал, „Мрежна одговорност за домашниот разузнавачки апарат“, *Хејстингс правен журнал* Том 62 (Danielle Citron and Frank Pasquale, “Network Accountability for the Domestic Intelligence Apparatus,” *Hastings Law Journal* Vol. 62 (2011)), стр.1441.
30. Исто.
31. Исто.
32. Филип Хејман и Џулиет Кајем, *Зачувување на слободата во лицето на теророт* (Бостон: МИТ Печат, 2005); Кент Роач, „Ревизија и надзор над националните безбедносни активности и некои размислувања за Арар испитувањата во Канада“, *Кардозо рправна ревизија* Том 29, Издание 1 (Philip Heymann and Juliette Kayyem, Preserving Liberty in the Face of Terror (Boston: MIT Press, 2005); Kent Roach, “Review and Oversight of National Security Activities and Some Reflections on Canada’s Arar Inquiry,” *Cardozo Law Review* Vol. 29, Issue 1) (октомври 2007), стр. 53–84.
33. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар, *Нов механизам за ревизија на Националните безбедносни активности на Кралската канадска коњичка полиција* (2006).
34. Исто, стр. 333–334.
35. Кент Роач, *Ефектот на 9/11: Компаративен контратероризам* (Кембриџ: Печат на Универзитетот Кембриџ, 2011) (Kent Roach, *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011)), стр. 416–420 и 455–459.

36. Канцелариите на генералните инспектори во Министерството за одбрана, Министерството за правда, Централната агенција за разузнавање, Агенцијата за национална безбедност и Канцеларијата на директорот за национално разузнавање, Некласифициран извештај на програмата за надгледување на претседателот (*Unclassified Report on the President's Surveillance Program*), 10 јули 2009.

37. Филип Флад, *Извештај за испитувањето на службите за разузнавање на Австралија* (Канбера: Влада на Австралија, 2004) (Philip Flood, *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies* (Canberra: Government of Australia, 2004)).

38. Австралија, Национален закон за измена и дополнување на законодавството за безбедност бр. 127 од 2010, распоред 9; види исто *Ефектот на 9/11: Компаративен контратероризам* (Кембриџ: Печат на Универзитетот Кембриџ, 2011), стр. 354-356 (Kent Roach, *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism* (New York: Cambridge University Press, 2011), pp. 354–356).

39. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Компилација на добри пракси на правните и институционалните рамки и мерки кои осигуруваат почитување на човековите права од разузнавачки агенции заедно со борбата против тероризмот, вклучувајќи го и нивниот надзор*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46 (17 мај 2010).

АЛАТКА 8

Финансиски Надзор Над Разузнавачките Служби

Ејдан Вилс

DCAF

8

Финансиски Надзор Над Разузнавачките Служби

Ејдан Вилс[1]

1. ВОВЕД

Во демократски држави, парламентите им алоцираат буџетски средства на државните служби за да можат да ги извршуваат своите функции и да ги исполнат своите законски мандати. Според тоа, парламентите во соработка со други надзорни тела го следат трошењето на тие средства за да се осигурат дека нивната употреба е легална и ефикасна. Сите државни служби мора да бидат подложени на овој процес, вклучувајќи ги и разузнавачките служби.

Во оваа алатка се дава компаративен преглед на тоа како демократските поредоци вршат надзор над финансиите на разузнавачките служби, од формулирањето на буџетите па до *ex post* ревизијата на трошоците. Таа има за цел да ги потцрта добрите практики. Ги содржи следните шест дела:

- *Важноста на финансискиот надзор над разузнавачките служби*
  објаснување зошто надзорот е важен
- *Разузнавачки буџети*
  преглед на различните пристапи во разузнавачкото буџетирање
- *Внатрешни финансиски контроли и механизми за ревизија*
  преглед на контролите и механизмите кои го прават надворешниот надзор поефективен
- *Парламентарен надзор*

дискусија за улогата на парламентите во формулирањето на разузнавачките буџети, надзорот над нивната имплементација и ревизијата на трошоците на службата во поглед на законитоста и ефективноста
- *Врховни ревизорски институции*
  дискусија околу улогата на врховните ревизорски институции (ВРИ) во ревизијата на финансиите на разузнавачките служби
- *Препораки*
  компилација на добри пракси поврзани со финансискиот надзор над разузнавачките служби

Поради недостаток на простор, оваа алатка не се однесува на улогите во финансискиот надзор над разузнавачките служби кои ги имаат извршната власт, генералните инспектори, обвинителите и судството.

Овој инструмент широко го дефинира „финансискиот надзор“, да вклучува и функции кои би можеле да се карактеризираат како „контрола“ (види Алатка 1 — Борн и Гајслер) и се случува пред, заедно со или по финансиските активности кои се под надзор.

2. ВАЖНОСТА НА ФИНАНСИСКИОТ НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

Постојат четири главни причини зошто надворешниот надзор над финансиите на разузнавачките служби е важен:
- Принципите на демократско управување бараат алокацијата и употребата на јавни средства да биде под детален надзор.
- Финансиските евиденции можат да дадат увид во однесувањето и перформансите на разузнавачките служби.
- Тајноста на разузнавачките служби ја ограничува способноста на јавноста да врши надзор над активностите на службата.
- Природата на разузнавачката работа создава различни финансиски ризици, вклучувајќи го ризикот од злоупотреба на јавни средства.

2.1 ДЕМОКРАТСКО УПРАВУВАЊЕ ВО ПОГЛЕД НА УПОТРЕБАТА НА ЈАВНИ СРЕДСТВА

Универзално прифатен принцип на демократското управување е дека распределбата на јавни средства мора да се одобри од избраните претставници на народот – т.е. парламентот – бидејќи парите кои се земаат и припаѓаат на јавноста. Парламентите ги користат своите буџетски овластувања да ги оформат политиките и приоритетите на владините органи за да ја одразуваат волјата на јавноста. Подеднакво важно е правилото дека јавните расходи мора да бидат подложени на *ex post* ревизија од парламентот како и од независни тела кои поднесуваат извештаи до парламентот (како ВРИ). Целта на ревизијата по настанот (*ex post*) е, меѓу другото, да осигури дека:
- Јавните средства се искористени за намените за кои што се првично предвидени.
- Расходите се во согласност со релевантното законодавство (вклучувајќи закони за управување со јавни средства, закони за јавни набавки, антикорупциски закони, и закони за управување со активностите на конкретниот орган, пр. разузнавачка служба).

- Расходите биле во согласност со владините политики.
- Расходите обезбедиле вредност за пари постигнувајќи ги одредените цели на ефективен начин.

Иако овие принципи подеднакво се однесуваат на сите владини органи, вклучувајќи ги и разузнавачките служби, некои држави експлицитно ги исклучуваат разузнавачките служби од одредени закони кои го регулираат трошењето на јавните средства. Еден пример е во САД во поглед на Централната разузнавачка агенција (ЦИА).[2] Во тие случаи, блискиот надзор е особено важен.

2.2 ФИНАНСИСКИ ЕВИДЕНЦИИ КАКО ИНДИКАТОРИ НА ОДНЕСУВАЊЕ И ПЕРФОРМАНСИ

Финансиите на една државна служба вообичаено се индикатор на голем дел од нејзините активности и перформанси. Ретко може некоја служба да врши задачи без да троши пари. Според тоа, нејзините финансиски евиденции често содржат траги за скриени активности, вклучувајќи и некои кои можат да бидат илегални. Во случајот на разузнавачките служби, илегалните активности, како работењето на тајни локации за притворање и тајно финансирање на домашни политички партии, можат да бидат откриени од финансиските евиденции на службата. Слично на тоа, невообичаено висока буџетска линија на едно одделение може да биде индикатор на лоши перформанси на тоа одделение. Поради тоа, со испитување на финансиските евиденции на една служба, надзорните органи можат да ги идентификуваат аспектите на работата на службата кои можат да бараат понатамошен надзор.

2.3 ТАЈНОСТ И ОГРАНИЧУВАЊЕТО НА ЈАВНИОТ НАДЗОР

Бидејќи разузнавачката работа бара невообичаено ниво на тајност, финансиите на разузнавачките служби не се откриваат во иста мера како тие на останатите владините органи. Тајноста во областа на тендери на стоки и услуги[3] е дополнета со исклучувањето на разузнавачките служби од најголемиот број на закони со кои се регулира јавниот пристап до државни информации, со што се ограничува количеството на релевантни информации кои можат да ги добијат медиумите и другите организации од граѓанското општество. Поради овие ограничувања на јавниот надзор, особено е важно надворешните надзорни тела кои имаат пристап до доверливи информации внимателно да вршат надзор над финансиите на разузнавачките служби.

2.4 УПРАВУВАЊЕ СО ФИНАНСИСКИ РИЗИЦИ ВО РАЗУЗНАВАЧКАТА РАБОТА

Посебните аспекти на разузнавачката работа создаваат поголем ризик дека јавните средства ќе се употребат неефективно или несоодветно. Голем број од овие аспекти прават надзорот над разузнавањето да биде многу тешка задача.

2.4.1 Несигурни резултати

Разузнавачките служби собираат информации за да им помогнат на лицата кои донесуваат политики во штитењето на националната безбедност. За да ја извршат оваа функција, разузнавачките служби трошат пари; но тие никогаш не можат да бидат сигурни дека парите што ги трошат ќе ги дадат информациите кои ги бараат.

На пример, една служба може да потроши големо количество на пари регрутирајќи странски информатор само за да открие дека тој информатор поседува малку вредни информации. Иако таквите ризици се својствени за разузнавачката работа, внатрешните контроли и надворешниот надзор можат да управуваат со нив и да го минимизираат бесполезното трошење на јавни средства.

2.4.2 Нематеријална корист

Иако финансиските трошоци на разузнавачка операција се често материјални, користа која се произведува со нив е често нематеријална. Како што изјави Генералниот ревизор на Канада, „резултатите — а особено крајните исходи — на собирањето, проценката и известувањето за разузнавачките информации често се по својата природа тешки за мерење “.[4] Ова е особено точно кога целта на операцијата е да не се случи одреден настан, како терористички напад. Само надзорно тело со доволно знаење и искуство може соодветно да ги евалуира нематеријалните користи од разузнавачка операција и да одлучи дали таа претставува соодветна вредност за пари.

2.4.3 Тајност и злоупотреба на јавни средства

Разузнавачките служби со право се загрижени чувствителните информации, како оперативните детали и идентитетите на изворите, да останат доверливи. Следствено, тие ги класифицираат овие информации, ограничувајќи го знаењето на што е можно помалку луѓе, дури и меѓу персоналот во службата. Меѓутоа, колку е помал кругот на знаење толку е поголем ризикот дека јавни средства ќе бидат злоупотребени. На пример, ако одредени информации за информатор се ограничени само на службеникот за разузнавање кој го „води“ информаторот, тогаш постои можност службениците да креираат непостојни „фантом агенти“ со цел проневера на средствата кои наводно им се плаќаат на овие агенти. Дури и кога информаторите се реални, правилата на тајност можат да им олеснат на службениците за разузнавање да ги чуваат за себе парите кои се алоцирани за информаторите без голем ризик од откривање.

2.4.4 Конфликти на интерес

Како дел од нивната работа, службениците за разузнавање понекогаш им плаќаат на лица тајно да им обезбедат информации или пружат услуги, како употреба на куќа од која вршат надзор. Често, одлуките кој да плати и колку да се плати во голема мера се на дискреција на службеникот (и можеби некој надреден). Со ова се креира потенцијален конфликт на интерес бидејќи одлуките на службеникот веројатно ќе бидат засновани не само на користа од снабдувачот, туку и од личните врски и особено, поради доверливата природа на трансакцијата, на нивото на доверба што службеникот го има во снабдувачот. Како резултат на тоа, некои службеници можат да ангажираат луѓе само поради тоа што им се познаници. Службениците исто така можат да платат преголеми износи бидејќи снабдувачот е близок соработник. Во некои случаи, службениците дури можат да земаат и мито (види Поле 1).

Поле 1: Случајот на Кајл Фого

Кајл Фого работел во ЦИА како виш разузнавачки службеник. Неговите одговорности вклучувале набавка на средства и услуги за многу чувствителни операции, вклучувајќи и изградба на тајни инсталации за притворање во странство. За набавка на материјалот за некои од овие инсталации, Фого договорил ЦИА да користи компанија поврзана со негов близок пријател. Обвинителите подоцна утврдиле дека Фого насочил повеќе договори кон оваа компанија, плаќајќи преголеми цени за обезбедените стоки и услуги. За возврат, Фого добивал услуги, вклучувајќи скапи одмори и ветувања за идно вработување. Криејќи го овој однос од своите колеги, Фого сакал да ја оправда својата употреба на таа компанија тврдејќи дека требал да ги набави стоките и услугите од снабдувач на кој може да му верува и дека сакал да ја избегне стандардната бирократска процедура за набавка. На крајот, Фого признал дека е виновен за корупција и отслужил казна затвор.[5]

2.4.5 Ризици поврзани со средства за еднократна употреба и приход

Разузнавачките служби купуваат значителен број на средства за еднократна употреба во нивните операции. На пример, тие можат да купат скапи возила или да користат скапи хотели за да му овозможат на агент да се поврзе со богати мети во текот на една операција. Службениците понатаму можат да гледаат да профитираат од ваквите вредни стоки кога веќе не се потребни со тоа што ќе ги задржат за лична употреба, ќе им ги дадат на познаници или ќе ги продадат и ќе ја задржат добивката. Тоа што овие средства се набавуваат тајно го зголемува ризикот. Слично на тоа, некои разузнавачки служби основаат „лажни“ компании за обезбедување на тајни активности. Некои од овие компании можат да генерираат приход, создавајќи ризик дека вклучените службеници можат незаконски да го задржуваат приходот за себе. Поради овие ризици, надзорните тела мора не само да ги гледаат расходите на службата туку и средствата и приходот на службата.

2.4.6 Употреба на разузнавачки служби за политички цели

Злоупотреба на средствата на разузнавачките служби исто така може да се однесува на оние претставници на извршната власт кои се одговорни за разузнавачките служби. Таквите службеници понекогаш ги користат ресурсите на службата за нелегални политички цели кои вклучуваат трошење на јавни средства. Поради тоа, надзорните тела треба да се фокусираат на само на однесувањето на службениците во службата, туку и на нивните интеракции со службениците кои се дел од извршната власт.

3. РАЗУЗНАВАЧКИ БУЏЕТИ

Буџет е документ поделен по ставки, кој во детали ги дава планираните приходи и расходи за иден временски период, вообичаено една фискална година. Како таков, тој е клучен инструмент за насочување и контролирање на работата на еден државен орган, бидејќи на органите им треба финансирање за да функционираат. Во демократски држави, буџетите вообичаено се усвојуваат од парламентите како законодавна мерка.

Во некои држави, разузнавачките служби се организациски автономни, со сопствени буџети. Во други држави, тие работат под министерствата — како

француското министерство за внатрешни работи, кое е дом на француската домашна разузнавачка служба (la Direction Centrale du Renseignement Intérieur). Во вториот случај, разузнавачките служби немаат свои сопствени буџети. Наместо тоа, тие се финансираат од буџетот на министерството на кое му припаѓаат. Поради тоа, терминот *разузнавачки буџет* може да збунува, бидејќи понекогаш се однесува на буџетот на една служба, а понекогаш на буџетот на повеќе служби во едно министерство. Терминот исто така може да се однесува на вкупниот износ за целата разузнавачка заедница собран низ неколку министерства. Треба исто така да се забележи дека, во некои држави, не сите трошоци поврзани со разузнавачките служби се вклучени во нивните буџети. Треба да се забележи дека расходите за пензии или канцелариски материјал можат да бидат вклучени во други делови на државниот буџет. Поради ова може да биде тешко да се пресмета севкупниот буџет на една разузнавачка служба.

Организацискиот статус на една служба е важен поради импликациите што тоа ги има врз надзорот на буџетите на службата. Како општо правило, надворешните вршители на надзор можат да вршат подиректен, детален надзор над финансиите на разузнавачките служби кои се воспоставени како автономни служби, отколку финансиите на разузнавачките служби кои работат внатре во едно министерство. Ова е поради тоа што финансиите на автономната служба не се врзани со тие на другите министерски одделенија.

Буџетите на владините служби, без оглед на тоа дали тие вршат разузнавачка работа или не, треба да бидат „сеопфатни“. Светска Банка го користи овој термин со значење дека буџетите „мораат да ги вклучуваат сите фискални операции“.[6] Со други зборови, буџетот на владина служба треба да ја вклучува целата финансиска активност поврзана со таа служба.[7] Разузнавачките служби, особено, мора да го почитуваат ова барање бидејќи некои имаат минато на собирање пари и нивно трошење на активности кои не се дозволени со закон. Пример за ова е употребата на приходот на ЦИА од продажбата на оружје на Иран за финансирање на поддршката на востаниците во Никарагва во средината на 1980-ите.

3.1 БУЏЕТСКИ ЦИКЛУС

Терминот *буџетски циклус* се однесува на целиот процес со кој парите се бараат, алоцираат и трошат (вклучувајќи ревизија и откако биле потрошени (*ex post*)). Има четири главни фази во буџетскиот циклус:

- формулација, во текот на која одговорните министерства, владините одделенија и службите одредуваат планирани приходи и расходи
- надзор и одобрување, кога парламентот го изменува и дополнува и усвојува буџетот
- имплементација, во текот на која службите го имплементираат планот даден во буџетот
- *ex post* ревизија, кога надзорните тела вршат надзор над начинот на кој биле употребени парите од страна на службата; ова може да биде проследено со парламентарно гласање за „усвојување“ (одобрување и отпишување) на владините сметки за дадената година[8]

Иако буџетите на разузнавачките служби се формулираат на сличен начин како буџетите на другите владини органи и служби, процедурите за нивниот надзор и одобрување, имплементација и *ex post* ревизија (дискутирани во Деловите 5–6 на оваа Алатка) се различни.

3.2 ПРИСТАПИ КОН БУЏЕТИРАЊЕТО

Традиционалното буџетирање го користи системот на ставки, алоцирајќи одредени износи (инпути) на трошоци или буџетски ставки, без да ги поврзе тие инпути со целите на политиките или аутпутите (резултатите). Спротивно на пристапот заснован на инпути, голем број на држави (како Франција) сега користат метод за буџетирање заснован на „перформанси“ или „резултати“ кој ја поврзува алокацијата на средства со целите на политиките и на крајот со посакуваните резултати.[9] Пристапот кој се зема кон буџетирањето има важни импликации за *ex post* надзорот. Бидејќи буџетирањето засновано на резултатите воспоставува врски меѓу инпутите и аутпутите, полесно е подоцна да се процени имплементацијата на буџетот, вклучувајќи и фактори како ефикасност и вредност за пари. Спротивно на тоа, буџетирањето засновано на инпути не дава рамка за проценка на имплементацијата на еден буџет.

3.3 ОБЈАВУВАЊЕ НА РАЗУЗНАВАЧКИ БУЏЕТИ

Според знаењето на авторот, не постои влада која целосно ги објавува буџетите на своите разузнавачки служби. Во повеќето држави, доверливите буџетски детали се кријат не само од претставниците на јавноста, туку и од пратениците кои не се дел од комисиите овластени за разгледување на доверливи информации во овој домен.

Тајноста околу разузнавачките буџети се мотивира со загриженоста на разузнавачките служби дека објавувањето на буџетски информации може да им биде од корист на нивните противници. Меѓутоа, ова е најверојатно точно само ако објавените информации содржат детали за конкретни мети, методи или извори на информации. Во повеќето случаи, многу повеќе информации можат да се откријат од тие што сега се откриваат, без ризик по националната безбедност, а со големо подобрување на транспарентноста.

Општо, демократските држави избираат меѓу три пристапи за јавното откривање на разузнавачките буџети. Некои (како Обединетото Кралство[10]) го објавуваат само вкупниот износ кој се алоцира на целата национална разузнавачка заедница. Други (како Германија) го објавуваат посебниот вкупен износ за секоја од разузнавачките служби. Очигледно, ниту едно од овие објавувања не открива никакви врски меѓу алоцираните ресурси и конкретните цели на политиките – информација која може корисно да ја информира јавната дебата. Третиот пристап (кој го користат Австралија и Франција на пример) е да се откриваат конкретни износи алоцирани за одредени цели. На пример, јавно објавениот годишен буџет на Генералната дирекција за надворешно разузнавање на Франција, ДГСЕ (Direction Générale de la Securité Exterieure (DGSE)), посебно ги дава одобрените трошоци за персонал, оперативни трошоци и инвестиции; вкупниот износ добиен за специјални оперативни активности (*les fonds spéciaux*) исто така се објавува.

Владите кои користат буџетирање на перформанси (што и Австралија и Франција го прават) можат да ги откријат целите на политиките и посакуваните резултати за да можат претставниците на јавноста сами да ги видат врските.[11] Јавната верзија на буџетот на ДГСЕ од 2010 година, на пример, одреди „подобрување на капацитетот на ДГСЕ за собирање и анализирање на разузнавачки информации“ како основна цел на политиките, истакнувајќи го планираното вработување на дополнителни 690 вработени меѓу 2009 и 2015 година како средство за постигнување на таа цел.[12]

Откривање на колку што е можно повеќе буџетски информации — што третиот пристап го постигнува многу подобро од другите два — е корисно за општеството поради неколку причини. Прво, се почитува правото на јавноста да знае како се трошат нејзините пари. Второ, се зголемува транспарентноста — овозможувајќи им на обичните парламентарци (т.е. парламентарците кои не се членови на комисиите овластени да пристапуваат до доверливи информации во ова поле), медиумите и дури претставниците на јавноста значајно да учествуваат во јавната дебата околу финансирањето, политиките и приоритетите на разузнавачките служби. Робусна политичка дискусија ја принудува владата да ги оправда своите приоритети за трошење, што на крајот може да промовира поефикасна употреба на јавни средства. На крајот, отворената дебата ја зголемува јавната доверба во разузнавачките служби, уништувајќи митови околу целите на разузнавачките расходи и дури резултира со зголемено финансирање на разузнавањето.

Одлуката колку буџетски информации треба да се откријат не треба да биде оставена само на извршната власт. Парламентите, низ законодавството, треба да регулираат кои финансиски информации можат да се чуваат во тајност, а што мора да се открие. Без оглед на тоа колку буџетски информации се објавуваат, од суштинско значење е парламентарните комисии вклучени во надзорот, измените и дополнувањата и/или одобрувањето на разузнавачките буџети да имаат пристап до сите релевантни информации, вклучувајќи ги и класифицираните делови на буџетот (види Дел 5.1).[13]

4. ВНАТРЕШНИ ФИНАНСИСКИ КОНТРОЛИ И МЕХАНИЗМИ ЗА РЕВИЗИЈА

Иако оваа алатка се фокусира на улогата која ја играат надворешните надзорни тела во следењето на финансиите на разузнавачките служби, нивната презентација би била нецелосна без одредена дискусија околу внатрешните финансиски контроли кои постојат во разузнавачките служби. Без поставеноста на таквите механизми надворешниот надзор не може да биде ефективен.

4.1 СМЕТКОВОДСТВО

Законот вообичаено бара од сите државни органи, вклучувајќи ги и разузнавачките служби, да именуваат службеник за сметководство — чија одговорност е да се осигури дека службата чува уредни, точни финансиски евиденции и дека работи согласно сите применливи закони (види Поле 2). Често, службеникот за сметководство е директорот на службата, кој е поддржан во таа улога од финансиско одделение кое работи на секојдневната работа за евидентирање и известување околу сите финансиски трансакции на службата. Финансиски одделенија се воспоставени и одржуваат финансиски контроли за да осигурат соодветно користење на ресурсите.

Соодветно внатрешно сметководство е од суштинско значење за работата на надворешните надзорни органи бидејќи, без тоа, ВРИ и другите такви тела ќе имаат големи тешкотии во реконструкцијата на трансакциите и поврзаните активности. Генерално, квалитетот на сметководството на една разузнавачка служба е индикатор на тоа дали нејзините финансиски евиденции се фер и вистинити.

Поле 2: Закон за службеници за сметководство на Јужна Африка

Во ова поле се резимираат одбрани одредби од Законот за управување со јавни финансии на Јужна Африка од 1999 година, со кој се регулираат внатрешните финансиски контроли на владините служби (вклучувајќи ги и разузнавачките служби). Согласно овој закон, службениците за сметководство во Јужна Африка имаат широка одговорност за осигурување дека нивните служби имаат добри финансиски пракси.

Секоја служба во јужноафриканската влада мора да има службеник за сметководство кој е одговорен за:

- осигурување дека се одржува ефективен, ефикасен и транспарентен систем за управување со финансиски ризик, како и систем на внатрешна ревизија под контрола на ревизорскиот комитет кој работи согласно важечките прописи
- ефективна, ефикасна, економична и транспарентна употреба на ресурсите на службата
- управување со пасивата и активата на службата, вклучувајќи и заштита на средствата на службата
- осигурување дека расходите на службата се во согласност со релевантното буџетско законодавство

Законот понатаму ги задолжува службениците за сметководство да спречуваат и, ако е потребно, да одговараат на неовластени, нерегуларни или расипнички расходи на службата. Кога ќе се откријат такви расходи, службеникот за сметководство мора веднаш да поднесе писмен извештај околу деталите на расходите до трезорот и, во случај на нерегуларен расход кој вклучува набавка на стоки или услуги, до релевантниот тендерски одбор. Дополнително, службеникот за сметководство мора да преземе соодветни дисциплински мерки против секој службеник кој го нарушува системот за управување на финансии на службата или кој прави (или дозволува да биде направен) неовластен, нерегуларен или расипнички трошок.

Во поглед на чување евиденции, службеникот за сметководство мора да чува целосни и адекватни евиденции за финансиските прашања на службата во согласност со пропишаните норми и стандарди

4.2 УПАТСТВА ЗА ФИНАНСИСКИ МЕНАЏМЕНТ

Како и сите владини служби, разузнавачките служби ги формализираат нивните процедури за финансиски менаџмент и сметководство во сет пишани упатства. Вообичаено издадени од директорот на службата или извршната власт, а потоа проценети од надворешно надзорно тело, овие упатства сочинуваат дел од регулаторната мрежа наспроти која се евалуираат активностите на вработените во службата.

Вообичаено, упатствата за финансиски менаџмент ги покриваат следните прашања:

- Од кого и низ кој процес се овластува генерирањето приходи и расходи? Како одговор на ова прашање, упатствата треба да одредат јасни линии на одговорност и отчетност за финансиски трансакции.
- Кои се дозволивите употреби на средствата на службата? Одговорот на ова прашање треба да биде во согласност со релевантните закони.
- Како треба да се одвиваат финансиските трансакции? Упатствата треба да советуваат, на пример, дали оперативците треба да користат готовина или да вршат електронски плаќања.
- Кои финансиски евиденции треба да се чуваат? Соодветно чување на евиденции е важно поради тоа што воспоставува ревизорска трага за понатамошна

употреба. Меѓутоа, во некои држави, како во САД, законот им дозволува на разузнавачките служби употреба на „сметки без потврди“ (расходи кои се пресметуваат исклучиво со авторизација на член на извршната гранка, а кои не се поддржани со целосен сет на потврди) во врска со некои чувствителни операции (пр. надворешни разузнавачки операции).[14]

4.3 ФИНАНСИСКО ИЗВЕСТУВАЊЕ

Државните служби, вклучувајќи ги и разузнавачките служби, вообичаено се условени со закон да изготвуваат детални годишни извештаи за нивните финансиски трансакции.[15] Без таквите извештаи, надворешните тела не можат да вршат ревизија на финансиите и активностите на службите.

Разузнавачките служби вообичаено ги доставуваат овие извештаи до извршната власт, ВРИ и парламентот. Меѓутоа, како и кај разузнавачките буџети, овие извештаи варираат во количество на детали кои што се приложуваат.

Исто како што не треба да и се даде моќ на извршната власт унилатерално да одлучи кои буџетски информации се откриваат, а кои можат да се задржат, исто така не треба да и биде одбиена надлежноста сама да одлучи кои информации се соодветни за вклучување во финансиските извештаи, а што може да остане тајно. Наместо тоа, парламентот треба преку законодавството да креира детални критериуми за тоа кои финансиски информации мора да се објават, а што може да остане доверливо (види Поле 3).

Поле 3: Финансиско известување според правото на Нов Зеланд

Во ова поле се разгледуваат одбрани одредби од Законот за јавни финансии од 1984 година и Законот за безбедносни и разузнавачки служби од 1969 година, кои заедно го регулираат начинот на кој разузнавачките служби во Нов Зеланд изготвуваат финансиски извештаи. Ги споредува барањата на разузнавачките служби со барањата на другите државни тела.

Што е можно поскоро по затворањето на секоја фискална година, државните органи во Нов Зеланд (вклучувајќи ги и разузнавачките служби) мора да изготват финансиски извештаи со кои се покрива претходната фискална година и да ги достават до одговорниот министер. Извештаите мора да вклучуваат комплетни финансиски податоци како и информации за операциите на службата и изјава за работењето на службата. Општо, извештаите мора да обезбедат доволно информации за да овозможат информирана проценка на перформансите на службата во текот на фискалната година – особено во поглед на целите, индикаторите и стандардите поставени на почетокот на годината.

Во поглед на повеќето државни органи, законот бара од одговорниот министер, штом ќе го добие извештајот, да го претстави пред парламентот, а потоа да го објави што е можно порано. Меѓутоа, за извештаите на разузнавачките служби аранжманот е поинаков. Наместо доставување на целиот извештај на пленарната седница на парламентот, одговорниот министер го доставува само до Комитетот за разузнавање и безбедност на парламентот, чии членови се овластени да прегледуваат доверливи информации. За пленарната седница на парламентот, министерот приготвува редактирана верзија, која мора да вклучува изјава за вкупните трошоци. Оваа редактирана верзија на извештајот е таа која подоцна министерот ја објавува.

Како и кај разузнавачките буџети, така и во овој случај Австралија и Франција даваат примери на добри пракси. Нивните разузнавачки служби изготвуваат релативно детални финансиски извештаи за јавно објавување. Јавно достапните извештаи на Австралиската организација за безбедност и разузнавање (ASIO) содржат подзбирови за расходни категории како персонал, набавки (вклучувајќи стоки и услуги), и трошоци за депрецијација/амортизација. Извештаите исто така содржат подзбирови за приходни категории како приходи од сопствени извори, продажба на средства и владини приходи.[16] Францускиот закон бара финансиските извештаи на разузнавачките служби да имаат детални анекси за секој мисија на службата. Овие анекси не треба да вклучуваат само финансиски податоци, туку и евалуација на целите на политиките и посакуваните резултати одредени на почетокот на буџетскиот циклус.[17]

Поради истите причини наведени претходно (види Дел 3.3) во поглед на буџетските информации, разузнавачките служби треба да ги прават јавните верзии на нивните финансиски извештаи што е можно подетални без загрозување на доверливоста на нивната работа или загрозување на националната безбедност.

5. ПАРЛАМЕНТАРЕН НАДЗОР

Овој дел се фокусира на надзорната улога која ја има парламентот во последните три фази на буџетскиот циклус — надзор и одобрување, имплементација, и *ex post* ревизија. Иако работата на разузнавачките служби вклучува чувствителни прашања, парламентите треба да ги подложат финансиите на разузнавачките служби на исто ниво на надзор кое се дава на другите државни органи. Единствено треба да се направи отстапка кај употребата на повнимателни надзорни механизми.

Поради потреба, најголемиот дел од парламентарниот надзор над разузнавачките служби се одвива зад затворени врати. Сепак важно е парламентарците да ја информираат јавноста за надзорната работа низ јавни извештаи и јавни сослушувања (види Алатка 3 — Нејтан). Транспарентноста промовира јавна доверба не само во парламентарниот надзор туку и во работата на разузнавачките служби.

5.1 НАДЗОР И ОДОБРУВАЊЕ НА БУЏЕТИТЕ

Во најдемократските држави, парламентите вршат надзор над, ги изменуваат и дополнуваат, и одобруваат буџетите на службите предложени од извршната власт. Не постои валидна причина зошто буџетите на разузнавачките служби треба да бидат исклучени од овој процес.

За да се заштитат доверливи информации, парламентите можат да креираат специјални механизми за надзор над доверливи делови од буџетот. Меѓутоа, без оглед на тоа кои механизми се користат, пленарната седница секогаш треба да гласа за средствата доделени на разузнавачките служби како дел од нејзиното одобрување на владиниот буџет. Пленарните гласови треба да бидат додаток на, а не замена за, целосниот надзор од еден или комбинација на: комисија за буџет, комисија за надзор над разузнавањето или специјална доверлива комисија.[18]

5.1.1 Буџетски комисии

Некои парламенти користат стандардни буџетски комисии (или комисии за одобрување) за надзор над финансиите на разузнавачките служби. Овие комисии можат да именуваат членови, познати како известувачи, за преземање на одговорност за конкретна служба, министерство или мисија. Таквите известувачи вообичаено подготвуваат извештаи кои содржат препораки врз основа на кои целата комисија ги дискутира, изменува и дополнува и одобрува буџетите на службите.

Буџетските комисии се на многу начини добро поставени да ги евалуираат буџетите на разузнавачките служби во широкиот контекст на целиот извршен буџет. Но во недостатокот на специјализирани известувачи, членовите на комисијата веројатно нема да го имаат потребното време или експертиза поврзана со темата за да можат соодветно да извршат надзор над буџетите на разузнавачките служби. Буџетските комисии исто така вообичаено немаат доволен пристап до доверливи информации, со што понатаму се ограничува нивната способност за надзор на буџетите на службите.

5.1.2 Комисии за надзор над разузнавањето

Комисиите за надзор над разузнавањето вообичаено имаат пристап до доверливи информации кои не се достапни до другите пратеници (види Алатка 2 — Фарсон, и Алатка 3 — Нејтан). Тие вообичаено се фокусираат на *ex post* ревизијата на активностите на разузнавачките служби, вклучувајќи ги и нивните финансии. Меѓутоа, во некои држави, нивните одговорности се однесуваат и на буџетскиот надзор и одобрување исто така. Во Унгарија, парламентарниот Комитет за национална безбедност врши надзор и дава мислење за предложените буџети на разузнавачките служби. Ова вклучува надзор над класификувани делови на буџетот кои се достапни за пленарната седница на парламентот.[19] Посложениот процес на Конгресот на САД е опишан во Поле 4. На други места (пр. во Германија, види Поле 5) комисиите за надзор над разузнавањето играат секундарна улога, советувајќи ги другите комисии (како комисии за буџет или одобрувања) кои имаат примарна одговорност за надзор над буџетите.

Комисиите за надзор над разузнавањето се особено адекватни за испитување и разбирање на буџетите на разузнавачките служби поради тоа што се запознаени со активноста на службата, процедурите и политиките. Сепак, ефективноста на тој надзор зависи од неколку фактори:

- ресурсите на комисијата, истражните моќи и пристапот до класификувани информации
- степенот до кој членовите на комисијата имаат време, персонал и експертиза да ги вршат своите должности
- волјата на членовите на комисијата да ги исполнуваат своите обврски
- способноста на комисијата да влијае врз буџетскиот процес (особено кога неговата улога е советодавна)

Под вистинските околности, комисиите за надзор над разузнавањето со значителни буџетски одговорности можат да ја користат (во соработка со други релевантни комисии) моќта за одобрување за да се осигурат дека предложените буџети ги земаат предвид претходните препораки на комисијата околу начините за подобрување на ефикасноста на службата, ефективноста и правната усогласеност.

Поле 4: Конгресен надзор и одобрување на буџетите на разузнавачките служби во САД[20]

Процесот со кој Конгресот на САД врши надзор и ги одобрува буџетите на разузнавачките служби вклучува не помалку од осум комитети и поткомитети. Има два посебни аспекти, овластување и одобрување.

Овластување

Конгресните закони за овластување, кога се потпишани од претседателот, ги регулираат активностите на владините служби, вклучувајќи ги и нивните буџети. За буџетите на разузнавачките служби, процесот на овластување почнува со предлози доставени до Конгресот од извршната власт. Предлозите, се разгледуваат во Претставничкиот дом од Постојаниот избран комитет за разузнавање и Комитетот за оружени служби, и во Сенатот од Избраниот комитет за разузнавање и Комитетот за оружени служби. Овие комитети можат да прераспределат средства во буџетите; тие исто така можат да забранат одредени активности и да воведат нови иницијативи. Откако комитет на еден дом го има финализирано законот за овластување, тој оди на гласање на пленарната седница. Откако Претставничкиот дом и Сенатот ќе ги усвојат законите за овластување, законите се ускладуваат, повторно се усвојуваат од секој дом и се праќаат на претседателот за негов или нејзин потпис.

Секој закон за овластување на разузнавањето има класификуван анекс кој ги листа по категории на активности износите кои секоја служба е овластена да ги прими и целите за кои треба да се искористат средствата. На тој начин, законите за овластување (откако ќе бидат усвоени) воспоставуваат параметри за расходите на разузнавањето. Меѓутоа, законите за овластување не гарантираат дека одобрените програми вистински ќе бидат финансирани. Крајните одлуки за финансирање се донесуваат во процесот на одобрување.

Одобрување

Законодавството за одобрување е слично на буџетското законодавство во други земји; тоа е правниот инструмент со кој се алоцираат трезорски средства на служба или програма. И Комитетот за одобрување на Претставничкиот дом и Комитетот за одобрување на Сенатот имаат одбранбени поткомитети кои се надлежни за скоро целата разузнавачка заедница на САД. Врз основа на предлозите добиени од извршната власт, овие поткомитети прават нацрт закони за одобрување.

Иако законите за одобрување мора генерално да бидат во согласност со постојното усвоено законодавство, тие можат да го зголемат или намалат финансирањето на конкретни програми за разузнавање. Ако не постои такво законодавство, законите за одобрување можат да содржат широки авторизации за сите активности за разузнавање.

Како и кај законите за овластување, законите за одобрување прво мора да поминат низ сложен процес на одобрување. Мора да бидат одобрени од поткомитетите, потоа од целите комитети, а потоа од пленарната седница на секој дом — по што треба да бидат усогласени, повторно одобрени од секој дом и на крајот презентирани на претседателот за негов или нејзин потпис.

5.1.3 Специјални доверливи комисии

Парламентите понекогаш користат трет механизам, специјалните доверливи комисии, за надзор над буџетите на разузнавачките служби. Добар пример за овој механизам е Доверливиот комитет креиран од германскиот Бундестаг (види Поле 5).

Поле 5: Доверливиот комитет на германскиот Бундестаг[21]

Бундестагот, долниот дом на германскиот парламент, ги упатува буџетските прашања за трите федерални разузнавачки служби на специјален Доверлив комитет кој што го има основано. Овој комитет ги врши истите функции како Комитетите за буџет и јавна ревизија во поглед на државните органи и служби. Тоа значи дека тој врши надзор и може да врши измени и дополнувања на буџетите предложени од извршната власт и да ја разгледува нивната имплементација – ова поле се фокусира на функциите на Комитетот за надзор и одобрување на буџетот.

Избор на членови на комитетот

Доверливиот комитет има десет членови чии места се алоцираат пропорционално по политички партии во согласност со застапеноста на секоја партија во Бундестагот. Предложените лица не треба да имаат безбедносен сертификат, но тие мора да бидат избрани со тоа што е познато како „мнозинство на канцеларот“, што значи дека мнозинство од членовите на Бундестагот мора да гласаат за нив, со што се индицира дека ја имаат довербата на парламентот.

Надзор и одобрување на разузнавачки буџети

Надзорот и одобрувањето на буџетите на разузнавачките служби од страна на Комитетот тече на следниот начин:

1. Извршната власт му дава на комитетот детален буџет за секоја разузнавачка служба.
2. Комитетот се сретнува со службениците на министерството и вишото раководство на службите за да ги дискутира предложените буџети.
3. Комитетот се консултира со комитетот за надзор над разузнавањето на Бундестагот.
4. Комитетот го изменува и дополнува буџетот како што сака пред да го врати на извршната власт која вообичаено мора да ги прифати измените.
5. Претседавачот на комитетот му ги пренесува на Буџетскиот комитет вкупните износи алоцирани за секоја служба. Буџетскиот комитет потоа ги инкорпорира овие износи (без дебата) во своите буџетски препораки.
6. Се гласа на Пленарната седница на парламентот за целосниот владин буџет.

Истражни моќи и пристап до информации

Законот му дава на Доверливиот комитет силни истражни овластувања и широк пристап до доверливи информации, вклучувајќи ја и способноста за ревизија на сите досиеја и документи под контрола на разузнавачките служби и да врши инспекција на просториите на сите служби. Комитетот може да принуди службеници од службите и членови на извршната власт да одговараат на прашања и може да ангажира надворешни експерти да помогнат во неговата работа кога е тоа потребно.

5.2 МОНИТОРИНГ НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА БУЏЕТИТЕ

Откако ќе се одобрат буџетите на службите, парламентите имаат одговорност да ги следат трошоците на службите за да се осигурат дека буџетите соодветно се имплементираат. Во поглед на разузнавачките служби, мониторингот вообичаено се врши од страна на парламентарната комисија за надзор над разузнавањето (или специјална доверлива комисија) чии членови имаат привилегиран пристап до класификувани информации. Меѓутоа, во пракса, комисиите за надзор над разузнавањето имаат тенденција да бараат финансиски информации само ако се покренат наводи за злоупотреба во конкретна програма или активност. Ова е поради

тоа што најголемиот дел од парламентарците немаат ниту време ниту ресурси за детално испитување на големи количества на финансиски информации во текот на годината.

Поради овие ограничувања, мониторингот на имплементацијата кој го врши парламентот вообичаено се потпира на тоа информациите да бидат откриени проактивно (т.е. без да бидат побарани) од извршните власти и разузнавачките служби. Всушност, правото кое на сила во многу демократски држави бараат од извршните власти и/или разузнавачките служби да откриваат информации околу финансиите на службата на периодична основа.[22] Во Италија, на пример, премиерот е обврзан да поднесе извештај секои шест месеци пред Парламентарниот комитет за безбедност на републиката (Parliamentary Committee for the Security of the Republic (COPASIR)) околу имплементацијата на буџетите на разузнавачките служби.[23]

Парламентите исто така треба да разгледаат барања за дополнително финансирање кои настануваат во текот на фискалната година. Во случајот на разузнавачките служби, овие барања можат да се поврзат со непредвидени настани, како терористички напади. Како и со другите прашања поврзани со имплементацијата, разгледувањето на овие барања вообичаено се делегира на комисијата за надзор над разузнавањето. Во Шпанија, на пример, барањата за дополнително финансирање се ревидираат од Комитетот за тајни средства, со чие мислење се информира гласањето во пленарната седница.[24]

5.3 *EX POST* РЕВИЗИЈА НА ФИНАНСИИ

Ex post ревизијата на финансиите на државните служби е примарно одговорност на внатрешните ревизорски механизми на секоја служба (види Дел 4) и националната ВРИ (види Дел 6). Сепак, парламентите имаат улога во овој процес, разгледувајќи ја работата на ревизорите и вршејќи сопствени истраги. На крајот од овој процес, некои парламенти усвојуваат закони за „усвојување“ на имплементацијата на буџетот (т.е. официјално ги одобруваат владините сметки во даден период).

5.3.1 Парламентарни механизми за *ex post* ревизија

Парламентарните јавни сметки или јавните ревизорски комитети (public audit committees (PAC)), кои вршат *ex post* ревизија на финансиите на државните органи, вообичаено не се одговорни за *ex post* ревизија на финансиите на разузнавачките служби поради нивната чувствителна природа. Наместо тоа, голем број на парламенти прават специјални аранжмани за ревизијата на финансиите на разузнавачките служби. Во Обединетото Кралство, на пример, извештаите и мислењата на Националната ревизорска канцеларија (ВРИ на Обединетото Кралство) околу разузнавачките служби се доставуваат само до претседавачот на Комитетот за јавни сметки.[25] Примарната одговорност за нивна ревизија наместо таму лежи во Комитетот за разузнавање и безбедност, чиј надзорен мандат вклучува *ex post* ревизија на финансиите на разузнавачките служби (види Поле 6). На други места, пр. во Германија (види Поле 5), парламентарците имаат одредено комисија за извршување на парламентарните задачи поврзани со буџетите и сметките кои содржат класификувани информации.

Поле 6: Улогата на Комитетот за разузнавање и безбедност на Обединетото Кралство во ex post ревизијата

Парламентарниот Комитет за разузнавање и безбедност (Intelligence and Security Committee (ISC)) на Обединетото Кралство вклучува членови од двата дома. Неговиот мандат е да врши надзор над „политиката, администрацијата и расходите“ на разузнавачките и безбедносните служби.[26]

Согласно овој мандат, Комитетот за разузнавање и безбедност врши *ex post* ревизија на финансиите на службите, примарно врз основа на годишните ревизорски мислења и извештаи изготвени од Националната ревизорска канцеларија (National Audit Office (NAO)). Како дел од овој процес, Комитетот има дебати со претставници од Националната ревизорска канцеларија и вишото раководство на службата за да се дискутира ревизијата на ревизорот.

Во својот сопствен годишен извештај, Комитетот вклучува проценка на финансиите на службата.[27] Првично, тој го поднесува својот извештај до премиерот, но извештајот потоа се објавува.[28] Дополнително, Комитетот вработува истражител во својот персонал кој, меѓу другото, може во било кое време да биде назначен да ги испитува аспектите на активностите на службата кои имаат важни финансиски импликации.[29]

5.3.2 Процесот и целта на *ex post* ревизијата

Ex post парламентарната ревизија на финансиите на разузнавачките служби вообичаено се фокусира на извештаите на ВРИ. Парламентарците одговорни за *ex post* ревизија исто така ги разгледуваат годишните извештаи и финансиските извештаи изготвени од разузнавачките служби.[30] Сослушувањата во кои ревизорите на ВРИ, извршните службеници и раководството на разузнавачката служба даваат сведочења се исто така важен дел на процесот.

Примарната цел на *ex post* ревизијата е да одреди дали разузнавачките служби:[31]

- ги имаат имплементирано нивните буџети според овластувањето од парламентот на почетокот на буџетскиот циклус.
- ги потрошиле и пресметале јавните средства согласно важечките закони и политики.
- работеле ефикасно и ефективно.
- ги постигнале целите на политиките одредени на почетокот на буџетскиот циклус (ако се користи буџетирање според перформанси).

На завршетокот на процесот за ревизија парламентарците можат да издадат извештај кој содржи препораки за подобрување на финансиските пракси и контролни механизми на службата. Во држави (пр. Франција, Германија и Унгарија) каде законот бара целиот парламент да гласа за одобрување на потрошениот буџет, таквите извештаи можат да влијаат врз пленарното гласање.

Ex post ревизијата исто така дава информации за усвојувањето на идните буџети од страна на парламентот. Всушност, парламентарците можат да ги користат своите *ex ante* буџетски моќи да ги принудат извршната власт и разузнавачките служби да ги прифатат нивните *ex post* препораки. Оваа предност најдобро функционира кога постојат силни врски меѓу *ex ante* одобрувањето на буџетите и *ex post* ревизијата на нивната имплементација. Ова може најдобро да се постигне со креирање на единствена парламентарна комисија одговорна за двете функции во поглед на

разузнавачките служби (како што се случајот во Германија, види Поле 5). Алтернативно, координацијата може да се зголеми со заеднички средби на комисиите и други форми на размена на информации меѓу комисиите одговорни за *ex ante* надзор на буџетот и оние одговорни за *ex post* ревизија.

5.3.3 Барање на извештаи од ВРИ

Во некои држави (како Франција и САД), парламентот може да побара од ВРИ да истражи конкретна програма или расход или да ја процени вредноста за пари добиена со одредена инвестиција.[32] Овластувањето на парламентот на овој начин може да осигури дека работата на ВРИ ја поддржува работата на парламентарните надзорни комисии. Од друга страна, тоа исто така може да стави преголем товар на ВРИ и да ја политизира нејзината работа (ако, на пример, влијателни парламентарци наредат на ВРИ да истражува прашање поради партиски цели). Заради тоа, во Франција овој закон го ограничува бројот на барања што може да ги даде парламентот и остава можност Судот за ревизија да одбие едно или повеќе барања. Слично на тоа, германскиот закон му дозволува на парламентот да бара истраги од Федералниот суд за ревизија (Federal Court of Audit (FCA)) но му забранува на парламентот да го принуди Судот да започне истрага, со што се зачувува независноста на овој суд.[33]

6. ВРХОВНИ РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ

Во секоја демократска држава постои некоја форма на врховна ревизорска институција (ВРИ) одговорна за ревизија на државните служби, вклучувајќи ги и разузнавачките служби. Иако ВРИ главно се фокусираат на финансиските аспекти на владините активности, нивните ревизии можат да се прошират и на други аспекти на владината служба. Целосна дискусија на различните типови на ВРИ е надвор од опсегот на оваа алатка, но може накратко да се каже дека ВРИ спаѓаат во две широки категории: „судскиот“ модел (францускиот Суд за ревизија) и „канцеларискиот“ модел (како Националната ревизорска канцеларија на Обединетото Кралство и Канцеларијата за владина одговорност на САД). Без оглед на нивната конкретна форма, ВРИ вообичаено се главното тело одговорно за *ex post* ревизија на финансиите на разузнавачките служби. Коментарите дадени во овој дел се однесуваат на двата типа на ВРИ.

6.1 НЕЗАВИСНОСТ

За ВРИ да ги исполнуваат ефективно своите функции, тие мора да бидат целосно независни од извршната власт и сите органи на кои им врши ревизија. Всушност, Генералното Собрание на ОН усвои резолуција околу важноста на независноста на ВРИ.[34] Конкретно на ВРИ им треба:

- *Организациска независност*
  ВРИ треба да се основаат со закон како независни институции со сопствени буџети
- *Оперативна независност*
  ВРИ треба да имаат слобода да одлучуваат што ревидираат, како и кога вршат ревизија, како и кои наоди и препораки ги извлекуваат од тие ревизии. Работата на ревизорите мора да би заштитена од мешање од било кој друг орган.
- *Лична независност*
  Личната независност се однесува на позицијата на самите ревизори. Вишите

службеници на ВРИ треба да се назначат на начин кој промовира избор на лица кои имаат соодветна експертиза и се независни од било кои врски или интереси кои можат да ја загрозат нивната позиција на ревизор. Ова бара транспарентен, инклузивен процес заснован на заслуги кој бара од кандидатите да добијат поддршка и од парламентот и од извршната власт. Откако ќе бидат именувани, ревизорите треба да ја имаат нивната независност гарантирана во законот со фиксни мандати и други мерки кои ги штитат од одмазда ако нивните наоди се покажат како спротивни на извршната власт. Конечно, вишите ревизори треба да избегнуваат политички или деловни активности кои можат да ја загрозат нивната независност и/или да бидат видени како конфликт на интереси.

6.2 ФУНКЦИИ

Примарните функции на ВРИ се:

- откривање проблеми со законитоста, ефикасноста и ефективноста во финансискиот менаџмент како и други девијации од прифатените стандарди
- давање препораки за подобрувањето на финансискиот менаџмент – вклучувајќи интерни контроли, управување со ризик и сметководствени системи
- осигурување на парламентот во точноста и регуларноста на владините сметки, со што се помага извршната власт да ја почитува волјата на парламентот
- осигурување на јавноста дека парите се трошат законски, адекватно, ефикасно и ефективно
- повикување на државните служби на одговорност за употребата на јавни пари

Иако голем дел од овие функции се *ex post* — тие вклучуваат ревизија на финансиските активности дури откако се случиле — ВРИ можат да играат и *ex ante* улога. Имено, една ВРИ (како што е Федералниот суд за ревизија на Германија, види Поле 9) може да има мандат да дава мислења на нацрт буџети.[35] Ова може да се гледа како превентивна функција насочена кон идентификацијата и исправањето на финансиските проблеми пред тие да се јават. На пример, ВРИ може да препорача алокација на дополнителни извори на финансирање за одредена активност или тип на расход ако претходните ревизии конзистентно идентификувале прекумерно трошење на такви прашања.

Не е одговорност на ВРИ да бара случаи на измама или корупција; но ако се откријат докази за такви пракси, ВРИ ќе поднесе извештај до соодветните членови на извршната власт и/или соодветните органи за спроведување на законите.

6.3 РЕВИЗИЈА НА РАЗУЗНАВАЧКИ СЛУЖБИ

ВРИ треба да врши ревизии на разузнавачките служби, користејќи ги истите стандарди кои се применуваат на ревизиите на другите државни служби и јурисдикција на ВРИ треба да се однесува на сите аспекти од финансирањето на разузнавачките служби. На извршната власт не треба да и се дозволи да исклучи било која област од разузнавачките активности од надворешниот финансиски надзор, бидејќи тоа и ја нарушува независноста на ВРИ и го зголемува ризикот за сокривање на илегални или несоодветни употреби на средствата.[36]

Некои држави (како Франција и САД) исклучуваат одредени оперативни сметки на разузнавачките служби од ревизијата на ВРИ. Во такви случаи, добрата пракса бара друго независно тело да биде назначено за ревизија на исклучените сметки. Во

Франција, тие сметки се под ревизија на Комитетот за специјални средства, хибридна група на парламентарци и ревизори.[37] Во САД исклучените „„сметки без потврди“ (расходи кои се пресметуваат исклучиво со авторизација на член на извршната гранка, а кои не се поддржани со целосен сет на потврди) не можат да се испитуваат од Канцеларијата за одговорност на владата (Government Accountability Office (GAO)), но можат да се ревидираат од конгресни комитети за надзор над разузнавањето.[38]

Без оглед на тоа како се води ревизијата, активностите на сите разузнавачки служби треба да бидат подложени на ревизија од тело кое е надвор и од разузнавачката заедница и од извршната власт. Генерално, ВРИ се телата кои се најадекватни за вршење на оваа ревизија.

6.4 ТИПОВИ НА РЕВИЗИИ

Типовите на ревизии кои ги вршат ВРИ се разликуваат од држава до држава, но следните три типа се скоро универзални:

- *Финансиски ревизии*
  Со нив се одредува дали се фер и точни финансиските извештаи изготвени од државните служби.
- *Ревизии за проверка на усогласеноста*
  Со нив се одредува дали приходите и расходите на една служба се во согласност со законите и прописите на сила, вклучувајќи ги и годишните буџетски закони.
- *Ревизии на перформанси или вредност за пари (value-for-money (VFM))*
  Со нив се одредува дали службите биле ефективни и ефикасни во исполнувањето на нивните мандати и цели — т.е. дали даночните обврзници добиле вредност за јавните средства инвестирани во службата.

Во поглед на разузнавачките служби, ВРИ примарно вршат ревизии на финансиите и усогласеноста кои се фокусираат на внатрешните финансиски контроли, управувањето со ризик и сметководствените системи.

Бидејќи ВРИ не можат да ја ревидираат секоја посебна финансиска трансакција направена од една служба, повеќето користат пристап заснован на ризик за да ја проверат валидноста на нивните наоди. Конкретно, тие го проценуваат ризикот дека финансиските извештаи кои што им се презентираат на нив се неточни. Тоа го прават проценувајќи ги, меѓу другото, процедурите за сметководство и известување на една служба, слабостите на нејзините внатрешни контроли, и слабостите на сопствените процедури за детекција на ВРИ.

Ревидирањето на перформансите на разузнавачките служби може да биде навистина предизвикувачко поради причините дискутирани во Дел 2 на оваа алатка, особено поради несигурноста на резултатите и нематеријалноста на користа кои се карактеристика на разузнавачката работа. За ВРИ може да биде тешко, на пример, да ја проценат вредноста на оперативните активности (како работа со агенти и надгледување) чии успеси или неуспеси тешко се квантификуваат. Како резултат на тоа, некои ВРИ се оградуваат од вршење евалуација на перформансите во тие области.

Меѓутоа, ревизиите на перформанси можат да откријат наоди кои не можат да се најдат со ревизиите на финансии или усогласеност. Земете за пример еден голем

капитален проект или програма за набавка од големи размери која ги поминува истрагите за финансии и усогласеност бидејќи е соодветно водена и е во согласност со сите применливи закони и регулативи. Сепак, може да претставува лоша вредност за потрошените пари – неуспех кој може да се открие само со ревизија на перформансите.

Во мерата до која ВРИ вршат ревизии на перформансите на разузнавачките служби, тие вообичаено се фокусираат на прашања или теми кои се наоѓаат во повеќето служби (види Поле 7) – како што се системи за информатички технологии и процедури за безбедносно одобрување

Поле 7: Ревизија на перформанси во Канада

Во 2004 година, Генералниот ревизор (ГР) на Канада изврши ревизија на перформансите на Канадската служба за безбедност и разузнавање и други служби поврзани со разузнавањето. Во оваа ревизија се испитувал „севкупниот менаџмент на Иницијативата за јавна безбедност и антитероризам [и] координацијата на разузнавањето меѓу одделенијата и агенциите и нивната способност да обезбедат адекватни информации за извршниот персонал“.[39] Тоа се случило по значајните антитерористички инвестиции направени од владата на Канада по 9/11.

Во крајниот ревизорски извештај, ГР заклучил дека помеѓу другите работи „владата немала мрежа на раководство со која ќе се водат одлуките за инвестирање, управување и развој и ќе се овозможи насочување на комплементарни активности во различните агенции“. [40] Понатаму, според ГР, „владата во целина не успеала во постигнувањето на унапредување на способноста на системите за безбедносни информации да комуницираат едни со други“.[41] Поопшто, ГР утврдил дека постојат „недостатоци во начинот на кој разузнавањето се управува од владата“.[42]

6.5 ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ

На ВРИ им е потребен неограничен пристап до информации, и како предуслов за висок квалитет на ревизиите и како гаранција на оперативната независност. Разбирливата желба на една разузнавачка служба е да ги заштити доверливите информации од неовластено објавување, не ја намалува потребата на ВРИ да дојде до тие податоци. Според тоа, добра пракса е законот да и даде на ВРИ пристап до *сите* документи, лица и физички локации кои ревизорите сметаат дека се неопходни за нивната работа. Ова е, на пример, случајот во Јужна Африка (види Поле 8), како и во Германија (види Поле 9), каде таквиот пристап вклучува и пристап до информации околу тековните разузнавачки операции. Суштинско е, но не доволно пристапот да биде пропишан во законот(ите) со кои се регулира ВРИ. Законодавците исто така треба да се осигурат дека законите за разузнавачките служби и доверливи информации не се во спротивност на таквите одредби за пристап на ВРИ. Законот исто така треба на ВРИ да им даде овластувања дизајнирани да го поддржат нивниот пристап до информации. Ваквите овластувања можат да вклучуваат право за судска покана, овластување за претрес и заплена и овластување за принуда на сведочење под заклетва или давање исказ (види Поле 8).

Поле 8: Овластувања на Генералниот ревизор на Јужна Африка[43]

Генералниот ревизор (ГР) на Јужна Африка има големи овластувања кои што тој или таа може да ги користи за да добие пристап до потребните информации. Во ова поле се резимираат тие овластувања. Меѓутоа, треба да се забележи дека во праксата вклучувањето на тие овластувања во правната рамка за ГР не мора да значи осигурување на откривањето на релевантни информации од тајните разузнавачки служби.[44]

Пристап до информации

Законот му дава на ГР, кога врши ревизија, целосен и неограничен пристап во секо разумно време до:

- секој документ, пишана или електронска евиденција, или друга информација во посед на ревидираниот во кој се објаснува работењето, финансиската позиција или перформансите на ревидираниот.
- секое средство на, или под контрола на, ревидираниот.
- секој претставник на ревидираниот или член на неговиот персонал.

Ревизорски овластувања

При вршењето на ревизија, ГР смее:

- да насочи лице да открие под заклетва или да даде исказ, орално или писмено, информации кои можат да бидат релевантни за ревизијата — вклучувајќи доверливи, тајни или класификувани информации.
- да испрашува кое било лице за такви информации.

Дополнително, кога врши ревизија, ГР може да добие од судија налог да:

- влезе на кој било имот, простории или возила врз основан сомнеж дека таму се чуваат или кријат релевантни информации.
- изврши претрес на кој било имот, простории или возила како и кое било лице во просториите или во возилото за потенцијално релевантни информации.
- ги заплени сите потенцијално релевантни информации за целта на завршување на ревизијата.

Општо земено, правото на пристап на ГР до потребните информации ги надминува обврските на разузнавачките служби да ја одржат доверливоста. На пример, од едно лице на кое вообичаено му е забрането да открива информации поврзани со разузнавачко прашање, без оглед на тоа може да биде побарано да открие информации пред ГР. Во таков случај, исполнувањето на барањето на ГР не се смета на прекршување на обврската за неоткривање на тоа лице.

Во некои држави, законот поставува рестрикции на пристапот до информации на ВРИ. Ова е случајот, на пример, со Националната ревизорска канцеларија на Обединетото Кралство, која има ограничен пристап до информациите кои се однесуваат на разузнавачките извори и методи. Оваа рестрикција е тесна и јасно дефинирана и не се смета дека ја попречува работата на Канцеларијата. Меѓутоа, на други места, ограничувањето на пристапот на ВРИ кон информациите е многу пошироко. Во САД, на пример, законот и дава на разузнавачката заедница значителна дискреција на одлучување кои информации ќе ги сподели со Канцеларијата за одговорност на владата, врз основа од случај до случај.[45] Понатаму, на оваа канцеларија и е забранет пристап до информации кои се однесуваат на изворите, методите и тајните акции на „сметките без потврда“.[46] Ограничувањата на пристап до информации ја попречуваат нејзината работа и работата на нејзините пандани во други држави; тие можат да послужат за намалување на ефективноста и сеопфатноста на независниот финансиски надзор.

Дури и ако законот им дава на ВРИ целосен пристап и силни извршни моќи, тие можат да не бидат доволни во осигурување на пристапот до сите информации кои ВРИ ги смета за релевантни. Поради доверливата природа на многу прашања поврзани со разузнавањето, ВРИ имаат значителни практични пречки во пристапувањето до одредени типови на информации. Треба да се забележи дека тие би имале тешкотии во интервјуирањето на платени информатори, добивање на информации за тајни операции и потврдување на постоењето на средства во употреба од страна на тајните агенти.

Влијанието врз ревизиите на правните и практични импликации на пристапот до информации зависи, меѓу другото, од типот на ревизија која се спроведува и подготвеноста на разузнавачката служба да соработува. Под одредени околности, ограничувањата на пристап до информации може значително да ја загрози способноста на ВРИ да ја врши својата работа, нарушувајќи го интегритетот на процесот на ревизија и резултирајќи со пониско ниво на сигурност на ревизијата од пожелното. Всушност, особено е проблематично ако ревизорите не се свесни дека информации, кои можеби би ги измениле нивните заклучоци, биле скриени од нив. Во недостаток на тие информации, тие можат дури и да дадат неквалификувани мислења кои даваат лажно чувство на сигурност и одговорност.

Проблемите од овој тип најверојатно можат да настанат во држави каде што авторитетот и независноста на ВРИ не е во целост воспоставена и/или ВРИ има непријателски однос со разузнавачките служби кои се ревидираат. Ако ВРИ одлучи дека рестрикциите на нејзиниот пристап до информации ја загрозиле нејзината способност да даде точно ревизорско мислење, меѓународните ревизорски стандарди бараат од ВРИ да даде квалификувано мислење. Почитувањето на оваа професионална должност осигурува дека сите правни или практични ограничувања на пристапот до информации се вклучени во ревизорските мислења и извештаи.

6.6 ЗАШТИТА НА ИНФОРМАЦИИ

За да се осигурат и разузнавачките служби и извршната власт дека информациите откриени на ревизорите ќе останат доверливи, голем број на ВРИ основаат специјални единици со безбедни простории и персонал кој има безбедносен сертификат за вршење на разузнавачките ревизии. (Како општо правило, персоналот на ВРИ кој ревидира евиденции на разузнавачка служба треба да исполнува исти безбедносни стандарди како персоналот кој има пристап до истите тие евиденции – вклучувајќи и правна обврска за заштита на тајноста на класификувани и други доверливи информации[47]). Ракувањето со доверливи информации на професионален начин гради доверба меѓу ВРИ и разузнавачките служби и ја зголемува веројатноста дека информациите ќе бидат лесно достапни во иднина.

6.7 ИЗВЕШТАИ

Извештаите се примарното средство со кое ревизорите ги пренесуваат нивните наоди и препораки. Примателите на ревизорските извештаи го вклучуваат раководството на разузнавачките служби, извршните службеници, парламентарците и претставниците на генералната јавност. Често овие заинтересирани страни преземаат активности примарно врз основа на извештаите на ВРИ. Најважно, парламентарците ги користат извештаите на ВРИ како основа за нивниот надзор на финансиите на разузнавачките

служби. Всушност, токму со парламентарното одлучување за идните буџети можат наодите и препораките на ВРИ да имаат влијание врз разузнавачките служби и извршната власт.

6.7.1Тајност

Бидејќи извештаите на ВРИ за разузнавачките служби содржат референци за класификувани информации, нередактираните верзии вообичаено се кријат од јавноста и дури и од најголемиот број пратеници во парламентот. Законот и/или обичајната пракса вообичаено го ограничува примањето на целите (класификувани) извештаи на вишото раководство на службата, вишите извршни службеници, членовите на парламентарните надзорни комисии и, во некои случаи, членовите на парламентарните финансиски/буџетски комисии.

Иако чувствителните информации за националната безбедност содржани во извештаите на ВРИ дефинитивно треба да останат во „кругот на тајност“, има голем број на делови од овие извештаи кои можат и треба да се објават. Во овој поглед, Генералниот ревизор на Јужна Африка има изјавено дека неговите извештаи за разузнавачките служби треба да се објават бидејќи не содржат ништо што, ако се открие, би ги оштетило службите или би ја компромитирало безбедноста на земјата.[48]

Широките забрани за објавувањето на ревизии на разузнавачките служби и рутинската класификација на нивните содржини се неконзистентни со основните демократски принципи на транспарентност, отворено управување и слобода на информации. Во поглед на ова прашање, уставот на Јужна Африка е особено прогресивен и бара откривање на сите извештаи подготвени од Генералниот ревизор, вклучувајќи ги и тие поврзани со разузнавачките служби, што е подложно на отстранување на чувствителни информации.[49] Генерално, класификувањето треба да биде исклучок на општото правило за објавување, кое е дозволено само кога е потребно за заштита на легитимни интереси на националната безбедност.

Во ниту еден случај не треба членовите на разузнавачките служби или извршната власт да користат одредби за тајност за да кријат незаконска употреба на јавните средства. Добра пракса е законот да содржи одредба која експлицитно дозволува откривање на класификувани информации кога тоа потребно за да се открие некоја злоупотреба. Овој извадок од Законот за јавна ревизија на Јужна Африка опишува таква одредба:

> *(1) Генералниот ревизор мора да преземе чекори за претпазливост за заштита против откривањето на тајни или класификувани информации….*
>
> *(2) Чекорите преземени во поглед на поддел (1) не смеат да спречат откривање на било кој ревизорски наод на Генералниот ревизор или овластен ревизор околу било кој неовластен трошок…или било кое друго нерегуларно или криминално однесување поврзано со финансиските прашања на ревидираниот, но тие откривања не смеат да содржат факти чие откривање би му наштетило на националниот интерес.*[50]

6.7.2 Објавување на информации

ВРИ треба, во најмала рака, да ги објавуваат следните типови на информации околу нивните ревизии/разгледувања на разузнавачките служби:

- *листа на ревизии кои ВРИ ги има извршено или ќе ги изврши*
  Секоја референца може да биде толку едноставна што содржи само наслов и краток опис.[51]
- *основното ревизорско мислење за финансиските извештаи на службата*
  Вообичаено е многу кус документ кој открива малку информации, но потврдува дека се случила интеракција со службата.
- *јавна верзија на класификуваните извештаи*
  ВРИ треба да објавуваат јавни верзии на нивните извештаи, вклучувајќи периодични ревизии и ревизии на перформанси кои се однесуваат на разузнавачките служби (види Поле 7, на пример). Ова може да се направи со редакција (отстранување) на чувствителни информации од извештаите, произведувајќи посебни јавни верзии на извештаите, или со вклучување на сите класификувани информации во анексите кои не се објавуваат. Иако голем број на парламентарни и експертски надзорни тела издаваат јавни верзии на нивните извештаи, оваа пракса сè уште не е толку раширена кај ВРИ.

6.8 ВАЖНОСТА НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА ВО РАБОТА НА ВРИ

Во согласност со принципите на демократското управување, јавноста треба да знае што е можно повеќе — подложно на претходно дискутираните ограничувања поради доверливоста — околу работата на ВРИ и нивните извештаи за разузнавачките служби. Информирање на јавноста за ревизиите на ВРИ над разузнавачките служби помага во создавањето на доверба и поддршка и за разузнавачката служба и за ВРИ. Осигурувањето на јавноста дека разузнавачката заедница е предмет на соодветен надзор придонесува кон перцепцијата дека разузнавачките служби работат професионално, соодветно користат јавни средства и работат во границите на законот.

Понатаму, транспарентноста помага во уништувањето на митовите за разузнавачките служби - особено во поглед на нивната употреба на јавни средства. Ова е особено важно во земјите каде што нивото на доверба во разузнавачките служби останува ниско, а службите претходно злоупотребувале средства. Исто така служи да генерира и да ја информира јавната дебата околу соодветната улога на разузнавачките служби. Ова може да биде важно кога владите се соочени со големи буџетски дефицити и мора да ги намалат јавните услуги.

Поле 9 : Федералниот суд за ревизија на Германија

Федералниот суд за ревизија на Германија ФСР (Federal Court of Audit (FCA)) има задача да врши ревизија на сите федерални владини тела, вклучувајќи ги и федералните разузнавачки служби.[52]

Функции

Функциите на ФСР во поглед на федералните владини тела вклучуваат:

- ревидирање на нивните приходи, расходи, средства и долгувања и испитување на сите активности кои ги преземале кои можат да имаат финансиски последици.
- поддршка на парламентот во користењето на неговото право за одредување на буџетите на службите, вклучувајќи и обезбедување на мислења за нацрт буџети.
- поддршка на парламентот во одлучувањето дали да го оправда исполнувањето на буџетот на извршната власт во поглед на управувањето со јавни средства од страна на извршната власт[53]

Опсег на ревизии

Правото на сила не поставува никакви рестрикции на активностите на ФСР. Следствено, тој самиот одлучува кои служби ќе ги ревидира и кога и како ќе се одвиваат ревизиите. Парламентот – во овој контекст Доверливиот комитет на Бундестагот — може да бара ревизии од ФСР, но не може да го натера да преземе одредени активности. Ревизиите на ФСР одредуваат дали службите ги почитувале законите и регулативите со кои се управува финансиската активност. Тие особено утврдуваат дали:

- одредбите од буџетскиот закон се почитуваат.
- евиденциите за приходите, расходите, средствата и долгувањата на службата се уредни и соодветно се поддржани со документи.
- јавните средства ефикасно биле користени.
- дадените задачи биле ефективно завршени.

Разузнавачките прашања кои ги поставува ФСР се решаваат од Доверливиот комитет (види Поле 5), како дел од процесот за одобрување на претходниот буџет и последователните буџетски дискусии. Според тоа, претставници на ВРИ често учествуваат на состаноците на Доверливиот комитет, создавајќи корисна врска меѓу процесите на ревизија и овластување.[54]

Состав

ФСР го водат претседател и потпретседател. Двајцата се предлагаат од извршната власт и се избираат од парламентот. Секој од нив може да служи максимален мандат од дванаесет години. ФСР е поделен на тематски одделенија, од кое секое го води директор и неговиот или нејзиниот заменик. Сите овие лица се „членови на судот“, што значи дека уживаат судска независност. Најголемиот дел од ревизорските одлуки се донесуваат од „колеџи“ на двајца претставници на судот (релевантниот директор и шеф на одделението); кога има несогласување им е приклучува претседателот да се формира колеџ од тројца.[55]

Пристап до информации

Законот ги обврзува сите владини органи, вклучувајќи ги и разузнавачките служби, да му го обезбедат на ФСР секој документ кој смета дека му е потребен за завршување на неговата работа. Нема ограничувања на оваа обврска.[56]

Извештаи

Иако ФСР вообичаено ги објавува своите извештаи, извештаите за разузнавачките служби не се објавуваат. Наместо тоа тие се доставуваат до Доверливиот комитет, Комитетот за надзор над разузнавањето на Бундестагот и релевантните извршни тела.[57]

7. ПРЕПОРАКИ

Иако не постои еден единствен „најдобар“ пристап кон надзорот на финансиите на разузнавачките служби, следните препораки, извлечени од законите, институционалните модели и праксите дискутирани во оваа алатка, се добри примери кои можат да се прилагодат за да одговараат на голем број различни правни и институционални модели. Најголемиот дел од овие препораки претпоставуваат дека правните и институционалните рамки за буџетирање и ревидирање веќе постојат и дека е веќе воспоставена правна рамка за управувањето и употребата на јавните средства.

Препораки поврзани со буџетирање и финансиско известување

- Буџетите на разузнавачките служби треба да бидат „сеопфатни“, што значи дека треба да ги вклучуваат сите финансиски активности на службата. Законот треба специфично да им забрани на службите да влезат во финансиски активности кои не се вклучени во нивните буџети.
- Владите треба да откриваат што е можно повеќе за буџетите на разузнавачките служби без загрозување на јавната сигурност или националната безбедност. Минимално тие треба да го откриваат вкупниот износ кој се алоцира на една служба, вкупните подизноси за одредени категории на расходи и целите поврзани со конкретните расходи. Буџетските информации треба да бидат класификувани само кога тајноста е строго неопходна за заштита на легитимни интереси на националната безбедност.
- Парламентите треба да усвојат закони со кои се одредува кои финансиски информации (вклучувајќи буџети и финансиски извештаи) мора да се откријат и што може да остане доверливо и/или подложно на сметководствени или ревизорски процедури во извонредни случаи.
- Разузнавачките служби треба да изготват јавни верзии на нивните финансиски извештаи кои содржат што е можно повеќе информации.

Препораки поврзани со внатрешните финансиски контроли

- Разузнавачките служби не треба да бидат исклучени од законите со кои се регулираат внатрешните финансиски контролни и ревизорски механизми на државните служби.
- Ако на една разузнавачка служба треба да и се дозволат повремени девијации од законите и регулативите со кои се пропишува управувањето и употребата на јавни средства, овластувањето за дозволување на таква девијација мора да биде пропишано со закон.

Препораки поврзани со надворешниот финансиски надзор

- Законот треба да бара од ВРИ да ги ревидира финансиите на разузнавачките служби за да утврди дали се фер и точни финансиските извештаи на службата, дали финансиските трансакции на службата се во согласност со важечките закони и регулативи, и дали јавните средства биле искористени ефективно на начин кој

обезбедува вредност за пари. Во постигнувањето на овие цели, ВРИ треба да имаат овластување да ги ревидираат сите аспекти на активноста на службата, вклучувајќи и специјални сметки поврзани со тајни или поинаку чувствителни операции.

- Парламентите и ВРИ треба да ги подложат финансиите на разузнавачките служби на истото ниво на надзор кое се применува на финансиите на другите државни служби. Овој надзор треба да се врши низ целиот буџетски циклус, почнувајќи со целосно испитување на класификуваните делови на буџетските предлози и завршувајќи со *ex post* разгледување и ревизија на финансиските евиденции на службите.

- Законот треба на надворешните надзорни тела да им даде пристап до сите информации кои што тие ги сметаат за потребни за завршувањето на нивната работа, без разлика дали тие информации ги чуваат разузнавачките служби кои се под ревизија или некое друго јавно тело. Ваквиот пристап треба да биде поддржан со соодветни истражни овластувања кои се доволни да натераат на откривање.

- Парламентите и ВРИ кои имаат пристап до доверливи информации треба да преземат чекори за заштита на тие информации од неовластено откривање. Таквите мерки треба да осигурат дека информациите се достапни само за персоналот кој треба да ги знае, дека се физички и технолошки безбедни и дека постојат санкции за одвраќање од неовластеното откривање.

- Членовите на парламентарните комисии одговорни за финансиски надзор треба да имаат доволно човечки и технички ресурси за да им се овозможи да ги разберат финансиите на разузнавачките служби и да извршат надзор кој има значење.

- Парламентите треба да се осигурат дека ВРИ ги имаат потребните овластувања и ресурси за завршување на нивната работа. Понатаму, тие треба да ја промовираат имплементацијата на препораките на ВРИ од страна на разузнавачките служби.

- Парламентите треба да се осигурат дека постојат соодветни врски меѓу надворешните надзорни тела, така што резултатите на *ex post* ревизиите можат да се употребат за добивање на информиран надзор над буџетските предлози во наредните години.

- Парламентарните комисии одговорни за финансиски надзор над разузнавачките служби треба да имаат активна соработка со ВРИ. Таа треба да вклучува: ревидирање на нивните извештаи, одржување на понатамошни средби и преземање чекори за да се осигурат дека ВРИ имаат соодветни овластувања и ресурси да вршат ревизија над разузнавачките служби.

- Парламентите и ВРИ имаат одговорност да ја информираат јавноста околу нивниот надзор над разузнавачките служби. Тие исто така треба да изготвуваат јавни верзии на нивните наоди и да презентираат периодични извештаи на јавноста околу нивните активности.

Фусноти

1. Оваа алатка ги користи резултатите и текстовите од работилниците на ДЦАФ за финансиски надзор над разузнавачките служби. Учесниците вклучуваа виши членови на врховните ревизорски институции, претставник од национален парламент, поранешни службеници за разузнавање и академици од голем број на земји. Сите активности беа неофицијални и заради тоа не се директно цитирани. Учесниците исто така дадоа корисни информации за изготвувањето на оваа алатка. Авторот би сакал да ја изрази својата благодарност до сите членови на оваа група и да им се заблагодари на своите колеги од ДЦАФ, Ханс Борн, Бенџамин С, Бакленд и Габриел Гајслер за нивните бесценети коментари на првичните нацрти.
2. „Вредност за пари“ се однесува на економичноста, ефикасноста и ефективноста со кои една организација ги користи своите ресурси во извршувањето на своите одговорности; видете „Ревизија на перформанси“ во: Меѓународна организација на врховни ревизорски институции, Прирачник за финансиска ревизија – Речник на термини на INTOSAI Прирачникот за финансиска ревизија (International Organization of Supreme Audit Institutions, Financial Audit Guideline – Glossary of Terms to the INTOSAI Financial Audit Guidelines).
3. Соединети Американски Држави, Централна агенција за разузнавање; дотации; трошоци, Закон на САД 50 §403j (United States, Central Intelligence Agency; appropriations; expenditures, U.S. Code 50 §403j) (достапно на http://us-code.vlex.com/vid/central-intelligence-agency-expenditures-19266900).
4. За примери на ваквите исклучоци, видете Обединето Кралство, Регулативи за јавни договори за одбрана и безбедност 2011, бр. 1848, Дел 7 (United Kingdom, The Defence and Security Public Contracts Regulations 2011, No. 1848, Section 7) (достапно на http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1848/made).
5. Генерален ревизор на Канада, *Извештај на Генералниот ревизор на Канада* (1996), “Поглавје 27 — Канадската разузнавачка заедница — Контрола и одговорност,” Дел 27.107 (Auditor General of Canada, *Report of the Auditor General of Canada* (1996), “Chapter 27—The Canadian Intelligence Community—Control and Accountability,” Section 27.107) (достапно на http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199611_27_e_5058.html).
6. За подетални информации видете Дејвид Џонстон и Марк Мацети, „Прозорец кон прегратката на тајните затвори на ЦИА“, *Њу Јорк Тајмс*, август 12, 2009; Дејвид Џонстон, „Поранешен вработен на ЦИА признава корупција“*Њу Јорк Тајмс*, септември 29, 2008; Метју Баракат, „Федералци: злупотребата на Фого од ЦИА траела со децении“, *Асошиејтед Прес*, февруари 25, 2009; и САД против Фого и Вилкс, Окружен суд на САД во Јужна Калифорнија, обвинение пред голема порота, јуни 2005 (David Johnston and Mark Mazzetti, “A Window Into C.I.A.’s Embrace of Secret Jails,” *New York Times*, August 12, 2009; David Johnston, “Ex-C.I.A. Official Admits Corruption,” *New York Times*, September 29, 2008; Matthew Barakat, “Feds: Misconduct by CIA’s Foggo spanned decades,” *Associated Press*, February 25, 2009; and *U.S. v. Foggo and Wilkes*, U.S. District Court of Southern California, Grand Jury Indictment, June 2005).
7. Светска Банка, *Прирачник за управување со јавни расходи* (Вашингтон: Светска банка, 1998), „Кодекс на пракси за фискална транспарентност“ (Code of Practices on Fiscal Transparency) Анекс Ј.
8. Тодор Тагарев, (ед.), *Градење транспарентност и намалување на корупцијата во одбраната: Збирка: на најдобри пракси* (Женева: НАТО/ДЦАФ, 2010) (Todor Tagarev, (ed.), *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva: NATO/DCAF, 2010)), стр. 64. За пример од национално законодавство видете Закон за управување со јавни финансии на Јужна Африка, бр. 1 од 1999, Дел 38(2) (For an example from national law, see South African Public Finance Management Act, No. 1 of 1999, Section 38(2)).
9. За подетална дискусија на различни пристапи кон буџетирањето видете Светска Банка, *Прирачник за управување со јавни расходи*, стр. 12–16; Тагарев, *Градење Транспарентност* , стр. 59; и Организација за економска соработка и развој (ОЕЦД), „Буџетирање на перформанси: Прирачник за корисниците“ Известување за политики (март 2008) (The World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, pp. 12–16; Tagarev, *Building Transparency*, p. 59; and Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “Performance Budgeting: A User’s Guide,” Policy Brief (March 2008)).
10. Единствената разузнавачка сметка на Обединетото Кралство ги вклучува буџетите на трите цивилни разузнавачки служби.
11. За подетална дискусија видете Николас Масон и Лена Андерсон, *Прирачник: Зајакнување на финансискиот надзор во безбедносниот сектор* (Женева: ДЦАФ, 2010) (Nicolas Masson and Lena Andersson, *Guidebook: Strengthening*

Financial Oversight in the Security Sector (Geneva: DCAF, 2012)).

12. Франција, Mission Ministérielle Projets Annuels de Performances, "Annexe au projet de loi de finance pour Défense" (2010), стр. 36–37.
13. За важноста одлучувачите да имаат пристап до сите буџетски информации видете: Светска Банка, *Прирачник за управување со јавни расходи*, стр. 1–2.
14. Јавна сметководствена агенција на САД, JCA (United States General Accounting Office (GAO)), „Централна разузнавачка агенција: Мислења за пристапот на информации на JCA околу програмите и активностите на ЦИА" GAO-01-975T (јули 2001), стр. 10; и Соединети Американски Држави, Централна агенција за разузнавање; дотации; трошоци, Закон на САД 50 §403j.
15. Видете на пример, Австралија, Закон за финансиски менаџмент и одговорност 1997, Дел 49 (Australia, Financial Management and Accountability Act 1997, Section 49).
16. Организација за безбедносните служби на Австралија, финансиски извештаи, во Годишен извештај 2010–11 (Канбера: 2011), стр. 133–151 (Australian Security Intelligence Organisation, Financial Statements, in *Annual Report 2010–11* (Canberra: 2011), pp. 133–151) (достапно нат http://www.asio.gov.au/img/files/Report-to-Parliament-2010-11.pdf).
17. Франција, Loi organique n°2001–692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), член 54.
18. За дискусија околу италијанскиот модел во кој парламентот гласа за вкупниот износ, оставајќи ја конкретната алокација на средства на одлучување на извршната власт, видете Федерико Фабрини и Томасо Џиупони, „Парламентарен и специјализиран надзор над службите за безбедност и разузнавање во Италија", во *Парламентарен надзор над безбедносните и разузнавачките служби во Европската Унија*, Ејдан Вилс и Матијас Вермулен (Federico Fabbrini and Tomasso Giupponi, "Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Italy," in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Aidan Wills and Mathias Vermeulen) (Брисел: Европски парламент, 2011), Анекс А, стр. 245.
19. Унгарија, Закон CXXV од 1995 година за националните безбедносни служби, член 14(g) (Hungary, Act CXXV of 1995 on the National Security Services, Article 14(g)).
20. Ричард Бест, *Процесот за одобрување на финансии во разузнавањето: Прашања за Конгресот* (Вашингтон: Истражувчка служба на Конгресот, октомври 27, 2011); видете исто Ричард Бест и Елизабет Базан, *Разузнавачки расходи: Проблеми со јавното откривање* (Вашингтон: Истражувчка служба на Конгресот, февруари 15, 2007), стр. 5; Фредерик Кајзер, Валтер Олесшек и Тод Тателман, *Конгресен прирачник за надзор, Конгресна истражувачка служба* (Вашингтон: Истражувчка служба на Конгресот, јуни 2011), стр. 16–19; Ерик Розенбах и Аки Периц, *Конфронтација или колаборација? Конгресот и разузнавачката заедница* (Кембриџ, МА: Харвард, 2009), стр. 24–28; и Џејмс Сатурно, *Конгресниот буџетски процес: Краток преглед* (Вашингтон: Истражувчка служба на Конгресот, 2004) (Richard Best, *The Intelligence Appropriations Process: Issues for Congress* (Washington: Congressional Research Service, October 27, 2011); see also Richard Best and Elizabeth Bazan, *Intelligence Spending: Public Disclosure Issues* (Washington: Congressional Research Service, February 15, 2007), p. 5; Frederick Kaiser, Walter Oleszeck, and Todd Tatelman, *Congressional Oversight Manual, Congressional Research Service* (Washington: Congressional Research Service, June 2011), pp. 16–19; Eric Rosenbach and Aki Peritz, *Confrontation or Collaboration? Congress and the Intelligence Community* (Cambridge, MA: Harvard, 2009), pp. 24–28; and James Saturno, *The Congressional Budget Process: A Brief Overview* (Washington: Congressional Research Service, 2004)).
21. Федерален буџетски законик на Германија, член 10(a) (German Federal Budget Code, Article 10(a)). Видете исто Ханс де Вит и Ерхарт Катман, „Парламентарен и специјализиран надзор над службите за безбедност и разузнавање во Германија", во *Парламентарен надзор над безбедносните и разузнавачките служби во Европската Унија, Ејдан Вилс и Матијас Вермулен* (Hans De With and Erhard Kathmann, "Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany," in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Wills and Vermeulen), Анекс А, стр. 225–226.
22. За подетална дискусија видете Вилс и Фермулен (Wills and Vermeulen), стр. 129–131.
23. Италија, Закон 124/2007, Членови 33(8) и 29(2) (Italy, Law 124/2007, Articles 33(8) and 29(2)).
24. Шпанија, Ley 11/1995, член, 2.2. Видете исто Сузана Санчез Феро, „Парламентарен и специјализиран надзор над службите за безбедност и разузнавање во Шпанија", во *Парламентарен надзор над безбедносните*

и разузнавачките служби во Европската Унија, Ејдан Вилс и Матијас Вермулен (Susana Sanchez Ferro, "Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain," in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Wills and Vermeulen), Анекс А, стр. 271.

25. Претседавачот на Комитетот за јавни сметки секогаш е член од опозицијата.
26. Обединето Кралство, Закон за разузнавачки служби 1994, Дел 10 (1) (United Kingdom, Intelligence Services Act 1994, Section 10 (1)).
27. Видете на пример, Обединето Кралство, Комитет за разузнавање и безбедност, *Годишен извештај 2010–2011*, CM 8114 (2011), стр. 12–16 (United Kingdom, Intelligence and Security Committee, *Annual Report 2010–2011*, CM 8114 (2011), pp. 12–16).
28. Иан Леих, „Парламентарен и специјализиран надзор над службите за безбедност и разузнавање во Обединетото Кралство", во *Парламентарен надзор над безбедносните и разузнавачките служби во Европската Унија*, Ејдан Вилс и Матијас Вермулен (Ian Leigh, "Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in the United Kingdom," in *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Wills and Vermeulen), стр. 298.
29. Исто, стр. 297; примери од работата на Истражителот се дискутираат во Обединето Кралство, Комитет за разузнавање и безбедност, *Годишен извештај 2010–2011*, стр. 7, 16, 17, и 79.
30. ОЕЦД, „Односите меѓу врховните ревизорски институции и парламентарните комисии", Сигма документи, бр. 33 (Париз: ОЕЦД издаваштво, јануари 2002), стр. 19–20 (OECD, "Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees," Sigma Papers, No. 33 (Paris: OECD Publishing, January 2002), pp. 19–20).
31. Во некои држави, парламентарната *ex post* ревизија одлучува дали ВРИ ги работела своите ревизии на соодветен начин.
32. Франција, Министерство за буџет, јавни сметки и државна служба, „Прирачник за уставниот подзаконски акт за буџетски закони" (2008) стр. 32; Франција, LOLF, член 54 и член 58 (France, Ministry of Budget, Public Accounts and Civil Service, "Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts" (2008) p. 32; France, LOLF, Article 54 and Article 58); Соединети Американски Држави, интернет страна на Владината канцеларија за одговорност (достапно на http://www.gao.gov/about/index.html).
33. Германско федерално министерство за финансии, „Буџетскиот систем на Федерална република Германија" (Берлин: 2008) стр. 47 (German Federal Ministry of Finance, "The Budget System of the Federal Republic of Germany" (Berlin: 2008) p. 47).
34. Резолуција на Генералното собрание на ОН, „Промовирање на ефикасност, одговорност ефективност и транспарентност на јавната администрација преку зајакнување на врховните ревизорски институции", Документ на Обединетите Нации A/RES/66/209 (15 март 2012) (UN General Assembly Resolution, "Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions," United Nations Document A/RES/66/209 (15 March 2012)).
35. Исто, стр. 18.
36. Ова е случај во САД каде овластувањето на ГАО да ревидира неколку области на работата на ЦИА е ограничено и во праксата и со законот. Види Директива за разузнавачката заедница, бр. 114, јуни 30, 2011; Џин Дорадо (Генерален финансиски контролор на САД (US Comptroller General)), Писмо до Директорот за национално разузнавање Џејмс Клапер во поглед на „Коментарите на ГАО за Директивата за разузнавачките заедници број 114: Генерален пристап на финансискиот контролор кон информациите од разузнавачката заедница" 28 април 2011; и САД ГАО, „Централна разузнавачка агенција: Мислења за пристапот на информации на ГАО околу програмите и активностите на ЦИА" GAO-01-975T (јули 2001), стр. 4–8.
37. Франција, Loi n° 2001–1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, Article 154; France, L'Assemblée Nationale, "Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2012: Annexe n° 12, direction de l'action du gouvernement publications officielles et information administrative" (14 октомври 2009), стр. 25–27.
38. Соединети Американски Држави, Ревизорски трошоци одобрени без потврда, Закон на САД 31 §3524 (United States, Auditing Expenditures Approved Without Vouchers, U.S. Code 31 §3524).
39. Канцеларија на Генералниот ревизор на Канада, *март 2004 Извештај на Генералниот ревизор на Канада* (2004), Дел 3.2 (Office of the Auditor General of Canada, March 2004 Report of the Auditor General of Canada (2004), Section 3.2).
40. Исто, Дел 3.3.

41. Исто, Дел 3.4.
42. Исто, Дел 3.5.
43. Јужна Африка, Закон за јавна ревизија, бр. 25 of 2004, Делови 15–16 (South Africa, Public Audit Act, No. 25 of 2004, Sections 15–16).
44. Јужна Африка, Министерска комисија за ревизија на разузнавањето, *Разузнавање во уставна демократија: Финален извештај до Министерот за разузнавачки служби, почитуваниот Г. Рони Касрилс, пратеник* (10 септември 2008), стр. 226–227 (South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, *Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP* (10 September 2008), pp. 226–227).
45. Директива на разузнавачката заедница, бр. 114; и Џин Дорадо, Писмо до Директорот за национално разузнавање Џејмс Клапер, 28 април 2011 (Intelligence Community Directive, No. 114; and Gene Dorado, Letter to Director of National Intelligence James Clapper, 28 April 2011).
46. Соединети Американски Држави, ГАО, „Централна разузнавачка агенција: Мислења за пристапот на информации на ГАО околу програмите и активностите на ЦИА“ стр. 4–8; Директива на разузнавачката заедница, бр. 114; и Фредерик М. Кајзер, „ГАО наспроти ЦИА: Нерамноправна битка против огромна сила“, *Меѓународен журнал за разузнавање и контраразузнавање* Том 15, бр. 3 (Frederick M. Kaiser, “GAO Versus the CIA: Uphill Battles against an Overpowering Force,” *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* Vol. 15, No. 3) (есен 2002): стр. 345–353.
47. Видете, за пример, Закон за генералниот ревизор на Австралија 1997, Дел 36; 31 U.S.C. 716; и ОЕЦД, „Ревизија на тајни и политички чувствителни субјекти, компаративни ревизорски пракси“, Сигма документи, бр. 6 (Париз: ОЕЦД издаваштво, 1996), стр. 12 (See, for example, Australian Auditor General Act 1997, Section 36; 31 U.S.C. 716; and OECD, “The audit of secret and politically sensitive subjects, comparative audit practices,” Sigma Papers, No. 6 (Paris: OECD Publishing, 1996), p. 12).
48. Јужна Африка, Министерска комисија за ревизија на разузнавањето, *Разузнавање во уставна демократија* (10 септември 2008), стр. 229 (South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, I*ntelligence in a Constitutional Democracy* (10 September 2008), p. 229).
49. Устав на Република Јужна Африка, бр. 108, 1996, член 188(3) (Constitution of the Republic of South Africa, No. 108, 1996, Article 188(3)).
50. Јужна Африка, Закон за јавна ревизија, Дел 18 (South Africa, Public Audit Act, Section 18).
51. Националната ревизорска канцеларија на Австралија ја следи оваа пракса. Пример за ревизорски план на НРК може да се најде на http://www.anao.gov.au/~/media/Files/Audit%20Work%20Programs/2011_Audit_Work_Plan.PDF. Пример на нацрт на ревизија во тек на НРК може да се најде на http://www.anao.gov.au/Publications/Audits-in-Progress.
52. Основен закон на Германија, член 114(2); Германија, Федерален буџетски законик од 19 август 1969, *Федерален службен весник I*, стр. 1284, најскоро изменет и дополнетсо член 4 од Законот на 31 јули 2009, *Федерален службен весник I*, стр. 2580, Дел 10a (3); Дел 88 (German Basic Law, Article 114(2); Germany, Federal Budget Code of 19 August 1969, *Federal Law Gazette I*, p. 1284, as most recently amended by Article 4 of the Act of 31 July 2009, *Federal Law Gazette I*, p. 2580, Section 10a (3); Section 88).
53. Основен закон на Германија, член 114(2); Ревизорски правила на Bundesrechnungshof (Федералниот суд за ревизија на Германија), последно изменет и дополнет со одлуки на Сенатот од 29/30 август 2005, членови 3, 56–57 (German Basic Law, Article 114(2); Audit Rules of the Bundesrechnungshof (Germany’s Federal Court of Audit), last amended by Senate decisions on 29/30 August 2005, Articles 3, 56–57).
54. Германија, Федерален буџетски законик, Дел 10a (3) и Делови 89–90; Ревизорски правила на Bundesrechnungshof, Членови 4–5; Буџетскиот систем на Федерална република Германија, стр. 49 и 51 (Germany, Federal Budget Code, Section 10a (3) and Sections 89–90; Audit Rules of the Bundesrechnungshof, Articles 4–5; The Budget System of the Federal Republic of Germany, pp. 49 and 51).
55. Закон за федералниот суд за ревизија на Германија од 11 јули 1985 (BGBl. I 1985, стр. 1445) последно изменет и дополнет со член 17, Закон од 9 јули 2001 (BGBI. I, стр, 1510), Делови 3, 5, 6, 9 и 19 (German Federal Court of Audit Act of 11 July 1985 (BGBl. I 1985, p. 1445) as last amended by article 17, Act of 9 July 2001 (BGBI. I, p. 1510), Sections 3, 5, 6, 9 and 19).
56. Германија, Федерален буџетски законик, Делови 10a (3) и 95.
57. Германија, Федерален буџетски законик, Дел 10a (3); Ревизорски правила на Bundesrechnungshof, член 50.

АЛАТКА 9

Работење Со Жалби Против Разузнавачките Служби

Крег Форцезе

9

Работење Со Жалби Против Разузнавачките Служби

Крег Форцезе

1. ВОВЕД

Оваа алатка се фокусира на улогата која играат надзорните органи во ракувањето жалби против разузнавачките служби од јавноста, како и жалби покренати од членови од разузнавачките служби. Потребата за систем за работење со жалби е особено акутна за разузнавачките служби бидејќи на нив „често им се доверуваат исклучителни моќи, како надзор или безбедносно одобрување, кои, ако се несоодветно или погрешно употребени, носат ризик на сериозна неправда кон индивидуалните лица".[1] Меѓутоа, оправдувањето на системот за работење со жалби е многу поголемо од исправањето на прекршоците на законот. Механизмите за работење со жалби за разузнавачките служби „исто така можат да ја засилат одговорноста потенцирајќи ги административните неуспеси и лекциите кои треба да бидат научени кои водат кон подобри перформанси".[2]

Поради овие и други причини, системите за работа со жалби се сметаат за есенцијален дел на управувањето со разузнавањето. Во овој поглед, компилацијата на „добри пракси" за разузнавачките служби на специјалниот известувач на ОН и нивниот надзор[3] поттикнува на постоењето на процедури за донесување на „жалби до судска или надзорна институција, како правобранител, комесар за човекови права или национална институција за човекови права" секој пат кога едно лице верува дека неговите или нејзините права се прекршени. Понатаму, жртвите на

незаконски активности треба да „имаат опција да се обратат на институција која може да обезбеди ефективен лек, вклучувајќи и целосни репарации за претрпената штета“.[4] Правото да се решаваат прекршувањата на човековите права е засновано во меѓународното право за човекови права, кое исто така бара лицата да имаат право на „ефективен лек“.[5] Треба да се забележи дека „ефективен лек“ во овој контекст треба да се гледа како повеќе од едноставно обесштетување за утврдено прекршување на некое човеково право. Тоа исто така вклучува и право на пристап до институција која е способна да пресуди дали, всушност, правото било прекршено.[6]

Извештајот на специјалниот известувач понатаму кажува дека институциите надлежни за работење со жалбите и барањата за лекови треба да бидат независни од разузнавачката служба и политичката извршна власт и „да имаат целосен и непречен пристап до сите релевантни информации, потребните ресурси и експертиза за вршење на истраги, и капацитет да издаваат обврзувачки наредби“.[7]

Овие последни прашања на дизајн се тие кои ги поставуваат најсложените предизвици. Сега постои релативно богат збир на компаративни податоци во поглед на дизајнот и опсегот на органите за работење со жалби во секторот на разузнавањето. Иако е невозможно со достапните ресурси овој проект да го евалуира работењето на овие органи, одредени заклучоци можат да се извлечат од структурите, опсегот и моќите на овие системи. Очигледно е од ова разгледување дека потребата за систем за работа со жалби е акутна и дека дизајнирањето на ефективен систем може да биде повеќе уметност отколку наука. Државите мора да одлучат дали ќе се потпрат на конвенционални судови или ќе дизајнираат посебни тела за работа со жалби. Ако го одберат второто, државите можеби ќе бидат во можност да дизајнираат специјални режими за работа со информации кои се справуваат со уникатните проблеми на тајност и безбедност поставени од жалбите против разузнавачките служби. Истовремено, опцијата специјализирани органи за работа по жалби поставува други прашања на дизајнот; од кои поважни се прашањата на јуриздикција, членство и овластувањата за доделување на лекови.

Оваа алатка ги испитува овие прашања делејќи ја својата дискусија на неколку различни делови: надлежност за доставување на жалби; место за доставување на жалби; жалбена процедура и контрола на информации; и правни лекови за жалбите.

2. ДОСТАВУВАЊЕ НА ЖАЛБИ

Со важечките правила се уредува кој е надлежен да доставува жалби. Жалбите за разузнавачките служби можат да се поделат во две категории: прво „внатрешни“ жалби и второ „јавни“ жалби. За целите на оваа алатка, „внатрешни“ жалби се жалби доставени до независно тело од страна на разузнавачки или други службеници во владата кои се оштетени од некоја активност на разузнавачката служба. „Јавни“ жалби се жалби доставени од претставници на јавноста кои не се поврзани со разузнавачката служба или владата.

2.1 ВНАТРЕШНИ ЖАЛБИ

Во некои јурисдикции, службениците во разузнавачките служби или друга владина служба може да поднесат жалба против разузнавачка служба. Овие внатрешни

жалби понекогаш се поврзани со третманот на разузнавачката служба на ентитетот кој се жали. На пример, во Канада, Канадската служба за разузнавање и безбедност (Canadian Security Intelligence Service (CSIS)) ги врши скоро сите истраги за безбедносни проверки за да им обезбеди на вработените во владата безбедносен сертификат. Вработен кој е незадоволен со резултатот на процесот на одобрување може да се жали кај независно административно тело (или експертско надзорно тело) познато како Комитет за ревизија на безбедноста и разузнавањето (Security Intelligence Review Committee (SIRC)).[8]

Во други случаи, „внатрешните" жалби можат да бидат погенерални и да се однесуваат на злоупотреби или ексцеси на разузнавачките служби. Во Белгија, на пример, истражната служба на Постојаниот ревизиски комитет на разузнавачките агенции (познат како Комитет I) има овластување да:

> *Ги испитува жалбите и одрекнувањата на индивидуалните лица кои се директно засегнати од интервенцијата на разузнавачка служба… Секој јавен службеник, секое лице кое врши јавна функција и секој претставник на оружените сили кој е директно засегнат од директивите, одлуките или правилата кои се однесуваат на нив, како и од методите или активностите, може да поднесе жалба ... без да мора да бара одобрување од своите надредени.*[9]

Според законодавството на САД, вработен во ЦИА или нивен изведувач мора да следи внатрешни процедури за известување пред да достави жалба до конгресните надзорни комитети. Управниот акт исто така одредува дека такво внатрешно лице „кое има намера да достави до Конгресот жалба или информација во поглед на итен проблем може да го достави тој извештај или жалба до Генералниот инспектор".[10] „Итен проблем" во овој контекст значи:

- Сериозен или флагрантен проблем, злоупотреба, прекршување на закон или извршна наредба, или недостаток во поглед на финансирањето, администрацијата или операциите на активност за разузнавање која вклучува доверливи информации, но не вклучува разлики во мислења во поглед на прашања на јавни политики
- Лажна изјава пред Конгресот или намерно неоткривање пред Конгресот, по прашање на материјални факти поврзани со финансирањето, администрацијата или работењето на разузнавачка активност[11]

Внатрешните жалби од овој тип се една форма на „алармирање" од страна на вработените — тие откриваат злоупотреби надвор од редовниот синџир на команда на разузнавачките служби, меѓутоа не мора да значи дека откриваат тајни надвор од тесниот круг на владините агенции или други одобрени органи. Достапноста на таков жалбен механизам може да ја намали веројатноста вработените да користат поекстремни форми на откривање; на пример, медиумите.

Сосема разумно, некои јурисдикции поттикнуваат ваква форма на алармирање. Некои, на пример, нудат заштита на лицето од внатре кое ќе ја покрене жалбата низ овие овластени канали. Во Нов Зеланд, на пример, „кога вработен на разузнавачка или безбедносна агенција ќе поднесе некое прашање пред Генералниот инспектор [за разузнавање и безбедност], тој вработен нема да биде подложен од страна на разузнавачката или безбедносната агенција на никаква казна или дискриминациски третман од било кој тип само поради тоа што го ставил прашањето на знаење на

Генералниот инспектор“ освен ако тоа не е направено со лоша намера.[12] Во САД, „ниту една акција која е одмазда, или закана за одмазда нема да се преземе од кој било вработен на [Централна разузнавачка] Агенцијата во позиција да преземе такви активности, освен ако жалбата не е направена или информацијата била откриена со знаење дека е лажна или со намерно занемарување на нејзината вистинитост или лажност“.[13]

Во некои јурисдикции, внатрешното алармирање е предуслов за појавните, надворешни форми на алармирање. Во Канада, на пример, неуспех да прво се објави откритието низ интерните канали може да му отежни на тужителот успешно да се брани себеси против кривични обвинениј за неовластено откривање на доверливи информации.[14]

2.2 ЈАВНИ ЖАЛБИ

Јавните жалби се процедури кои се иницирани од лица кои не се поврзани со владата. Овие типови на жалби имаат друга основа од внатрешните жалби. Една работа е тоа што тужителот од јавноста може да биде само делумно свесен за било каков прекршок кој постои. Член на јавноста кој бил погрешно под надзор, на пример, можеби го открил тој проблем случајно, а дури и тогаш може да не биде свесен за точниот идентитет на службата вклучена во надзорот. Поради овие причини, веројатно дека лицето ќе има малку конкретни информации на кои да ја заснова жалбата. Исто така може да се случи тоа лице да доаѓа од социјална, етничка или верска група која нема навика или на друг начин е спречена да доставува жалби. Класичен пример на такво лице е скорешен имигрант кој не е запознаен со институциите и праксите во неговото или нејзиното ново општество домаќин.

Според тоа, сите јавни системи за жалби мораат да бидат од помош во случај на несигурност и широко пристапни. Ова значи дека треба да има широка основа за јавни жалби и ниски бариери за започнување на истраги за одговор на жалбите.

Некои јурисдикции ја усвојуваат оваа пракса осигурувајќи се дека нема ограничувања на типовите на лица кои имаат право да достават жалба и со тоа што им дозволуваат на тужителите да поднесат жалба за широк опсег на теми. Во Холандија, на пример, по известување на релевантниот министер за да му се даде можност тој или таа да го даде своето мислење, „секое лице“ може да ја достави својата жалба до националните правобранителски институции во врска со имплементацијата на законите од страна на разузнавачките институции.[15] Во Ирска, Комисијата на правобранителот за полицијата (Garda Síochána Ombudsman Commission) може „да прима жалби од членови на јавноста во поглед на однесувањето на Garda Síochána“ (т.е. полицијата).[16] Слично на тоа, во Канада, најопштата жалба која може тужител од јавноста да ја поднесе против безбедносна разузнавачка служба се однесува на „било кој акт или нешто направено од Службата“.[17] На крајот, во САД, Генералниот инспектор на ЦИА е „овластен да прима и истражува жалби или информации од кое било лице во поглед на постоењето на активност која е прекршување на законите, правилата или прописите, или за лошо управување, бесполезно трошење на големи средства, злоупотреба на власт или значителна и конкретна опасност по јавното здравје и безбедност“.[18]

Овие широки формулации со кои јавноста може да достави жалби делуваат пожелно

ако целта на моделот за ракување со жалби е да наметне друг начин на регулирање на законитоста и чесноста на однесувањето на разузнавачката служба. Сепак, голем број на други јурисдикции не го користат концептот на широка јавна основа и ја ограничуваат способноста за доставување на жалби на типови на индивидуи која е потесна од „кое било лице“. Некои од овие ограничувања делуваат скромни, но можат да бидат доста несигурни во својот опсег. На пример, Комисијата за жалби на Кенија може да добива жалби од „секое лице на кое му е наштетено“ од разузнавачката служба во искористувањето на своите моќи или вршењето на своите функции.[19] Во Јужна Африка „секој член на јавноста“ може да достави жалба до Заедничкиот постојан комитет за разузнавање „во поглед на сè што тоа лице верува дека некоја Служба го има предизвикано на неговата или нејзината личност или имот“.[20]

Двата пристапи делуваат како да ги ограничуваат превентивните или шпекулативните жалби поттикнати од свеста за праксата на одредена разузнавачка служба. На пример, едно етничко здружение кое се сомнева на етничко профилирање во разузнавачките истраги може да нема основа да достави жалба, освен жалба на нејзин претставник со лично искуство со таквите пракси. Тешко е да се види додадената вредност која се добива со оваа рестрикција, ако целта на жалбениот систем е да се регулира законитоста и чесноста на разузнавачката служба.

Уште попроблематично е кога јурисдикциите наметнуваат правила на националност за некои типови на жалби. На пример, Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност на Нов Зеланд може да добие жалби само од „лице од Нов Зеланд“ (граѓанин или лице со постојан престој) или лице кои било вработено или е вработено во една од разузнавачките агенции.[21] Австралискиот Генерален инспектор за разузнавање и безбедност (Inspector General of Intelligence and Security (IGIS)) може да добива жалби само во поглед на надворешната разузнавачка служба на Австралија од „лице кое е граѓанин на Австралија или лице постојан резидент“[22] (меѓутоа, овие национални структури не се применуваат во поглед на жалби против домашната безбедносна и разузнавачка служба на Австралија).

Правилата за националност (или националност/престој) се арбитрарна бариера за жалбите. Резултатот може да биде ограничување на протокот на информации околу работата на разузнавачката служба, од особено веројатни целни групи, вклучувајќи барателите на бегалски статус и други странски популации кои сè уште не се постојани резиденти или граѓани. Повторно, со цел жалбите да служат како рани индикатори на прекршоци, тешко е да се разбере што се добива од ограничувањето на основата за жалби на овој начин.

3. ИНСТИТУЦИИ ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ НА ЖАЛБИ

Во овој дел се зборува за местата каде што можат да бидат доставени жалбите. Институциите до кои се доставуваат жалбите се различни. Генерално, овие институции можат да се поделат во две широки класи: генерални институции за поднесување жалби и специјализирани институции за поднесување жалби. Со „генерални институции за поднесување жалби“ во оваа алатка се мисли на институции *без* специјализиран мандат за надзор над безбедноста или разузнавањето. Примери на генерални институции ги вклучуваат судовите, правобранителските институции,

националните комисии за човекови права и други регулаторни тела како комесарите за податоци. „Специјализирани институции“, од друга страна, се институции кои имаат конкретен мандат да работат на безбедносни или разузнавачки прашања. Примерите вклучуваат експертски надзорни тела како белгискиот Комитет I и Комитетот за ревизија на безбедноста и разузнавањето во Канада.

3.1 ГЕНЕРАЛНИ ИНСТИТУЦИИ ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ ЖАЛБИ

3.1.1. Редовни судови

Во некои јурисдикции, редовните граѓански судови се надлежни за разгледување на жалби поврзани со разузнавачките служби, кои се препознатливи форми на граѓански злоупотреби (вклучувајќи и различни форми на прекршоци). Во други, управните судови можат да ги разгледуваат предметите под темата на нивната надлежност (т.е. управно право) кои се однесуваат на активностите на разузнавачките служби.[23]

Всушност, барем во некои (а најверојатно во повеќето) јурисдикции, судовите од одреден тип се единствените институции надлежни да примаат жалби во поглед на разузнавачките служби[24] Не постојат специјализирани надзорни тела над разузнавањето овластени да примаат жалби. Таквиот избор создава предизвици. Како што се дискутира подолу, судовите можат да бидат надлежни да даваат силни правни лекови, но поради практични причини може да биде скоро невозможно за тужителот да ги добие тие лекови: понекогаш уникатните жалби против разузнавачките служби се стават заедно со конвенционалната надлежност на редовните судови (пр. како граѓански прекршок за кој може да се преземе некоја активност) или воопшто не се разгледуваат.

3.1.2. Конвенционални регулаторни тела

Исто така треба да се забележи дека како и другите владини институции, разузнавачките служби спаѓаат под надлежноста на институции кои имаат или владин мандат да работат со жалби за јавните тела или субјектната материја на нивните мандати не се однесува специфично на разузнавачките служби. Овие институции ги вклучуваат правобранителските институции, комисиите за заштита на податоци и комисиите за човекови права. Тие можат, на пример, да бидат надлежни да разгледуваат жалби против употребата на информации од разузнавачките служби, или поопшто за нивното почитување на човековите права. Во Холандија, на пример, жалби можат да се достават до народниот правобранител во поглед на активностите на, меѓу другите нешта, релевантниот министер, шефовите на Генералната служба за разузнавање и безбедност и лицата кои работат за тие органи.[25] Слично на тоа, во Финска и Шведска, жалби против безбедносната полиција можат да се поднесат пред парламентарни правобранителски институции.[26] Во Белгија, Финска и Канада, комесарот за приватност (или податоци) може да добие жалби кои се однесуваат на третманот на лични информации од разузнавачките служби.[27]

Во некои јурисдикции, регулаторните органи за одредена субјектна материја законски се обврзани да се консултираат со специјализираните тела за надзор над разузнавањето и за работа со жалби кои се дискутираат во наредниот дел, ако жалбата се однесува на разузнавачките служби и/или на прашања на националната безбедност.

Во Канада, на пример, канадската Комисија за човекови права мора да ги упатува жалбите кои се однесуваат на праксата „поради причини поврзани со безбедноста на Канада“ до Комитетот. Вториве потоа вршат истрага и ја известуваат Комисијата, која одлучува како да продолжи со жалбата.[28] Поделбата од овој вид е неопходна во сложени предмети, но служи да го централизира ракувањето со класификувани информации во помал круг. Истовремено, ракувањето со жалби е помалку веројатно дека ќе биде нарушено од недостатокот на волја на разузнавачките служби да разменуваат класификувани информации со конвенционалните регулаторни тела.

3.1.3. Недостатоци на генералните институции

Вообичаена грижа со генералните типови на институции – без оглед дали се судови или конвенционални регулаторни тела — е пристапот до доверливи информации. Во некои јурисдикции, граѓанските судови може да имаат моќ да им даваат на успешните тужители обесштетување кога разузнавачките служби направиле граѓански прекршоци, но во праксата граѓанските тужби во редовните судови се отежнуваат поради владините барања за тајност. Бидејќи тужителот треба да го докаже граѓанскиот прекршок, контролата над релевантните факти од страна на владата, може скоро потполно да го оневозможи успехот на граѓанските тужби.[29] Исто така, конвенционалните регулаторни тела кои немаат специфична задача да работат на прашања од разузнавање и национална безбедност, можат да имаат проблеми поради неспособноста за пристап до и разгледување на класификувани информации кога испитуваат жалби поврзани со разузнавачките служби. На пример, општото јавно тело за работа со жалби на националната полиција на Канада, Кралската канадска коњичка полиција, постојано се жали поради својата неспособност да ги испитува националните безбедносни активности на полицијата поради тајност.[30]

Исто така може да случи генералните институции да бидат *премногу* генерални; т.е. да немаат експертиза во работењето со безбедносни и разузнавачки служби. Како последица на тоа, тие можат повеќе да бидат приклонети кон тврдењата за тајност на разузнавачките служби или други форми на специјални околности, отколку поискусни експертски надзорни тела со долго искуство на надзор над таквите служби.

На крај, самата природа на жалбите кои се поднесуваат против разузнавачките служби може да ги направи конвенционалните судови или регулаторни тела несоодветни за ракување со нив. Тужителите често ќе бидат обврзани да ги стават одредените жалби околу законитоста и чесноста на односот во стандардните граѓански или регулаторни основи за поднесување на една жалба. Можеби тие основи нема да одговараат и оправданите жалби можат да бидат отфрлени, не бидејќи не покренуваат реални сомневања против безбедносната служба, туку бидејќи тие сомневања не можат да се изразат во судскиот јазик на генералното тело за работење со жалби. Незаконскиот надзор, на пример, можеби не се препознава како граѓански прекршок во некои јурисдикции, поради што не може да биде ставен под опсегот на работа на конвенционалните судови.

3.2 СПЕЦИЈАЛИЗИРАНИ ИНСТИТУЦИИ

Очигледен одговор на недостатоците на генералните институции е создавањето на повеќе специјализирани форуми за работење со жалби. Специјализираните институции вообичаено одговараат на една од трите категории: прво, тие можат

да бидат интерни во извршната власт (пр. некои генерални инспектори); второ, тие можат да бидат независни од извршната власт и парламентот; на крај, тие можат да бидат парламентарни тела.

3.2.1 Интерни тела за работење со жалби

Некои јурисдикции имаат внатрешни механизми за контрола кои служат како средство за политичката извршна власт да врши надзор над разузнавачките активности. Овие тела можат едноставно да бидат еден министер или специјален делегат на министерот, кои понекогаш се нарекуваат генерални инспектори. Меѓутоа, треба да се забележи дека во некои јурисдикции генералниот инспектор е навистина независен ентитет — т.е. тој или таа има одреден мандат и независност на работење, што го става инспекторот надвор од командата и контролата на извршната власт и разузнавачките служби. Во некои случаи, интерните тела можат да бидат надлежни да примаат јавни жалби.[31] Од гледна точка на извршната власт, ваквиот пристап ја минимизира потребата за размена на класификувани информации, кои можат да бидат доведени во прашање во една жалба која е надвор од еден многу тесен круг. Истовремено, внатрешните тела за работење со жалби немаат независност и автономија од тие кои се одговорни за разузнавачките служби. Јавноста може да ги гледа тие тела како подложни на конфликти на интерес што доаѓа од „лисицата која го чува кокошарникот“ и може да се создадат сомнежи околу легитимноста на внатрешниот процес за работење со жалби.

3.2.2 Независни тела за работење со жалби

Структура

Понезависни, но сè уште тесно специјализирани тела за работење со жалби се очигледен компромис помеѓу потребата за ограничување на дисеминацијата на класификувани информации со истовремената грижа за јавната легитимност. Голем број на јурисдикции имаат воспоставено експертски надзорни тела кои имаат персонал и работат независно од разузнавачките служби и остатокот од извршната власт. Овие агенции го имаат кредибилитетот кој доаѓа од независно работење. Меѓутоа, тие сепак можат да бидат доволно блиски до владата за нивните членови да добијат безбедносен сертификат и да им се доверат класификувани информации. Ова е токму таа пракса која беше кодификувана во законот со кој се управува едно од првите такви тела, Комитетот за ревизија на безбедноста и разузнавањето во Канада, во напор за смирување на грижите на разузнавачките служби околу протокот на класификувани информации. Членовите на Комитетот се именуваат од федералната извршна власт, но после консултации со партиите на опозицијата во парламентот. Членовите имаат значителна сигурност на обновливи мандати од пет години и вработуваат сопствен персонал, иако со одобрување на гранката за финансиско управување од извршната власт. Секој член дава заклетва за тајност и подлежи на законот за службени тајни на Канада.[32]

Иако канадскиот систем не обврзува на именувањето на лица со конкретна експертиза, други јурисдикции користат различен пристап. На пример, претседавачот на Комисијата за жалби за разузнавачките служби на Кенија е судија и е составена од четири други члена, од кои еден е „адвокат“ со не помалку од седум години искуство

и еден мора да биде „верски водач“ со „национална репутација“. Комесарите ги именува претседателот „по совет од Комисијата за судската служба“ и „имаат мандат за период од три години“ кој може да се продолжи до два мандати.[33] Белгискиот Комитет I се именува од сенатот со обновливи мандати од шест години и неговите членови мораат да исполнат одредени критериуми за квалификација во поглед на правно знаење и релевантно искуство, и тие не смеат да бидат членови на полициска или разузнавачка служба.[34]

Тешко е од далечина да се оцени кредибилитетот на таквите независни системи за именување. Меѓутоа, принципот е издржан. Понатаму, системите за именување кои наметнуваат очекувања за компетентност и професионален историјат се оправдани, ако тие го немаат ефектот на создавање на ексклузивна каста на лица кои можат да се именуваат. Премногу тесни и строги критериуми можат да ја ограничат класата на соодветни лица на оние кои имаат историјат во разузнавањето — развој кој ќе доведе до перцепцијата (ако не реалноста) на „фаќање“ на надзорното тело од страна на разузнавачката служба која е субјект на надзорот.

Трибуналот за истражни моќи на Обединетото Кралство дава пример на потполно различен сет на професионални очекувања: се пополнува исклучиво со лица кои имале висока судска функција или биле правници најмалку десет години.[35] Сепак, членство составени само од правници и поранешни судии може исто така да биде екстремно. Постои одредена корист во пополнувањето на персоналот на тело кое му служи на широкиот јавен интерес на начин кој одразува цел опсег на перспективи и професионални педигреа.

Тоа е филозофијата која се чини дека го движи канадскиот Комитет за ревизија на безбедноста и разузнавањето: не постојат професионални услови за членство. Наместо тоа, неговите членови треба едноставно да бидат членови на Тајниот совет на Канада кои во моментов не се во федералното законодавство. Во праксата, изборот на потенцијалните кандидати вклучува поранешни виши политичари, важни судии и „почитувани“ индивидуи кои посебно се избираат за таа чест. Потполно е возможно лице да биде именувано во Тајниот совет со целта потоа да стане член на Комитетот. Со други зборови, членството во Комитетот е широко отворено, што му овозможува на тоа тело (барем во принцип) да ги застапува широките јавни интереси на кои им служи.

Меѓутоа, флексибилноста на канадскиот пристап може да отиде предалеку. Делува нечесно да се пополни со персонал едно тело за работење со жалби кое има квази судска функција во потполно со лица кои не се правници, и тоа е во моментов точно за канадскиот Комитет за ревизија на безбедноста и разузнавањето. Какви и да се другите квалитети на членовите, недостатокот на правна обука може да создаде зависност од правниот персонал на телото кое работи со жалбите. Тоа е еден развој кој, потоа, бара внимателна проценка на тековите на кариерите на овој правен персонал и нивното движење меѓу владините тела (потенцијално вклучувајќи ги и разузнавачките служби). Може да се загрози независноста на телото за работење со жалби (или да се смета за загрозена) кога членовите се зависни од кариерни државни службеници кои влегуваат и излегуваат од извршната власт. Поради ова, идеалниот модел може да биде тело за работење со жалби со повеќе членови кое е составено од лица со различни позадини, но со осигурување дека минимална квота на тие членови имаат, на пример, правно образование.

Функции

Некои јурисдикции имаат воспоставено надзорни тела чија единствена функција е да примаат и истражуваат жалби. На пример, за Обединетото Кралство, Трибуналот за истражни моќи „може да истражува жалби против секое наводно однесување од страна на или во име на разузнавачките служби – Службата за безбедност (понекогаш наречена MI5), Тајната разузнавачка служба (понекогаш наречена MI6) и Владиниот штаб за комуникации (GCHQ (Government Communications Headquarters))“.[36]

Во други случаи, главната функција на овие експертски надзорни тела е да го ревидираат работењето на разузнавачката служба, или независно или на барање на министри или парламентарци.[37] Меѓутоа, овие тела исто така можат да бидат овластени да примаат (и истражуваат) жалби против разузнавачките служби врз кои имаат мандат да вршат надозр.[38] Во Норвешка, на пример, Парламентарниот комитет за надзор над разузнавањето е тело чии членови, иако се избираат од парламентот, институционално не се делови на законодавната гранка. Покрај истражувањето на активностите на разузнавачките служби по сопствена иницијатива, Комитетот исто така може да добие и испитува жалби од членовите на јавноста.[39] Исто така, белгискиот Комитет I „работи по жалбите и критиките кои ги добива во поглед на работењето, интервенциите, активностите или неактивностите на разузнавачките служби Единицата за координација на проценките на закани и другите служби за поддршка и нивниот персонал“.[40] Слични функции се вршат од Генералниот инспектор за разузнавање (IGI) на Јужна Африка — канцеларија која е независна од извршната власт и е одговорна пред парламентарните надзорни комисии дадени подолу. Генералниот инспектор смее да „прима и испитува жалби од членовите на јавноста и членовите на Службите за наводно лошо управување, злоупотреба на моќ, прекршувања на Уставот, законите и политиките [поврзани со разузнавање и контраразузнавање], корупција и несоодветно збогатување на било кое лице поради активност или пропуст на било кој член“.[41]

Во некои јурисдикции, жалбите кон овие експертски надзорни тела мора да бидат претходени со известување на разузнавачката служба. Во Канада, на пример, јавна жалба прво мора да се упати кон директорот на разузнавачката служба. Потоа Комитетот може да ги испитува жалбите кои не се несериозни и кои се направени со добра намера, ако директорот не даде одговор во одреден временски рок дека мислењата на комитетот се разумни или ако даде несоодветен одговор.[42]

3.2.3 Парламентарни тела за работење со жалби

Голем број јурисдикции имаат специјални парламентарни тела кои вршат надзор на разузнавањето и службите. Како и кај некои од горе опишаните експертски надзорни тела и овие парламентарни комисии исто така можат да бидат задолжени за примање и испитување на жалби кои се однесуваат на активностите на разузнавачките служби.[43] Во Германија, на пример, парламентарниот контролен панел може да разгледува жалби.[44] Во Јужна Африка, парламентарниот Заеднички постојан комитет за разузнавање (тело кое се состои од петнаесет пратеници во парламентот кое врши надзорна функција над разузнавањето) не испитува жалби директно, но смее:

> *Да нареди истрага и да добие извештај од Шеф на служба или Генералниот инспектор во поглед на сите жалби добиени од страна на Комитетот од било кој член на јавноста во поглед на сè што тој член смета дека некоја Служба*

му има направено на неговата или нејзината личност или имот: под услов Комитетот да е сигурен дека таквата жалба не е тривијална, вознемирувачка или злонамерна.[45]

Обврзување на парламентарните комисии и со функциите на надзор и работење со жалби го овозможува концентрирањето на експертизата поврзано со безбедносниот сектор во едно тело, а истовремено ќе се ограничи ширењето на класификувани информации. Меѓутоа, постојат одреден број на недостатоци кога му се дава функција за работење со жалби на парламентарното надзорно тело. Прво, парламентарците можат да немаат доволно експертиза или време да ги истражат и да одлучат по жалбите. Второ, парламентарците по дефиниција се партиски актери. Тоа може да го компромитира нивниот капацитет соодветно да ги испитаат и одлучат по жалбите кои поставуваат особено акутни чувствителни прашања околу однесувањето на владите во позиција. Трето, работењето со жалби може да вклучува многу внимателно испитување на детали, почитување на процедуралните правила и докази поврзани со, на пример, кредибилитетот на еден сведок, кои подобро се решаваат во едно квази судско окружување. На крајот, парламентарните комисии често имаат големо членство, поради што може да биде тешко да се стигне до и да се артикулираат јасни пресуди.

4. ЖАЛБЕНИ ПРОЦЕДУРИ И КОНТРОЛА НА ИНФОРМАЦИИ

Невозможно е во еден куса алатка детално да се опишат процедурите за ракување со жалби. Според тоа фокусот е на неколку генерални процедурални размислувања, како и процедурите кои се користат за штитење на доверливи информации. Бидејќи процедурите кои ги користат тела со поопшти мандати (т.е., мандати кои одат надвор од разузнавачките служби) доста се разликуваат, фокусот на овој дел ќе биде на процедурите кои ги применуваат специјализираните (поврзани со разузнавање и национална безбедност) тела за работење со жалби (ТРЖ) (complaint-handling bodies (CHBs)) дискутирани во Дел 3.2 горе.

4.1 ОПШТИ ПРОЦЕДУРАЛНИ ПРАВИЛА

Важечкото законодавство на некои јурисдикции пропишува дека жалбите мора да бидат во пишана форма.[46] ТЖР може да имаат овластување да отфрлат жалби кои се сметаат за тривијални, вознемирувачки, или злонамерни, или кои инаку се под минималниот потребен праг за иницирање на истрага.[47] Ваквото ограничување очигледно го ограничува и ефектот на широко опсежните правила, и му дозволува на телото да ги отфрли жалбите за кои е јасно дека немаат основа. Се разбира, ако ова се применува прешироко за да се заобиколат тешки предмети, ваквите правила можат да го направат телото за работење со жалби неефективно во вршењето на функциите за надзор и работење со жалби. На крајот, заштитната мерка за соодветно филтрирање на овие правила лежи во независноста на самото тело. Ако се составени од внимателни, вешти професионалци кои се доволно автономни од владата, нема да постои голема мотивација да ги отфрлаат контроверзните предмети врз основа на наводни процедурални основи.

Многу е важно ТРЖ да не направат забуна меѓу жалбите кои се „тривијални или вознемирувачки“ со жалбите кои „не се придружени со доволно детали“. Како што беше веќе кажано, од жалбите против однесување на сокриена и тајна разузнавачка служба може разумно да се очекува недостаток на голем број на детали кои се поврзуваат со поотворените постапки. Исто така, основата на отфрлање поради „злонамерност“ не треба да се користи едноставно како одговор на тешките поднесители на тие жалби. Доставување на жалба против моќна разузнавачка служба е застрашувачка работа која најверојатно ќе ги одврати сите освен најтврдоглавите. Тужителите — а особено вработените кои алармираат — можат да поседуваат особени карактеристики кои можат да ги доведат набљудувачите до тоа да се запрашаат околу легитимноста на нивните жалби. Специјална грижа треба да се посвети на одделувањето на фактите од квалитетите на личноста, кои можат да предизвикаат сомнежи околу кредибилитетот.

Кога се одржуваат сослушувања или истраги, правилата со кои се управуваат барем некои ТРЖ наметнуваат стандарди за фер процедури, барајќи на пример засегнатите страни да се ислушаат пред да се направат наоди со кои се оспорува однесувањето на тие лица.[48]

4.2 МОЌИ НА ТЕЛАТА ЗА РАБОТЕЊЕ СО ЖАЛБИ

Некои ТЖР имаат моќ да принудат доставување на документи и присуство на сведоци.[49] Ваквите моќи, во некои случаи, можат да бидат навистина широки и можат да надминуваат такви работи како привилегии меѓу адвокатот и клиентот.[50] На пример, Комитет за ревизија на безбедноста и разузнавањето на Канада смее да има пристап до сите информации во посед на разузнавачките служби, исклучувајќи ги доверливите информации од кабинетот (во основа евиденции на размислувањата во кабинетот). На други места, во САД, Генералниот инспектор на ЦИА

> *Ќе има пристап до секој вработен или секој вработен на најмен изведувач на Агенцијата чие сведочење е потребно за вршењето на неговите должности. Дополнително, ќе има директен пристап до сите евиденции … кои се однесуваат на програмите и операциите во поглед на кои Генералниот инспектор има одговорности ... Несоработување од било кој вработен или изведувач со Генералниот инспектор ќе биде основа за соодветни административни активности од Директорот, кои вклучуваат губиток на вработувањето или раскинување на постоен договорен однос.*[51]

За други ТРЖ, пристапот до информации е позаобиколен. Во Јужна Африка, законодавството на власт му забранува на парламентарниот Заеднички постојан комитет за разузнавање да има пристап до информации кои можат да го откријат идентитетот на информаторите на разузнавачката служба.[52] (Од друга страна Генералниот инспектор (ГИ) за разузнавање на Јужна Африка работи под помали ограничувања — не може да се забрани пристап „по било која основа“ на генералниот инспектор до разузнавање, информации или простории [на безбедносната служба]).[53] Ограничувањето на пристапот до тајни информации на телото за жалби е очигледен напор за ограничување на можноста за доброволно или недоброволно истекување на информации. Сепак, ограничувањата можат да ја загрозат способноста на телото за работење со жалби темелно да ги процени вредностите на жалбата. Со други зборови, тоа може да го хендикепира ТРЖ од самиот почеток. Поради тоа постои страв дали се има намера да се создаде ТРЖ кое има значење.

Делумно решение за проблемот на безбедност на информациите е очекувањата за ракување со информации да бидат пропишани во прописите со кои се управува ТРЖ.[54] Јужноафриканскиот ГИ, на пример, мора „да ги исполнува сите безбедносни барања применливи на вработените во разузнавачките служби".[55] Во Канада, членовите на Комитетот се обврзани под законот за службени тајни на Канада, и според тоа подлежат на прогон во случај на погрешно откривање на тајни информации.[56]

Исто така постојат протоколи за контролирање на физичкиот проток на информации. На пример, истражителите на Комитетот општо ги разгледуваат класифицираните информации во безбедните канцеларии на разузнавачката служба или во сопствените постројки. Меѓутоа, ќе има случаи кога информациите се пренесуваат до сопствените безбедни постројки на Комитетот, што е доста често кога тие информации се релевантни за жалба за која пресудува Комитетот. Креирање на оваа инфраструктура за ракување со информации може да бара значителна инвестиција, и во географски голема држава (како Канада) може да ги ограничи локациите на кои Комитетот ќе ги врши своите постапки.

4.3 ДОВЕРЛИВОСТ НА НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ

Како што сугерира и горната дискусија, професионалното ракување на информации поврзани со националната безбедност е главна преокупација во секој систем за работа со жалби. Законодавството со кое се управуваат многу ТРЖ специфицира дека истрагите и/или сослушувањата мора да се одржуваат приватно.[57] Дополнително, наодите на ТРЖ смеат да бидат редактирани и/или смее да биде ограничена нивната дисеминација. На пример, во Австралија, Генералниот инспектор не смее да ги достави наодите до тужителот „додека шефот на релевантната [разузнавачка] агенција и Генералниот инспектор не се согласат дека давањето на одговор на тужителот според предложените услови нема да ја загрози безбедноста, одбраната на Австралија или односите на Австралија со други држави".[58] Исто така во Јужна Африка ГИ не смее да објави доверливи информации без претходна дозвола од владата.[59] Во Кенија, Комисијата за жалби мора „да ги земе предвид барањата на националната безбедност" во вршењето на своите функции. За таа цел, мора да се консултира со генералниот директор на Националната служба за безбедност и разузнавање (и Националниот безбедносен совет на министерско ниво) „во одредувањето на информации или околности под кои одредени информации не смеат да се откријат во текот на или во однос на која било истрага во интересите на националната безбедност".[60] Во Норвешка, изјавите на Комитетот кон тужителите „треба да бидат колку што е можно покомплетни, без откривање на класифицирани информации".[61]

Бидејќи тајноста може да го наруши капацитетот на тужителот успешно да достави жалба, некои јурисдикции дозволуваат употреба на специјални процедури на затворени сослушувања за да му се помогне на тужителот. Во Канада, на пример, Комитетот е задолжен со

> *Оспорување на одлуките за неоткривање на информациите содржани во затворениот материјал, како и за накрсно испрашување на владини сведоци во затворени постапки. … Надворешните советници (или „правни агенти") можат да се задржат во некои случаи каде, поради работно оптоварување, внатрешните советници не се во целост способни да работат во*

конфронтациска процедура. Во други случаи, правните агенти смеат да се задржат кога внатрешните советници ќе одлучат дека е потребно особено агресивно накрсно испрашување на разузнавачката служба.[62]

5. ПРАВНИ ЛЕКОВИ

Како што беше претходно кажано, главната цел на секој систем за жалби е „ефективен правен лек". Треба да се забележи, дека лековите кои ги нудат телата за работа со жалби на разузнавачките служби често се препораки, наместо правно обврзувачки одлуки поврзани со, на пример, давањето на обесштетување.[63] Овие ограничени моќи веројатно се одраз на двојниот мандат на ТРЖ; т.е. телото кое ги разгледува жалбите е истото тело кое врши и автономен надзор над активностите на разузнавачките служби. Овие надзорни процеси вообичаено генерираат препораки за конкретните разузнавачки служби и извршната власт за реформирање на политиките и праксите. Кога надзорот е главната функција на ТРЖ, законодавците кои ги креирале тие институции веројатно сметале дека достапноста на овластувањата за принуда во одговорот на жалбите е неконзистентна со помалку конфронтирачките квалитети кои ги бара ефективниот надзор.

Меѓутоа, во праксата, ограничувањето на ТРЖ на давање препораки може да го ограничи нивниот капацитет на тоа само да ја засрамат разузнавачката служба да ги исполни барањата. Овој пристап може да биде особено тежок кога резултатите на истрагите по жалбите се самите класификувани, што е пракса која е спомената погоре и често се користи. Поради оваа причина, постои вредност во ТРЖ кои произведуваат редактирани верзии на нивните наоди, во јавно достапни годишни извештаи или на друг начин. Меѓутоа, дури и овие можат да привлечат зачудувачки малку внимание од медиумите. Комитет за ревизија на безбедноста и разузнавањето во Канада, на пример, има издадено резимеа на понекогаш вистински осудувачки наоди кои предизвикале малку одржан интерес.

Во најлош случај, овластувањето само да дава препораки може да има ефект на намалување и на другите добри страни кои ги има ТРЖ. Ако потенцијалните тужители се сомневаат дека нивните активности ќе резултираат со значајни, одговорни промени или компензација, тие ќе немаат некоја причина да поведат постапка пред ТРЖ. Следствено, тужителите можеби ќе бараат да ги презентираат нивните жалби пред други канали (како општи судови кои не се добро опремени да се справуваат со нив), да ги откриваат пред медиумите со надеж дека ќе предизвикаат реакција или едноставно ќе се откажат од своите напори. Сите овие одговори го нарушуваат оправданието за постоење на ТРЖ: да се открие и да се одговори на секоја злоупотреба од страна на разузнавачките служби.

Други тела имаат повеќе „судски моќи". Ова е особено точно за ТРЖ чие единствено занимање е работа со жалби. Заради тоа, квази судските тела, како Трибуналот за истражни моќи на Обединетото Кралство, имаат моќ да наметнат „мерки за исправка како укинувањето на сите налози, уништувањето на сите досиеја кои се чуваат или финансиска компензација".[64]

6. ПРЕПОРАКИ

Голем број на препораки произлегуваат од овој преглед на телата за работење со жалби. Тие се сумирани во следната дискусија и предложени како „најдобри пракси“ во Табела 1.

- Државите треба да креираат тела за работење со жалби кои имаат задача да примаат и испитаат и внатрешни и јавни жалби.

Системите за работење со интерни жалби се средство за насочување на „алармирањето од страна на вработените“ низ институционална рамка која и одговара на оправданите жалби и може да ги задоволи грижите на владата околу заштитата на класификувани информации. Меѓутоа, тој систем исто така треба да им понуди заштита на тие што го следат.

- Ефективен систем за интерни жалби треба да вклучува гаранции дека нема да постои одмазда кога вработените поднесуваат жалби со добра намера пред овластените органи.

Системите за јавни жалби, во споредба со тоа, се пошироки и генерално отворени за сите лица. Некои јурисдикции наметнуваат услови за националност, иако општо земено само во поглед на надворешни разузнавачки операции, а дури помалку од нив бараат тужителот лично да биде засегнат од субјектната материја на жалбата. Тешко е да се види било каква реална вредност во ограничувањето на позицијата на ваков начин.

- Телата за работење со жалби треба да имаат широка надлежност за добивање на жалби од јавноста.

Широки правила околу тоа кој има право да достави жалба значат дека повеќе жалби можат да се упатат до органот за работење со жалби. Таквите правила исто така го шират потенцијалното оптоварување на тој ентитет. Можеби е соодветно да се ограничат овие предмети само на оние кои вистински имаат основа. Меѓутоа, треба да се биде многу внимателен како се одредува истото.

- Грижи за ирелевантни или жалби кои се вознемирувачки може да се реши со користење на правила кои му дозволуваат на телото за работење со жалби да отфрли такви жалби рано во процесот. Но треба да се биде внимателен за да се избегне отфрлањето на жалби кои се тешки, политички контроверзни или едноставно доставени од тешки луѓе.

Во поглед на институцијата, државите треба внимателно да размислат дали општите судови или конвенционалните регулаторни тела се соодветно опремени да се справат со жалбите поврзани со разузнавачките служби. Во пракса, овие тела можат да не бидат способни да работат со класификуваните материјали за национална безбедност и/или разузнавање, што ќе резултира со загрозување на нивната ефективност и нивната неспособност за адекватно испитување на жалбите. Понатаму, општите тела можат да немаат експертиза за субјектната материја која е потребна за истражување на овие прашања со високо ниво на темелност.

Во споредба со тоа, телата за работење со жалби кои се однесуваат конкретно на разузнавањето можат да бидат структурирани да ги решаваат грижите околу заштитата на класификувани информации. Истовремено, овие грижи околу тајноста не треба да имаат ефект на донесување на телото за работење со жалби до точка кога неговиот кредибилитет како тело за работење со жалби исчезнува. Транспарентноста треба да биде основна, а тајноста да биде ограничена на вистински околности. Понатаму, треба да се вложат напори за осигурување на одреден паритет меѓу способностите на владата и тужителот за презентирање на нивните предмети. Кога владата може да ја крие својата позиција низ тајност, самото тело треба да ја испита работата на истражувачки начин. Понатаму, самите членови на надзорното тело треба да имаат безбедносен сертификат и треба да имаат широк пристап до информациите во посед на владата и разузнавачките служби.

- Во најголемиот број случаи, специјализирани тела за работење со жалби се претпочитаат пред поопштото работење со жалби за испитување на жалбите поврзани со разузнавачките служби. Таквите тела треба да бидат опремени со многу широки моќи за пристап до класификувани информации, и од нив треба да се бара примена на заштитни мерки за да се намали можноста овие информации да протечат во јавноста (доброволно или недоброволно). Примери на ваквите заштитни мерки вклучуваат специјални протоколи за ракување со информации и афирмативни обврски за добивање на безбедносен сертификат.

По ова, телата за работење со жалби ќе имаат кредибилитет само кога се пополнети со персонал и одржувани независно од владата и ако имаат соодветни ресурси. Иако телата за работење со жалби не треба да бидат составени исклучиво од лица со одредена професионална позадина (пр. правници), треба да постои соодветна застапеност на правници меѓу членството. Независната правна компетентност ја намалува зависноста, која инаку може да биде екстремна, од правно образованите (и можеби не толку независните) членови на персоналот.

- Телата за работење со жалби мора да бидат независни од владата. Во пракса, тоа значи дека се именуваат на начин кој не значи едностранo назначување на функција од страна на владата и дека тие се слободни да работат автономно од владата, и да имаат загарантиран мандат. Барем некои од членовите треба да имаат правна обука за да избегнат преголема зависност од персоналот на телото во пресудувањето по жалбите.

Прашањето на лековите е најтешкото прашање во системите за работење со жалби. Ако се зборува општо, телата кои имаат најсилна способност да компензираат за злоупотребите на разузнавачките служби (судовите) се најлошо опремени да работат со жалбите поврзани со специјалните околности кои ги опкружуваат разузнавачките служби, особено барањата за тајност и заштитата на класификуваните информации. Експертските надзорни тела често се подобро опремени да ја пробијат маглата на тајност, но генерално немаат моќ поголема од таа за давање на препораки. Државите треба внимателно да размислат дали експертските надзорни тела кои имаат и функции на работење со жалби треба исто така да имаат и квази судски моќи за издавање на лекови, како овластувањето да наредат финансиска компензација на оштетените лица.

- Екипирањето на телата за работење со жалби само со моќи за давање препораки е недоволно и не претставува „ефективен лек“. Наместо тоа, на овие тела треба да им се дадат квази судски моќи за издавање лекови, како моќта за одредување на финансиска компензација.

На крајот, државите треба да избегнат исклучива зависност од модел заснован на жалби за да ја осигурат одговорноста на разузнавачките служби. Работењето со жалби има свое место во овој процес; меѓутоа, искуствата на некои држави кои се потпираат исклучиво на телата за работење со жалби да ја вршат оваа функција не се позитивни. Во Канада, на пример, националните безбедносни функции кои ги врши федералната полиција (RCMP) се подложни само на слаб механизам за одговорност заснован на жалби. Судска истрага за сомнителните антитеристички пракси на федералната полиција по 9/11 препорача и зајакнување на овластувањето за работење со жалби и систем за ревизија на перформансите. Анализата на истрагата покажала дека „потребата од само-иницирани ревизии потекнува од фактот дека најголемиот дел од активностите на федералната полиција за национална безбедност се одвиваат тајно и добиваат мал, ако воопшто добиваат, судски надзор, а имаат потенцијал значително да влијаат врз правата и слободите на индивидуите“.[65]

Кратковид фокус на модели за одговорност засновани само на жалби предизвикува ризик од креирање на „театар“ на одговорност: постоењето на телото создава привид на постоење на заштитни проверки и мерки, но тоа не може да работи ефективно поради тајноста која ги окружува активностите на разузнавачката служба. Оваа тајност може да ги остави тие кои се мета на разузнавачките служби во незнаење за, на пример, неовластени нарушувања на приватноста. Поради оваа причина, системите за работење со жалби кои не се придружени со други форми на ревизија и надзор, кои се способни да откријат злоупотреба, претставуваат лош пристап кон управувањето со разузнавањето.

- Исклучивата зависност на модел заснован на жалби за одговорност на разузнавачките служби е неадекватна. Таквиот пристап мора да биде дополнет со систем за независна ревизија и/или надзор.

ТАБЕЛА 1: ЛИСТА НА НАЈДОБРИ ПРАКСИ ВО РАБОТЕЊЕТО СО ЖАЛБИ	
Пракса	**Импликации од неуспехот во следење на праксата**
Дали ТРЖ е соодветно опремено со субјектната материја и правната експертиза?	Ако не е, можат да бидат поставени прашања околу способноста на ТРЖ да пресудува по жалби ефективно и со кредибилитет.
Дали ТРЖ има целосен пристап до тајните информации на разузнавачка служба?	Ако не, ТРЖ ризикува да биде неспособно да ги одреди вредностите на жалбите и да го процени однесувањето на службата.
Дали ТРЖ е независно од владата и разузнавачките служби во поглед на процесот на именување членови, мандатот и управување со операциите?	Ако не, на ТРЖ најверојатно ќе му недостасува кредибилитет и, всушност, може да дава одлуки кои не се независни.
Дали ТРЖ овозможува и внатрешни и јавни жалби?	Ако не, интерните тужители можат да бидат поттикнати на алармирање во, пр. медиумите, додека членовите на јавноста се оставени да ги доставуваат жалбите до општи судови или други тела кои не се соодветно опремени да пресудуваат по прашања за националната безбедност.
Дали интерните тужители се заштитени од одмазда кога доставуваат жалби со добра намера, со законот за вработување и/или со законот за службени тајни?	Ако не, вработените нема да имаат мотив да го следат ТРЖ процесот, или ќе бидат одвратени од откривање на злоупотребата.
Дали надлежноста за доставување на јавни жалби е широко формулирана за да му овозможи на секој член на јавноста да достави жалба за целиот опсег на активности на разузнавачката служба?	Ако не, можат да поминат незабележани легитимни грижи за однесувањето на службата.
Иако е соодветна надлежноста за отфрлање на жалби без основа, дали ТРЖ внимава на претпазливо користење на таа моќ, без да разгледува маргинални прашања како политичките импликации на жалбата или ирелевантните карактеристики на тужителот?	Ако не, легитимни грижи за однесувањето на службата можат премногу лесно да бидат отфрлени.
Дали ТРЖ има моќ да издава квази судски лекови, како финансиска компензација?	Ако не, наодите на ТРЖ може да имаат многу мал ефект врз однесувањето на службата, додека тужителите можат да бидат одвратени од тоа да доставуваат жалби.

Фусноти

1. Ханс Борн и Иан Леих, *Да се направи разузнавањето одговорно: Правни стандарди и најдобри пракси за надзор над разузнавачките служби* (Женева: ДЦАФ, Универзитетот на Дурхам и Парламентот на Норвешка, 2005) (Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway)), стр. 105.
2. Ханс Борн и Иан Леих, *Демократска одговорност на разузнавачките служби*, Документ со политики бр. 19 (Женева: ДЦАФ, 2006) стр 17 (Hans Born and Ian Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Policy Paper No. 19 (Geneva: DCAF, 2006) p. 17).
3. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Компилација на добри пракси на правните и институционалните рамки и мерки кои осигуруваат почитување на човекови права од разузнавачки агенции заедно со борбата против тероризмот, вклучувајќи го и нивниот надзор* (во понатамошниот текст Шеинин извештај), Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46 (17 мај 2010), стр. 10 United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight* (henceforth Scheinin Report), United Nations Document A/HRC/14/46 (17 May 2010), p. 10).
4. Шеинин извештај, стр. 10.
5. Шеинин извештај, стр.11 (со цитат на член 2 на Меѓународната повелба за човекови и политички права).
6. *Клас против ФРГ*, A 28 (1979), 2 EXXP 214, параграф 64 (во поглед на член 13 од ЕКЧП), (*Klass v. FRG*, A 28 (1979), 2 EHHR 214 at para. 64).
7. Шеинин извештај, стр. 11.
8. Закон за службата за безбедност и разузнавање на Канада (31 август 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 42 (Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 42) (достапно на http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp).
9. Белгија, Закон со кој се управува ревизијата на полициските и разузнавачките служби и координацијата на единицата за проценка на закани (18 јули 1991), членови 28 и 30 (Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Articles 28 and 30) (достапно на http://www.comiteri.be/images/pdf/engels/w.toezicht - l.contrle - engelse versie.pdf).
10. Соединети Американски Држави, Генерален инспектор за Централната разузнавачка агенција, Закон на САД 50, §403q (e)(2) (United States, Inspector General for the Central Intelligence Agency, U.S. Code 50, §403q (e)(2)) (достапно на http://codes.lp.findlaw.com/uscode/50/15/I/403q).
11. Соединети Американски Држави, Генерален инспектор за Централната разузнавачка агенција, Закон на САД 50, §403q (d)(5)(G).
12. Нов Зеланд, Закон за генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (1 јули 1996), Дел 18 (New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 18) (достапно на http://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0047/latest/whole.html - dlm392526).
13. Соединети Американски Држави, Генерален инспектор за Централната разузнавачка агенција, Закон на САД 50, §403q (e)(3)(B).
14. Канада, Закон за безбедност на информации (1985), R.S.C., Chapter O-5, Section 15 (Canada, Security of Information Act (1985), R.S.C., Chapter O-5, Section 15) (достапно на http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/O-5/).
15. Холандија, Закон за служби за разузнавање и безбедност (7 февруари 2002), член 83 (со измените и дополнувањата) (The Netherlands, Intelligence and Security Services Act (7 February 2002), Article 83 (as amended)) (достапно на http://www.ctivd.nl/?download=WIV 2002 Engels.pdf).
16. Ирска, Garda Síochána Закон 2005, бр. 20 од 2005, Дел 67.
17. Закон за службата за безбедност и разузнавање на Канада (31 август 2004), R.S.C., Поглавје C-23, Дел 41 (Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., Chapter C-23, Section 41) (достапно на http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp).
18. Соединети Американски Држави, Генерален инспектор за Централната разузнавачка агенција, Закон на САД 50, §403q (e)(3).
19. Кенија, Закон за националната служба за безбедност и разузнавање (Kenya, National

Security Intelligence Service Act (31 December 1998), Section 24) (31 декември 1998), Дел 24 (достапно на http://www.nsis.go.ke/act.pdf).

20. Јужна Африка, Закон за надзор над разузнавачките служби (23 ноември 1994), Дел 3 (1) (f) (South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 3 (1) (f)) (достапно на http://www.acts.co.za/intelligence_services_oversight_act_1994.htm).
21. Нов Зеланд, Закон за генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (1 јули 1996), Дел 11 (New Zealand, Inspector-General of Intelligence and Security Act (1 July 1996), Section 11).
22. Австралија, Закон за Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (17 октомври 1986), Дел 8 (Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act (17 October 1986), Section 8) (достапно на http://www.comlaw.gov.au/Details/C2011C00349).
23. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Додаток*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46/Add.1 (26 мај 2010), стр. 50 (се дискутира Финска).
24. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Додаток*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46/Add.1 (26 мај 2010) Став 121 (наведување на механизмите за жалби за Бенин пред уставниот суд); Став 294 (наведување на уставниот суд како главниот канал за жалби во Еквадор); Став 243 (исто, во врска со Костарика); Став 307 (наведување на судовите како главни механизми за жалби за лице оштетено од безбедносната служба); Став 353 (се дискутира улогата на судовите во однос на граѓанските прекршоци на разузнавачките служби на Грузија, и на главниот обвинител во поглед на кривични прекршоци), Став 482 (се дискутира системот во Летонија); Ставови 556–557 (се дискутира системот во Мадагаскар).
25. Холандија, Закон за служби за разузнавање и безбедност, член 83.
26. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Додаток*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46/Add.1 (26 мај 2010), стр. 49 (се дискутира Финска); Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во поглед на Махер Арар, *Меѓународни модели за ревизија на националните безбедносни активности* (мај 2005), стр. 14 (достапно на http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/IntlModels_may26.pdf).
27. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Додаток*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46/Add.1 (26 мај 2010), Ставови 67, 75, и 82 (се дискутира Белгија); став 327 (се дискутира Финска); став 374 (ја опишува улогата на правобранителските институции на Грција); види исто, Канада, Закон за приватност (1985), R.S.C., Поглавје P-21, Дел 29 (достапно на http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/index.html).
28. Закон за човекови права на Канада (1985), R.S.C., Поглавје H-6, Делови 45–46 (Canadian Human Rights Act (1985), R.S.C., Chapter H-6, Sections 45–46) (достапно на http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-6/page-15.html).
29. За судски предмети во кои владините барања за тајност го загрозиле (или барем компликувале) капацитетот на лицето кое се жали да добие граѓански правни лекови видете *Мохамед против Државниот секретар за надворешни и комонвелт прашања*, [2009] EWHC 152 (Админ) (ОК) (*Mohamed v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, [2009] EWHC 152 (Admin) (UK)); *Мохамед против Државниот секретар за надворешни и комонвелт прашања*, [2009] EWHC 2549 (Админ) (ОК) (*Mohamed v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2009] EWHC 2549 (Admin) (UK)); *Канада (Државен обвинител) против Алмалки*, 2011, FCA 199 (Канада) Canada *(Attorney General) v. Almalki*, 2011, FCA 199 (Canada); *Мохамед против Јепесен Датаплан, ад* 614 F.3d 1070 (9th Cir. Cal. 2010) (САД) (*Mohamed v. Jeppesen Dataplan, Inc.*, 614 F.3d 1070 (9th Cir. Cal. 2010) (United States)).
30. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во поглед на Махер Арар, *Нов пристап кон механизмите за ревизија на активностите за национална безбедност на RCMP* (2006), стр. 492–3 (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006), pp. 492–3) (достапно на http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.

ararcommission.ca/eng/EnglishReportDec122006.pdf).

31. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Додаток*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46/Add.1 (26 мај 2010), Став 380 (се опишува надлежноста на одговорниот унгарски министер за примање на жалби за активностите на унгарските безбедносни агенции); Ставови 521–523 (се дискутира внатрешниот систем за контрола во Македонија); Соединети Американски Држави, Генерален инспектор за Централната разузнавачка агенција, Закон на САД 50, §403q.
32. Закон за службата за безбедност и разузнавање на Канада (31 август 2004), R.S.C., Поглавје C-23, Делови 35–37.
33. Кенија, Закон за националната служба за безбедност и разузнавање (31 декември 1998), Дел 25.
34. Белгија, Закон со кој се управува ревизијата на полициските и разузнавачките служби и координацијата на единицата за проценка на закани (18 јули 1991), членови 28 и 30 (Belgium, Act Governing Review of the Police and Intelligence Services and of the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), Articles 28 and 30).
35. Обединето Кралство, интернет страница на Трибуналот на истражните моќи (достапно на http://www.ipt-uk.com/default.asp?sectionID=1) (United Kingdom, Investigatory Powers Tribunal web site (available at http://www.ipt-uk.com/default.asp?sectionID=1)).
36. Обединето Кралство, интернет страница на Трибуналот на истражните моќи, „За ИПТ: Што Трибуналот може да истражува“ (United Kingdom, Investigatory Powers Tribunal web site “About IPT: What the Tribunal can investigate”) (достапно на http://www.ipt-uk.com/sections.asp?sectionID=22&type=top).
37. Холандија, Закон за служби за разузнавање и безбедност, членови 64 и 78.
38. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Додаток*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46/Add.1 (26 мај 2010) Ставови 270 и 271 (опис на функциите на хрватскиот Совет за цивилен надзор над агенциите за безбедност и разузнавање); став 279 (опис на функциите на Независниот орган за истражување на наводи и жалби против полицијата на Кипар); Став 396 (опис на функциите на ирската Garda Síochána Ombudsman Commission); Став 410 (опис на функциите на Префектурната комисија за јавна безбедност на Јапонија); Австралија, Закон за Генералниот инспектор а разузнавање и безбедност (17 октомври 1986), Дел 8 (со измените).
39. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Додаток*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46/Add.1 (26 мај 2010) Став 585; Норвешка, Закон поврзан со мониторингот на разузнавањето, надзорот и службите (Norway, Act Relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance, and Security Services) (3 февруари 1995), Дел 3 (достапен на http://www.eos-utvalget.no/filestore/EOSAct.pdf).
40. Белгија, Закон со кој се управува ревизијата на полициските и разузнавачките служби и координацијата на единицата за проценка на закани (18 јули 1991), член 34.
41. Јужна Африка, Закон за надзор над разузнавачките служби (23 ноември 1994), Дел 7(7)(cA).
42. Закон за службата за безбедност и разузнавање на Канада (31 август 2004), R.S.C., Поглавје C-23, Дел 41.
43. Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Додаток*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46/Add.1 (26 мај 2010) Став 270 (опис на функциите на хрватскиот парламентарен Комитет за внатрешна политика и национална безбедност); став 380 (опис на улогата на Комитетот за национална безбедност на унгарскиот парламент); и ставови 609–611 (опис на романскиот заеднички парламентарен комитет, но сугерира дека ќе истражува жалби само со благослов од други парламентарни комитети); Лари Вотс, „Контрола и надзор над безбедноста и разузнавањето во Романија“ во во *Демократска контрола над разузнавачките служби,* едс. Х. Борн и М. Капарини (Алдершот, ОК: Ешгејт, 2007), стр. 60 (Larry Watts, “Control and Oversight of Security Intelligence in Romania,” in *Democratic Control of Intelligence Services*, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), стр. 60) (дискутира жалби разгледани од парламентарните комитети во

Романија).

44. ДЦАФ, Бакграундер: Парламентарен надзор над разузнавачките служби (2006) (забележува дека германскиот парламентарен „Контролен панел“ може да разгледува жалби од граѓани) (Backgrounder: Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 2006); Германија, Закон за контролниот панел (29 јули 2009), *Федерален службен весник I*, стр. 2346, Дел 8.
45. Јужна Африка, Закон за надзор над разузнавачките служби (23 ноември 1994), Дел 3(1)(f).
46. Австралија, Закон за Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (17 октомври 1986), Дел 10 (со измени); Нов Зеланд, Закон за генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (1 јули 1996), Дел 16.
47. Австралија, Закон за Генералниот инспектор а разузнавање и безбедност (17 октомври 1986), Дел 11 (со измени); Јужна Африка, Закон за надзор над разузнавачките служби (23 ноември 1994), Дел 3(1)(f); Нов Зеланд, Закон за генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (1 јули 1996), Дел 17; Белгија, Закон со кој се управува ревизијата на полициските и разузнавачките служби и координацијата на единицата за проценка на закани (18 јули 1991), член 34.
48. Австралија, Закон за Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (17 октомври 1986), Дел 19 (со измени).
49. Австралија, Закон за Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (17 октомври 1986), Дел 18 (со измени); Норвешка, Закон поврзан со мониторингот на разузнавачките, надзорните и безбедносните служби (3 февруари 1995), Делови 4 и 5; Германија, Закон за контролниот панел (29 јули 2009), *Федерален службен весник I*, стр. 2346, Дел 5; Нов Зеланд, Закон за генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (1 јули 1996), Делови 20 и 23; Кенија, Закон за националната служба за безбедност и разузнавање (31 декември 1998), Дел 26; Белгија, Закон со кој се управува ревизијата на полициските и разузнавачките служби и координацијата на единицата за проценка на закани (18 јули 1991), член 48.
50. Австралија, Закон за Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (17 октомври 1986), Дел 18 (со измени).
51. Соединети Американски Држави, Генерален инспектор за Централната разузнавачка агенција, Закон на САД 50, §403q (e)(2). Видете исто ставови (4) и (5).
52. Јужна Африка, Закон за надзор над разузнавачките служби (23 ноември 1994), Дел 5.
53. Јужна Африка, Закон за надзор над разузнавачките служби (23 ноември 1994), Дел 7.
54. Јужна Африка, Закон за надзор над разузнавачките служби (23 ноември 1994), Дел 7; Германија, Закон за контролниот панел (29 јули 2009), *Федерален службен весник I*, стр. 2346, Дел 10 (South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 November 1994), Section 7; Germany, Control Panel Act (29 July 2009), *Federal Law Gazette I*, p. 2346, Section 10).
55. Јужна Африка, Закон за надзор над разузнавачките служби (23 ноември 1994), Дел 7; Види слична структура во Норвешка, Закон поврзан со мониторингот на разузнавачките, надзорните и безбедносните служби (3 февруари 1995), Дел 9; Нов Зеланд, Закон за генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (1 јули 1996), Дел 13.
56. Канада, Закон за безбедност на информации (1985), R.S.C., Поглавје O-5, распоред.
57. Австралија, Закон за Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (17 октомври 1986), Дел 17 (со измени); Нов Зеланд, Закон за генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (1 јули 1996), Дел 19; Кенија, Закон за националната служба за безбедност и разузнавање (31 декември 1998), Дел 26.
58. Австралија, Закон за Генералниот инспектор а разузнавање и безбедност (17 октомври 1986), Дел 23 (со измени).
59. Јужна Африка, Закон за надзор над разузнавачките служби (23 ноември 1994), Дел 5.
60. Кенија, Закон за националната служба за безбедност и разузнавање (31 декември 1998), Дел 26.
61. Норвешка, Закон поврзан со мониторингот на разузнавачките, надзорните и безбедносните служби (EOS), издаден сходно дел 1 од Закон бр. 7 од 3 февруари 1995 поврзани со мониторингот на разузнавачките, надзорните и безбедносните служби Дел 8; Види исто Нов Зеланд, Закон за генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (1 јули 1996), Дел 25.
62. Крег Форцезе и Лорн Валдман, „Да се бара правда во нефер процес: Лекции од Канада, Обединетото Кралство и Нов Зеланд за употребата на „специјални адовкати“ во националните безбедносни постапки“ (Craig Forcese and Lorne Waldman, “Seeking Justice in an Unfair Process: Lessons from Canada, the United Kingdom, and New Zealand on the Use of ‘Special

Advocates' in National Security Proceedings") (студија порачана од Канадскиот центар за разузнавачки и безбедносни студии, со финансиска поддршка на Административната служба на судовите) (август 2007), стр. 7–8.

63. Закон за службата за безбедност и разузнавање на Канада (31 август 2004), R.S.C., Поглавје C-23, Дел 52 (се опишуваат овластувањата на SIRC); Холандија, Закон за разузнавачките и безбедносните служби, член 84 (се опишуваат овластувањата на Народниот правобранител); Совет за човекови права на Обединетите Нации, *Извештај на Специјалниот известувач за промоцијата и заштита на човековите права и основни слободи заедно со борбата против тероризмот: Додаток*, Документ на Обединетите Нации A/HRC/14/46/Add.1 (26 мај 2010) Став 77 (се опишуваат овластувањата на белгискиот комесар за приватност); и Став 585 (се опишуваат надлежностите на Норвешкиот комитет за надзор); Австралија, Закон за Генералниот инспектор а разузнавање и безбедност (17 октомври 1986), Дел 24 (со измени); Норвешка, Закон поврзан со мониторингот на разузнавачките, надзорните и безбедносните служби (EOS), издаден сходно дел 1 од Закон бр. 7 од 3 февруари 1995 поврзани со мониторингот на разузнавачките, надзорните и безбедносните служби Дел 8; Нов Зеланд, Закон за генералниот инспектор за разузнавање и безбедност (1 јули 1996), Дел 25; Кенија, Закон за националната служба за безбедност и разузнавање (31 декември 1998), Дел 26.

64. Обединето Кралство, интернет страница на Трибуналот на истражните моќи, "Процес на жалби: Што се случува со мојата жалба?" (http://www.ipt-uk.com/sections.asp?sectionID=4&chapter=0&type=top); Обединето Кралство, Регулатива на Законот за истражни моќи (Regulation of Investigatory Powers Act 2000), Поглавје 23, Дел 67.

65. Комисија за испитување на активностите на канадските службеници во поглед на Махер Арар, *Нов пристап кон механизмите за ревизија на активностите за национална безбедност на RCMP* (2006), стр. 18.

Листа На Соработници

ХАНС БОРН е виш член на ДЦАФ. Тој во моментов се фокусира на надзорот над разузнавањето како и улогата на парламентите и правобранителските институции во управувањето со безбедносниот сектор. Неговата регионална специјализација е Југоисточна Азија (вклучувајќи ја Камбоџа, Индонезија, Филипини и Тајланд). Тој има спроведено истражувања на политики во областите на човековите права, одговорност и управување со безбедносниот сектор за Обединетите Нации, Организацијата за безбедност и соработка во Европа, Советот на Европа и Европскиот Парламент. Тој е коиницијатор на Меѓупарламентарниот форум за управување со безбедносниот сектор во Југоисточна Азија (www.ipf-ssg-sea.net) и Меѓународната конференција на правобранителски институции за вооружените сили (www.icoaf.org). Има објавено многу дела за реформите и управувањето во безбедносниот сектор. Неговите најнови публикации вклучуваат *Управување на бомбата: Демократска одговорност и цивилна контрола врз нуклеарното оружје* (Оксфорд Јуниверсити Прес, 2011), *Одговорност на меѓународната соработка во разузнавањето* (Ратлиџ 2011) и *Парламентарен надзор над безбедносниот сектор: ECOWAS Парламент - ДЦАФ Прирачник за парламентарци во Западна Африка* (ECOWAS, 2011). Тој има магистратура по јавна администрација од Универзитетот во Твенте и докторат по социјални науки од Тилбург Универзитетот (Холандија).

ЕЈДАН ВИЛС е проект координатор на Одделението за истражување на ДЦАФ, каде работи веќе шест години на управување со безбедноста и разузнавањето. Тој беше главниот консултант во изготвувањето на компилацијата на добрите пракси на ОН за разузнавачките служби и нивниот надзор. Поскоро, Аидан беше коавтор на голема студија на Европскиот Парламент за *Парламентарен надзор на службите за безбедност и разузнавање во Европската Унија,* и беше еден од уредниците на том од *Меѓународната разузнавачка соработка и одговорност*. Тој има вршено обуки за надзорни тела за разузнавање и безбедност низ цел Европа и Блискиот Исток, и има придонесено кон различни законодавни процеси. Исто така има работено како консултант за Советот на Европа, Европскиот Парламент и Специјалниот известувач на ОН (за човекови права и контратероризам) на различни аспекти на управувањето на безбедносниот сектор и човековите права. Во моментов е вклучен во развојот од страна на Фондацијата отворено општество на компилација на *Глобални принципи за национална безбедност и правото на информирање*.

МОНИКА ДЕН БОЕР има функција во Полициската академија на Холандија и е член на Комитетот за европски интеграции на Советодавниот совет за меѓународни прашања. Таа докторираше во 1990 година на Институтот на европскиот универзитет и работеше на Универзитетот во Единбург, Холандскиот центар за студирање на криминал и спроведување на закони, Европскиот институт за јавна администрација, Тилбург Универзитетот и Европскиот институт за соработка во спроведувањето на закони. Меѓу март 2004 година и јануари 2012 година беше професор по компаративна јавна администрација на ВУ Универзитетот во Амстердам во име на Полициската академија на Холандија. Во 2009 година, беше член на холандскиот Комитет за истражување на Ирак, а во 2009-2010 учествуваше во Надзорната група за иднината на одбраната. Има објавувано многу материјали за европската внатрешна безбедносна соработка и работи на предавање, обучување и надзор.

СТЈУАРТ ФАРСОН е вонреден професор по политички науки на Универзитетот Сајмон Фрејзер (Канада). Во 1989-90 служеше како истражен директор за првата и единствена статутарна парламентарна ревизија на Законот за служби за безбедност и разузнавање во Канада. Тој бил и експерт сведок за Комисијата за испитување на активностите на канадските службеници во поглед на Махер Арар. Во поскоро време беше коавтор заедно со Рељ Витакер на „Одговорност во и за националната безбедност“, (2009). Исто така беше еден од уредниците на Комисиите за истрага и национална безбедност (2011) како и на PSI Прирачникот за глобална безбедност и разузнавање: национални пристапи (2008), двете објавени од Прегер.

КРЕГ ФОРЦЕЗЕ е заменик декан и вонреден професор на Правниот факултет (Катедра за обичајно право), Универзитет на Отава. Тој предава јавно меѓународно право, управно право и јавно право/законодавство. Голем дел од неговото тековно истражување се однесува на националната безбедност, човековите права и демократската одговорност. Крег во моментов е претседател на Канадскиот совет за меѓународно право. Меѓу другото, тој е автор на *Национално безбедносно право: Канадската пракса во меѓународна перспектива* (Ирвин Ло, 2008) и еден од уредниците на *Човекови права и антитероризам* (Ирвин Ло, 2008).

ГАБРИЕЛ ГАЈСЛЕР МЕСЕВАГЕ е докторски кандидат на Дипломскиот институт за меѓународни и развојни студии каде работи и како асистент. Исто така има работено како асистент за истражување на Дипломскиот институт, студирајќи ја корупцијата во приватниот сектор. Од 2010-2011, Габриел работеше во ДЦАФ во Одделението за истражување, каде што се фокусираше на управувањето со полициските и разузнавачките служби. За време на неговото работење во ДЦАФ, Габриел придонесе кон делот за надворешен надзор на ДЦАФ *Прирачникот за полициски интегритет*. Тој има магистратура прва класа со почести по Меѓународни односи и социјална антропологија од Универзитетот Св. Ендруз (Обединето Кралство) и магистратура по Меѓународни студии од Дипломскиот институт за меѓународни и развојни студии.

ЛОРЕН ХАТОН работи како истражувач и аналитичар за реформи во безбедносниот сектор на постконфликтната трансформација на Африка од 2005 година. Таа во моментов работи како советник за данската Деминг група и Данскиот совет за бегалци во Јужен Судан, фокусирајќи се на чувствителноста на конфликтите и намалување на оруженото насилство. Лорен претходно работеше за Сејфврлд и Институтот за безбедносни студии (ISS). Додека беше во Институтот, Лорен разви проект за демократско управување на разузнавањето во Африка. Со тоа, таа обезбеди

инпут во процесот на ревизија на разузнавањето во 2007 година и процесите за изготвување законодавство во 2009 и 2010 година во Јужна Африка, и обезбеди обука за парламентарците во јужна и источна Африка за надзор над разузнавањето. Таа исто така уреди том за разузнавање и демократија во Јужна Африка, *Да се шпионира или не*, и објави неколку написи во списанија и весници за управувањето со разузнавањето во тоа време. Лорен има магистратура по Политички науки од Универзитетот на Вест Кејп (Јужна Африка).

ИАН ЛЕИХ е професор по право на Дурхам Универзитетот и е член на Глобалниот безбедносен институт на Дурхам. Неговите книги вклучуваат *Заштита од студот: Национална безбедност и парламентарна демократија* (Оксфорд Јуниверсити Прес, 1994), со Лоренс Лустгартен, *Кој ги гледа шпионите: Воспоставување на одговорност за разузнавачката служба* (Потомак Букс, 2005) со Ханс Борн и Лох Џонсон, и *Меѓународна соработка и одговорност во разузнавањето* (Ратлиџ, 2011), со Ханс Борн и Ејдан Вилс. Неговиот извештај за политики *Како разузнавањето да стане одговорно* (со Др. Ханс Борн, објавен од Печатницата на Парламентот на Норвешка 2005) е преведен на 14 јазици. Тој исто така е коавтор на *ОБСЕ / ДЦАФ Прирачникот за човекови права и основни слободи на припадниците на вооружените сили* (Варшава, 2008) и има работено како консултант за Канцеларијата на ОБСЕ за Демократски институции и човекови права, за Комисијата од Венеција за демократска контрола на безбедносните и разузнавачките служби во државите на Советот на Европа и за УНДП за реформите во безбедносниот сектор.

ЛОРИ НЕЈТАН е вонреден професор и директор на Центарот за медијација на Универзитетот од Преторија. Тој е почесен професор на Кранфилд Универзитетот каде предава на магистерските студии за реформи во разузнавањето. Неговата најнова книга е *Заедница на несигурност: Борбата на Развојната заедница на Јужна Африка за мир и безбедност во Јужна Африка,* Ашгејт (2012). Служеше во Министерската комисија за ревизија на разузнавањето во Јужна Африка (2006-8) и го изготви Белиот документ на Јужна Африка за одбрана (1996). Тој е член на Советодавниот комитет на Одделението за оружје на Хјуман Рајтс Воч; Меѓународниот совет на Картер центарот за решавање на конфликти; и Експертската советодавна група на УНДП Мрежата за демократски управни пракси. Тој е член на Листата за медијација на ОН и Листата на експерти по реформи во безбедносниот сектор на ОН.

КЕНТ РОАЧ е професор на Универзитетот во Торонто каде што ја има Причард Вилсон функцијата по Право и јавна политика. Тој беше член на истражниот советодавен комитет на Комисијата за испитување на активностите на канадските службеници во однос на Махер Арар и беше истражен директор на Комисијата за истрага на бомбардирањето на Ер Индија летот 182. Неговата најнова книга е *Ефектот 9/11: Компаративен контратероризам, објавена од Кембриџ* во 2011 година.

БЕРТ ВАН ДЕЛДЕН стана член на судскиот систем во Холандија во 1966 година. Тој беше претседател на Окружниот суд во Хаг од 1990-2001 година, а потоа беше именуван како првиот претседавач на Советот на судството. Откако се пензионираше, беше именуван за член на Комитетот за ревизија на службите за разузнавање и безбедност на Холандија (CTIVD). Од 2009 година, тој е претседавач на овој комитет.

ТЕОДОР Х. ВИНКЛЕР е директор на Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (ДЦАФ) од 2000 година, кога Сојузниот совет на Швајцарија го

унапреди во ранг на амбасадор и го именуваше за шеф на новоформираниот центар. Тој се приклучи кон Министерството за одбрана на Швајцарија кон крајот на 1981 година како меѓународен експерт за безбедност. Во 1985 година беше именуван како претставник на раководителот на штабот за политичко-воени прашања, а во 1995 година тој стана шеф на новоформираното Одделение за меѓународна безбедносна политика. Последователно е унапреден во заменик директор за безбедносна и одбранбена политика. Винклер има студирано политички науки и меѓународна безбедност на Универзитетот во Женева, Универзитетот Харвард и Дипломскиот институт за меѓународни студии - Женева. Во 1981 година тој стекна докторат по политички науки со теза за нуклеарна пролиферација.

Надзор над службите за разузнавање

Прирачник

Овој прирачник е збирка на упатства напишани од водечки експерти за управување со разузнавањето од целиот свет. Тој дава релевантни упатства за политиките на воспоставување и консолидација на системите за надзор над разузнавањето, како и преглед на клучните области на работата на разузнавачките служби, вклучувајќи го и собирањето на информации, употребата на лични податоци, размената на информации со домашни и странски партнери и нивните финансии. Овие упатства се компаративни и засновани на правните и институционалните рамки и пракси на голем број држави.

Додека прирачникот се фокусира на парламентарни и независни надзорни органи, истиот содржи голем број на препораки кои се релевантни за извршната власт, судството, медиумите, граѓанското општество и самите служби за разузнавање. Овој прирачник веројатно ќе биде од особен интерес за членовите и персоналот на надзорните тела; страните вклучени во мониторингот над работата на надзорниците (пр. медиумите, организациите од граѓанското општество и парламентарците); и за субјектите на надворешниот надзор: извршната власт и разузнавачките служби.

Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (ДЦАФ) е меѓународна фондација чија мисија е да и помогне на меѓународната заедница во работата кон добро управување и реформи во безбедносниот сектор. Центарот развива и промовира норми и стандарди, спроведува истражувања на политиките, идентификува добри пракси и препораки за промоција на демократското управување на безбедносниот сектор и обезбедува советодавна поддршка во земјите и програми за практична помош.

www.dcaf.ch