

УНИВЕРЗИТЕТ СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ – СКОПЈЕ

ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ

ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ, ОДБРАНА И МИР

Последипломски студии од областа на безбедноста



Магистерски труд

**ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД БЕЗБЕДНОСНО –
РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

ментор

проф. д-р. Оливер Бакрески

изработил

Ирена Зечевиќ

Скопје, февруари 2014 година

СОДРЖИНА

ГЛАВА I

ПОИМ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО	6
1. ВОВЕД ВО КОНТРОЛАТА НАД БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА	6
2. ПОТРЕБАТА ОД КОНТРОЛА НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА	8
3. ПОТРЕБАТА ОД ТРАНСПАРЕНТНОСТ НАСПРОТИ НАЧЕЛОТО НА ТАЈНОСТ	11
4. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКИ НА ПОИМИТЕ КОНТРОЛА И НАДЗОР	13
5. ВИДОВИ НАДЗОР НАД БЕЗБЕДНОСНО - РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ	15
6. ВИДОВИ КОНТРОЛА НАД БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ	16
7. ОСНОВЕН КОНЦЕПТ НА ДЕМОКРАТСКАТА КОНТРОЛА И НАДЗОР	17
8. ЦИВИЛНОТО УПРАВУВАЊЕ СО БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ЕФИКАСНА ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР	19
9. ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА ПРИПАДНИЦИТЕ НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ	22

ГЛАВА II

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ФОРМАЛНИ ПРЕТПОСТАВКИ ЗА ВРШЕЊЕ НА ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА	24
1. УСТАВНО – ПРАВНИ МЕХАНИЗМИ НА ПОЛИТИЧКА КОНТРОЛА И НАДЗОР	24
1.1. Пратенички прашања	26
1.2 Интерпелација	27

1.3 Прашања за доверба на Владата	28
1.4 Анкетни Комисии	29
1.5 Јавни дискусии	31
1.6 Јавни расправи	31

ГЛАВА III

ОДГОВОРНОСТ НА ПАРЛАМЕНТОТ ВО ВРШЕЊЕТО НА КОНТРОЛА И НАДЗОР 32

1. УСЛОВИ ЗА ЕФИКАСНО ВРШЕЊЕ ПАРЛАМЕНТАРЕН НАДЗОР И КОНТРОЛА НАД БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА 32

1.1 Стручност и компетентност на комисиите за контрола и надзор 33

1.2 Потреба од нивна специјализација 33

1.3 Користење на експертиза 34

1.4 Принцип на законитост и владеење на правото 35

1.5 Транспарентност и отчетност на буџетот 36

1.6 Политичка воља 38

2. ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ НА СОБРАНИЕТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА 38

ГЛАВА IV

ПОИМ, ДЕФИНИЦИЈА И ПОДЕЛБА НА РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ 41

1. ОПШТИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ДЕЈНОСТ И БЕЗБЕДНОСНО - РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ 41

1.1 Принципи, начела, цели и задачи на работа на разузнавачките служби 43

1.2 Видови на разузнавачки служби 44

ГЛАВА V

ПОСТАВЕНОСТ И СТРУКТУРА НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	47
1. ИСТОРИСКИ ОСВРТ	47
2. РЕФОРМИТЕ ВО БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ЕФИКАСНА КОНТРОЛА И НАДЗОР	48
3. СТРАТЕГИСКИ ОСНОВИ И ИНТЕРЕСИ НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	50

ГЛАВА VI

СУБЈЕКТИ НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	54
1. СТРУКТУРА НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА	54
1.1 УПРАВА ЗА БЕЗБЕДНОСТ И КОНТРАРАЗУЗНАВАЊЕ	55
1.1.1 Правни основи за работењето на управата за безбедност и контраразузнавање	56
1.1.2 Принципи и вредности за вршење на работите на државната безбедност и контраразузнавање	57
1.1.3 Надлежност на Управата	59
1.1.4 Оперативни методи, мерки и форми на оперативно работење на Управата	61
1.1.5 Овластувања на овластените службени лица за безбедност и контраразузнавање	62
1.1.6 Полициски овластувања на овластените службени лица за безбедност и контраразузнавање	63
2. АГЕНЦИЈА ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ	64
2.1 Организација и работа на Агенцијата за разузнавање	64

2.2. Посебни овластувања и должности на Агенцијата за разузнавање и права и должности на вработените	65
--	----

3. СЕКТОР – СЛУЖБА ЗА ВОЕНА БЕЗБЕДНОСТ И РАЗУЗНАВАЊЕ	66
--	----

ГЛАВА VII

КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА УПРАВАТА ЗА БЕЗБЕДНОСТ И КОНТРАРАЗУЗНАВАЊЕ, АГЕНЦИЈАТА ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ И СЕКТОРОТ – СЛУЖБА ЗА ВОЕНА БЕЗБЕДНОСТ И РАЗУЗНАВАЊЕ	67
---	----

1. КОНТРОЛАТА НАД УПРАВАТА ЗА БЕЗБЕДНОСТ И КОНТРАРАЗУЗНАВАЊЕ И АГЕНЦИЈАТА ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ	67
--	----

1.1 Надворешна контрола над Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање	70
--	----

1.2 Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање	70
--	----

1.3 Програма и извештај до комисијата на Собранието за работата на Управата	72
---	----

1.4 Известувања, податоци и информации што Управата ги дава на Комисијата на Собранието	72
---	----

1.5 Извештај до Собранието за работата на Комисијата	73
--	----

1.6 Главни пречки и проблеми при вршењето контрола и надзор	73
---	----

1.7 Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана	76
---	----

1.8 Комисија за одбрана и безбедност	77
--------------------------------------	----

1.9 Народен правобранител	79
---------------------------	----

1.10 Влада на Република Македонија	82
------------------------------------	----

1.11 Финансиска контрола	83
--------------------------	----

1.12 Судска контрола	84
1.13 Јавност, Медиуми, Граѓански организации	86
2. КОНТРОЛА НАД СЕКТОРОТ – СЛУЖБА ЗА ВОЕНА БЕЗБЕДНОСТ И РАЗУЗНАВАЊЕ	88
ГЛАВА VIII	
ТРАНСФОРМАЦИЈА НА БЕЗБЕДНОСНО - РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ ВО СТРАТЕШКИ КОНТЕКСТ	89
1. ПОТРЕБАТА ОД РЕФОРМИ	89
ГЛАВА IX	
МОДЕЛ ЗА ПОСТАВЕНОСТ НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ЕФИКАСНА ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР	92
1. ДЕФИНИРАЊЕ НА ЕЛЕМЕНТИТЕ НА МОДЕЛОТ И ПРИЧИНИ ЗА НЕГОВО ИМПЛЕМЕНТИРАЊЕ	92
2. ЦЕЛИ, НАЧЕЛА И ОСНОВНИ РЕШЕНИЈА НА ПРЕДЛОЖЕНИОТ МОДЕЛ	95
3. НАДЗОР И КОНТРОЛА НАД РАБОТАТА НА БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ ВО ПРЕДЛОЖЕНИОТ МОДЕЛ	98
4. ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ	100
ЗАКЛУЧОЦИ	101
1. ПОСЛЕДИЦИ КОИ ШТО ЌЕ ПРОИЗЛЕЗАТ ОД ПРЕДЛОЖЕНИТЕ РЕШЕНИЈА	102
2. ПРИДОБИВКИ ОД ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ПРЕДЛОЖЕНИОТ МОДЕЛ	110
БИБЛИОГРАФИЈА	112

ПОИМ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

1. ВОВЕД ВО КОНТРОЛАТА НАД БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА

Парламентарната контрола и надзор, претставуваат со Устав и со закон утврдени овластувања, постапки, форми, средства и методи, со кои демократски избраната власт ги става под институционална и ефикасна контрола и надзор, не само државните органи кои се одговорни за националната безбедност на граѓаните, туку и сите други учесници во безбедносниот сектор. Народните претставници во парламентот, кои се избрани од страна на граѓаните на една држава, се суверени носители и корисници на законските овластувања за вршење контрола и надзор над сите државни органи, а посебно кога станува збор за вршење контрола и надзор над безбедносно – разузнавачките служби и агенции кои се должни на ја штитат државата и да и гарантираат сигурност и безбедност, како и мирен и безбеден живот на нејзините граѓани.¹

Парламентарните комисии за контрола и надзор се должни во име на граѓаните на една држава, да се грижат безбедносно – разузнавачките служби и агенции, да ги извршуваат своите безбедносно – разузнавачки надлежности во согласност со Уставот и законите, почитувајќи и заштитувајќи ги основните човекови слободи и права. Со примена на начелото на демократска цивилна контрола и надзор, се обезбедува одговорноста на сите органи на државната власт, кои се надлежни за учинковито, ефикасно и по буџетски утврдена цена, на граѓаните на една демократска држава редовно да им ја одржуваат безбедноста на едно високо ниво во согласност со правилата и потребите на уставниот и демократски поредок на државата.²

За разлика од контролата која претставува збир на мерки и активности за секојдневен, тековен надзор и како дел од надзорот ја контролира правилноста и законитоста во

¹ Ракиќ М., *Национална безбедност и парламентарна контрола*, Политичка ревија 9, 2010, стр. 147 - 170

² Милосављевиќ Б., Одановиќ Г., Бјелош М., Милошевиќ М., Савковиќ М., Хациќ М., Петровиќ П., Стојановиќ С., *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије – Приручник*, Мисија ОЕБС у Србији, Београдски центар за безбедносно политику, Београд, 2012, стр. 20

работењето на службите, надзорот е поширок термин кој вклучува проверка пред настанот (*ex ante*), тековен мониторинг, и ревизија по настанот (*ex post*), како и евалуација и истражување. Вршењето на надзор, опфаќа комплексен збир на мерки, методи и активности чија цел е да се утврди дали работењето на службите и агенциите е во согласност со законските и подзаконските прописи на државата. Надзорот е битен бидејќи истиот треба да предупреди или да идентификува неправилности во работењето на разузнавачките служби и агенции. Надзорот вообичаено се спроведува од раководителите во безбедносно - разузнавачките служби, специјализирани надзорни тела, независни правобранителски институции, извршни службеници, членови на судството и пратеници, ревизорски институции, , новинари и членови на граѓанското општество.³

Носителите на демократската цивилна контрола и надзор се определени во Уставот и законите на една демократска држава. Секој од овие носители има законски утврдени и пропишани надлежности и овластувања за контрола и надзор над државните органи од безбедносниот сектор. Со материјални прописи се дефинирани и постапките, облиците, методите и средствата за работа кои на секој од носителите на контрола и надзор им стојат на располагање за примена и остварување на своите надлежности. Во демократските општества, надлежностите и овластувањата на носителите на демократската контрола и надзор над безбедносниот сектор се распоредени во согласност со принципот на поделба на власт, со што на еден начин се обезбедува и независноста на секоја гранка на државната власт, а тоа претставува битен предуслов за балансирање и ограничување на моќта и власта како и за меѓусебна контрола и надзор.⁴

Соработката и координацијата на надлежните тела кои се задолжени за контрола и надзор, во голема мерка влијае на законитоста на работата на разузнавачките служби. Секако освен надлежната парламентарна комисија формирана за вршење на контрола и надзор

³ Борн Х., Вилс Е., (Уредници), *Надзор над службите за разузнавање – Прирачник*, ДЦАФ, Женева, 2012, стр. 6

⁴ Јанковиќ С., *Парламентарни надзор оружаних снага, Девета школа реформе сектора безбедности*, Београд, ИСАК Фонд, 2009

над безбедносно – разузнавачките служби, во рамките на една држава функционираат и други државни или недржавни органи, организации и институции кои секој од аспект на својот делокруг на интерес вршат одреден вид на надзор и контрола над безбедносно – разузнавачките служби во државата. Доколку овие тела блиску соработуваат едни со други и ги координираат своите активности, неминовно ќе се постигне еден повисок степен на надзор и контрола над службите посебно кога се има во предвид дека барањето за нивна отчетност и транспарентност не доаѓа единствено од собраниската комисија, туку ваков притисок, службите добиваат од страна на повеќе различни тела и институции во државата.⁵

Ефективниот надзор над безбедносно – разузнавачката заедница, не треба да значи само координирана активност на одредени државни органи, туку и континуирана контрола и надзор на работењето на службите од страна на медиумите, јавноста и граѓаните. Носителите на законодавната власт треба постојано да бидат информирани за активностите на надзорните органи, и од нив навремено да добиваат информации и извештаи за работата на безбедносно – разузнавачките служби. Најважно од сето ова е законодавците да ги имаат на ум целите кои треба да се постигнат со надзорот над разузнавањето, инаку тие би можеле да се заглават во пристапи кои се повеќе формални отколку реални.⁶

2. ПОТРЕБАТА ОД КОНТРОЛА НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА

Парламентарниот надзор над безбедносно – разузнавачките агенции е своевиден предизвик за демократските општества. Во голем број на етаблирани демократии растежот на системи за надзор над разузнавачката заедница се развива по иста или слична насока. Претставниците на народот во Парламентот носат голема одговорност за развивање на правните и институционалните механизми за надзор над безбедносно – разузнавачката

⁵ Милосављевиќ Б., Одановиќ Г., Бјелош М., Милошевиќ М., Савковиќ М., Хаџиќ М., Петровиќ П., Стојановиќ С., *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије – Приручник*, Мисија ОЕБС у Србији, Београдски центар за безбедносна политика, Београд, 2012, стр. 73

⁶ Gill P., *Symbolic or real? The impact of the Canadian Security Intelligence Committee, 1984 – 88*, *Intelligence and national security* 4, No. 3, 1989, pp. 550 - 575

заедница и кога одредени активности на безбедносно – разузнавачките служби ќе побудат сомнежи за кршење на легитимните слободи и права на поединецот и попречување на демократските процеси во општеството, неминовно бараат создавање на нови и ефикасни механизми за надзор над разузнавачката заедница. Парламентите освен што треба да ја креираат политиката на контрола и надзор, истите се должни да се грижат дека надзорот односно контролата ги постигнуваат своите цели а тоа е пред се заштита на демократскиот и уставниот поредок, како и почитување на основните граѓански слободи и права. Во една демократска земја, ниту еден сегмент од државното работење не треба да биде забранета зона за парламентот, вклучувајќи го тука и безбедносно – разузнавачкиот сектор. Инволвираноста на парламентот во контролниот механизам носи легитимитет и демократска отчетност на безбедносно - разузнавачката заедница. Тоа ќе обезбеди безбедносните и разузнавачките служби да и служат на државата како целина и да го штитат уставот како највисок правен акт, а не да служат само на одредени политички или поединечни интереси. Соодветната контрола гарантира стабилен политички пристап кон безбедноста, што е добро за државата која застапува демократија и владеење на правото.⁷

Демократизацијата на општествата во современи услови, особено се однесува на земјите во транзиција и таа мора да биде занована на принципите на правна и социјална држава, владеење на правото, поделба на власта, транспарентност и отворено општество. Без постоење на соодветна контрола и одговорност, секоја власт, без разлика на тоа колку е демократска, легална и легитимна, неизбежно со време ќе стане бирократска и ќе дејствува спротивно на сите потреби и интереси на граѓаните кои таа ги претставува. Токму затоа, воспоставување на адекватен облик на правна контрола и надзор на институциите во системот на поделба на власта, претставува гаранција за развој на демократскиот процес и заштита на човековите слободи и права.

Од друга страна, за да можат парламентарните и останатите цивилни демократски носители и вршители на контролата и надзорот над безбедносно – разузнавачката заедница, непречено да постапуваат, неопходно е да постои отчетност, односно

⁷ Борн Х., Ли И., (уредници), *Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобра практика*, Скенпоинт, Скопје, 2006, стр.83

транспарентност, како конкретна обврска на одговорните служби и агенции да даваат вистинити извештаи во парламентот во поглед на преземените или не преземените активности во текот на извржувањето на своите надлежности. Безбедносно - разузнавачка заедница ги опфаќа сите релевантни субјекти (безбедносни, разузнавачки, контраразузнавачки служби и агенции) кои во својата работа прибираат и обработуваат информации кои се битни за националната безбедност и одбраната, економските, политичките и другите интереси на државата. Тие вршат работи кои се однесуваат на: внатрешно и надворешно разузнавање, тактичко и стратешко разузнавање, цивилно и воено разузнавање, финансиско разузнавање и органи за стратешки проценки. Сите заедно, овие служби ја сочинуваат безбедносно - разузнавачката заедница.⁸

Терористичките напади од 9/11 и нивните катастрофални последици, од корен ја променија целокупната меѓународна претстава и перцепција за безбедносните закани, предизвици и ризици и предизвикаа улогата на субјектите на безбедносно – разузнавачките служби да помине низ значителни промени. Се до овој случај, заканите од тероризам најчесто беа согледувани на локално ниво, во контекст на внатрешен проблем на државите. Новите форми на тероризмот и новите видови на вооружени конфликти како и се поголемите конекции помеѓу државите на глобално ниво, поттикнаа нови стратегии и начини на дејствување на безбедносно – разузнавачките служби, како и ново размислување и конципирање на безбедноста.⁹

Од овие причини, неопходно е низ призма на ефективниот парламентарен надзор да се обезбеди сите овие нови стратегии, размислувања и форми на дејствување на службите и агенциите да се формулираат, институционализираат и имплементираат со колку што е можно поголема транспарентност и одговорност. Не смее да им се даде право на безбедносно - разузнавачките служби да застанат на патот на демократизацијата и да си

⁸ Борн Х., Вилс Е., (Уредници), *Надзор над службите за разузнавање – Прирачник*, ДЦАФ, Женева, 2012, стр. 6

⁹ Zbirka radova specijalizanata Fakulteta političkih nauka, *Nacionalna i globalna bezbednost*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2005, str. 11

дозволат тотална автократија во своето дејствување или пак да ги загрозуваат политичките и економските токови во државите.

Согласно позитивните меѓународни норми, во рамките на парламентот треба да биде формиран еден надзорен орган, надлежен да врши контрола и надзор над работата на сите безбедносно - разузнавачки служби и агенции, и тоа би значело функционален пристап наместо да постојат повеќе надзорни органи за вршење надзор над определени безбедносно – разузнавачки агенции, или институционален пристап. Функционалниот пристап кон надзорот овозможува непрекинато вршење на истиот, под претпоставка дека реално различните сегменти на безбедносно - разузнавачката заедница меѓусебно блиску соработуваат.¹⁰

3. ПОТРЕБАТА ОД ТРАНСПАРЕНТНОСТ НАСПРОТИ НАЧЕЛОТО НА ТАЈНОСТ

Да се обезбеди спроведување на ефикасен парламентарен надзор во современи услови е многу тешка задача, ако се знае дека прашањето за безбедноста и контролата на безбедносно – разузнавачките служби кои се клучни во оваа област е многу чувствително, затоа што се работи за два контрадикторни поими: јавност и тајност.

Едно од главните начела за работа на безбедносно – разузнавачките служби е токму начелото на тајност, но имајќи ја во предвид основната функција на овие служби да се грижат за безбедноста на државата и да го штитат уставниот поредок во кој пак јавноста на државните институции е главен формален принцип, од нив сепак треба да се очекува одреден степен на отчетност и транспарентност. Во вршењето на парламентарната контрола и надзор над работата на безбедносно – разузнавачкиот сектор, постојат потенцијални замки и опасности. Може да се случи актерите од овој сектор да бидат вовлечени во одредени политички игри и контроверзии, пратениците кои што се членови на парламентарните комисии за надзор, можат со своите несоодветни или непрофесионални постапки да и го привлечат вниманието на јавноста, да продуцираат полемики и јавни дебати, неконтролирани обвинувања или пак задкулисни игри, заштитувајќи се и криејќи се зад својот парламентарен имунитет. Со ваквиот несоодветен

¹⁰ Борн Х., Ли И., (уредници), *Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобра практика*, Скенпоинт, Скопје, 2006, стр.87

пристап кон начинот на вршење контрола и надзор, јавноста и медиумите можат да создадат погрешна претстава за начинот на кој безбедносно – разузнавачките служби ги вршат работите за заштита на државната безбедност и поради тоа, припадниците и челниците на безбедносно – разузнавачката заедница да стекнат недоверба кон парламентот односно кон пратениците.¹¹

Преголемата транспарентност, отвореност или протекување на чувствителни информации до кои пратениците добиле пристап вршејќи контрола и надзор, може во голема мера да ја загрозат ефикасноста на безбедносно – разузнавачките активности на службите. Вршењето ефикасна контрола и надзор над безбедноста и разузнавањето во секоја држава или систем е многу деликатна и тешка работа за парламентарните комисии која најчесто се спроведува позади завесите. Напорите на претставниците на комисиите за надзор, да се работи конспиративно и да се сочува тајноста на документите до кои се добива пристап, може да предизвика завист и недоверба од страна на пратениците кои не се членови на комисиите. За да се избегнат овие состојби, неопходно е во работата на парламентарните комисии да земат учество пратеници од повеќе партии, со цел да се создаде атмосфера на доверба и кредибилитет во јавноста.¹²

Граѓаните на една држава, како носители на суверенитетот и даночни обврзници, имаат право на увид во сите области на работење на извршната власт, како и да знаат на кој начин и во кои цели се трошат буџетските средства. Имајќи ја во предвид потребата да постои тајност во одредени безбедносни прашања, граѓаните често пати имаат ограничен увид во работата на овие државни актери од безбедносно – разузнавачкиот сектор. Поради тоа што работата на овој сектор е помалку транспарентна за разлика од останатите државни органи, потребно е да се воспостави рамнотежа помеѓу барањето да постои поголема транспарентност во јавноста и потребата да постои доверливост и тајност за заштита на националната безбедност.¹³

¹¹ Борн Х., Ли И., (уредници), *Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобра практика*, Скенпоинт, Скопје, 2006, стр.83

¹² Inter-Parliamentary Union and DCAF, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Geneva/Belgrade, 2003

¹³ Wehner J., Winnie B., *Parliament, the budget and gender*, Inter-Parliamentary Union, World Bank Institute, UNIFEM and UNDP, 2004

Во определени системи и области на државната власт, пред се организациските структури задолжени за националната безбедност на една држава, бараат поголем степен на “тајност“ во однос на останатите делови од системот. Меѓутоа, во развиените демократии, тоа не значи дека нивното работење кое во денешно време е подложно на различни форми и облици на контрола, треба во значителен обем да се подведе под судот на јавноста. Затоа, прашањето за контрола и надзор над безбедносно – разузнавачките заедници е од витално значење за самиот процес на демократизација на една држава. Станува збор за една релативно нова категорија, која во светски рамки го бележи својот развој во последните педесет години.

Во таа смисла, многу е важно да се одреди вистинската мерка на јавност и тајност, и каков ќе биде односот помеѓу овие два принципа, зависи од тоа со какви безбедносни закани и ризици се соочува секоја држава. Сепак, за да една држава биде демократска, мора да исполнува и одредени стандарди и норми кои што се општопризнаени и прифатени со цел истата да овозможи непречена демократска контрола и надзор над работата на безбедносно – разузнавачките служби и агенции.¹⁴

4. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКИ НА ПОИМИТЕ КОНТРОЛА И НАДЗОР

Кога станува збор за поимите контрола и надзор, постојат различни пристапи кон нивното определување. Иако постојат повеќе органи и тела, државни, граѓански, независни, кои што на некој начин вршат надзор и контрола над разузнавачките служби, приматот им се дава на парламентарните надзорни тела, бидејќи тие 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.

Контролата и надзорот се многу слични термини, тие се надополнуваат а денешните сфаќања се дека контролата претставува малку потесен поим од надзорот, односно дека таа претставува дел од надзорот. Контролата претставува секојдневен, тековен надзор и како негов дел ја контролира правилноста и законитоста во работењето на службите. Таа

¹⁴ Milosavljević B., Petković P., *Bezbednosno-obaveštajne službe, Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2009, str. 253—254.

претставува гаранција дека безбедносно – разузнавачките служби дејствуваат според планот. Системите за контрола пружаат внатрешна или надворешна сигурност дека безбедносно – разузнавачките служби работат и се однесуваат согласно правилата, нормите и вредностите.

Надзорот треба да се разликува од контролата бидејќи вториот термин 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. Меѓутоа, не секоја власт прави јасна разлика меѓу надзорот и контролата. Поради оваа причина, некои институции опишани како надзорни тела можат исто така да имаат и одреден број одговорности за спроведување на контрола.

Главната цел на надзорот е разузнавачките служби да се држат одговорни за нивните политики и активности во поглед на законитоста, пристојноста, ефикасноста и ефективноста.¹⁵ Процесот со кој еден надзорен орган ја повикува разузнавачката служба на одговорност подразбира собирање информации за разузнавачката служба, врз основа на кои надзорниот орган започнува дијалог со разузнавачката служба за да на крајот резултира со издавање на наоди и препораки. Од овие причини, за да може надзорниот орган ефикасно и ефективно да функционира, мора да има овластување и пристап до релевантните податоци, мора да може да разговара со вработените во безбедносно – разузнавачките служби и врз основа на сознанијата до кои што ќе дојде, да може да доставува насоки и препораки до релевантните органи. Без овие три овластувања на надзорниот орган, не може да се утврди вистинска одговорност и надзорот над безбедносно – разузнавачките служби нема да ја постигне својата цел.¹⁶

Надзорот мора да ги вклучува не само легитимноста, моралната оправданост и законитоста на активностите на една безбедносно - разузнавачка служба, туку и незината ефективност и ефикасност. Со ефективноста се мери реализацијата на задачите и целите

¹⁵ Bovens M., *Public Accountability - Oxford Handbook of Public Management*, University Press, Oxford, 2005

¹⁶ Борн Х., Вилс Е., (Уредници), *Надзор над службите за разузнавање – Прирачник*, ДЦАФ, Женева, 2012, стр. 7

на безбедносно – разузнавачката служба, додека пак со ефикасноста се мери колку економично службата ги остварува своите цели и задачи. Во одредени држави, органите задолжени за надзор над безбедносно – разузнавачките служби се фокусираат исклучително на законитоста во работењето на службите, додека пак во други држави, органите за контрола и надзор се овластени да ги контролираат само ефикасноста и ефикасноста на безбедносно – разузнавачките служби.

5. ВИДОВИ НАДЗОР НАД БЕЗБЕДНОСНО - РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

Надзорот е широк термин кој опфаќа комплексен збир на мерки, методи и активности чија цел е да се утврди дали работењето на службите и агенциите е во согласност со законските и подзаконските прописи на државата. Тоа е инструмент на управување и заштита. Надзорот може да биде редовен, вонреден или контролен. Редовниот надзор се врши врз основа на годишните програми на безбедносно – разузнавачките служби и опфаќа надзор врз законитоста во спроведување на овластувањата, почитување на правата и слободите утврдени со Уставот и законите, материјалната, кадровската и техничката опременост, како и надзор врз методите и средствата што ги користат безбедносно – разузнавачките служби. Вонредниот надзор најчесто се врши врз основа на писмена иницијатива поднесена од државни органи, претставки од граѓани или пак во случај на сомневање од страна на цивилните телата за надзор или внатре во службите. Контролниот надзор се врши по истекот на рокот определен со поединечен акт од страна на раководителите на службите, со цел да се утврди дали субјектот на надзорот постапил во целост по насоките од актот, делумно постапил по актот, или пак воопшто не постапил по актот.

Понатаму, надзорот може да се спроведува пред настанот (*ex ante*), тековно и по настанот (*ex post*). Надзорот пред настанот или претходниот надзор е во принцип превентивен надзор и се спроведува со цел да се спречи одредена појава. Тековниот надзор е секојдневен, редовен надзор кој се спроведува континуирано со цел да се откријат или запрат одредени незаконски или непрофесионални постапки на безбедносно –

разузнавачките служби и нивните вработени, а надзорот после настанот најчесто се спроведува како реакција на одредена жалба, претставка или пак сомнителен случај.¹⁷

6. ВИДОВИ КОНТРОЛА НАД БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

Контролата над безбедносно – разузнавачките служби можат да се подели на повеќе видови, во зависност од начинот на спроведување, државите, авторите, субјектите или пак објектите на контрола. Контролата може да биде: хоризонтална, вертикална и дијагонална, внатрешна и надворешна контрола, административна и оперативна контрола, самоконтрола и контрола од непосреден раководител.¹⁸

Со хоризонталната контрола потребно е да бидат опфатени сите субјекти, организациски единици и овластени службени лица од безбедносно - разузнавачка заедница. Вертикалната контрола над безбедносно - разузнавачките служби може да се ограничи на одредени аспекти од нивното работење и тоа: ефективноста, ефикасноста, буџетот, почитување на законите, почитување на човековите права, како и други аспекти од нивната работа. Дијагоналната контрола се спроведува на различни организациски нивоа во безбедносно – разузнавачките служби.

Внатрешната контрола се спроведува во рамките на самата служба од страна на посебни организациски единици формирани за таа намена и претставува еден континуиран процес на проверка на работењето на нејзините вработени, во насока на почитување на законите, правилата и постапките во извршување на работните задачи, додека пак надворешната контрола се остварува преку најразлични органи на државната управа како и невладини организации, медиуми и јавноста.

Административната контрола овозможува проверка на политиките, процедурите и стандардите на работење на безбедносно – разузнавачкиот сектор, опфаќа надзор над законитоста на актите и работата на службите, контрола на буџетот и опремата, кадрите, логистиката и други административни работи. Оперативната контрола служи за проверка

¹⁷ Борн Х., Вилс Е., (Уредници), *Надзор над службите за разузнавање – Прирачник*, ДЦАФ, Женева, 2012, стр. 15 - 18

¹⁸ Стевановиќ О., *Руковоѓење и командовање*, Полицијска академија, Београд, 1999, стр.135-136

на ефективността и ефикасноста во извршување на работите на безбедносно – разузнавачките служби, како и нивната етичка димензија и легитимност.

Самоконтролата ја врши самиот работник врз основа на планираните активности и извршената работа, односно постигнатите резултати, додека пак контролата врз неговото работење исто така ја врши и неговиот непосреден старешина односно раководен орган.¹⁹

Контролата уште може да биде поделена и според содржината, и тоа на: контрола на актите, контрола на работата, контрола на оспособеноста на институцијата и контрола на самата институција, додека според начинот на планирање, контролата може да се подели на редовна, односно планирана и на вонредна, односно непланирана контрола.²⁰

7. ОСНОВЕН КОНЦЕПТ НА ДЕМОКРАТСКАТА КОНТРОЛА И НАДЗОР

Предизвик за секоја држава е да изнајде ефикасни механизми за контрола и надзор во насока на почитувањето на правата и слободите на човекот утврдени со Уставот и законите во спроведување на овластувањата на разузнавачките служби и елиминирање на можноста за пречекорување на овластувањата, преземање неовластени постапки и злоупотреба. Во голем број држави, внатрешните безбедносно – разузнавачки служби, прашањето за национална безбедност го ставаат пред интересот и заштитата на правата на поединецот и доколку не се обезбеди соодветена контрола и законски мерки за нејзино ефикасно спроведување, ризикот од злоупотреба на овластувањата и непочитување на човековите права од страна на безбедносно – разузнавачките служби може да биде многу голем.²¹

Историјата сведочи дека државата, односно државниот апарат на сила, освен што е главен носител на безбедносната функција и заштитата на граѓаните, истовремено може да претставува и главна опасност во однос на безбедноста на своите граѓани. Во минатото

¹⁹ Бакрески О., *Контрола на безбедносниот сектор*, Аутопринт Т.А. – Скопје, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 21

²⁰ Бакрески О., *Основи на безбедносниот менаџмент*, Аутопринт Т.А. – Скопје, Филозофски факултет, Скопје, 2011, стр. 263

²¹ <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/931/12/01/2014>

безбедноста долго време била толкувана единствено како домен на државата, како основна гаранција за нејзиниот опстанок и сувереност. На овој начин, безбедноста на државата добила предност во однос на безбедноста на поединецот. Уверувањата одат до таму што се сметало дека државата може да биде безбедна дури и кога нејзините граѓани не се безбедни, па и тогаш кога таа ги тероризира своите граѓани. Ова и не било толку тешко ако се знае дека таквите акти на занемарување на индивидуалната безбедност на граѓаните, државата ги правдала со нејзината потреба и обврска да ја сочува безбедноста, сопственото постоење и суверенитет. Од ваквата состојба, произлегува потребата на граѓаните да се заштитат од својата држава односно од власта. Во таа насока, во делови од Западна Европа за прв пат започнал процесот на развој на начела и постапки за уставно и законско ограничување на политичката власт, како и контрола и надзор на сите државни субјекти кои во име на граѓаните ја спроведуваат власта во државата и на тој начин ја присвојуваат безбедносната моќ. Спроведувајќи го овој процес државите изнаоѓале различни решенија за воспоставување на систем за ефикасна и демократска контрола и надзор во зависност од конкретните причини и побуди во секоја една држава.²²

Анализирајќи го развојот на демократската контрола и надзор над безбедносно – разузнавачката заедница и парламентарната контрола како нејзин неизоставен дел и релативно нова научна дисциплина, евидентно е дека на овие видови на контрола и надзор им се придава се поголемо значење како во научната, така и во емпирииската сфера. Во светската литература се публикувани многу литературни дела и разни студии и истражувања, од кои може да се согледа дека не постои универзален модел на демократска контрола и надзор над безбедносно – разузнавачките служби, но постојат различни теориски и практични пристапи.²³

Цивилната демократска контрола и надзор над безбедносно – разузнавачката заедница, претставуваат пред се природен производ на демократскиот поредок. Овој вид на контрола ниту е вроден во самата држава, ниту пак може како таков самостојно да се

²² Милосављевиќ Б., Одановиќ Г., Бјелош М., Милошевиќ М., Савковиќ М., Хаџиќ М., Петровиќ П., Стојановиќ С., *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије – Приручник*, Мисија ОЕБС у Србији, Београдски центар за безбедносно политику, Београд, 2012

²³ http://www.eurm.edu.mk/fileadmin/user_upload/publications_and_activities/Zborik_Bezbednost_2012.pdf/12/01/2014

остварува. Ниту еден устав и ниту закон не може однапред да ја обезбеди безусловната лојалност на лидерите и раководителите на војската, полицијата и тајните служби, како што не постои ниту една правна норма која сама по себе може да ја неутрализира природната склоност на цивилните носители на власта кон натрупување и зголемување на својата моќ. Не постои сигурен начин или гаранција, да се спречат оние кои се на чело на власта доколку намислат да ја злоупотребат својата моќ, тоа и да го направат. Од овие причини, демократските институции и пошироката јавност во една држава мораат постојано да ги контролираат и да вршат надзор над сите овие безбедносно – разузнавачки структури на чело со нивните претпоставени лидери. Ова им наложува тие постојано да мораат да се надградуваат, усовршуваат да ги разработуваат и зајакнуваат контролните процедури и средства.²⁴

Според тоа, може да се каже дека во светот не постои универзален модел за успешна демократска контрола и надзор над државните безбедносно – разузнавачки служби и списокот на процедурите и постапките, методите и алатките за остварување на контролата и надзорот е практично бесконечен. Поимното и терминишко определување на контролата над безбедносно – разузнавачките служби не може да се врши изолирано, тоа има мултидисциплинарен карактер, односно завлегува во повеќе општествени научни дисциплини: безбедносните науки, правните науки, економијата, дипломатијата, социологијата, етиката, психологијата и друго.

8. ЦИВИЛНОТО УПРАВУВАЊЕ СО БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ЕФИКАСНА ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР

Демократската контрола и надзор можат да бидат вистински остварливи единствено во демократски воспоставен поредок, кој се темели на принципите на правна држава, владеење на правото, поделба на власта, слобода на избор и слобода на јавноста и медиумите, во здрава средина во која се почитуваат и заштитуваат основните човекови

²⁴ Freeman M., *Making Reconciliation Work: The Role of Parliament*, IPU Handbook., 2005

права и државниот суверенитет а државната власт и нејзините безбедносни органи немаат апсолутно право да ја токуваат безбедноста единствено во своја корист.²⁵

Граѓаните имаат апсолутно право да знаат колку ги чини безбедноста и за кои намени државните органи ги трошат буџетските средства кои им се доделени. Граѓаните имаат право да бидат запознаени со овластувањата на секој учесник во системот на национална безбедност и нивните цели и задачи, потребно е да знаат пред се кој, кога, зошто и во каква постапка има право да одлучува за употреба на државната сила. Но, за граѓанинот да има пристап до ваквите информации, неопходно е истите да бидат врамени во законска рамка.²⁶

Од овие причини е потребно со Уставот и законите, да се устрои цивилен ланец на управување и командување со државните безбедносно – разузнавачки институции, секако претходно да се повлече јасна и недвосмислена граница помеѓу јавната и тајната сфера во безбедноста и со тоа да се превенира произволноста на службите во однос на своеволното протежирање на тајноста. И на крајот од сето тоа, законодавецот мора да го обезбеди одговорното работење и дејствување на цивилните и безбедносните носители на власт и моќ на начин што со правни норми ќе ги утврди начините и постапките врз основа на кои ќе се санкционира секој нивен неодговорен чин, постапување или дејствување.²⁷

Во демократските општества, безбедносно – разузнавачките структури се должни да ги почитуваат и да дејствуваат согласно одредени законски втемелени норми и правила, постапки, средства и методи, каде во системот на поделба на власт, сите три гранки иако делуваат независно едни од други, меѓусебно се контролираат со што се постигнува рамнотежа и ограничување на неконтролираната употреба на сила и моќ.

²⁵ Хаџиќ М., Милосављевиќ Б., Стојановиќ С., Ејдус Ф., (уредници), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009

²⁶ Милосављевиќ Б., Одановиќ Г., Бјелаш М., Милошевиќ М., Савковиќ М., Хаџиќ М., Петровиќ П., Стојановиќ С., *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије – Приручник*, Мисија ОЕБС у Србији, Београдски центар за безбедносни политики, Београд, 2012

²⁷ Born H., Fluri P., Johnson A., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices*, DCAF, IPU, Geneva, 2003

Ако се земе во предвид спецификата и природата на дејноста на секој од учесниците во безбедносно – разузнавачкиот систем во една држава, јасно е дека сето тоа наметнува да се предвидат посебни услови и модалитети за нивна контрола и надзор. Во таа насока, од исклучителна важност е уште во самиот Устав како највисок правен документ во една држава, а во согласност со начелото на поделба на власта, при утврдувањето и распоредувањето на надлежностите од областа на безбедноста на секој поединечен учесник, да се утврди една малку посложена процедура во случај кога треба да се одлучува за употреба на државната сила. Во овој контекст, многу е значајно донесувањето на врховната политичка одлука за употреба на државната сила, да биде издвоена од командната улога на органите за извршувањето на истата, во смисла на тезата за цивилно управување со безбедносните сили.²⁸

Имено, од највисоките државни апарати на сила и моќ, се бара одговорно и етичко однесување и дејствување согласно границите на нивната професионалната компетенција. Со други зборови, од старешините и челниците на воените, полициските и органите на тајните служби и агенции не се очекува да вршат други државни или општествени работи, освен работите поврзани со спроведувањето на одлуките и политиките кои се однесуваат на службите со кои тие раководат. Во никој случај не смеат да си земат за право да бидат инволвирани во креирање и водење на внатрешната, надворешната или безбедносната политика на земјата или пак со неа директно да управуваат. Од друга страна, цивилните наредбодатели од политичката и врховната власт, мораат законски да бидат обврзани да делуваат во рамките на своите надлежности и строго да ја почитуваат стручната оперативна самостојност на безбедносно – разузнавачките професионалци. Не секогаш е лесно да се повлече јасна граница и со помош на законот да се спречи мешањето на цивилните носители на власт во стручните работи на војската и полицијата, односно безбедносно – разузнавачките служби. Така на пример, по правило, единствено врховниот цивилен командант на државата - претседателот може да нареди активирање и употреба на

²⁸ Милосављевиќ Б., Одановиќ Г., Бјелош М., Милошевиќ М., Савковиќ М., Хаџиќ М., Петровиќ П., Стојановиќ С., *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије – Приручник*, Мисија ОБЕС у Србији, Београдски центар за безбедносна политику, Београд, 2012

војската, но за начинот и средствата за извршување на поставената задача, би требало да одлучува Генералштабот како надлежен, стручен орган.²⁹

Поради сето ова, потребно е во системот на цивилно управување, односно раководење и командување со безбедносно – разузнавачките служби, да се инсталираат одредени постапки и правни “осигурувачи“, кои ќе вршат функција на оневозможување за своеволна или произволна употреба на државната сила. Контролата е само една од функциите на менаџирањето со безбедносно – разузнавачките служби, и има влијание врз целиот тој процес на планирање, раководење, управување, командување, организација, одлучување, координација итн. На ваков начин ќе се намалат и можностите за политички, партиски или лични злоупотреби на вооружените државни формации и безбедносно – разузнавачки структури.³⁰

9. ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА ПРИПАДНИЦИТЕ НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

Во секој од актерите во системот на национална безбедност, потребно е законски да биде предвидено постоењето на посебни тела или организациски единици кои со примена на посебни овластувања, средства и постапки, од внатре ќе вршат контрола над службите и заштита на уставноста и законитоста при нивното работење. Од друга страна, на располагање се и механизмите за заштита на човековите права и тоа не само на граѓанинот кога неговите права се повредени и ограничени од страна на војската, полицијата или тајните служби, туку и на самите припадници на безбедносно - разузнавачките служби.

За сите нив, потребно е да постои законска гаранција во случај да почувствуваат дека на било кој начин им се загрозуваат нивните права и слободи од страна на државниот апарат, непосредно да се обратат до парламенот или до судските органи. Во исто време, законот треба да им обезбеди сигурна заштита од евентуална штета кои тие би можеле да ја претрпат во случај на нивно обраќање до надлежните институции за заштите на своите

²⁹ Јанковиќ С., *Парламентарни надзор оружаних снага*, Девета школа реформе сектора безбедности, Београд, ИСАК Фонд, 2009

³⁰ Chuter D., *The Making of Defence Policy in Defence Transformation – a short guide to the issues*, IIS Monograph, 49, Pretoria, 2000

граѓански права. Како одговор на фактот дека дури и во најразвиените демократии не е можно да се обезбеди целосна институционална заштита на оние кои се жалат и укажуваат на кршење на законите со што се повредуваат или ограничуваат нивните права, во светот се појавија таканаречени “свиркачи“. Станува збор за луѓе кои што најчесто работат во органите на државната управа и кои поради стравот од санкции, на прикриен начин, најчесто преку медиумите, ја информираат јавноста за случаите на кршење на законите и загрозување на човековите права. Во некои земји, а наш најблизок пример за тоа е соседна Република Србија, “свиркачите“ се заштитени со закон.³¹ Поради сето тоа, неопходно е да се нормира и ограничи дискреционата власт и самоволие на оние кои управуваат и раководат со органите на државната управа.

Раководните лица и носителите на функции, како и останатите припадници на органите на државна моќ, должни се својата работа да ја извршуваат непристрасно од нивната идеолошка или политичка ориентација, кое нешто треба да се забрани со законски пропишани одредби. Не смее да се дозволи нивно мешање во политичките процеси на државата или било какво влијание на носењето на одлуки на државните органи.³²

Во многу демократски земји, како и кај нас ова е решено на начин што со закон е забрането политичко организирање и дејствување на припадниците на војската, полицијата и тајните служби. Од друга страна пак, со ваквиот пристап се отвара простор за дилема дали на овој начин на припадниците на овие служби им се кршат некои од основните човекови права. За да се избегне оваа дилема, уредувањето на ваквите осетливи прашања во законот треба да биде направено на јасен, прецизен и недвосмислен начин.

Од ова произлегува дека Уставот и законот мораат на парламентот, на јавноста и граѓанинот како поединец изречно и недвосмислено да им го обезбедат правото на контрола и надзор над работата на безбедносно – разузнавачките служби. На овој начин

³¹ Милосављевиќ Б., Одановиќ Г., Бјелаш М., Милошевиќ М., Савковиќ М., Хаџиќ М., Петровиќ П., Стојановиќ С., *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије – Приручник*, Мисија ОЕБС у Србији, Београдски центар за безбедносна политику, Београд, 2012, стр. 12

³² Стојановиќ С., Кесада К., *Род и реформа сектора безбедности у Србији*, Београдски центар за безбедносна политику, Београд, 2010

единствено ќе се овозможи јавна транспарентност на безбедносно – разузнавачките работи, како и на направените трошоци, и ќе се ограничи монополот на политичките партии и елити во безбедносната сфера.

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ФОРМАЛНИ ПРЕТПОСТАВКИ ЗА ВРШЕЊЕ НА ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА

1. УСТАВНО – ПРАВНИ МЕХАНИЗМИ НА ПОЛИТИЧКА КОНТРОЛА И НАДЗОР

Парламентарна контрола и надзор над безбедносно – разузнавачката заедница, претставува уставно и законски загарантирана надлежност на Парламентот редовно или по потреба да врши проверка, да утврдува и оценува дали безбедносниот сектор ги извршува своите работи ефективно и ефикасно, во согласност со Уставот, законите и политиката за национална безбедност на државата. Во вршењето на надзорот и контролата, Парламентот има овластување да го контролира спроведувањето на законите, политиките, одлуките, трошењето на буџетските средства и врз основа на тоа, има право да иницира постапки за утврдување на законска и политичка одговорност на релевантните субјекти во безбедносно – разузнавачкиот сектор.³³

Можеби најважната улога која Собранието ја има, покрај вршењето на законодавната функција, всушност е вршењето на политичката контрола врз Владата. Во таа насока, членот 68 од Уставот на Република Македонија предвидува дека Собранието врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието. Оваа уставна одредба му дава на Собранието широка функција на зајакнување на владеењето на правото преку наметнување одговорност на извршната власт за начинот на кој ги утврдува и ги спроведува своите политики и програми. Тргувајќи од оваа гледна точка, се доаѓа до заклучок дека вистинската

³³ Милосављевиќ Б., Одановиќ Г., Бјелош М., Милошевиќ М., Савковиќ М., Хаџиќ М., Петровиќ П., Стојановиќ С., *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије – Приручник*, Мисија ОЕБС у Србији, Београдски центар за безбедносна политика, Београд, 2012, стр. 20

функција на претставничкото собрание е да ја надгледува и да ја контролира работата на Владата, како и јавно да ги изнесува своите акти и дела пред јавноста.³⁴

Постојат повеќе начини за вршење на политичка контрола и надзор над безбедносно – разузнавачките служби, преку поставување на пратенички прашања, интерпелации, формирање на анкетни собраниски комисии, организирање на јавни дебати, состаноци и посети на службите во нивните седишта и на терен, одобрување и контрола на трошење на буџетот, како и надзор над спроведување на политиките и почитување на човековите слободи и права. Сето ова е можно само доколку Парламентот има целосен пристап до неопходните информации, компетентен и стручен персонал, како и одреден степен на административен капацитет и финансиски ресурси. Сите одлуки во врска со националната безбедност, како што се прашањата за организација, распоредување и употреба на силите и ресурсите, утврдување на приоритетите на националната безбедносна политика по правило ги донесува демократски избрана извршна власт, а ги проверува законодавната, се со цел обезбедување на легитимитет и демократска отчетност на службите, во согласност со Уставот, законите и стратегиите за национална безбедност.

Министрите во Владата се политички одговорни пред Парламентот поединечно и како членови на Владата. Министерот политички одговара за својата сопствена работа и за работата на органот со кој раководи и тоа за постапките кои што сам ги презема, за спроведување на владините одлуки и за учеството во работата на Владата.³⁵

Согласно одредбите од Уставот на Република Македонија, Собранието е овластено да ја избира Владата на начин што мандаторот во рок од 20 дена од денот на доверување на мандатот, на Собранието му поднесува програма и го предлага составот на Владата. Собранието врз основа на предлогот на мандаторот и програмата, ја избира Владата со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Тоа значи дека за да се формира Владата, потребно е да се добие инвестира од Собранието, со што на некој начин се ограничува слободата на мандаторот во изборот на членовите на Владата.

³⁴ Коруновска, Аврамовска Н., *Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија*, Фондација Отворено општество - Македонија, Скопје, 2012, стр. 12

³⁵ Гризо Н., Давитковски Б., Павловска – Данева А., *Јавна администрација*, Скопје, 2008.

Лимитираноста на претседателот на Владата на Република Македонија во однос на изборот и разрешувањето на членовите на Владата, уште повеќе е акцентирана со фактот што тој самиот нема право да разреши определен член на Владата, туку може само да поднесе предлог за разрешување, по кој Собранието ќе одлучува на првата наредна седница. Ваквата консталација на односите помеѓу Собранието и Владата може да доведе до нарушување на единството во Владата и слабеење на улогата на нејзиниот претседател, од причина што Собранието има уставно загарантирана можност да се спротивстави на предлогот на претседателот на Владата да разреши определен нејзин член.³⁶

Согласно член 92 од Уставот на Република Македонија, Владата и секој нејзин член за својата работа му одговараат на Собранието на Република Македонија. Контролата врз работата на Владата, пратениците од Собранието ја вршат преку поставување на пратенички прашања и интерпелација, како прашања за доверба на Владата. Интерпелацијата, пратеничкото прашање и прашањето за доверба на Владата во Република Македонија претставуваат уставни категории, додека начинот и постапката на поднесувањето и расправата по овие институти се уредуваат со Деловникот за работа на Собранието на Република Македонија.

1.1. Пратенички прашања

Секој пратеник има право на претседателот на владата, на одреден нејзин член или пак на други носители на јавни функции кои се одговорни пред Собранието, усно или писмено да им постави прашање кое се однесува на нивната работа или пак на работи од нивна надлежност. Функционерите се должни да одговорат веднаш (усни прашања) или по истекот на определено време (писмени прашања). Во зависност од политичкото уредување, пратеничките прашања можат да се поставуваат во точно одредено време (недела, ден и час) или на секоја седница. Во Република Македонија пратеничко прашање може да постави секој пратеник во Собранието, на седница кој што се свикува секој последен четврток од месецот, усно или писмено. Можноста пратениците директно да му поставуваат прашања на премиерот е од особено значење и претставува најдобар механизам за политичка контрола над Владата за клучни прашања од државен интерес.

³⁶ Тренеска Р, *Извршната власт во демократските системи*, Матица Македонска, Скопје, 1999, стр.241

Пратеничкото прашање треба да биде прецизно и кратко а пратеникот е должен да прецизира кому му го упатува прашањето.³⁷

За да се обезбедат правата на пратениците од опозицијата во поглед на нивното право да поставуваат пратенички прашања, а во согласност со коментарите на Венецијанската комисија на Советот на Европа дадени за Деловникот на Собранието, Деловникот за работа на Собранието беше изменет во август 2010 година, со што се воспостави правилото на седниците за пратенички прашања задолжително да се обезбеди сооднос два спрема еден при поставување на прашањата во корист на пратениците од опозицијата. Според одредбите на Деловникот на Собранието, доколку пратеникот сака да постави прашање до носител на јавна функција, кој не е член на Владата, тој треба да го најави тоа најдоцна 24 часа пред почетокот на седницата. Искуството покажува дека пратениците најчесто бараат присуство на носители на јавни функции од областа на финансирањето, на јавниот буџет и на долговите на државата.³⁸

1.2 Интерпелација

Поимот “Интерпелација“ потекнува од латинскиот збор “interpellare“, што значи да се упадне во збор, да се прекине нечиј говор, да се приговара за нешто или да се постави прашање.³⁹ Интерпелација претставува писмено или усно прашање во врска со одреден предмет или случка, поднесено од одреден број на пратеници во Парламентот, кое може да се постави за работата на секој носител на јавна функција, на владата и секој нејзин член поединечно, како и за прашања од работата на државните органи. Интерпелацијата претставува едно од средствата преку кои пратениците во парламентот вршат контрола и надзор над работата на владата и нејзините институции и ја ставаат под лупа нејзината политичка одговорност. По поставената интерпелација и добиениот одговор, се отвара дебата, односно се води расправа на седница на Собранието која завршува со гласање што го изразува задоволството или незадоволството на Собранието од објаснувањата и

³⁷ Деловник за работа на Собранието на Република Македонија, (“Службен Весник на Република Македонија“ бр. 54/2013

³⁸ Коруновска, Аврамовска Н., *Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија*, Фондација Отворено општество - Македонија, Скопје, 2012, стр. 12

³⁹ www.vecernji.ba/sto-znaci-interpelacija-565984/04/02/2014

аргументите добиени од страна на Владата. Отсуството на таквото задоволство може да предизвика покренување постапка за утврдување на политичка одговорност на Владата, за на крајот парламентарците гласаат за доверба на Владата или одредени нејзини министри.⁴⁰ Согласно одредбите од Уставот на Република Македонија, потребно е интерпелацијата да биде во писмена форма, да биде образложена и да ја поднесат најмалку пет пратеници. Субјектот за кого е поднесена интерпелацијата има право да достави писмен одговор на поставената интерпелација до претседателот на Собранието, најдоцна во рок од 15 дена од денот на нејзиниот прием. По истекот на овој рок или по добивањето на одговорот, интерпелацијата треба да биде ставена на дневниот ред на наредната седница на Собранието.⁴¹ Уставот како највисок правен акт му овозможува на Собранието да го покрене прашањето за интерпелација и да расправа по неа на седница, но Собранието нема овластување да одлучува за одговорноста на претседателот или останатите членови на Владата. Улогата на Собранието се сведува на тоа да изврши увид во работата на министрите, но не и да одлучува за статусот на министрите. Ваква како што е утврдена интерпелацијата како инструмент може само да предизвика морална последица и министерот сам да си поднесе оставка, или пак претседателот на Владата да поднесе предлог за разрешување на министерот до Собранието.⁴²

1.3 Прашања за доверба на Владата

Собранието е овластено да ја избира Владата, Владата за својата работа одговара пред Собранието, но Собранието поседува и уставно загарантирана можност, да и изгласа недоверба на Владата. Прашањето за доверба на Владата можат да го постават најмалку 20 пратеници, но и самата Влада може да го постави ова прашање. Уставот на Република Македонија одредува дека гласањето за доверба на Владата се врши по истекот на три дена од денот на поставувањето на прашањето за доверба на Владата. Тој рок треба да и даде можност на Владата да се консолидира и да остави простор за пратениците да ги преиспитаат своите размислувања и со јасни ставови да пристапат кон гласање за доверба

⁴⁰ Гелевски С., Гризо Н., Давитковски Б., *Управно право*, Скопје 1993, стр. 149

⁴¹ Устав на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991)

⁴² Ристовска М., *Теорија за поделба на власта и нејзината примена во уставниот поредок на Република Македонија*, Магистерски труд, Скопје, 1996, стр. 179-180

на Владата. Одлуката за изгласување недоверба на Владата, согласно одредбите од Уставот на Република Македонија се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници во Собранието. Ако на Владата и е изгласана недоверба, таа е должна да си поднесе оставка. Владата на која и е изгласана недоверба, која поднела оставка, или на која и престанал мандатот поради распуштање на Собранието, останува на должност до изборот на нова Влада.⁴³

Во некои парламентарни или мешовити системи, кога и е изгласана недоверба на Владата, таа има можност да избира помеѓу две опции: да поднесе оставка или да бара распуштање на Собранието, што во Република Македонија не е предвидено како можност. Од друга страна, доколку Владата ја добила довербата на мнозинството во Собранието, повторно прашање на доверба не може да се постави пред истекот на 90 дена од денот на последното гласање за доверба, освен ако прашањето на доверба го постават мнозинството од вкупниот број пратеници во Собранието⁴⁴.

Сите овие инструменти и постапки кои Собранието ги поседува и има право да ги искористи кога ќе оцени дека тоа е потребно, јасно укажуваат на тоа дека Владата во голема мера е зависна од Собранието, таа не може да опстане доколку изостане довербата на Собранието.

1.4 Анкетни Комисии

Анкетните комисии претставуваат специјализирани тела формирани при Собранието да следат определени аспекти од дејноста на Владата, или пак да се специјализираат за специфични нејзини сегменти или активности. Тие можат да бидат сочинети од членови на претставничкиот дом, или од експерти во областа на дејноста на Владата која се надгледува.

Согласно членот 76 од Уставот на Република Македонија, Собранието основа постојани и повремени работни тела. Собранието може да основа анкетни комисии за сите области и за секое прашање од јавен интерес. Предлог за основање анкетна комисија можат да

⁴³ Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 52/1991, чл. 93

⁴⁴ Митков В., Климовски С., *Политички и уставен систем*, Скопје, 1995

поднесат најмалку 20 пратеници од Собранието на Република Македонија. Во Собранието е основана и Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот, која што е составена од претседател, осум члена и нивни заменици.⁴⁵ Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат на:

- начелни прашања, предлози и мислења во врска со остварувањето на одредбите на Уставот, закони и други прописи и акти од значење за остварување и заштитата на слободите и правата на граѓанинот;
- укажување на потребата од донесување на закони и други прописи и акти заради поцелосна заштита на слободите и правата на граѓанинот;
- следење, разгледување и анализирање на остварувањето на ратифицираните меѓународни акти кои ја регулираат заштитата на слободите и правата на граѓанинот;
- разгледување на дописите на граѓаните и заземање ставови по истите;
- соработува со научни и стручни организации од областа на заштитата на слободите и правата на граѓанинот;
- соработување со соодветни странски и меѓународни тела од областа на заштитата на слободите и правата на граѓанинот и
- други прашања што се однесуваат на заштитата на слободите и правата на граѓанинот.

Комисијата не може да врши истражни или други судски функции. Наодите на анкетните комисии се основа за поведување постапка за утврдување на одговорност на носителите на јавните функции.⁴⁶

Анкетните собраниски комисии во Република Македонија се уште еден механизам кој на Собранието му овозможува ex-post контрола не само врз Владата туку и врз другите институции врз кои Собранието врши контрола. За жал, од анализата на досегашните искуства во Република Македонија се добива впечаток дека ваквиот механизам за работа

⁴⁵ Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 52/1991, чл. 76

⁴⁶ <http://www.sobranie.mk/?ItemID=B029F595A44B0049BB0C38372A2CEF54/06/02/2014>

на Собранието не е ефикасен и истиот не ги оправдува целите на неговото институционализирање.

1.5 Јавни дискусии

Деловникот на Собранието на Република Македонија го уредува одржувањето на јавните дискусии. Со одредбите од Деловникот е предвидено дека за одредени закони, кои се од поширок јавен интерес, Собранието може да одлучи да се спроведе јавна дискусија. Притоа, секогаш треба да се определи матично тело кое ќе ја организира јавната дискусија. Ова тело има обврска да обезбеди дека предлог - законот ќе се објави за да им биде достапен на граѓаните, на јавните установи, на институциите, на здруженијата, на политичките партии, како и на синдикатите и на други заинтересирани субјекти. Понатаму, ова тело е задолжено да ги собира и ги средува мислењата и предлозите што биле доставени во текот на јавната дискусија како и да подготвува извештај за резултатите од јавната дискусија. Извештајот, заедно со предлог- законот, се доставуваат за второ читање.⁴⁷

1.6 Јавни расправи

Покрај можноста за одржување на јавни дискусии, Собранието може да одлучи да одржи и јавни расправи како форма на работа преку која на пратениците им се овозможува од претставниците на цивилното општество, академската заедница, односно од носителите на извршната власт да можат да добијат стручни мислења за одредени теми, прашања и за предлог - закони од општ интерес. За разлика од јавната дискусија, каде граѓаните и организациите имаат право да поднесат писмени мислења и предлози во даден рок, на јавната расправа, граѓаните и организациите имаат право да учествуваат во дебата, да разменуваат ставови и мислења, јавно да го образложат својот став, како и да одговараат на прашања поставени од пратениците. Ваквиот начин на работа би требало да да им биде од помош на пратениците за полесно да ги подготвуваат законските предлози, полесно да вршат надзор и контрола над работата на безбедносно – разузнавачките и останатите

⁴⁷ Деловник за работа на Собранието на Република Македонија, (“Службен Весник на Република Македонија“ бр. 54/2013), чл. 145-148

служби и институции, како и на поефикасен начин да ја следат примената на одредени законски прописи и решенија.⁴⁸

ОДГОВОРНОСТ НА ПАРЛАМЕНТОТ ВО ВРШЕЊЕТО НА КОНТРОЛА И НАДЗОР

1. УСЛОВИ ЗА ЕФИКАСНО ВРШЕЊЕ ПАРЛАМЕНТАРЕН НАДЗОР И КОНТРОЛА НАД БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА

Колку се посеопфатни и попродлабочени мерките на парламентарна контрола и надзор, толку ќе биде поголема ефикасноста и ефективноста во извршување на задачите на разузнавачките служби во насока на заштитата и унапредувањето на безбедноста во државата и општеството во целина. Сепак, начинот на достигнување на степен на посакуваната транспарентност на безбедносно – разузнавачките служби се уште претставува енигма за поголем број држави на светско ниво. Ова пред се зависи од неколку фактори.⁴⁹

Законските решенија во државите со кои се одредува степенот на тајноста на информациите, претставуваат реална пречка за зголемување на транспарентноста во безбедносниот сектор. Или пак непостоењето на Закон за слободен пристап до информации, кое нешто претставува одлична алатка и начин да секој еден граѓанин, служба, институција, кој што е заинтересиран да може, користејќи го правото кое му го овозможува ваквиот закон, да се обрати до безбедносните служби со конкретно барање и истото во законски определен рок да му биде одговорено. Но ваквиот пример сепак претставува идеализирање на работите од причина што кога станува збор за прашања од областа на безбедноста и разузнавањето, законите за слободен пристап до информации се од рестриктивен карактер. Поточно, безбедносно – разузнавачките служби имаат право да не одговараат на ваквите барања доколку се работи за информации кои се

⁴⁸ Орловиќ, С., *Надлежности парламента - Дилеме и изазови парламентаризма*, Конрад Аденауер Стифтунг и Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 15

⁴⁹ Борн Х., Вилс Е., (Уредници), *Надзор над службите за разузнавање – Прирачник*, ДЦАФ, Женева, 2012, стр. 57 - 60

класифицирани со одреден степен на тајност, а ако се знае дека најголемиот дел од документите кои се создаваат во безбедносно разузнавачките служби носат степен на тајност “СТРОГО ДОВЕРЛИВО“ или “ДРЖАВНА ТАЈНА“, јасно е дека бараните информации никогаш нема да стигнат до барателот. За да се остварува ефикасна контрола и надзор над безбедносно – разузнавачката заедница, потребно е да бидат остварени неколку услови, меѓу кои најважни се постоењето на стручни и компетентни тела за надзор, транспарентност и отвореност на буџетот, почитување на принципите на законитост и владеење на правото од страна на безбедносно – разузнавачките служби, специјализација на телата за контрола и надзор, како и користењето на експертиза во нивната работа.

1.1 Стручност и компетентност на комисиите за контрола и надзор

Постоењето на соодветна парламентарна комисија за контрола и надзор над разузнавачките служби составена од компетентни пратеници придонесува за ефикасно работење на службите. Безбедносно – разузнавачкиот сектор е многу сложена целина, каде што парламентарните комисии определени за надзор треба да вршат контрола на многу деликатни и осетливи прашања како што се набавка и контрола на оружје и специфична техничка опрема за потребите на службите, подготвеност и мобилност на оперативните единици, почитување на човековите права и слободи, работење врз основа на законите и подзаконските прописи и друго. Мал број од пратениците во парламентот поседуваат стручно знаење или експертиза да се справат со овие прашања на ефективен начин, ниту пак имаат доволно време и можности да се посветат на нивно усовршување ако се има во предвид временското ограничување на нивниот мандат и достапноста до ваков тип на едукација во или надвор од сопствената држава.

1.2 Потреба од нивна специјализација

За да можат парламентарните комисии да вршат ефективен и ефикасен надзор и контрола над безбедносно – разузнавачката заедница, членовите на комисиите треба да поминат специјализирани обуки, особено во поглед на техниките за надзор над извршувањето на буџетот односно трошењето на буџетските средства од страна на актерите во безбедносно – разузнавачката заедница, функционирањето, надлежностите и начинот на вршење на

работата на овие служби, како и почитувањето на човековите права и слободи и спроведувањето на законите.⁵⁰

1.3 Користење на експертиза

Безбедносно – разузнавачкиот сектор станува се поголем и покомплексен. Тоа претставува зголемен предизвик за парламентите затоа што честопати им недостасуваат ресурси и обучен персонал неопходен да им помогне да вршат надзор на ефикасен начин. Една од слабостите на комисиите за надзор над безбедносно – разузнавачките служби е токму недостигот од експертиза кај нејзините членови. За да се изврши вистински надзор, потребно е членовите на комисиите да располагаат со експертиза и со техничко знаење кое е тесно специјализирано и кое практично не е можно да се совлада доколку членовите на комисијата не работеле во безбедносно - разузнавачките служби или агенции. Затоа, во многу земји во светот, во рамки на ваквите комисии или во парламентите, се вработени или се ангажираат независни експерти, кои им помагаат на комисиите во нивната секојдневна работа.

Остварување на ефикасен парламентарен надзор над безбедносно - разузнавачкиот сектор бара континуирано постоење на експертизи и ресурси во рамките на парламентот. Поради тоа, неопходно е да се применуваат меѓународно прифатените механизми за подобрување на парламентарната експертиза по прашања од областа на разузнавањето и безбедноста:

- да се присуствува на национални и меѓународни семинари, да се оди на студиски патувања и на сесии за обука на парламентарци и на собранискиот персонал,
- да се практикува размена на искуства и практики помеѓу парламентарците од различни земји на посебни билатерални средби или за време на седниците на меѓународните парламентарни собранија,
- да се обезбеди пристап до специјализирани и ажурирани библиотеки и истражувачки центри.

⁵⁰ *Парламентарни надзор сектора безбедности: начела, механизми и пракса*, Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, Интерпарламентарна унија, Женева/Београд, 2003, стр. 75-80

- меѓународните и регионалните договори од областа на безбедноста и разузнавањето да им бидат достапни на парламентарците на националниот јазик, заедно со процедурата и состојбата за нивната ратификација,
- да се остварува редовна комуникација со надворешни експерти од недржавни институции (универзитети, истражувачки центри), со групите во рамките на граѓанското општество, како академски институции, Think tanks, НВО за човекови права и НВО насочени кон политички и безбедносни прашања, кои со своето работење имаат влијание врз одлуките и политиката на секторот за безбедност.⁵¹

Во Република Македонија, Комисиите за контрола и надзор над безбедносно – разузнавачките служби се ограничени од финансиски аспект, затоа што не располагаат со средства за да организираат обуки или да ги пратат своите членови на студиски посети за да видат како работат слични парламентарни комисии во светот и да се даде можност за воспоставување на соработка со соодветни слични комисии од други парламенти кои имаат подолгорочна традиција и искуство во областа.

1.4 Принцип на законитост и владеење на правото

Друга битна претпоставка за вршење парламентарен надзор и контрола над безбедносниот сектор е усвојување, изменување и дополнување на сеопфатната правна рамка за формирање и работа на разузнавачките служби и нивниот надзор на меѓународно и државно ниво. Безбедносно – разузнавачките служби мора да бидат воспоставени со закон и само доколку своите посебни овластувања да ги црпат врз основа на закон, може да се каже дека таквите служби се легитимни. Со ова се обезбедува принципот на законитост и владеење на правото, што подразбира постоење соодветна законска регулатива и прописи со коишто се определува местото и улогата на безбедносните институции во остварување на безбедносната функција, но исто така се определуваат и правата и обврските како и одговорностите на субјектите на системот на национална безбедност во остварувањето на предвидените задачи.⁵² Без постоење на правна рамка, се остава можност за ограничување

⁵¹ Коруновска, Аврамовска Н., *Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија*, Фондација Отворено општество - Македонија, Скопје, 2012,

⁵² Бакрески О., *Основи на безбедносниот менаџмент*, Аутопринт Т.А Скопје, Филозофски факултет Скопје, 2011, стр. 69

на уставните права на поединецот во интерес на “националната безбедност“ и се лимитира можноста за вршење на ефективна и ефикасна контрола и надзор над субјектите кои ја остваруваат безбедносно – разузнавачката функција во државата.

Од друга страна, Уставот или законите во една демократска држава, треба да претставуваат основа за остварување на контролата и надзорот над безбедносно – разузнавачката заедница, односно мора да биде пропишано дека извршната власт треба да дава отчет за својата работа пред парламентот.⁵³

Одржувањето на ефективни безбедносни политики и процедури, односно “доброто владеење“ на безбедносниот сектор, подразбира предвидливо, отворено, и легитимно носење на политики во интерес на јавното добро, индивидуалната и националната безбедност, владеењето на правото, ефикасна контрола и надзор, како и почитување на граѓанското општество и заштита на интересите на граѓаните.

1.5 Транспарентност и отчетност на буџетот

Државниот буџет, неговото планирање и трошење имаат огромно влијание врз демократскиот развој на државата, како и врз благосостојбата на граѓаните. Од таа причина, една од најважните улоги на парламентите е да обезбедат дека планирањето на буџетот ќе се извршува согласно потребите на граѓаните. Оттука, Собранието треба да игра клучна улога во текот на различните фази на буџетскиот процес. Меѓутоа, парламентите често пати се критикувани дека се најслаби токму во контролата и во испитувањето на јавните пари. Даноците и царините се собираат, и јавните пари се трошат со формално одобрување на парламентите. Притоа, одобрувањето скоро секогаш е доделено во иста форма и обем како што се предложени од Владата.⁵⁴

Одобрувањето и ревидирањето на буџетите на разузнавачките служби или транспарентност на буџетот претставува еден од елементите и претпоставките за ефикасна и демократска контрола над безбедносно – разузнавачките служби. Буџетот пред да оди на

⁵³ Бакрески О., *Контрола на безбедносниот сектор*, Аутопринт Т.А Скопје, Филозофски факултет Скопје, 2012, стр. 129

⁵⁴ Корунувска, Аврамовска Н., *Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија*, Фондација Отворено општество - Македонија, Скопје, 2012, стр. 31

одобрување од страна на Парламентот, потребно е истиот да биде добро разработен, подготвен и поделен по носители и корисници, на начин на кој што ќе може полесно да се пресметуваат трошоците односно расходите. Контролата врз буџетските средства на службите, претставува основа на согледување на трошоците за тековната и за идната година. За секоја демократска држава, многу е важно прашањето за транспарентноста на буџетот и транспарентноста на работењето на безбедносниот сектор.⁵⁵ Самиот процес на одобрување на буџетот за безбедносниот сектор претставува и негова контрола ако се има во предвид дека истиот му се предлага на парламентот, понатаму тој претставува предмет на разгледување и работа на собраниските комисии, подложен е на ревидирање и промени, за на крај да биде усвоен и донесен во вид на закон. Парламентот најчесто може да внимава и да влијае на одредени прашања поврзани со безбедносно – разузнавачките служби во сите фази на планирање, изготвување, гласање и усвојување на буџетот, во државите во кои овој начин претставува системско решение.⁵⁶

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.

⁵⁵ Бакрески О., *Основи на безбедносниот менаџмент*, Аутопринт Т.А Скопје, Филозофски факултет Скопје, 2011, стр. 268

⁵⁶ Борн Х., Флури Ф., Џонсон А., (издавачи), *Парламентарен надзор над безбедносниот сектор: Принципи, механизми и практики* (Прирачник бр. 5 за парламентарци), Женева, 2003, стр. 130

Во одреден број на држави (Германија, Аргентина, САД, Холандија), парламентарната комисија за надзор над работата на безбедносно – разузнавачките служби, има мандат за надзор и на подготовката, усвојувањето на буџетот и трошењето на одобрените буџетски средства од страна на службите, додека пак во одредени држави (Норвешка), ова право го има само парламентарната буџетска комисија.

1.6 Политичка воља

За да може непречено да се остварува демократската контрола и надзор над безбедносно – разузнавачката заедница во една држава, неопходно е да се постигне висок степен на политичка воља помеѓу субјектите на контролата која се изразува преку нивното доброволно учество на расправите и дискусиите во парламентот.⁵⁷ Ова од причина што Комисиите за контрола и надзор во многу држави се уште немаат овластувања принудно да ги повикаат претставниците на безбедносно – разузнавачките служби да бидат присутни на нивните седници и расправи, нешто што не би смеело да се случува во државите кои промовираат демократија и развиена политичката култура за меѓусебно почитување на институциите.⁵⁸

2. ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ НА СОБРАНИЕТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Организацијата и надлежноста на Собранието на Република Македонија е дефинирана во Уставот и во Деловникот за работа на Собранието. Согласно одредбите од овие акти, Собранието на Република Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката и него го сочинуваат од 120 до 140 пратеници кои што се избираат на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Пратениците ги претставуваат граѓаните и во Собранието одлучуваат по свое уверување и истите не

⁵⁷ Бакрески О., *Контрола на безбедносниот сектор*, Аутопринт Т.А Скопје, Филозофски факултет, Скопје, 2012, стр. 129

⁵⁸ Корунувска, Аврамовска Н., *Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија*, Фондација Отворено општество - Македонија, Скопје, 2012, стр. 53

може да бидат отповикани. Начинот и условите за избор на пратениците се уредуваат со закон што се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.⁵⁹

Собранието работи на седници и е во постојано заседание. Седниците на Собранието ги свикува претседателот на Собранието. Деловникот за работа на Собранието се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Собранието од редот на пратениците избира претседател и еден или повеќе потпретседатели, со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Претседателот на Собранието го претставува Собранието, се грижи за примена на Деловникот на Собранието и врши други работи утврдени со Уставот и со Деловникот на Собранието. Функцијата претседател на Собранието е неспоива со вршење на друга јавна функција, професија или функција во политичка партија. Претседателот на Собранието распишува избори за пратеници и избор на претседател на Републиката.

Собранието на Република Македонија ги врши следните работи: го донесува и изменува Уставот; донесува закони и дава автентично толкување на законите; ги утврдува јавните давачки; донесува републички буџет и завршна сметка на буџетот; донесува просторен план на Републиката; ратификува меѓународни договори; одлучува за војна и мир; донесува одлука за менување на границата на Републиката; донесува одлука за стапување и истапување од сојуз или заедница со други држави; распишува референдум; одлучува за резервите на Републиката; основа совети; избира Влада на Република Македонија; избира судии на Уставниот суд на Република Македонија; врши избор и разрешување на судии; врши избори, именувања и разрешувања и на други носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон; врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието; дава амнестија и врши други работи утврдени со Уставот. Собранието за вршење на работите од својата надлежност донесува и одлуки, декларации, резолуции, препораки и заклучоци.⁶⁰

Собранието на Република Македонија на седница донесува Деловник за работа, со кој се уредуваат организацијата и функционирањето на Собранието и на неговите работни тела.

⁵⁹ Устав на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр. 52/1991)

⁶⁰ Устав на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр. 52/1991)

Изборот на претседател и членови на работните тела и нивните заменици, на шефови, членови и заменици на членовите на постојаните делегации на Собранието во меѓународните парламентарни собранија и претседатели и членови на пратеничките групи на Собранието за соработка со други парламенти, се врши од редот на пратениците во Собранието по предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата, а врз основа на листата што ја предлагаат пратеничките групи.

За извршување на посебни задачи, Собранието со одлука основа и повремени работни тела. Составот на работните тела и на анкетните комисии се утврдува со одлука на Собранието, во зависност од бројот на пратениците во пратеничките групи, пратениците кои не се организирани во пратеничка група и во согласност со Законот за еднакви можности на жените и мажите. Работното тело има претседател, заменик на претседателот, одреден број членови и нивни заменици. Работното тело работи на седници.

Седница на работното тело свикува претседателот на работното тело. Претседателот свикува седница и ако тоа го побара претседателот на Собранието или најмалку една третина од членовите на телото, кои треба да достават материјал за прашањето што предлагаат да се стави на дневен ред на седницата. Ако претседателот на работното тело не свика седница кога е должен тоа да го стори, седницата ја свикува претседателот на Собранието. На седница на работното тело може да присуствува и во работата да учествува претставник, односно повереник на Владата, претставник на орган на државната управа кога на седницата се разгледува прашање од нивниот делокруг, како и секој подносител чиј предлог се разгледува. Работните тела, заради извршување на работите и задачите од својот делокруг, можат да бараат податоци и информации од органите на државната управа и од други органи и организации. Работното тело може на седницата да поканува научни, стручни и јавни работници и претставници на општините, на градот Скопје, на јавните претпријатија, синдикатите и на други организации, институции и здруженија заради изнесување на мислења по прашањата што се разгледуваат на седницата на телото.

Собранието врши политичка контрола и надзор над Владата на начин и по постапка утврдени со Уставот и со овој деловник. Прашање за доверба на Владата можат да

постават најмалку 20 пратеници. Прашањето за доверба на Владата се поднесува во писмена форма и мора да биде образложено. Прашање за доверба на Владата може да постави и претседателот на Владата во писмена форма или усно на седницата на Собранието. Собранието гласа за недоверба на Владата по истекот на третиот ден од денот на поставувањето на прашањето за доверба. Ако на Владата и е изгласана недоверба, претседателот на Владата до Собранието поднесува оставка во рок од 24 часа од изгласувањето на недовербата. За изгласаната недоверба на Владата и за поднесената оставка, претседателот на Собранието веднаш го известува претседателот на Републиката.⁶¹

ПОИМ, ДЕФИНИЦИЈА И ПОДЕЛБА НА РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

1. ОПШТИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ДЕЈНОСТ И БЕЗБЕДНОСНО - РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

Современото разузнавање претставува логичен производ од поголем број преземени оперативно – тактички и аналитичко – истражувачки мерки, дејствија и методи, на патот на добивање на финална, односно употреблива разузнавачка информација. Разузнавањето во спротивставувањето на безбедносните закани и предизвици, претставува алатка за превентивно дејствување и попречување на реализирање на потенцијалните опасности за државната безбедност и безбедноста на граѓаните во една држава. Потребата од разузнавање со текот на времето стана битен сегмент и стожер во барањата на информации од страна на државните авторитети, а степенот на ефикасното извршување на поставените мисии на државите, директно зависи од нивото на информации потребни за донесување на вистински одлуки.

Голем број теоретичари го застапуваат дефинирањето на разузнавањето како „продукт на собирање, проценување, анализирање, интегрирање и толкување- прилагодување на потребите на сите корисни информации, со цел проценување на еден или повеќе аспекти

⁶¹ Деловник за работа на Собранието на Република Македонија, (“Службен Весник на Република Македонија“ бр. 54/2013

во областите на дејствувањето, кои се неопходно или потенцијално значајни за планирањето.⁶²

Современото разузнавање бара модернизирање на разузнавачките капацитети и можности во делот на осовременување на моделите, поставеноста, функционирањето, како и ефикасноста на очекуваните резултати. Особено значајно во сферата на разузнавањето е користењето на стандардните оперативни процедури, кој во меѓународната пракса е релативно нов термин, неговата масовна употреба започнува во периодот на појава на асиметричните закани и глобалниот тероризам, во почетокот на 21 век, како и со приемот на нови членки во НАТО. Стандардизацијата во земјите членки на НАТО има за цел да ја зголеми интероперабилноста и да придонесе кон капацитетот на силите на сојузниците заеднички да се обучуваат, да вежбаат и да дејствуваат на еден ефикасен начин, во соработка и со земјите партнери. Всушност, „стандардите“ претставуваат севкупност од прифатени норми и правила со кои се регулира организацијата на работа, од наједноставните па се до најсложените активности.⁶³

Разузнавањето во основа претставува примарна потреба и желба за обезбедување потребен степен на информираност, знаење, следење на одредени настани, појави и текови, спротивставување на закани, ризици, загрозеност и превентивно дејствување према појавата на асиметричните опасности и слично. Основа на разузнавачката дејност претставува информацијата. Нивото, обемот и квалитетот на информациите со кои една разузнавачка служба располага, со целокупните свои инструменти и инсталации во земјата и надвор од неа, мора да ги задоволи потребите на државниот апарат, заради донесување на битните одлуки за националната безбедност.

Разузнавачката служба претставува инструмент или средство на водечките или организирани делови на одредена класа за остварување на класно – политички цели. Таа има специфичен предмет и содржина на работа, кои не е лесно да се дефинираат, посебно во денешни услови. Разузнавачката служба е организирана активност или организација – институција, која по барање на водечките политички сили, собира, проценува и им

⁶² Richelson J. T., *The U.S. Intelligence Community*, 1989

⁶³ Бојчев Д., *Дипломатски речник*, Скопје, 1998, стр. 210

презентира на водечките државни и политички структури, одредени информации и податоци за опонентите, противниците, ги штити сопствените интереси од противникот и презема други активности со цел остварување на различните политички цели и интереси. Таа е секогаш организирана, дејствува и се раководи од водечките политички структури во државата. Нејзината функција ја реализира на начин што собраните податоци и информации ги анализира и обработува, ја одредува нивната точност, и после овој процес ги презентира на крајните корисници со цел истите да бидат употребливи односно прикладни за користење.⁶⁴

Една од спецификите на разузнавачките служби е што тие со своето делување ги заштитуваат сопствените структури од своите противници. Со ваквата активност, разузнавачката служба добива заштитна улога, пред се кон структурите кои ја формираат или раководат, водечките државни структури, класи и на крајот кон самата држава. На овој начин, разузнавачката служба ги разоткрива помагачите на противникот во сопствените политички структури преку кои противникот црпи информации и ги открива државните тајни, со што врши субверзивна дејност и ги штити сите други вредности и интереси се со цел да го изненади својот противник и на крајот да победи како и да обезбеди остварување на одредените политички интереси на државата.⁶⁵

Разузнавачка заедница на една држава ги опфаќа сите релевантни субјекти (безбедносни, разузнавачки, контраразузнавачки служби и агенции) кои во својата работа прибираат и обработуваат информации кои се битни за националната безбедност и одбраната, економските, политичките и другите интереси на државата.

1.1 Принципи, начела, цели и задачи на работа на разузнавачките служби

Едни од најважните и најзастапени принципи и начела на работа на безбедносно - разузнавачките служби се следните: планирање, непрекинатост во работата, правовременост, веродостојност, сеопфатност, “целта ги оправдува средствата“, објективност, тајност, централизација на работата, раководење и самостојност

⁶⁴ Dr. Djordjević Ž., O., *Osnovi državne bezbednosti*, Beograd, 1987, str.25

⁶⁵ Котовчевски М., *Современи разузнавачки служби*, Македонска Цивилизација, Скопје, 2002, стр. 39 - 41

Како и да се поставени или дефинирани принципите и начелата на работа или поделба и класификација на безбедносно – разузнавачките служби, може да се каже дека безбедносно – разузнавачката дејност во суштина ја сочинуваат следните цели и задачи:

- создавање, подготовка и поставување на предвидена агентура и соработничка мрежа која ќе дејствува офанзивно против терористичките организации,⁶⁶
- реализирање тајни и субверзивни акции со воена и полициска поддршка со цел да се нанесе штета на терористичката организација како целина, на одредени нејзини делови и инфраструктура или поедини субјекти, кои имаат важна улога во работата и организацијата на терористичката структура,
- директно дејствување на сопствена територија или територија на некоја држава - поддржувач на терористичката организација, со користење на сите респективни мерки и можности кои ги има разузнавачко-безбедносната структура,⁶⁷
- организација и подготовка на терен и околина за понатамошно офанзивно дејствување на некои други структури со иста намена.⁶⁸

1.2 Видови на разузнавачки служби

Разузнавачките служби може да се поделат по повеќе основи и на различни начини во зависност од начинот на кој што се организирани, нивното место во државниот апарат, обемот на овластувањата, надлежностите, како и од положбата на институцијата во одреден разузнавачки систем.⁶⁹

Согласно начинот на остварување на своите цели службите може да се поделат на **офанзивни и дефанзивни** разузнавачки служби.

Офанзивната разузнавачка служба ја насочува својата работа на територијата на противникот. Оваа служба извршува две задачи: прво, прибира, проценува и ги

⁶⁶ Гациновиќ Р, Како против тероризмот, Белград, 2001

⁶⁷ Савиќ А., Бајагиќ М., Безбедност света, Полицијска академија, Београд, 2005

⁶⁸ Бојчев П., Техничко разузнавање, Албатрос, Софија, 2003

⁶⁹ Котовчевски М., Современи разузнавачки служби, Македонска Цивилизација, Скопје, 2002, ,стр. 50

презентира разузнавачките податоци собрани од политичкиот врв и центарот на противникот во кој се програмираат политички и други активности, и второ, офанзивната разузнавачка служба врши и заштитна функција, односно врши офанзивна контраразузнавачка дејност.

Дефанзивната разузнавачка служба, организира и раководи со активности првенствено на територијата на својата држава, како и во одредени објекти во странство. Нејзината примарна задача и цел е да ја заштити сопствената држава и уставното уредување од дејствувањето на странските разузнавачки служби. Затоа, дефанзивната разузнавачка служба ја насочува својата активност на пронаоѓање на позициите на странските разузнавачки служби и откривање на нивните методи на работа и на основ на добиените сознанија придонесува за изградба и одржување на безбедносниот систем на сопствената држава.

Разузнавачките служби уште можат да се разликуваат и по начинот на кој се поставени односно местото кое го имаат во безбедносно – разузнавачкиот систем на државата. Во таа насока, разликуваме автономно – централни и ресорни разузнавачки служби.

Автономно централната разузнавачка служба дејствува и својата работа ја извршува помалку зависно од државниот апарат, но секако за потребите на државата ги истражува сите оние работи и области кои и се од законска надлежност. Вака поставената разузнавачка служба, има разузнавачка и контраразузнавачка улога и врши офанзивни, стратешки како и аналитички работи и задачи, и на тој начин ги сублимира сопствените и податоците и информациите добиени од друга служба во процесот на разузнавање. Поради ваквиот начин на работа и видот на работите кои ги врши, во поново време овој вид на разузнавачка служба е позната под името Централна разузнавачка служба (Агенција).

Станува збор за самостојни разузнавачки организации наменети да вршат разузнавачка дејност кон другите држави и да спроведуваат тајни акции на највисоко ниво. Можат да бидат и цивилни и воени. Нивната организациска шема се состои од раководни органи, извршни органи, специјални сили и агентура. Раководните органи ги сочинуваат директорот или началникот на разузнавачката служба, управи, одделенија или сектори кои

се организираат во оперативни, аналитички, технички, кадровски, плански и материјално – финансиски организациски единици. Извршните органи се наменети за реализирање на зацртаната политика и задачи на разузнавачката служба и се составени од разузнавачки центар, разузнавачки потцентар и разузнавачки пункт кои можат да бидат поставени на сопствената територија или во странство и се сметаат за истурени сили на службата кои обично се држат во тајност. Специјалните сили фактички се наоѓаат во составот на централните разузнавачки служби иако најчесто формално – правно се формирани во составот на друга организациска единица од безбедносно – разузнавачкиот сектор. Тие можат да бидат формирани за извршување на различни задачи и активности, како што се следните: извршување на герилски и противгерилски дејства, изведување на брзи, изненадувачки дејства на виталните објекти на противникот, диверзантски сили наменети за извршување на диверзии од помал или поголем обем, сили за собирање податоци со помош на електронски средства, сили за психолошко – пропагандни дејства наменети за водење на пропаганден и психолошки притисок кон другите земји, сили за киднапирање или ликвидација на одредени личности, сили за шверц со дрога, странски валути, вооружување и други забранети средства. Агентурата претставува специфичен дел од организацијата на централните разузнавачки служби и е наменета за извршување на работи од делокругот на разузнавачките служби, како и за прибирање на податоци за состојбата во другите земји. Агентите на овие служби се државјани на земјите кон кои се делува или пак сопствени државјани кои се поставени на позиции од каде се во можност да дејствуваат.⁷⁰

Од друга страна, ресорната разузнавачка служба, има задача да ги информира определените органи во чија што државна организација се наоѓа. Таа извршува работи на планирање, организација, истражување и проценка на разузнавачки податоци и истите ги презентира на раководителот на соодветниот орган или министерство, а тој орган понатаму врз основа на добиените податоци од ресорната разузнавачка служба, носи политички одлуки. Овој вид на разузнавачка служба, врши други работи кои и се доверени а истите не мора да бидат од разузнавачка природа и може и самостојно да организира и да раководи со одредени специјални операции.

⁷⁰ Котовчевски М., Современи разузнавачки служби, Македонска Цивилизација, Скопје, 2002, ,стр. 50 - 55

ПОСТАВЕНОСТ И СТРУКТУРА НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. ИСТОРИСКИ ОСВРТ

Оформувањето на безбедносниот сектор во почетниот период од независноста на Република Македонија во минатото, беше проследено со сериозни потешкотии и пропусти уште со повлекувањето на Југословенската Народна Армија од Република Македонија, и потребата од создавање на нова, национална армија. Формирањето на Армијата на Република Македонија започна со изгласувањето на Законот за одбрана во 1992 година, и стартуваше со преземање на граничната контрола и контролата над воените објекти во Република Македонија. Од самиот почеток целта беше да се создаде модерна и ефикасна армија која ќе биде одлично интегрирана во колективните безбедносни механизми во регионот и пошироко. Во тој период, Република Македонија се приклучи на Партнерството за мир, со што се приближи до НАТО и обезбеди помош и поддршка при спроведувањето на реформите за безбедност и одбрана, како и учество и организирање на регионални и меѓународни воени вежби.

Во периодот непосредно по осамостојувањето на Република Македонија, полицијата беше главниот фактор за безбедноста во државата и беше одговорна за контрола над границите пред нивното преземање од страна на Армијата на Република Македонија во 1992 година. Се до донесувањето на новиот закон за внатрешни работи 1995 година, работата на полицијата беше регулирана со стариот Закон за внатрешни работи кој датираше од времето на СФР Југославија.

Со Законот за внатрешни работи од 1995 година беа предвидени реформи во разузнавачкиот сектор кој во претходниот општествен систем делуваше како дел од полицијата. Со Законот за Агенцијата за разузнавање од истата година, Агенцијата за разузнавање беше формирана како посебен државен орган кој закон и денес е во сила. Додека пак, со законот за внатрешни работи, во состав на Министерството за внатрешни работи беа формирани Бирото за јавна безбедност и Управата за безбедност и контраразузнавање, орган задолжен за одржување на безбедноста на државата и

контраразузнавање, кој и за време на СФРЈ функционираше во рамките на Министерството за внатрешни работи.

Нормативниот аспект од работата и организацијата на безбедносно - разузнавачкиот сектор во Република Македонија, беше опфатен со Законот за одбрана и Законот за внатрешни работи, а во тој период беа усвоени уште неколку закони, како на пример Законот за преминување на државната граница и за движењето во граничниот појас, Законот за заштита на лични податоци, додека во 2000 година беше донесен и Законот за постапување со досиеја за лица водени од Службата за државна безбедност, со кој беше овозможен пристап до досиејата на сите заинтересирани субјекти.⁷¹

2. РЕФОРМИТЕ ВО БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ЕФИКАСНА КОНТРОЛА И НАДЗОР

Во периодот на реформите на безбедносниот сектор по конфликтот од 2001 година, може да се каже дека разузнавачките служби беа најмалку засегнати. Не беа предвидени нови законски решенија за работата и статусот на разузнавачките служби, ниту пак реформи за воспоставување на демократски принципи за работа, како што беше случај со полицијата во тоа време. Во Законот за внатрешни работи не беа имплементирани дополнителни одредби за безбедносно - разузнавачките служби, ниту пак беше изгласан нов закон, па следствено на тоа, безбедносно - разузнавачките служби продолжија да работат согласно одредбите на законите донесени во 1995 година.

Конципираноста на одредбите за контрола и надзор на безбедносно - разузнавачките служби им оставаа голема слобода и независност во своето дејствување, парламентарната контрола, стана уште послаба, функционалноста на парламентарната комисија за контрола на работата на разузнавачките служби беше под ниво поради тоа што разузнавачкото водство не посветуваше доволно внимание на повикот за преземање одговорност пред јавноста. Беа покренати и одредени прашања за кредибилитетот на членовите на Собраниската комисија за надзорот над работата на безбедносно - разузнавачките служби, бидејќи одредени членови на Комисијата во тоа време се наоѓаа под истрага за воени

⁷¹ Конеска Ц., Котевска Б., *Извештај за анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор 1991 – 2008 година*, Аналитика Тинк Тенк, Скопје, 2011, стр. 17

злосторства за време на вооружениот конфликт во Република Македонија од 2001 година. Политичката и безбедносната состојба во Македонија во време на постконфликтниот период покренала прашања за неповратната природа на демократската консолидација и реформите во безбедносниот сектор, намалувањето на меѓународниот притисок доведе до запоставување на реформите и демократските принципи на работа, носејќи потенцијал сосема да го загрози процесот на спроведување на реформи во безбедносниот сектор во Македонија. За време на овој период се регулираше и работата на приватните агенции за обезбедување. Со Законот за обезбедување на лица и имот од 1999 година беше поставена рамката за нивното делување и истата беше надополнета со измените и дополнувањата на законот во 2007 година, кога со цел да се регулираат лиценцирањето, надлежностите и обучувањето на овие агенции беше формирана Комората за обезбедување лица и имот како регулаторно тело. Во моментов постојат повеќе од 30 регистрирани приватни агенции за обезбедување во Македонија. Нивниот пораст е показател за зацврстувањето на врската помеѓу безбедносниот сектор и приватниот безбедносен сектор, од кој приватните агенции за обезбедување се само еден дел.⁷²

Во периодот по 2008 година беа забележани неколку видни промени во организираноста на безбедносниот сектор во Македонија, кои имаат потенцијал да постават нови трендови во безбедносниот сектор. Гледано од аспект на демократската контрола и надзор над безбедносно – разузнавачката заедница во Република Македонија во овој период, интересно е да се споменат одредени состојби и настани. Еден од поголемите настани кој го привлече вниманието на јавноста беше зголемувањето на буџетот на разузнавачките служби, посебно кога станува збор за буџетот на Управата за безбедност и контраразузнавање од 2009 година, што беше сметано за контроверзна одлука од економска гледна точка бидејќи буџетот беше усвоен од страна на Собранието кога во екот беше светската економска криза, чии катастрофални последици беа почувствувани и во Македонија. И покрај кризата, за буџетот на оваа служба, беа издвоени околу 25 милиони евра од буџетот на Министерството за внатрешни работи, за кои постојат многу

⁷² Конеска Ц., Котевска Б., *Извештај за анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор 1991 – 2008 година*, Аналитика Тинк Тенк, Скопје, 2011, стр. 27

контроверзни мислења за тоа како овие средства беа потрошени, бидејќи јавноста, па дури и Собранието имаа и се уште имаат ограничен увид во начинот на трошењето буџетските средства на Управата за безбедност и контраразузнавање. Анализата за ефикасноста на парламентарниот надзор контрола над работата на безбедносно - разузнавачките служби во ваков случај остава впечаток на слабо развиена, неефикасна, ограничена и недемократска контрола на службите од страна на парламентарната комисија. Се до 2009 година, кога се донесе постојниот Закон за внатрешни работи, работата на Управата за безбедност и контраразузнавање беше регулирана со Законот за внатрешни работи, донесен во 1995 година, во кој беа дефинирани неколку пошироки членови со кои беа изнесени само општи упатства за природата на работата на Управата и парламентарниот надзор над нејзината работа. За сметка на зголемувањето на буџетот на Министерството за внатрешни работи, односно Управата за безбедност и контраразузнавање, буџетот на Армијата на Република Македонија бил намален во два наврати. Нерамнотежата во финансирањето на Армијата и полицијата, посебно за безбедносно - разузнавачките служби, е показател за моќта која ја има полицијата во државата која не се раководи по демократски принципи на владеење.⁷³

3. СТРАТЕГИСКИ ОСНОВИ И ИНТЕРЕСИ НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Кога станува збор за формирањето на безбедносно – разузнавачката заедница во Република Македонија, потребно е да се споменат неколку суштински елементи а тоа се пред се националните вредности и од нив продуцираните трајни, витални и важни интереси на македонската држава, а се засновани на долгорочните потреби на македонското општество, кои се пресудни за животот и безбедноста на граѓаните, но и за стабилноста, функционирањето и континуитетот на државата.⁷⁴

⁷³ Сотировска Н., Илиевски И., *Како работат македонските безбедносни служби*, Центар за граѓански комуникации, Скопје

⁷⁴ Спасески Ј., Николовски М., Герасимоски С., *Безбедносни системи*, Универзитет Свети Климент Охридски Битола, Факултет за безбедност Скопје, Скопје, 2010, стр.21

Граен интерес на Република Македонија е зачувување и унапредување на нејзиниот државен идентитет со слободно изразување на етничкиот идентитет на сите граѓани на Република Македонија, како и заштита на независноста и територијалниот интегритет.

Витални интереси на Република Македонија со кои се унапредува безбедносната состојба и со кои се создаваат услови за подобар живот на македонските граѓани и функционирањето на државата и општеството се: заштита и унапредување на мирот и безбедноста, животот, здравјето, имотот и личната безбедност на македонските граѓани; развој на мултиетничко општество засновано врз меѓусебна доверба, заеднички напори и стремеж на сите етнички заедници за стабилност и сестран напредок на државата; економски развој заснован врз принципите на пазарната економија, приватната сопственост, постојано унапредување на животниот стандард и квалитетот на животот, како и заштита на виталната инфраструктура и ресурси на Република Македонија; заштита и унапредување на демократските основи на правната држава - политички плурализам, парламентарна демократија, поделба на власта и демократски и фер избори, владеење на правото, доследно почитување на човековите права и слободи, како и правата и слободите на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници и постојано одржување и унапредување на вкупната внатрешна безбедност на општеството и државата; и политичко - одбранбена интеграција во НАТО, политичка, економска и безбедносна интеграција во Европската унија, како и во другите системи на колективна безбедност.

Основни интереси на Република Македонија кои се предуслови за креирање и остварување на трајниот и виталните интереси на Република Македонија, се: изградба и развој на сите форми на соработка со соседите, а во интерес на мирот, безбедноста и развојот на Република Македонија и нејзините соседи; сопствен придонес за зачувување и унапредување на мирот и стабилноста во Југоисточна Европа (ЈИЕ) заради зајакнување на зоната на демократијата, безбедноста и просперитетот на сите земји во регионот; учество во изградбата на мирот и стабилноста во регионот, Европа и светот, како и превенција и изградба на инструменти за рано предупредување на тензиите и кризите, со цел нивно навремено и ефикасно решавање по мирен пат; зачувување и напредок на меѓународниот поредок заснован врз праведност, взаемно почитување на меѓународниот поредок втемелен на меѓународното право, како и политичка и економска рамноправност на

државите; обезбедување на услови и унапредување на внатрешно - политичката стабилност и можности заради еднакво право на учество кое во себе треба да содржи и општоприфатен консензус во врска со прашањата од траен, витален и важен интерес на земјата; создавање на услови за унапредување на безбедносната култура; изградба на праведна, социјална држава со еднакви можности за сите граѓани без оглед на нивната полова, расна, верска, политичка, социјална, културна и друга припадност; создавање услови за изградба на општество со комуникации и односи со кои ќе се развиваат заедничките вредности и култура на живеењето, особено кај младата генерација, во духот на толеранцијата, негување на демократските вредности и почитување на личниот интегритет, втемелени во европската демократска традиција, без оглед на етничката, верска или друга припадност; и зачувување и заштита на животната средина во државата во соработка со поширокото опкружување.⁷⁵

Политиката на национална безбедност на Република Македонија претставува сложен меѓузависен збир на мерки, активности, планови и програми, кои ги презема Република Македонија заради заштита, одржување и унапредување на безбедноста на Република Македонија и нејзините граѓани, во согласност со расположливите ресурси и со активна соработка со меѓународната заедница. Системски, таа во себе ги содржи политичката, економската, одбранбената, внатрешно - безбедносната, социјалната, еколошката и други области. Основна и долгорочна цел на политиката на национална безбедност е да ја заштити, одржува и унапредува безбедносната состојба на државата, создавајќи амбиент за остварување на националните интереси на Република Македонија.

Носители на политиката на национална безбедност кои ја претставуваат основата на организацијата и функционирањето на безбедносниот систем се: Претседателот на Република Македонија, Собранието на Република Македонија, Советот за безбедност, Владата на Република Македонија, Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана и Генералштабот, Министерството за надворешни работи, Агенцијата за разузнавање, Центарот за управување со кризи, Дирекцијата за заштита и

⁷⁵ *Национална концепција за безбедност и одбрана*, ("Службен весник на Република Македонија", бр. 40/03)

спасување, како и другите органи на државната управа кои во рамките на својот делокруг на работа, меѓу другото, вршат и одредени директно или индиректно безбедносно релевантни активности.

Од аспект на концепциско – доктринарната, нормативно – правната, како и уреденоста на стратегиските ставови и определби на системот на национална безбедност, системот на национална безбедност на Република Македонија е уреден со Уставот на Република Македонија, како и мноштвото закони и подзаконски акти од областа на безбедноста, а за потребите на процесот на безбедносното и одбранбеното планирање развиени се следниве стратегиски документи: Стратегија за одбрана на Република Македонија, Национална концепција за безбедност и одбрана, Стратегиски одбранбен преглед - политичка рамка, Белата книга на одбраната Планот за одбрана на Република Македонија, Стратегијата за интеграција на Република Македонија во НАТО и Годишните национални програми за членство во НАТО, Стратешкиот план на Министерството за внатрешни работи, Стратешкиот план на Центарот за управување со кризи, Националната платформа на Република Македонија за намалување на ризици од несреќи и катастрофи, Национална Стратегија на Република Македонија за борба против тероризмот,

Субјекти на безбедноста во македонското општество се оние институции, органи и тела кои, извршувајќи ги своите редовни дејности, директно или индиректно, ја осваруваат безбедносната функција или придонесуваат кон нејзината реализација. Овие субјекти може да се класифицираат на следниот начин: *Конвенционални субјекти на безбедноста* кои со редовното извршување на своите дејности директно ја остваруваат безбедносната функција, а тоа се: Министерството за внатрешни работи (БЈБ и УБК), Министерството за одбрана и АРМ, Агенцијата за разузнавање, Центарот за управување со кризи - ЦУК, Дирекцијата за заштита и спасување - ДЗС, Царинската Управа, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, Финансиската полиција (при Министерството за финансии), Управата за финансиско разузнавање – УФР, Шумската полиција (при Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство), Противпожарните единици, Инспекциите (од областите кои се однесуваат на заштита на природните ресурси, здравствената безбедност на македонските граѓани, како и на одржувањето на рамнотежа на пазарот на стоки, услуги и труд), Јавното обвинителство, Судовите,

Судската полиција и органите надлежни за извршување на кривичните санкции (Казнено - поправните и Воспитно - поправните установи); *Неконвенционални субјекти на безбедноста* кои со редовното извршување на своите дејности индиректно ја остваруваат безбедносната функција, а тоа се: Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија, Претседателот на Република Македонија и Министерството за надворешни работи; и *Суплементарни субјекти на безбедноста* кои со редовното извршување на своите дејности придонесуваат кон остварување на безбедносната функција, а тоа се: локалната заедница и органите на локална самоуправа, органите на државната управа, јавните служби, претпријатијата и другите слични организации, невладините организации (здруженијата на граѓани и фондации), воспитно - образовниот систем на Република Македонија, здравствениот систем на Република Македонија, верските субјекти (црквите, верските заедници и религиозните групи), масовните медиуми и граѓаните на Република Македонија.⁷⁶

СУБЈЕКТИ НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. СТРУКТУРА НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА

Безбедносно – разузнавачката заедница на Република Македонија, во денешни услови има доста комплексна организациска структура и поставеност. Ако се земе во предвид искуството на државата во поглед на реформите и трансформацијата на безбедносниот сектор од осамостојувањето па до денес, слободно може да се каже дека земјата бележи голем напредок во поглед на раководењето и вршењето на демократска контрола и надзор над безбедносно – разузнавачките служби. Република Македонија успеа да ги дефинира основните витални вредности и да изгради сопствен автономен безбедносен систем во функција на заштита на истите.

Република Македонија не е имуна на новите безбедносни закани по глобалната безбедност на светско ниво и заштитата на безбедноста на Република Македонија бара единствен и моќен безбедносен систем поставен на професионални основи кој може да одговори на

⁷⁶ Научно – стручна конференција: Зборник на трудови, *Безбедноста, еколошката безбедност и предизвиците на Република Македонија*, Факултет за безбедност Скопје, 2010 година, стр.375

овие закани. За да се изгради еден таков систем во услови на потребно е да се достигне висок степен на безбедносна и политичка култура во државата, за да се избегне опасноста од концентрирање на голема моќ и сила во рацете на одредени луѓе или структури, која понатаму може да биде злоупотребена за остварување на одредени партиски или криминални интереси. Со цел да се избегне ваквата злоупотреба и кршење на човековите слободи и права, погазување на достоинството на граѓаните и со тоа загрозување на темелните вредности на Уставот на Република Македонија, неопходно е да се обезбеди остварување на демократска контрола и надзор во функционирањето на таквиот безбедносен систем.

Со донесувањето на Уставот на Република Македонија на 17 ноември 1991 година, Република Македонија се конституира како суверена и самостојна, граѓанска и демократска држава во која се воспостави и изгради владеењето на правото како темелен систем на власт, се гарантираат човековите права, граѓанските слободи и националната рамноправност и се воспоставува еден нов облик на политички систем а тоа е системот на парламентарна демократија во кој граѓанинот на Република Македонија е суверен носител на власта. Под систем на парламентарна демократија, се подразбира “посебниот начин на решавање на односите помеѓу собранието и владата кој се разликува од другите претставнички системи(претседателскиот и собранискиот систем)”⁷⁷

Безбедносно – разузнавачката заедница на Република Македонија ја сочинуваат следните субјекти: Управта за безбедност и контраразузнавање при Министерството за внатрешни работи, Сектор – Служба за воена безбедност и разузнавање во рамките на Министерството за одбрана и Агенцијата за разузнавање.

1.1 УПРАВА ЗА БЕЗБЕДНОСТ И КОНТРАРАЗУЗНАВАЊЕ

Управата за безбедност и контраразузнавање е орган во состав на Министерството за внатрешни работи, кој е задолжен за извршување на работите сврзани со безбедноста и контраразузнавањето, работи кои се однесуваат на заштита на демократските институции утврдени со Уставот на Република Македонија, заштитата од шпионажа, тероризам или други активности насочени кон загрозување или уривање на уставниот поредок на земјата

⁷⁷ Митков В., Климовски С., *Политички и уставен систем*, Просветно дело, Скопје, 1995, стр. 57

со насилни средства, како и заштита од потешки форми на организиран криминал. Со Управата раководи директор кој на предлог на министерот го именува и разрешува Владата на Република Македонија за време од четири години. Директорот може да биде разрешен по негово барање, кога е осуден за сторено казниво дело на казна затвор од најмалку шест месеца или заради несовесно и нестручно вршење на работата. Внатрешната организациска поставеност на Управата за безбедност и контраразузнавање, се заснова на линиски и територијален принцип. Во Управата можат да се формираат посебни организациски единици за извршување на работите од нејзина надлежност и организациски единици за извршување на административните и техничките работи за потребите на Управата.⁷⁸

1.1.1 Правни основи за работењето на управата за безбедност и контраразузнавање

Поставеноста на Управата за безбедност и контраразузнавање, извршувањето на работите и задачите од нејзината надлежност, како и вршењето на контролата и надзорот врз нејзината работа, се остваруваат врз основа на следните закони и подзаконски акти:

- Закон за внатрешни работи - ја дефинира надлежноста на Управата, нејзината поставеност и надзорот врз нејзината работа
- Правилник за вршење на работите на Управата за безбедност и контраразузнавање - ги уредува оперативните средства и методи како и начинот на создавање, користење и чување на документацијата
- Правилници и Упатства - уредуваат одредени аспекти од оперативната и аналитичката работа на Управата.

Со подзаконските акти на Управата се пропишуваат оперативните методи, мерки и модели (форми) што Управата за безбедност и контраразузнавање ги применува во вршењето на работите од својата надлежност, условите и постапката за нивна примена и начинот на создавање и водење на документација и евиденција.

⁷⁸ Закон за внатрешни работи ("Службен весник на Република Македонија", бр. 92/09, 118/09, 35/10, 36/11 и 114/12)

1.1.2 Принципи и вредности за вршење на работите на државната безбедност и контраразузнавање

Како институција со изградена хиерархија, дисциплина, висока култура, свест и традиција, Управата за безбедност и контраразузнавање при Министерството за внатрешни работи силно ги почитува, негува и надградува следниве принципи и вредности:

- Ефикасно, ефективно и економично извршување на работите на заштита на државната безбедност и контраразузнавање;
- Стручност, компетентност и резултати од работата, како услов за градење кариера;
- Техничко – технолошка опременост;
- Одговорност и мотивираност на вработените;
- Соодветно планирање, развој и едукација на персоналот;
- Конкурентност и еднакви можности за сите во напредувањето во хиерархиската поставеност на службата;
- Соодветна и правична застапеност на граѓаните од сите етнички заедници во Република Македонија;
- Бескомпромисна борба против тероризмот, шпионажата и потешките форми на организиран криминал;
- Унапредување на регионалната и меѓународната соработка и
- Изградена хиерархија и висока дисциплина.

Управата за безбедност и контраразузнавање, работите од својата надлежност ги извршува, водејќи се и почитувајќи ги темелните вредности на Република Македонија, како и основните граѓански права и слободи, ставајќи акцент на следните вредности:

- Владеење на правото подеднакво за сите, што подразбира неселективна примена и спроведување на законот, на објективен начин, без разлика на расната, националната,

политичката, верската или полова припадност и независно од социјалниот статус на граѓанинот;

-**Единство**, со кое се обезбедува изградба и функционирање на безбедносниот систем како компактна целина;

-**Ефикасност**, која претставува способност за идентификување на безбедносните проблеми и превземање на благовремени и соодветни мерки со цел за нивно брзо решавање, без несакани последици по безбедноста;

- **Заштита на човековите слободи и права**, што подразбира примена на методологија на работа со која се гарантираат и остваруваат фундаменталните слободи и права на човекот и граѓанинот, кои се гарантирани со Уставот и законите на Република Македонија, како и со ратификуваните меѓународни документи;

-**Современост**, што претставува постојана надоградба и развој на системот на безбедност и контраразузнавање;

-**Сеопфатност**, што се остварува со заедничко делување на сите чинители на безбедноста и употреба на сите законски расположиви мерки и активности;

-**Професионалност**, која подразбира висок степен на стручност и компетентност на кадрите за извршување на работите на безбедноста;

-**Флексибилност**, што претставува способност за правовремено прилагодување на системот на безбедноста, и можност да ги следи вкупните промени во општествениот систем;

-**Транспарентност**, што подразбира отвореност во работата и активностите кои се реализираат и остваруваат во системот на безбедноста;

-**Кооперативност**, што налага соработка на сите субјекти задолжени за спроведување на законот, со останатите чинители на националниот систем на безбедност, но и со Народниот правобранител како и невладиниот сектор;

-**Интероперабилност**, што подразбира компатибилност на националниот систем на безбедност со современите меѓународни стандарди во областа на безбедноста и разузнавањето;

-**Тимска работа и солидарност**, што подразбира свест за потребата од заедничко дејствување, преземање на заеднички обврски и взаемна одговорност на сите вработени;

-**Дисциплина**, што подразбира навика за почитување на определениот хиерархиски поредок во организацијата;

-**Висок морал и етика**, што подразбира збир на морални вредности, принципи и правила, пропишани во Правилата за однесување на овластените службени лица за безбедност и контраразузнавање и полициските службеници, според кои се однесуваат вработените во Управата за безбедност и контраразузнавање при Министерството за внатрешни работи;

-**Континуиран развој**, што подразбира непрекинато, постојано во посветеноста на мерките и активностите што водат кон напредок;

-**Отчетност**, што подразбира транспарентен однос во трошењето на буџетските средства и одговорност за вршењето на безбедносните работи на кон јавноста во целина и

-**Доверба**, што подразбира навремено и интерактивно извршување на превземените обврски со високо ниво на квалитет на извршените работи;⁷⁹

1.1.3 Надлежност на Управата

Управата е надлежна за вршење на внатрешните работи поврзани со безбедноста и контраразузнавањето. Безбедност и контраразузнавање се работи кои се однесуваат на:

- контраразузнавачка активност;
- спротивставување и заштита од тероризам;
- заштита од други активности насочени кон загрозување или насилно уривање на демократските институции утврдени со Уставот на Република Македонија и

⁷⁹ Стратешки план на Министерството за внатрешни работи, 2011 – 2013, стр. 7 - 8

- потешки форми на организиран криминал кој потекнува од или е насочен кон уривање на демократските институции на системот утврдени со Уставот на Република Македонија и може да доведе до нивно загрозување или да има влијание врз безбедноста на државата.⁸⁰

Во рамките на Управата за безбедност и контраразузнавање се формирани организациските единици во вид на оддели, единици, сектори, одделенија и отсеци. Организациските единици на Управата за безбедност и контраразузнавање се поставени врз принципот на хиерархија и субординација и со нив раководат и за нивната работа на директорот на Управата му одговараат началници. Вака формираните организациски единици на Управата ги извршуваат работите од нејзина надлежност кои се однесуваат на: соработка со странски безбедносни служби, менаџмент со средства и човечки ресурси, безбедносна заштита, стручно-технички работи што ќе ги определи директорот на Управата, давање стручни мислења по одредени прашања од надлежност на Управата, одржување контакти и соработка со организациските единици на Министерството за внатрешни работи, како и со други домашни и меѓународни органи и институции.

Работите на контраразузнавање во рамки на својата надлежност, согласно Правилникот за вршење на работите на Управата за безбедност и контраразузнавање, се реализираат преку вршење оперативни работи за спротивставување на сите видови на дејствување на странски разузнавачки служби, нивни центри, пунктови, разузнавачи и агенти.⁸¹

Основни задачи на Управата за безбедност и контраразузнавање се: заштитата на уставното уредување и спротивставување на тероризам, односно вршење на оперативни работи од страна на овластените службени лица за безбедност и контраразузнавање за заштита од сите видови и облици на загрозување на уставното уредување со насилни средства и спротивставување на сите видови на тероризам, извршување на работите поврзани со спречувањето на вршење на кривични дела, откривање и фаќање на сторители на кривични дела од областа на тероризмот и нивно предавање на надлежните органи,

⁸⁰ Закон за внатрешни работи ("Службен весник на Република Македонија", бр. 92/09, 118/09, 35/10, 36/11 и 114/12), чл. 16

⁸¹ Правилник за вршење на работите на Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање, ("Службен весник на Република Македонија", бр. 48/1998), 1998

заштита на поголеми инфраструктурни системи (за пренос на електрична енергија, комуникациски врски, вода, воздухопловни пристаништа, големи прехранбени и агро комплекси), заштитата од потешки форми на организиран криминал, која се остварува преку вршење на оперативни работи за спротивставување на сите форми на организиран криминал и тоа за заштита од потешки форми на финансирани криминал како и потешки форми на недозволена трговија со оружје, дрога и пролиферација на сировини за производство на оружје за масовно уништување кои потекнуваат или се насочени кон насилно уривање на уставното уредување и загрозување на безбедноста на Република Македонија, како и вршење на анализа и истражување на безбедносните појави, нивното движење и развој, и давање проценки за развојот на идните настани. Управата за безбедност и контраразузнавање ги спроведува и посебните мерки за тајно прибирање на податоци согласно закон.

1.1.4 Оперативни методи, мерки и форми на оперативно работење на Управата

Управата во својата работа обезбедува податоци и документира разузнавачка, терористичка, криминална и друга организирана нелегална активност насочена кон загрозување или уривање на демократските институции утврдени со Уставот на Република Македонија. Во остварувањето на работите од својата надлежност и извршувањето на оперативната работа Управата ги применува следните оперативни методи, мерки и форми на оперативно работење:⁸²

а) Оперативни методи

- прибирање на безбедносни сознанија и податоци од граѓани
- тајна соработка
- увид во регистри и збирки на податоци
- користење на документација и евиденција на Управата

⁸² Правилник за вршење на работите на Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање, ("Службен весник на Република Македонија", бр. 48/1998), 1998, чл. 3 - 16

- пласирање на информации и дезинформации

- оперативно проценување

- анализа и истражување

б) Оперативни мерки:

- следење на комуникациите односно примена на ПИМ;

в) Оперативни форми:

- оперативна проверка на податоци за лица;

- оперативна обработка;

- оперативна акција;

- оперативна комбинација;

- двојна комбинација и

- оперативно истражување

1.1.5 Овластувања на овластените службени лица за безбедност и контраразузнавање⁸³

Овластените службени лица за безбедност и контраразузнавање, согласно одредбите од Законот за внатрешни работи со кој е уредена оваа материја, ги имаат следните овластувања:

Собирање на податоци - Во вршењето на работите од својата надлежност работниците на Управата можат да собираат податоци, известувања и информации од граѓани, со користење на јавни извори, вклучувајќи увид во регистри и збирки на податоци, како и со примена на посебни мерки и постапки за тајно собирање на податоци согласно со закон.

⁸³ Закон за внатрешни работи ("Службен весник на Република Македонија", бр. 92/09, 118/09, 35/10, 36/11 и 114/12), чл. 19 - 24

Претходна согласност од граѓани за собирање на податоци - Собирањето на податоци од граѓани може да се врши само со претходна согласност на лицето со кое се врши разговорот. **Користење на податоци од државни органи, јавни претпријатија и други правни лица** - Управата може, во вршењето на работите од својата надлжност, да побара податоци од други државни органи, јавни претпријатија и други правни лица и да изврши увид во нивните регистри и збирки на податоци согласно со закон. Државните органи, јавните претпријатија и другите правни лица се должни на Управата да и овозможат непречено вршење на работите од нејзина надлежност. **Собирање на податоци со користење на тајни соработници** - Управата може да собира податоци со користење на тајни соработници. Соработката со државјани на Република Македонија и со странци се воспоставува на доброволна основа и никој не смее да биде присилен да биде таен соработник на Управата. **Употреба на посебни мерки и постапки за тајно собирање на податоци** - Управата може да собира податоци со користење на посебни мерки и постапки за тајно собирање на податоци под услови и на начин пропишани со закон. **Обработка на лични податоци** - Управата може да обработува лични податоци согласно со целите пропишани со закон и во согласност со прописите со кои се уредува заштитата на личните податоци.

1.1.6 Полициски овластувања на овластените службени лица за безбедност и контраразузнавање

Министерот за внатрешни работи во актот за систематизација на работните места во Управата, ги утврдува работните места на кои овластените службени лица за безбедност и контраразузнавање имаат и можат да ги применуваат полициските овластувања на полициските службеници, на начин и под услови утврдени со Законот за полиција. Овластените службени лица за безбедност и контраразузнавање ги применуваат полициските овластувања под услови и во обем неопходни за остварување на работите од надлежност на Управата. За овластените службени лица за безбедност и контраразузнавање за кои е утврдено дека имаат и можат да ги применуваат полициските овластувања на полициските службеници, соодветно се применуваат и одредбите од Законот за полиција, што се однесуваат на правата и обврските на полициските

службеници (редовна проверка на психофизичката и општата здравствена состојба, осигурување, покривање на трошоци во врска со лекување и слично).⁸⁴

2. АГЕНЦИЈА ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ

Агенцијата за разузнавање е основана како посебен орган на државната управа кој е под директна надлежност на Претседателот на Република Македонија, со Законот за Агенција за разузнавање од 06.04.1995 година. Агенцијата има надлежност да собира податоци и информации од значење за безбедноста и одбраната на Република Македонија и стопанските, политичките и другите интереси на државата. Агенцијата во својата работа врши анализи и истражувања на собраните податоци и информации и задолжително ги известува претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија и други државни органи за прашања од значење на нивниот делокруг. Актот со кој се уредува начинот на информирањето го донесува Владата на Република Македонија, по претходна согласност на претседателот на Република Македонија. Со Агенцијата раководи директор кој го именува и разрешува претседателот на Република Македонија, за време од четири години. За својата работа и работата на Агенцијата директорот му одговара на претседателот на Република Македонија, но негова одговорност може да побара и Владата на Република Македонија.⁸⁵

2.1 Организација и работа на Агенцијата за разузнавање

За извршување на работите на Агенцијата, директорот на Агенцијата по претходно прибавена согласност на Владата на Република Македонија донесува акт за организација и работа и за систематизација на работните места на Агенцијата со кој се образуваат организациските единици во состав на Агенцијата за разузнавање.

Како корисници на разузнавачките податоци кои ги дознава и анализира Агенцијата се претседателот на Република Македонија, Владата и други државни органи кои во согласност со закон имаат такви овластувања. Агенцијата во извршувањето на своите

⁸⁴ Закон за внатрешни работи ("Службен весник на Република Македонија", бр. 92/09, 118/09, 35/10, 36/11 и 114/12), чл. 34

⁸⁵ Закон за Агенција за разузнавање, "Службен Весник на Република Македонија" бр.19/95

надлежности може да соработува и да користи податоци, информации и средства од други државни органи и институции со цел за постигнување на поголема ефикасност и ефективност.

Агенцијата соработува со државните органи за прашања од заеднички интерес. Во остварувањето на меѓусебната соработка, Агенцијата и државните органи се должни заемно да си доставуваат податоци, известувања и информации и да ги координираат акциите од надлежност на Агенцијата.

Работниците на Агенцијата своите права, должности и одговорности ги остваруваат во согласност со прописи за работниците во органите на државната управа, доколку со закон не е определено поинаку. Во вршењето на работите и користење на податоците и информациите, работниците на Агенцијата се должни да ги почитуваат правата и слободите на граѓаните загарантирани со Уставот и да обезбедат заштита на тајноста на податоците и информациите со кои располагаат.

2.2. Посебни овластувања и должности на Агенцијата за разузнавање и права и должности на вработените

Во вршењето на работите од својот делокруг Агенцијата применува средства и методи што ги пропишува Владата на Република Македонија. Директорот на Агенцијата, односно работникот кој тој ќе го овласти, самостојно одлучува за преземање на средства и методи во извршување на работите на Агенцијата и се одговорни за законита примена на истите. Со актот за систематизација на работните места на Агенцијата се определени работните места со посебни должности и овластувања и вработените на посебни места во Агенцијата имаат легитимација која ја издава директорот. Овие работници во согласност со прописите за вршење на службените задачи поседуваат и носат службено оружје, муниција и други пропишани средства и опрема. Во вршењето на посебните должности и овластувања вработените имаат право да собираат податоци, известувања и информации од делокругот на работата на Агенцијата. Граѓаните, органите, претпријатијата и други правни лица се должни да и овозможат на Агенцијата уредно вршење на работите од делокругот на својата надлежност.

Основна и најважна функција на Агенцијата за разузнавање е собирањето на разузнавачки податоци со кои преку соодветни анализи и обработки во форма на извештаи, пресеци и информации на челниците на државата им ја презентира вистинската состојба во поглед на загрозувањето на безбедноста на Република Македонија во регионот, но и пошироко. Нејзината улог во борбата со тероризмот ја остварува преку формирање на разни оперативни структури и реализирање на комплицирани операции и активности од разузнавачки карактер, согласно предвидените форми на работа, а следејќи го начинот на работа на странските служби, Агенцијата за разузнавање воспоставува поширок систем на добивање на податоци за организацијата и појава на терористички групи или нивни акции надвор од границите на Република Македонија. Во остварување на својата функција, Агенцијата за разузнавање воспоставува соработка со сродните безбедносни служби и агенции од другите држави, со цел да овозможи размена на податоци, информации и искуства во борбата против тероризмот.

3. СЕКТОР – СЛУЖБА ЗА ВОЕНА БЕЗБЕДНОСТ И РАЗУЗНАВАЊЕ

Министерството за одбрана, во својата структура има посебен сектор кој се занимава со проблемите на безбедноста и разузнавањето за потребите на вооружените сили на Република Македонија, а тоа е Сектор – Служба за воена безбедност и разузнавање.

Како што е утврдено со Законот за одбрана од 2001 година, делокругот на работа на Сектор – Служба за воена безбедност и разузнавање, ги предвидува следните надлежности: собирање, документирање и анализирање разузнавачки податоци важни за националната одбрана, откривање и спречување субверзивни активности кои потекнуваат од странски разузнавачки агенции или други меѓународни групи (како терористички организации) важни за националната одбрана, заштита на вооружените сили, заштита на доверливи информации од одбраната.

Секторот – Служба за воена безбедност и разузнавање ги извршува своите предвидени цели и задачи првенствено за безбедносно и информациско обезбедување на Армијата како целина, но во одредени ситуации, поради начелото на сеопфатност, предвидено е да дејствува и во борбата против тероризмот. Покрај собирањето на податоци за евентуални воени загрозувања на Република Македонија, Секторот за воена безбедност и разузнавање

работи и на проблематиката на справување со последиците на појавата и спречување на тероризмот за потребите и барањата на сите структури на одбраната. Кога Република Македонија учествува во меѓународни мировни мисии од воен карактер, Секторот – Служба за воена безбедност и разузнавање придонесува со праќање на својот кадар за учество во мисиите. Раководителот на Секторот – Служба за воена безбедност и разузнавање го назначува Министерот за одбрана, а исто така, тој е одговорен и пред претседателот на Република Македонија.⁸⁶

Треба да се истакне дека носител на воениот елемент на разузнавањето и контраразузнавањето при извршување на безбедносната и одбранбена функција на државата е Секцијата Г-2- Воено разузнавање и контраразузнавање при Генералштабот на Армијата на Република Македонија, при што таа во суштина претставува надоврзувачки елемент на цивилното разузнавање и контраразузнавање чии носители се Агенцијата за разузнавање и Управата за безбедност и контраразузнавање.

КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА УПРАВАТА ЗА БЕЗБЕДНОСТ И КОНТРАРАЗУЗНАВАЊЕ, АГЕНЦИЈАТА ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ И СЕКТОРОТ – СЛУЖБА ЗА ВОЕНА БЕЗБЕДНОСТ И РАЗУЗНАВАЊЕ

Македонскиот законодавен систем овозможува одредени државни органи, како и неколку тела за надзор директно или индиректно да ја контролираат работата на безбедносно-разузнавачките служби, низата различни контролни механизми со кои тие располагаат детално го покрива целиот опсег на надзор и контрола врз безбедносно - разузнавачката заедница во Македонија. Дополнително, фактот дека телата за надворешен надзор мораат дополнително да одговараат за својата работа пред јавноста го прави нивното испитување по ефикасно.

1. КОНТРОЛАТА НАД УПРАВАТА ЗА БЕЗБЕДНОСТ И КОНТРАРАЗУЗНАВАЊЕ И АГЕНЦИЈАТА ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ

Контролата на вршењето на работите на Управата за безбедност и контраразузнавање се остварува како внатрешна и надворешна контрола. Внатрешната контрола ја остварува

⁸⁶ Закон за одбрана (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 185/2011)

посебна организациска единица за потребите на Министерството а тоа е Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди која постапува при вршење на внатрешна контрола и надзор односно спроведува постапки за откривање и документирање на незаконско и непрофесионално постапување на работниците во Министерството.⁸⁷

Со Правилникот за вршење на работите на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи, е пропишан начинот на постапување на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи, при утврдување на појави на незаконито постапување на полициските службеници во вршење на полициските работи, на овластените службени лица во вршење на посебните должности и овластувања и во постапувањето на останатите работници во Министерството за внатрешни работи, при вршење на контрола на квалитетот на работење на организационите единици во Министерството за внатрешни работи и Полицијата, евиденцијата, како и посебната заштита на работниците во Секторот.⁸⁸

Внатрешна контрола претставува преземање на активности од страна на работниците на Секторот при постапување по примен усен или писмен поднесок - претставка поднесен од граѓанин или друг субјект, заради утврдување на вистинитоста на наводите изнесени во неа и давање предлог за поведување на постапка за утврдување одговорност за кршење на работниот ред и дисциплина и за утврдување на материјална, професионална, прекршочна или кривична одговорност на работниците во сите случаи на нивно незаконито постапување.

Контрола за почитување на професионални стандарди претставува оценување на основаноста, оправданоста и правилната употреба на средствата за присилба и огнено оружје од страна на полициските службеници или овластените службени лица, во сите случаи кога е предизвикана тешка телесна повреда или е усмртено лице или кога истите се потребени спрема повеќе лица; следење на усогласеноста на стандардите и процедурите за

⁸⁷ Закон за внатрешни работи ("Службен весник на Република Македонија", бр. 92/09, 118/09, 35/10, 36/11 и 114/12)

⁸⁸ Правилник за вршење на работите на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи, Скопје, 2007

постапување на работниците со законските прописи и следење на квалитетот на нивното работење во смисла на почитување и применување на утврдени професионални стандарди на полициско работење.

Надзорот подразбира постапки на Секторот кои се преземаат заради контрола на законитоста, единствено и ефикасно извршување на работите и задачите од страна на организациските единици во Министерството за внатрешни работи.

Заради заштита и остварување на своите права и кога смета дека со постапувањето на работникот во Министерството се повредени неговите слободи и права, граѓанинот има право да поднесе претставка до Министерството.

Министерството е должно да изврши проверка на наводите во претставката и во рок не подолг од 30 дена од приемот на претставката, во писмена форма да го извести подносителот за утврдената состојба и преземените мерки.

Во рамките на своите надлежности Секторот постапува врз основа на податоци, информации и сознанија до кои самостојно доаѓа, по барања што ги доставуваат или непосредно ги презентираат работниците на Министерството и Полицијата, врз основа на претставки кои се однесуваат на незаконито и непрофесионално постапување на работниците, како и по наредба од министерот за внатрешни работи. За тековното постапување, Секторот не дава информации во јавноста, освен во случај на наредба на министерот за внатрешни работи.

Работите од својата надлежност Секторот е должен да ги врши стручно, компетентно и согласно закон, почитувајќи ги при тоа угледот, честа, достоинството и приватноста на секој граѓанин и работник на Министерството за внатрешни работи.

Сите работници се должни да соработуваат со работниците на Секторот при преземање на потребните активности за извршување на работите од негова надлежност, на начин што работниците се должни да им овозможат на работниците на Секторот увид во податоците, информациите, известувањата и другата документација со која располагаат, независно од нејзиниот определен степен на класификација и да ги вршат потребните разговори со нив.

1.1 Надворешна контрола над Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање

Надворешна контрола на вршењето на работите на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање вршат Собранието на Република Македонија и Народниот правобранител.

1.2 Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање

Надзорот над работењето на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање, го врши Собранието на Република Македонија преку Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање која е формирана и работи како постојано работно тело во рамките на Собранието на Република Македонија. Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање беше основана во 1995 година како дел од реформите со кои беа формирани овие две служби. Таа има специфично задолжение да надгледува дали Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање при својата работа го почитуваат законот, како и правата и слободите на граѓаните, претпријатијата и други правни субјекти. Комисијата е одговорна и за вршење проценка на материјалната, кадровската и техничката опременост на двете безбедносно-разузнавачки служби. Комисијата нема советничка служба и независен буџет, а за водење на нејзината администрација е задолжено само едно лице. Седниците на Комисијата се од затворен карактер поради специфичноста на дискусиите за време на кои се разменуваат класифицирани информации.

Надлежноста на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање произлегува од членот 40 од Законот за внатрешни работи кој предвидува дека Собранието на Република Македонија врши надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање преку соодветна комисија.

Со Деловникот на Собранието на Република Македонија е уредена организацијата и функционирањето на работните тела на Собранието и согласно неговите одредби,

Собранието основа постојани и привремени работни тела. Постојаните работни тела, нивниот делокруг на работа и бројот на членови на работните тела се основаат и утврдуваат со одлука на Собранието. Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање како постојано работно тело на Собранието на Република Македонија е основано со Одлука за основање на постојани работни тела на Собранието на Република Македонија. Комисијата има претседател, осум члена и нивни заменици. Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат на:

- почитување на правата и слободите утврдени со Уставот и законите од страна на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање на граѓаните, претпријатијата и други правни лица;
- законитоста во спроведување на овластувањата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање од аспект на пречекорување на овластувањата, преземање неовластени постапки, злоупотреба и други негативности во работењето, спротивно
- методите и средствата што ги користат Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање од аспект на законитоста и почитувањето на правата на граѓанинот и други субјекти;
- материјалната, кадровската и техничката опременост на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање и
- други прашања што се однесуваат на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање.

Претседателот, заменик претседателот, членовите и нивните заменици во Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање се избрани со Одлука за избор на претседател, заменици на претседателите, членови и нивни заменици на комисиите на Собранието на Република Македонија донесена од Собранието на Република Македонија. Претседателот и заменик претседателот на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и

контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање задолжително се од редовите на парламентарната опозиција, додека четири члена од Комисијата се од редовите на парламентарната позиција а останатите четири се претставници на опозицијата во Собранието на Република Македонија.

Во текот годината континуирано се остваруваат работни средби помеѓу Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање и претставници на Управата и Агенцијата.

На овие работни средби најчесто се разгледува годишниот извештај за работата на Управата за безбедност и контраразузнавање, се расправа за безбедносната ситуација во Република Македонија и регионот со активно учество на претставници на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање при што се става акцент на работата на безбедносните служби во делот на примената на законската регулатива при нивното работење, Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање можат да презентират и свои мислења и начин на работа во врска со донесување на одредени закони и слично.

1.3 Програма и извештај до комисијата на Собранието за работата на Управата

До Комисијата на Собранието Управата доставува програма и извештај за работа. Програмата се доставува до крајот на јануари за тековната година, а извештајот за работа за претходната година се доставува до крајот на февруари наредната година. Управата двапати годишно ја известува Комисијата на Собранието за извршување на активностите утврдени во програмата.

1.4 Известувања, податоци и информации што Управата ги дава на Комисијата на Собранието

На барање на Комисијата на Собранието, Управата овозможува увид и ги дава на Комисијата на Собранието потребните известувања, податоци и информации од делокругот на работата на Комисијата на Собранието. Сите податоци, известувања и информации доставени до Комисијата на Собранието или изнесени на седница на Комисијата, претставуваат информација со соодветен степен на класификација. Членовите

на Комисијата на Собранието се должни да ги заштитуваат класифицираните информации за кои дознале или до кои имале пристап во текот или во врска со работата во Комисијата на Собранието, согласно со прописите за класифицирани информации. Обврската за заштита на тајноста на класифицираните информации продолжува и по престанувањето на функцијата - член на Комисијата на Собранието, односно со престанок на мандатот во Собранието, согласно со прописите за класифицирани информации.

1.5 Извештај до Собранието за работата на Комисијата

Комисијата на Собранието до Собранието доставува извештај за извршената работа најмалку еднаш годишно. Извештајот на Комисијата претставува класифицирана информација со степен на класификација соодветен на степенот на класификација на извештајот доставен од страна на Управата. Заклучоците во врска со извештајот на Комисијата на Собранието, Собранието ги доставува до Владата на Република Македонија.

1.6 Главни пречки и проблеми при вршењето контрола и надзор

Законската поставеност и начинот на работа на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање, укажува на нееднаков пристап при вршење на контрола и надзор над работата на службите, проблем кој се јавува уште од самиот почеток на нивното формирање.

Основен проблем со овој систем за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање, не е во неговата организациска поставеност, во рамките на Собранието на Република Македонија, туку во нивната функционалност и начинот на законско нормирање на надлежностите и овластувањата. Имено, пратениците кои се членови на Собраниските Комисии за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање, воопшто не посетуваат специјални обуки за надзор над работата на безбедносно – разузнавачките служби, поради што се јавува недостиг на експертиза кој резултира со неефикасна контрола и надзор над работата на службите.

Во досегашната пракса на Комисиите, не постои ниту еден пример кога нивни членови извршиле проверка на работата на безбедносно – разузнавачките служби на терен. Дури и да излезат, голема е веројатноста дека би знаеле како да постапат од причина што на нив им недостига стручно познавање на предметот на контрола и надзор, за да го разберат тоа што го надгледуваат и да преземат било какви дејствија во таа насока. Според досегашното искуство, посетите на седиштата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање се во основа чиста формалност, едноставно, овие посети најчесто се реализираат за да се испочитува законската обрска на двете страни и тешко дека од нив можат да произлезат одредени конструктивни заклучоци или препораки.

Една од главните пречки во однос на ефикасното и непречено вршење на контрола и надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање, е законската непропишаност на постапката и роковите за начинот на вршење на теренски посети, како и посета на седиштето на службите од страна на Комисијата за вршење надзор, со што се остава голем простор за манипулација и игнорирање на законот.

За да се надмине ваквата фактичка состојба, неопходно е пред се да се обезбеди соодветна стручна и специјализирана обука и едукација на пратениците кои се членови на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање, со цел истите да се стекнат со соодветна експертиза и да и се овозможи на Комисијата да почне да делува де факто, а не само де јуре како до сега.

Втора претпоставка за ефикасно функционирање на Комисијата е да се интервенира во Законот за внатрешни работи и во Законот за агенцијата за разузнавање, во делот кој се однесува на работата, надлежностите и овластувањата на Комисијата, во смисла да се прецизираат постапките и роковите за посета на службите, како и теренска посета, односно непосредно надгледување на работата на службите на терен, се разбира во таа мерка, да не се нарушува нормалното функционирање и извршување на работите и задачите на припадниците на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање.

Ако се анализираат неколкуте одредби од Законот за Агенција за разузнавање кои се однесуваат на делот на надзорот над работата на Агенцијата, се доаѓа до впечаток дека се работи за законска неуредност или пак за класичен пример на изигрување на законот и избегнување на контролата.

Имено, предвидено е дека Собранието на Република Македонија врши надзор над работата на Агенцијата преку соодветна Комисија, но никаде е не прецизирано како: начин, модалитет, постапка, рокови... А веќе следниот член вели дека “Комисијата доставува до Собранието на Република Македонија извештај за извршената работа најмногу еднаш годишно“. Ако е “најмногу еднаш годишно“, следствено на ова се поставува прашањето: А најмалку, колку пати годишно? Ниту еднаш?. Отпрвин се чини како печатна грешка, но како е можно доколку е така, грешката да стои во законот од 1995 година и никој да не ја примети? И каде е обврската на Агенцијата за разузнавање да доставува извештај до Собраниската Комисија? Ниту законски, ниту фактички, за Агенцијата нема пропишано таква обврска. И потоа законот прецизира дека пред доставувањето на извештајот до Собранието, Комисијата е должна да го достави до директорот на Агенцијата заради прибавување на негово мислење, а особено од аспект на заштитата на тајноста на одделни негови делови. Понатаму, заклучоците во врска со извештајот на работата на Комисијата, Собранието на Република Македонија ги доставува до претседателот на Република Македонија и Владата на Република Македонија.

Единствениот став од овој закон, со кој се наметнува обврска на Агенцијата во однос на контрола и надзор од страна на Комисијата е во членот 11, со кој е предвидено дека “Директорот е должен да овозможи увид и да ги дава сите известувања и податоци од делокруг на работата на Комисијата“.⁸⁹

⁸⁹ Закон за Агенција за разузнавање (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 19/95), 1995

1.7 Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана

Согласно одредбите од Законот за следење на комуникации, спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана, врши Собранието на Република Македонија, се контролира преку соодветната Комисија составена од претседател, четири члена, заменик претседател и четири заменици членови. Претседателот на Комисијата е од редот на политичката партија во Собранието на Република Македонија во опозиција, што на последните избори за пратеници освоила најмногу гласови, двајца членови на Комисијата се од редот на политичките партии на власт и двајца членови се од редот на политичките партии во опозиција во Собранието на Република Македонија. Одлуката за надзор Комисијата ја донесува со мнозинство гласови. За извршениот надзор над законитоста на спроведувањето на мерките од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана Комисијата поднесува годишен извештај до Собранието на Република Македонија во рок од два месеца по завршувањето на тековната година. Комисијата донесува Деловник за својата работа, со кој се уредуваат прашањата за постапката и начинот на работата на Комисијата. Контрола над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите врши надлежниот јавен обвинител согласно со посебен закон. Судијата на Врховниот суд кој ја издал наредбата за примена на посебната истражна мерка следење на комуникациите, врши контрола над спроведувањето на мерката. Контрола над производството, нудење на продажба, продажба, увоз, извоз, реекспорт или држење на средства за следење на комуникациите врши Министерството за внатрешни работи.⁹⁰

Од друга страна, Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана постои од неодамна. Надлежноста на Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на министерството за внатрешни

⁹⁰ Закон за следење на комуникации, глава IV: Надзор и контрола, (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 121/2006, 110/2008 и 116/2012)

работи и од министерството за одбрана произлегува од членот 35 од Законот за следење на комуникации.⁹¹ Комисијата беше создадена од страна на Собранието со Законот за следење на комуникациите во 2006 година со цел да се изврши надворешна проверка на употребата на електронски надзор од страна на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана. До 2008 година надлежностите на оваа Комисија припаѓаа на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање. Во 2010 година Собранието вовеле нови промени меѓу кои и измени и надополнувања на Законот за електронски комуникации со цел да им се наметне на интернет провајдерите и мобилните телефонски оператори да инсталираат технологија за следење на електронските комуникации од страна на безбедносно-разузнавачките служби.

Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат на:

- вршењето на надзорот над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и на Министерството за одбрана;
- законитоста во спроведување на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана од аспект на нивна усогласеност со Законот за следење на комуникациите и
- други прашања што се однесуваат на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана во врска со мерките за следењето на комуникациите.

И двете комисии располагаат со неограничен пристап до класифицирани информации и се овластени да спроведуваат теренски посети на безбедносно-разузнавачките служби над кои вршат надзор. Фактот што претседателите на комисиите се припадници на партијата која е во опозиција значително придонесува за нивната независност.

⁹¹ Закон за следење на комуникации ("Службен весник на Република Македонија", бр. 121/2006, 110/2008 и 116/2012)

1.8 Комисија за одбрана и безбедност

Комисијата за одбрана и безбедност е постојано работно тело формирано во рамките на Собранието на Република Македонија која има претседател, дванаесет члена и нивни заменици.

Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат за:

- заштита на поредокот утврден со Уставот;
- остварување на надзорот во доменот на одбраната и безбедноста;
- одбрана на Републиката и цивилната заштита;
- соработка со колективни системи на безбедност и одбрана во кои Републиката пристапила;
- интеграцијата на Републиката во евроатлантските организации и односите на Републиката со тие организации;
- заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните загарантирани со Уставот;
- производство, промет, набавување, поседување и носење на оружје, делови за оружје и муниција;
- обезбедување на личности и објекти;
- државјанство;
- одржување на јавниот ред и мир;
- јавните собири и јавните приредби;
- безбедноста на патниот, воздушниот, железничкиот и езерскиот сообраќај;
- заштита од природни непогоди и епидемии;
- пријавување и одјавување на живеалиштето и престојувалиштето;

- премин на државните граници и движење и престој во граничниот појас;
- движење и престој на странците;
- утврдување и решавање на граничните инциденти и други повреди на државните граници и
- други прашања што се однесуваат на одбраната и безбедноста.

1.9 Народен правобранител

Законската основа за работа на Народниот правобранител произлегува од членот 77 од Уставот на Република Македонија, согласно кој Народниот правобранител е овластен да ги штити уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања. Народниот правобранител врши контрола на работата на безбедносно – разузнавачките служби на начин и под услови утврдени врз основа на посебен Закон за народниот правобранител во кој е утврдена неговата надлежност за заштита на уставните и законските права на граѓаните во случај истите да им бидат повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања. Народниот правобранител го избира Собранието на Република Македонија со мандат од осум години и право на реизбор.⁹²

Помош и интервенција од Народниот правобранител може да бара секој граѓанин на Република Македонија и странец (лично или преку свој полномошник) кога ќе оцени дека некое негово уставно и законско право му е повредено со акти или дејства на органи на државната управа и други органи и организации што имаат јавни овластувања.

Постапката пред Народниот правобранител се иницира со поднесување претставка (поплака, жалба) која може да се достави лично во канцеларијата на Народниот правобранител, по пошта, усно на записник кај народниот правобранител, по телефакс или по електронска пошта.

⁹² Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 52/1991, чл. 77

Народниот правобранител доколку се посомнева дека постои било каква злоупотреба може да покрене постапка и по сопствена иницијатива, но за продолжување на постапката потребна е согласност од граѓанинот кому му е повредено уставното или законското право. Ова е од особена важност кога станува збор за работата на безбедносно – разузнавачките служби од аспект на примената на полициските овластувања, како и на посебните истражни мерки кои им стојат на располагање.

Кога Народниот правобранител ќе констатира дека се повредени уставните и законските права на подносителот на претставката или пак се направени други неправилности може: да даде препораки, предлози, мислења и укажувања за начинот на отстранување на констатираните повреди; да предложи повторно да се спроведе определена постапка согласно со законот; да покрене иницијатива за поведување дисциплинска постапка против службено, односно одговорно лице и да поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за покренување постапка заради утврдување казнена одговорност.

Доколку се анализира законот за Народниот правобранител, во членот 20 од предметниот закон се дефинирани одредени случаи, во кои Народниот правобранител нема да покрене постапка по поднесена претставка и тоа ако:

- претставката е анонимна, освен ако се работи за прашање од општ интерес;
- со претставката се навредува органот или се злоупотребува правото на поднесување претставка;
- претставката не е комплетна и ако подносителот по претходното укажување од Народниот правобранител не ја дополнил претставката;
- од претставката се констатира дека се работи за помалку значаен случај кој и по завршеното испитување не би можел да даде соодветни резултати;
- од самата претставка, околностите и приложените факти и докази произлегува дека не се работи за повреда на уставните и законските права на подносителот или лицето во име на кое е поднесена претставката;
- не е надлежен да постапува;

- од дејствието или од последната одлука на органот, организацијата или установата изминало повеќе од една година, освен ако оцени дека подносителот го пропуштил рокот од оправдани причини и
- по предметот на претставката во тек е судска постапка.⁹³

Имајќи ги во предвид овие одредби, а посебно алинејата 4 која вели дека Народниот правобранител нема да покрене постапка доколку од претставката се констатира дека се работи за помалку значаен случај кој и по завршеното испитување не би можел да даде соодветни резултати, се доаѓа до заклучок дека Народниот правобранител има дискреционо право да одлучи дали одреден случај е од важност или не. Со ова се доведува во прашање објективноста и непристрасноста во вршењето на неговата работа.

Кога Народниот правобранител нема да покрене постапка по претставката согласно одредбите од овој закон, должен е во рок од 15 дена од денот на приемот на претставката да го извести подносителот на претставката и да му ги објасни причините поради кои ја отфрла претставката и по можност да му го појасни начинот на кој може да го оствари правото. Во тој случај, подносителот на претставката може да поднесе жалба до Уставниот суд, кој исто така има надлежност во решавање на спорови од областа на заштита на човековите слободи и права.⁹⁴

Во надлежност на Народниот правобранител е да им наметне обврска на јавните институции и органите на државната управа да доставуваат информации и детални извештаи во однос на поднесените претставки од граѓаните. Сите институции, вклучително и безбедносно – разузнавачките служби, мораат да се изјаснат во однос на жалбите, без разлика на степенот на класификација на бараните податоци и информации. Државните институции се должни да испратат повратен извештај до Народниот правобранител во однос на спроведувањето на неговите препораки, а доколку тоа не го сторат, Народниот правобранител има право и обврска да ги извести Влада и Собранието на Република Македонија, дека предметните државни органи или институции одбиваат

⁹³ Закон за народниот правобранител (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 60/2003), чл. 20

⁹⁴ Деловник на Уставниот суд на Република Македонија, (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 70/1992, член 51

да соработуваат. Народниот правобранител доставува годишен извештај за својата работа до Собранието на Република Македонија, кој се презентира пред Собранието за време на пленарна седница, на која се присутни и претставници од Владата на Република Македонија. Извештајот се публикува и е достапен на јавноста, а во него не се прикажуваат активности кои што се на било кој начин поврзани со работата на безбедносно – разузнавачките служби.

1.10 Влада на Република Македонија

Владата на Република Македонија како носител на извршната власт е орган на Република Македонија кој работите од својата надлежност ги врши самостојно, во рамките на Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори, а врз основа на принципите на транспарентност, ефикасност и заштита на човековите слободи и права. Владата ја избира и разрешува Собранието на Република Македонија со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. При предлагањето на составот на Владата, мандаторот предлага министри за секое од министерствата утврдени со закон и министри без ресор. Владата стапува на должност со денот на изборот.

Во рамките на правата и должностите утврдени со Уставот и со закон, Владата ја утврдува економската и развојната политика на државата, утврдува мерки за нејзино остварување и му предлага мерки на Собранието за остварување на политиката што се од негова надлежност, ја утврдува политиката на извршување на законите и други прописи на Собранието, го следи нивното извршување и врши други работи утврдени со закон. Владата и секој нејзин член, за својата работа одговараат пред Собранието на Република Македонија.

Владата ја остварува својата контролна улога вршејќи ги работите од својата надлежност, таа утврдува начела за внатрешна организација и за работа на министерствата и другите органи на управата, ја насочува и врши надзор над нивната работа, врши именувања и разрешувања на носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон.

Органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законите и за својата работа се одговорни на Владата. Со органите на државната управа во областа на одбраната и полицијата раководат

цивилни лица кои непосредно пред изборот на тие функции биле цивили најмалку три години. Министерството за внатрешни работи како еден сегмент на Владата на Република Македонија, директно и непосредно и одговора за извршување на своите работи.

Директорот на Управата за безбедност и контраразузнавање е самостоен во извршувањето на работите на Управата, на предлог на министерот за внатрешни работи го именува и разрешува Владата на Република Македонија и за својата работа му одговара на министерот и на Владата на Република Македонија.

Иако со Агенцијата за разузнавање раководи директор кој го именува и разрешува претседателот на Република Македонија, за време од четири години, за својата работа и работата на Агенцијата директорот му одговара на претседателот на Република Македонија, но негова одговорност може да побара и Владата на Република Македонија.

За извршување на работите на Агенцијата за разузнавање, директорот на Агенцијата по претходно прибавена согласност на Владата на Република Македонија донесува акт за организација и работа и за систематизација на работните места на Агенцијата со кој се образуваат организациските единици во состав на Агенцијата за разузнавање.

Како корисници на разузнавачките податоци со кои располага, ги анализира и ги дистрибуира Агенцијата за разузнавање, покрај Претседателот на Република Македонија, се наоѓа и Владата, како и други државни органи кои во согласност со закон имаат такви овластувања. Битно е да се спомене и дека во вршењето на задачите и задолженијата од својот делокруг на работа Агенцијата применува одредени методи и средства кои ги пропишува Владата.

1.11 Финансиска контрола

Со донесувањето на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, се засилија контролните механизми на финансиското управување според меѓународните стандарди, со што се нагласува отчетноста и се оневозможува трошење на буџетските средства на

безбедносно – разузнавачките служби надвор од програмските активности за кои тие се доделени.⁹⁵

Исто така финансиска контрола врши и Собранието на Република Македонија преку постапката за утврдување односно изгласување на Буџетот и носење на Законот за извршување на буџетот во кој се определени износите на средствата предвидени за работењето на безбедносно – разузнавачките служби за тековната година.

Во однос на контролата на трошењето на буџетските средства од страна на безбедносно – разузнавачките служби, предлозите за буџетот и завршната сметка на буџетот се анализираат од страна на релевантните парламентарни комисии преку одржување на нивните пленарни седници. Пред Собранието на Република Македонија, еднаш годишно се презентира и се разгледува и годишниот ревизорски извештај доставен од страна на Државниот завод за ревизија.

1.12 Судска контрола

Согласно Законот за судовите, тие претставуваат самостојни и независни државни органи кои ја вршат судската власт во Република Македонија. Судовите судат и своите одлуки ги засноваат врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Судиите во примената на правото ги заштитуваат човековите слободи и права. Целите и функциите на судската власт опфаќаат:⁹⁶

- непристрасно применување на правото независно од положбата и својството на странките,
- заштита, почитување и унапредување на човековите права и основни слободи,
- обезбедување еднаквост, рамноправност, недискриминација по кој било основ и
- обезбедување правна сигурност врз основа на владеење на правото.

Судот одлучува во постапка пропишана со закон за правата на човекот и граѓанинот и правно заснованите интереси, за споровите меѓу граѓаните и другите правни субјекти, за кривични дела и прекршоци и за други работи што со закон се ставени во надлежност на

⁹⁵ Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 90/2009)

⁹⁶ Закон за судовите (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/2006, 35/2008 и 150/2010)

судот. Судовите ги штитат слободите и правата на човекот и граѓанинот и правата на другите правни субјекти доколку тоа според Уставот не е во надлежност на Уставниот суд на Република Македонија. На граѓаните и другите правни субјекти им се гарантира судска заштита во однос на законитоста на поединечните акти на органите на државната управа или организации и други органи што вршат јавни овластувања.

Во судскиот систем на Република Македонија судската власт ја вршат основните судови, апелационите судови, Управниот суд, Вишиот управен суд и Врховниот суд на Република Македонија. Постапката пред судот се уредува со закон и се заснова врз следниве начела: законитост и легитимност, рамноправност на странките, судење во разумен рок, правичност, јавност, и транспарентност, контрадикторност, двостепеност, зборност, усност, непосредност, право на одбрана, односно застапување, слободна оценка на доказите и економичност.⁹⁷

Контролата над работата на безбедносно – разузнавачката заедница во Република Македонија, судовите ја вршат преку водење на спорови за конкретни случаи пред во кои се инволвирани безбедносно – разузнавачките служби, за прашања кои можат да се однесуваат на работата и функционирањето на службите, односно кога се работи за можно прекршување на правилата и прописите за работа на службите или на нивните вработени.

Примарна улога на судството во вршењето надзор и контрола над разузнавањето е да врши евалуација на барањата на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана кога доставуваат барања за примена на посебните истражни мерки меѓу кои и мерките за следење на комуникациите. За да ги употребат овие мерки, согласно Законот за кривична постапка и Законот за следење на комуникациите, безбедносно – разузнавачките служби, претходно мора да добијат писмена наредба од судијата во претходна постапка, јавниот обвинител или пак судијата на Врховниот суд кога постојат основи на сомневање дека се подготвува извршување на кривично дело против државата, против вооружените сили или против човечноста и меѓународното право, или пак кога се подготвува, поттикнува, организира или учествува во вооружен напад против Република Македонија или во онеспособување на нејзиниот безбедносен систем да ги врши своите функции, кога

⁹⁷ Закон за судовите (“Службен весник на Република Македонија”, бр. 58/2006, 35/2008 и 150/2010)

на друг начин не можат да се обезбедат податоци за таквата активност или нивното обезбедување би било сврзано со поголеми тешкотии за да се спречи извршувањето на кривичното дело, вооружениот напад или онеспособувањето на безбедносниот систем.

Согласно одредбите од новиот Закон за кривична постапка, Јавниот обвинител на Република Македонија еднаш годишно доставува извештај за посебните истражни мерки до Собранието на Република Македонија што се побарани во претходната календарска година. Во извештајот треба да се наведе: бројот на постапките во кои се наредени посебни истражни мерки, кривичните дела што служеле како повод, дали постапката е поврзана со гонење на организиран криминал, бројот на набљудувани објекти и бројот на набљудувани лица за секоја постапка според обвинети и необвинети лица, времетраење на посебната истражна мерка, дали од следењето произлегле резултати што се релевантни за постапката или постои веројатност дека можат да бидат релевантни за постапката, ако од следењето не произлегле релевантни резултати, кои се причините за тоа, диференцирано, според техничките причини и други причини, и трошоците кои произлегуваат од примената на посебната истражна мерка.⁹⁸

1.13 Јавност, Медиуми, Граѓански организации

Јавноста заслужува да биде информирана за политиките и активностите на разузнавачките служби и нивниот надзор, во мера која ќе и се овозможи увид во начинот на вршење на законските овластувања на службите и заштита на човековите слободи и права, постоењето или непостоење на безбедносни ризици и опасности со кои поединецот може да се соочи во секојдневниот живот, како и ефикасноста на комисиите во вршењето на контрола и надзор. Безбедноста повеќе не треба да претставува ексклузивна зона на безбедносно – разузнавачките служби и агенции, како и на нивните надредени цивилни власти. Граѓаните поединечно, или пак здружени во организации и здруженија имаат право да знаат кои интереси и вредности, безбедносно – разузнавачките служби ги заштитуваат во нивно име, на кој начин и колу сето тоа ги чини, ако се знае дека граѓаните

⁹⁸ Закон за кривична постапка, (“Службен весник на Република Македонија”, бр. 150/2010, 51/2011 и 100/2012)

ги финансираат овие безбедносни услуги, со плаќањето на даноци и давачки на државата.⁹⁹

Сето ова треба да се остварува на начин да не дојде до нарушување или попречување на редовната работа на безбедносно – разузнавачките служби или пак компромитирање или откривање на одредени чувствителни податоци со што би се довела во прашање реализацијата на одредени конкретни активности или акции на службите за безбедност. Информирањето на јавноста за политиките и активностите на службите не смее да биде оставено на слободната волја на медиумите и да се дозволи ширење на штетни информации или дезинформации. Од таа причина потребна е коректна соработка помеѓу безбедносно – разузнавачките служби и медиумите. Јавната критика од страна на медиумите недвосмислено претставува демократско средство за контрола на безбедносниот сектор.

Невладините, граѓански организации, претставуваат здруженија на граѓани, кои се формирани со цел организирано промовирање, заштита и остварување на определени јавни интереси. Нивното основање како иначинот на дејствување се уредени со закон. Овие здруженија и организации се финансираат од членарини, од граѓаните или пак од државниот буџет, а може и од странски владини или невладини фондови. Тие делуваат и работат како непрофитни и неполитички организации. Овие организации поседуваат неколку карактеристики по кои се издвојуваат и разликуваат од останатите облици на јавно здружување, а тоа подразбира дека тие се формирани на доброволна основа и со доброволни вложувања на граѓаните, имаат формална односно институционализирана структура, самостојни се во однос на внатрешната организација, управување и контрола, по правило, не учествуваат во јавно промовирање на одредени политички партии и кандидати иако тоа можат да го прават и непрофитно ги алоцираат своите средства, односно стекнатите средства ги користат за финансирање и развој на самата организација. Нивното постоење и функционирање се заснова на темелните човекови права и слободи

⁹⁹ Атанасовиќ З., *Организације цивилног друштва и сектор безбедности*, Београд, 2008, стр.2

како на пример: слободата на мисла и на изразување, слобода на здружување, правото на јавноста да има пристап до информациите од јавен карактер.¹⁰⁰

Интересот на граѓанските здруженија и организации за темите кои се однесуваат на работата на безбедносно – разузнавачките служби, ја наоѓаат својата оправданост во современото сфаќање на безбедноста како “јавно добро“ во однос на кое, граѓанинот ја остварува крајната корист, но и вистинската мерка на индивидуалната и безбедноста на неговата држава. Безбедноста повеќе не се мери со бројот на војници, авиони или тенкови, туку и со одговоро на прашањето дали и во која мера се заштитени заедничките вредности и интереси на граѓаните во заедницата.¹⁰¹

Невладините организации и здруженија кои што се занимаваат со прашања од областа на работата на институциите кои го сочинуваат безбедносниот сектор, вршат контрола над нивната работа преку изготвување на разни проекти и програми за подобрување на безбедноста на државата, изготвување на независни анализи и информации за прашања од безбедносно – разузнавачкиот сектор, вршат влијание на поттикнувањето и почитувањето на принципите на владеење на правото и човековите права и слободи во остварување на безбедносно – разузнавачката функција, даваат придонес за парламентарната одговорност и надлежност преку изградба на капацитети, одржување на курсеви и обуки за членовите на парламентарните комисии за контрола и надзор, како и за едуцирање на јавноста за теми од областа на работата на безбедносно – разузнавачките служби.¹⁰²

2. КОНТРОЛА НАД СЕКТОРОТ – СЛУЖБА ЗА ВОЕНА БЕЗБЕДНОСТ И РАЗУЗНАВАЊЕ

За остварувањето на контролата и надзорот над работата на Секторот – Служба за воена безбедност и разузнавање, постојат многу малку извори и механизми. Имено, не постои собраниска комисија која е непосредно надлежна да врши контрола над работата на оваа

¹⁰⁰ Колин М., *Невладине организации: Појам, значај, класификације, профил - Цивилно друштво и невладине организации* ПАЛГО Центар, Београд, стр. 5 - 6

¹⁰¹ Хаџић М., *Цивилно друштво и реформа сектора безбедности – Ка заштити безбедности граѓана*, Мрежа, 2005, стр. 10–12.

¹⁰² Бакрески О., *Контрола на безбедносниот сектор*, Аутопринт Т.А Скопје, Филозофски факултет Скопје, 2012, стр. 166

служба како што е тоа случај со собраниските комисии за вршење контрола и надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање. Непосредна контрола врз работењето на оваа Служба остварува Министерот за одбрана кој го назначува и раководителот на Секторот – Служба за воена безбедност и разузнавање, а исто така, тој е одговорен и пред Претседателот на Република Македонија како врховен командант на вооружените сили на Република Македонија.

ТРАНСФОРМАЦИЈА НА БЕЗБЕДНОСНО - РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ ВО СТРАТЕШКИ КОНТЕКСТ

1. ПОТРЕБАТА ОД РЕФОРМИ

Иако во периодот од започнувањето на процесот на транзиција во Република Македонија беа извршени радикални промени во безбедносно - разузнавачкиот сектор, и понатаму постои реална потреба од реформи во системот на вршење цивилна контрола и координација на овој сектор, што е од големо значење за неговата изградба, и предуслов за економска и политичка стабилност на државата, со цел да се намалат можностите за негова злоупотреба во интерес на одредени поединци или политички партии а на штета на безбедноста на сите граѓани.

Кога станува збор за реформи на субјектите, неопходно е формирање на едено единствено телото кое организационо ќе биде поставено над субјектите на безбедносниот систем, ќе има увид во работењето над истите, ќе врши кординирање, подделба на обврските, сумирање на резултатите, анализирање и нивно канализирање заради превземање на соодветни мерки и активности во сите сегменти како неопходен модел за успешен единствен и силен безбедносен систем. Ова ќе се постигне со донесување на императивен законски пропис, кој ќе ги обврзе актерите на безбедносно – разузнавачката заедница на меѓусебна комуникација, размена на информации и соработка во заштита на националните интереси и остварување на стратешките приоритети и цели.

При конституирање на новиот модел на безбедносно - разузнавачки систем треба секогаш да се поаѓа од нормативно регулирање на правата и обврските на секој од субјектите, на начин на кој прецизно ќе се утврдат работните задачи на субјектите и конкретна правна одговорност на истите до колку не ги почитуваат односно не ги извршуваат со закон

предвидените задачи во рамките на безбедноста на државата. Во нормативниот дел треба прецизно да се одредат и органите и телата на управување односно раководење со целокупниот систем, но од друга страна пак ќе треба да се дефинира целосна ефективна цивилна демократска контрола над најсилниот државен апарат, кој за жал многу пати низ историјата бил злоупотребуван во интерес на одреден идеолошки режим, политички или партиски интереси и слично.

Безбедносно - разузнавачкиот систем има есенцијална улога во анализата на потенцијалните закани по националната безбедност. Праксата покажува дека основа на разузнавањето е заштита на уставот, демократијата на државата од внатрешни и надворешни закани чии коректни и веродостојни информации се основа за креирање на внатрешните приоритети кои водат кон стратешките цели во надворешната политика на државата.

Со оглед дека разузнавањето не е наука, низа фактори влијаат на повремено несоодветно поимање на реалните појави, состојби и процеси со кои се соочува државата како нејзин консумент.

Поради тоа државите, треба да ги дефинираат разузнавачките приоритети преку континуирана, продуктивна и интензивна соработка на државните институции, политичките субјекти и разузнавачките служби. Потребата од ваков вид соработка односно дијалог е условена од спецификите која секоја земја зависно од нејзините економски и географски интереси ги има, а кои во крајна линија се и политички интереси. Од друга страна, современите транзициски, економско – политичките и демографските процеси создадоа транснационални интереси како што се: борба против тероризмот, борба против пролиферација и организиран криминал, кои ги засегаат сите земји, а особено најмногу влијаат врз демократијата и заштита на основните човекови слободи и права.

Имајќи ги предвид спецификите на регионот на Југоисточна Европа, конкретно на Блуканот, кој се соочува со особено чувствителни меѓуетнички односи, неразвиеана економија и незавидна социјална состојба, а од друга страна политиката на балканските државите е ориентирана кон ЕУ и НАТО интеграциите, како неопходност се јавува потребата и од трансформација на безбедносно - разузнавачкиот систем како основна

клетка за ефикасно спротивставување на современите закани и поддршка на демократиите.

Трансформацијата на безбедносниот систем базирана на опсежни анализи, знаења, искуства, а имајќи го предвид политичко - безбедносниот контекст на опкружувањето претставува сложен процес кој излегува од временски рамки заради успешно избегнување на веќе детектираните слабости, кои несомнено постојат во сите безбедносно-разузнавачки системи.

Во контекст на Република Македонија сегашното функционирање на безбедносно - разузнавачкиот систем, составен од Агенцијата за разузнавање, Управата за безбедност и контраразузнавање во Министерството за внатрешни работи, Сектор – Служба за воена безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана, не ја доведуваат во прашање високата професионалност во извршувањето на специфичните задачи на одделните безбедносно - разузнавачки служби. Но, одделното функционирање на горенаведените безбедносно - разузнавачки служби кои се под јурисдикција на различни државни авторитети (Претседател на Република Македонија, Влада на Република Македонија), пројави одредени слабости во однос на координацијата на активностите, ефикасната контрола и надзор, како и нивото на соработка.

Отстранувањето на овие недостатоци претставува императив за понатамошна трансформација со цел подигнување на највисоко можно ниво на основните постулати на работењето (професионалност, способност, флексибилност, ефикасност, контрола, безбедносна култура). Воедно, современите текови и динамиката на безбедносните предизвици налагаат потреба од изградба на еден единствен и заокружен систем на национална безбедност.

МОДЕЛ ЗА ПОСТАВЕНОСТ НА БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ЕФИКАСНА ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР

1. ДЕФИНИРАЊЕ НА ЕЛЕМЕНТИТЕ НА МОДЕЛОТ И ПРИЧИНИ ЗА НЕГОВО ИМПЛЕМЕНТИРАЊЕ

Јакнењето на безбедносниот систем и остварувањето на висок степен на соработка и координација на сите субјекти кои го сочинуваат овој систем во современи услови претставуваат неопходен предуслов за успешно спротивставување на ризиците и опасностите по националната безбедност на Република Македонија идентификувани во Стратегијата за национална безбедност како неконвенционални, непредвидливи и најчесто невидливи и неочекувани и во суштина асиметрични со масовни последици и загуби во луѓе, технички средства, основни материјални вредности, капацитети и антипаритетна конфронтација.

Прашањето за поставеноста, функционирањето и надлежностите на безбедносните и разузнавачките служби и агенции во Република Македонија се третира парципално, оваа материја легислативно е покриена со законски одредби кои само во одредена мера ја нормираат оваа област, па поголем дел материјатата за функциите и овластувањата што ги имаат овие безбедносни и разузнавачки служби, а кои во одредена мера значат и ограничување на уставните слободи и права на граѓаните на Република Македонија, се уредени со подзаконски акти, што се јавува како основен недостаток и остава простор за дилеми во поглед на законитоста во постапувањето на овие служби.

Во таа насока функционирањето на Управата за безбедност и контраразузнавање како внатрешна безбедносна служба е уредено со Законот за внатрешни работи, Агенцијата за разузнавање како разузнавачка агенција со Законот за Агенцијата за разузнавање, а Воената служба за безбедност и разузнавање како безбедносна и како разузнавачка служба во делот на одбраната е уредена со Законот за одбрана .

Од друга страна, постојниот модел на постоење на две служби, една внатрешна безбедносна служба и друга надворешна разузнавачка служба, во услови на ограничени капацитети и зголемена потреба од единствен настап и координирано дејствување на двете компоненти заради поефикасно справување со новите современи ризици и опасности особено од дејствијата на тероризам, се покажа како недоволно успешен и ефикасен во остварувањето на задачите кои се поставуваа пред него.

Стратешки определените цели за интеграција во НАТО и Европската унија и преземените обврски за хармонизација на законодавството на Република Македонија со Европската Унија во сферата на безбедноста налагаат изнаоѓање на најприфатлив модел кој ќе го направат овој систем компатибилен со европскиот и способен активно да партиципира во заедничката акција на меѓународната заедница против тероризмот како зло на современиот свет.

Иако не постои еден единствен модел на поставеност и функционирање на безбедносните системи во европски и светски рамки, а определувањето на моделите на негово функционирање се оставени на диспозицијата на секоја поединична држава, во зависноста на нејзините околности, опкружување и потреби, сепак во современи услови евидентни се одредени поместувања во оваа област и се издиференцирани одредени заеднички основи начела и правци во организациската поставеност и дејствувањето на разузнавачките и безбедносните служби во светот.

Во овој правец значајно е да се истакнат неколку моменти кои укажуваат на приближувањето на стратегиите и концепциите за национална безбедност и издигањето на одредени принципи на ниво на основни начела на функционирањето на модерните безбедносни и разузнавачки служби.

Најпрво евидентна е потребата за излегување на овие служби од превезот на тајноста која се јавува како основна карактеристика на изминатиот период и нивно приближување до граѓаните, се разбира со сите ограничувања кои произлегуваат од специфичната функција која ја извршуваат овие служби.

Понатаму забележан е тренд на комплетно законско уредување на оваа материја со дефинирање на мерките и постапките за тајно прибирање на податоци кои им стојат на

располагање на овие служби. Со оглед на можноста од ограничување на слободите и правата на граѓаните со мерките кои ги преземаат овие служби, контролата и надзорот од парламентот и судските органи се јавуваат како основен предуслов и гарант на законитоста во нивното преземање.

И најпосле основниот постулат од кој тргнуваат современите безбедносни и разузнавачки служби е нивната отвореност за соработка и размена на разузнавачки податоци и информации во меѓународни рамки, на кој во крајна линија влијае и начинот на нивната организациска поставеност и начинот на извршување на нивните функции.

Тргувајќи од овие причини, а имајќи ги во предвид основните постулати од кои треба да се раководи една современа безбедносна или разузнавачка служба, со воведувањето на еден нов модел за организација на безбедносно - разузнавачките служби, составен од две служби, една цивилна и една воена, како и нивно уредување во едно сеопфатно законско решение за безбедносно – разузнавачки служби, комплетно би се заокружила правната рамка на дејствување на безбедносно - разузнавачките служби во Република Македонија.

Ова ќе значи обединување на безбедносната, контраразузнавачката и разузнавачката компонента во една единствена служба што би предизвикало згаснување на Агенцијата за разузнавање и нејзино инкорпорирање во единствена Служба за национална безбедност во која исто така би требало да се приклучи и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, на начин што вработените во Агенцијата за разузнавање и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации ќе бидат преземени како вработени во Министерството за внатрешни работи.

Безбедносно - разузнавачки служби во Република Македонија согласно предложениот модел би биле:

- Службата за национална безбедност во Министерството за внатрешни работи, и
- Воената служба за безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана.

Заради остварување на соработка и координација на безбедносно-разузнавачките служби би требало да се формира и Координативно тело за безбедност кое би го сочинувале министерот за внатрешни работи, министерот за одбрана, директорот на Службата за

национална безбедност и директорот на Воената служба за безбедност и разузнавање. Со Координативното тело би раководел министерот за внатрешни работи, а по потреба во работата на Координативното тело, претседателот на Координативното тело, би можел да вклучи и други лица.

Координативното тело би ги имало следните надлежности:

- утврдување на приоритетите, целите и насоките за дејствување и работа на безбедносно - разузнавачките служби;
- разгледување на прашањата од делокругот на работата на безбедносно - разузнавачките служби,
- одобрување на годишната програма за работа на безбедносно - разузнавачките служби;
- усвојување на годишниот извештај за работа на безбедносно - разузнавачките служби;
- соработка со Советот за безбедност на Република Македонија;
- одлучување за судирот на надлежност, начинот на остварување на соработка и координација помеѓу безбедносно-разузнавачките служби и други прашања во врска со координацијата и соработката на безбедносно - разузнавачките служби.

2. ЦЕЛИ, НАЧЕЛА И ОСНОВНИ РЕШЕНИЈА НА ПРЕДЛОЖЕНИОТ МОДЕЛ

Основната интенција за воведување на предложениот модел е поставувањето на основи на еден сеопфатен, интегриран и современ безбедносен систем во кој јасно ќе биде одредена положбата и улогата на чинителите на тој систем, избегнување на можноста од преклопување на нивните надлежности и институционално решавање на обликот и начинот на соработка, координација и цивилна контрола и надзор над сите безбедносни и разузнавачки служби во Република Македонија.

Изградбата на современ безбедносен систем на Република Македонија способен да стане значаен чинител во борбата на меѓународната заедница против сите закани кои ја

загрозуваат или имаат влијание врз безбедноста на државата и мирното и непречено функционирање на демократските институциите на системот е општата, односно генерално утврдената цел од која произлегуваат и поединечните цели кои треба да се остварат со интегрирање на службите, а се однесуваат на:

1. надминување на утврдените недостатоци во поглед на надлежностите на секоја поделна служба, нивното преклопување и решавање на судирите на надлежност.
2. обединување на безбедносната и разузнавачката компонента во една единствена служба односно во рамките на Службата за национална безбедност заради зголемување на ефикасноста и рационалноста во користењето на материјалните и човечките ресурси.
3. единствено и сеопфатно дефинирање на овластувањата кои ги имаат безбедносно-разузнавачките служби особено во поглед на можноста за користење на мерките и активностите за тајно прибирање на податоци.
4. ограничување на можноста на произволно и волунтаристичко користење на овластувањата кои ги имаат безбедносно-разузнавачките служби и надминување на сите дилеми и нејснотии во поглед на можното пречекорување на нивните надлежности особено во поглед на преземање на мерките кои значат ограничување на слободите и правата на граѓаните на Република Македонија утврдени со Уставот и законите.
5. Проширување и зајакнување на надзорот и контролата врз работата на безбедносно-разузнавачките служби, особено во поглед на Воената служба за безбедност и разузнавање која досега беше надвор од цивилната, односно парламентарната контрола.
6. Воведување на институцијата генерален инспектор и организациски единици раководени од него, како облик на внатрешна контрола врз законитоста при употребата на посебните овластувања, постапувањето и преземањето на мерките и активностите од страна на вработените во Службата за национална безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање.

7. зајакнување на соработката помеѓу безбедносно – разузнавачките служби преку воспоставување на соодветни механизми и преку користењето на Координативното тело за безбедност.
8. зајакнување на меѓународната соработка и воспоставувањето на основните механизми и принципи за остварување на истата.

Ваквиот модел за интегрирање на безбедносно - разузнавачките служби би се засновал врз следните начела:

- законитост односно легалност, што ќе значи дека безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија ќе ги извршуваат работите од својата надлежност врз основа на Уставот на Република Македонија, законите, прописите кои се донесени за спроведување на законите, Стратегијата за одбрана, Стратегијата за национална безбедност, Националната концепција за одбрана и безбедност, годишните програми за работа на безбедносно-разузнавачките служби, барањата на со закон одредените државни органи, како и барањата на корисниците на резултатите од работата на безбедносно-разузнавачките служби. Од почитувањето на вака утврдениот принцип, во голема мера ќе зависи и доследноста на службите во давањето отчет за извршената работа пред надлежните цивилни комисии и тела за контрола и надзор над нивната работа.
- стручно и компетентност во извршувањето на работите и надлежностите, што ќе значи дека во новиот концепт на поставеност на безбедносно – разузнавачките служби, посебно внимание ќе треба да се посвети на професионална обука и стручно усовршување на веќе постоечките кадри, како и вработување на нови кадри кои ќе ги поседуваат потребните квалитети и работни компетенции за секое работно место, а овие компетенции ќе треба да бидат утврдени во новото законско решение, како и во актите за работа и внатрешна организација и систематизација на работните места на безбедносно – разузнавачките служби.
- цивилна контрола и надзор над работата на безбедносно – разузнавачките служби, односно уставно и законски гарантирани овластувања, постапки, форми, средства и методи, со кои надлежните органи и тела ќе вршат ефикасна и демократска

контрола и надзор на сите учесници во безбедносниот сектор во согласност со принципот на поделба на власт.

- ефикасност во извршувањето на функциите, што ќе придонесе за успешно, професионално, економично и учинковито вршење на работите од надлежност на безбедносно – разузнавачките служби и
- соработка и координација помеѓу Службата за национална безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање, на стратешко и на оперативно ниво, како и континуирана соработка со останатите државни субјекти и актери во безбедносно – разузнавачкиот сектор, која ќе се остварува преку воспоставување на соодветни механизми и преку користењето на Координативното тело за безбедност.

Што се однесува до трошоците кои би ги предизвикало имплементирањето на предложениот модел на организација на безбедносно - разузнавачките служби, истото не би требало да предизвика финансиски последици врз Буџетот на Република Македонија, бидејќи во Буџетот на Службата за национална безбедност само би се инкорпорирале буџетските средства на досегашната Агенција за разузнавање и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации преку ребаланс на Буџетот, а со згаснување на Агенцијата за разузнавање и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации би згаснале и буџетските ставки предвидени за овие државни органи.

3. НАДЗОР И КОНТРОЛА НАД РАБОТАТА НА БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ ВО ПРЕДЛОЖЕНИОТ МОДЕЛ

Надзорот и контролата над работата на безбедносно-разузнавачките служби во предложениот модел би бил многу сличен на сегашниот, со тоа што интегрираната законската поставеност на службите и унифицираноста на нивните овластувања и ограничувања, ќе придонесат за ефикасен, ефективен, непречен и непристрасен надзор врз работата на безбедносно – разузнавачките служби, што досега не беше случај.

Собранието на Република Македонија би вршело контрола, односно надзор над Службата за национална безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање, преку соодветна Комисија. До Комисијата на Собранието Службите би имале законска обврска еднаш

годишно да доставуваат програма и извештај за работа, и двапати годишно да ја известуваат Комисијата на Собранието за извршување на активностите утврдени во програмата. На барање на Комисијата на Собранието, Службите ќе овозможуваат увид и ќе ги даваат на Комисијата на Собранието потребните известувања, податоци и информации од делокругот на работа на Комисијата на Собранието. Сите податоци, известувања и информации доставени до Комисијата на Собранието или изнесени на седница на Комисијата би претставувале информација со соодветен степен на класификација. Членовите на Комисијата на Собранието ќе бидат должни да ги заштитуваат класифицираните информации за кои дознале или до кои имале пристап во текот или во врска со работата во Комисијата на Собранието, согласно прописите за класифицирани информации. Обврската за заштита на тајноста на класифицираните информации би останала и по престанување на функцијата - член на Комисијата на Собранието, односно со престанок на мандатот во Собранието, согласно позитивните прописи за класифицирани информации.

За да се постигне поголем степен на заштита на оддавање на класифицирани информации од страна на вработените во собраниските служби, како што тоа многу пати беше случај, би требало законски да се предвиди дека вработените во Службата на Собранието кои ги извршуваат помошните работи за Комисијата на Собранието не смеат да имаат пристап до класифицираните информации доставени до Комисијата на Собранието, освен доколку е тоа нужно за спроведување на работата на оваа Комисија. Во тој случај, вработените во Службата на Собранието ќе бидат должни да ги заштитуваат класифицираните информации за кои дознале или до кои имале пристап во текот на својата работа под истите услови како и членовите на Комисијата на Собранието, согласно прописите за класифицирани информации

Собраниската Комисија за контрола и надзор над работата на службите, најмалку еднаш годишно до Собранието би доставувала извештај за извршената работа, кој исто така би требало да биде класифициран со степен на класификација соодветен на степенот на класификација на Извештајот доставен од страна на службите. Заклучоците во врска со Извештајот на Комисијата на Собранието, Собранието понатаму би ги доставувало до Владата на Република Македонија заради преземање на соодветни мерки .

Сите овие елементи би се дефинирале во еден единствен правен акт, односно консолидиран Закон за безбедносно – разузнавачки служби со чии одредби би се уредила безбедносно - разузнавачката заедница на Република Македонија, основањето на безбедносно-разузнавачките служби кои ги остваруваат функциите на заштита на безбедносниот систем на Република Македонија, работата на Координативното тело за безбедност, надлежноста на безбедносно-разузнавачките служби, нивната соработка и координација, контролата и надзорот над нивната работа и други прашања поврзани со остварувањето функциите на безбедносниот систем.

4. ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА И НАДЗОР НАД БЕЗБЕДНОСНО – РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

Внатрешната контрола и надзор над мерките и активностите што би ги преземале безбедносно–разузнавачките служби ќе треба се остварува преку посебни внатрешни организациски единици на безбедносно-разузнавачките служби раководени од страна на генерален инспектор. Генералниот инспектор во Службата за национална безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање, ќе треба да има надлежност да раководи, односно да спроведува контрола над активностите кои ги преземаат службите, согласно насоките дадени од страна на директорот на соодветната безбедносно-разузнавачка служба. За генерален инспектор ќе може да биде распореден работник кој покрај општите и посебните услови предвидени со закон и актот за систематизација на работните места во Службата за национална безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање ќе треба да исполнува највисоки безбедносни стандарди, морални квалитети и да има долгогодишно работно искуство во областа на безбедноста и одбраната. Со одбирање на стручен, компетентен и квалитетен кадар, ќе се постигне голем степен на стручност и ефикасност во извршувањето на внатрешната контрола во Службата за национална безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање.

Генералниот инспектор ќе треба да има овластување да го информира директорот на соодветната безбедносно-разузнавачка служба за сите можни проблеми кои можат да се појават во оперативните планови, програми или активностите на Службата за национална безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање, со цел да се обезбеди навременост, економичност и ефикасност во спроведувањето на мерките и активностите и

избегнување на каква и да било можност за прекршување на законот или пречекорување на овластувањата од страна на припадниците на соодветната безбедносно-разузнавачка служба. Тој би можел да предлага мерки за надминување на проблемите и да врши надзор над извршувањето на мерките наредени од страна на директорот на соодветната безбедносно-разузнавачка служба. Врз основа на спроведената контрола генералниот инспектор ќе треба да изготвува извештај, кој би бил класифициран документ со соодветен степен на класификација, во кој би биле наведени утврдените недостатоци во работата на Службата за национална безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање и ќе предлага мерки за нивно надминување. Извештајот, генералниот инспектор ќе треба го доставува до директорот на соодветната безбедносно-разузнавачка служба.

ЗАКЛУЧОЦИ

Основната заложба при изработката на предложениот модел е донесување на закон со кој ќе се создадат правни основи на еден нов безбедносен систем кој може да биде ефикасен инструмент за справување на безбедносните ризици и опасности со кои се соочува Република Македонија, а кои произлегуваат од асиметричните закани особено од актите на тероризам и другите организирани акти на насилство насочени кон демократските институции и уставниот поредок на Република Македонија. За изнаоѓање на соодветни и ефективни решенија, кои би биле применливи и би можеле да се адаптираат на нашата безбедносно – разузнавачка заедница, при изработката на моделот, користени се компаративни искуства од Хрватска, Романија, Холандија, Италија, Словенија, Чешка, Унгарија, Белгија и од други земји.

Поставеноста, организацијата, овластувањата и надлежностите на безбедносно – разузнавачките служби би требало да бидат нормирани во Закон за безбедносно разузнавачки служби. Со овој закон ќе се уредуваат безбедносната заедница на Република Македонија, основањето на безбедносно-разузнавачките служби кои ги остваруваат функциите на заштита на безбедносниот систем на Република Македонија, нивната надлежност, соработка и координација, контролата и надзорот над службите, работата на Координативното тело за безбедност и други прашања поврзани со остварување на функциите на безбедносниот систем.

Основните цели поради кои се основаат и функционираат безбедносно-разузнавачките служби на Република Македонија би биле дефинирани во законот, кој ќе ги идентификува субјектите кои ја сочинуваат безбедносната заедница и ги извршуваат функциите на безбедносниот систем во Република Македонија, односно Службата за национална безбедност како орган во состав на Министерството за внатрешни работи и Воената служба за безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана. И новата цивилна служба која би се формирала со овој закон, а која во себе ќе треба да ги инкорпорира двете досегашни цивилни служби односно Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање и Воената служба за безбедност и разузнавање која постои според постојните прописи и понатаму ќе останат органи во состав на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана. Позиционирањето на Воената служба за безбедност и разузнавање како организациска единица на Министерството за одбрана произлегува, и претставува резултат на компаративното проучување на воените служби во други земји во Европската Унија и потребата за задржување на цивилната контрола врз еден мошне значаен сегмент на одбраната.

Воспоставувањето и надлежноста на Координативното тело за безбедност како инструмент за хармонизација во дејствување на безбедносно - разузнавачките служби и институционална форма на остварување соработката и координацијата меѓу истите произлегува од потребата институционално да се реши прашањето за координацијата и соработката на Службата за национална безбедност и Воената служба на стратешко ниво. Потребно е да се има во предвид дека во сферата на безбедноста и одбраната постојат и други тела кои на одреден начин имаат надлежност во координирање на работите на државните органи во областа на безбедноста и одбраната на Република Македонија како што се Советот за безбедност како уставна категорија, Советодавно тело на Претседателот на Републиката, како и Управувачкиот Комитет формиран со Законот за управување со кризи, како поширок орган кој е надлежен да постапува во случај на т.н. цивилни кризни состојби, меѓутоа и во случаите на остварување на одредени безбедносни ризици за чие справување е неопходно користење на ресурсите на повеќе органи и нивно заедничко дејствување.¹⁰³

¹⁰³ Закон за управување со кризи, ("Службен весник на република Македонија"), бр. 29/2005, 2005

Координативното тело за безбедност како потесен орган би требало да биде инструмент на усогласување на целите приоритетите и заедничкото дејствување на органите кои ја сочинуваат безбедносно-разузнавачката заедница како неопходен предуслов не само за координирано настапување и преземање на активностите на безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија, туку и заеднички координиран настап на Република Македонија на меѓународно ниво. На овој начин со воспоставување на вакво ново тело на стратешко ниво и механизмите за остварување на соработката помеѓу службите на оперативно ниво има интенција да се надминат слабостите во функционирањето на безбедносниот систем и да се оствари висок степен на размена на информациите и заедничко дејствување на субјектите кои се носители на разузнавачката и безбедносната активност.

Во однос на внатрешната организациска поставеност и надлежноста на Службата за национална безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање, намерата е да иако новата Службата за национална безбедност би ги инкорпорира двете постоечки цивилни служби: безбедносната и разузнавачката, таа во основа би го задржала својот статус на орган во состав на Министерството за внатрешни работи. Новата Служба за национална безбедност би ги вршела работите кои се однесуваат на:

- контраразузнавачката активност
- спротивставување и заштита од тероризам
- заштита од други активности насочени кон загрозување или насилно уривање на демократските институции утврдени со Уставот на Република Македонија и
- заштита од организирани криминални активности кои потекнуваат или се насочени кон демократските институции на системот утврдени со Уставот на Република Македонија, а кои можат да доведат до нивно загрозување или да имаат влијание на безбедноста на државата.

Ова со мала разлика е речиси идентично решение на она во Законот за внатрешни работи кога за првпат се направи обид јасно да се разграничи надлежноста на Управата во делот

на организираниот криминал од онаа на Одделот за организиран криминал во Бирото за јавна безбедност како недостаток на претходните законски решенија.

Вториот сегмент на надлежност на Службата за национална безбедност ќе треба да биде токму разузнавачката функција, што всушност значи инкорпорирање на целата надлежност на сегашната Агенција за разузнавање во поглед на собирањето, анализата, обработката и проценката на податоци од политичка, безбедносна, економска и научно-технолошка природа, кои се однесуваат на странски држави, организации, политички и економски сојузи, собири или поединци, особено оние кои укажуваат на намерите, можностите, прикриените планови и тајно дејствување насочени кон загрозување на безбедноста на Република Македонија или се од значење за интересите на Република Македонија. Повеќе европски земји го познаваат овој модел една цивилна служба да ги инкорпорира и безбедносните и разузнавачките функции со таа разлика што постои голема разновидност во однос на тоа дали ваквите служби се самостојни или се органи во состав на некое министерство. Во некои земји како што е примерот со Грција безбедносно-разузнавачките служби од самостојни повторно се вратија во состав на одредено министерство, најчесто во министерството за внатрешни работи или министерство за јавен ред и мир како што некаде се нарекува.

Проучувајќи ги сите позитивни искуства во земјите на Европската Унија и пошироко, меѓутоа секако имајќи ги во предвид условите што постојат во Република Македонија и следејќи современите тенденции во безбедносната сфера, како идеално решение се чини повторно спојување на безбедносната и разузнавачката функција во еден орган кој не е самостоен туку е во рамките на Министерството за внатрешни работи. При заземањето на ваквиот став за повторно спојување на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање треба да се имаат во предвид два основни моменти. Прво, на мала земја како што е Република Македонија од економски причини не и се потребни две служби бидејќи тоа предизвикува дуплирање на трошоците и буџетските расходи, што е евидентно. Од друга страна заради зголемување на ефикасноста во справувањето со современите безбедносни ризици и опасности неопходно е да се централизираат информациите и да се координираат активностите во земјата и странство.

Од практични причини, внатрешната организациска поставеност, статусот, посебните должности и овластувања и правата и обврските од работен однос на работниците во Службата за национална безбедност би требало да останат предмет на уредување на Законот за внатрешни работи. Од севкупната анализа на предвидените решенија во Законот за внатрешни работи во однос на работните односи и посебните должности и овластувања, особено во делот на системот на кариера, мора да се признае дека истите претставуваат голем исчекор во кревање на нивото на стручноста и професионалноста на сите вработени во Министерството за внатрешни работи, а со тоа и на Управата за безбедност и контраразузнавање како нејзин составен дел. Донесувањето на Законот за безбедносно-разузнавачките служби не би требало да го наруши веќе воспоставениот систем на функционирање на Министерството за внатрешни работи како целина, а решенијата кои би се предвиделе со овој закон, би ги уредувале само спецификите на работа на оваа нова безбедносно - разузнавачка служба, кои се сосема различни од сите други функции кои ги вршат останатите организациони единици на Министерството.

Во однос на надлежноста на Воената служба, потребно е да се направи јасна дистинкција, односно разграничување на надлежноста на оваа Служба од надлежноста на Службата за национална безбедност, во смисла на тоа дека мерките и активностите што би ги преземала оваа Служба во извршување на работите од нејзината надлежност, ќе можат да бидат насочени само кон вработените во Министерството за одбрана, припадниците на Армијата на Република Македонија и активираниот резервен состав. Со ваквото законско решение, ќе се избегне каква и да било можност од преклопување на надлежностите и дејствување на Воената служба на територијата на Република Македонија.

Внатрешната организациона поставеност, статусот, посебните должности и овластувања и правата и обврските од работен однос на работниците во Воената служба, исто така би требало да бидат уредени со друг закон односно со Законот за одбрана. На овој начин ќе се решат прашањата на вработените во Воената служба како и вработените во Службата за национална безбедност и ќе се настојува да не се нарушат веќе воспоставените релации на припадниците на безбедносно- разузнавачките служби во рамките на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана, почитувајќи ја нивната организациона

поставеност како органи во состав на овие министерства и досегашното функционирање на овие служби во рамките на соодветните министерства.

Посебно значење во новото законско решение за безбедносно – разузнавачките служби во Република Македонија, секако ќе претставува и инструментот на демократска, односно парламентарна контрола над работата на безбедносно-разузнавачките служби и внатрешната контрола над спроведувањето на мерките и активностите на овие субјекти пропишани со закон. Со одредбите од законот, на идентичен начин би се решавала надворешната, односно парламентарната контрола над работата на цивилната и на воената служба како еден од најзначајните механизми на парламентарните демократии во светот за контрола над законитоста на работата на безбедносно-разузнавачките служби, односно ограничување на можноста од злоупотреба и пречекорување на овластувањата во поглед на примената на посебните мерки за тајно прибирање на податоци со кои на одреден начин се ограничуваат слободите и правата на граѓаните во една земја. Исто така, ова решение на идентичен начин ќе треба да ја уреди и внатрешната контрола над преземањето на мерките и активностите од страна на безбедносно-разузнавачките служби која досега беше третирана на различен начин од страна на овие служби.

Собранието на Република Македонија ќе треба да врши надзор и контрола над работата на Службата за национална безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање преку соодветна комисија. Ова е мошне значајна новина во сферата на надзорот врз безбедносно-разузнавачките служби, бидејќи за прв пат контролата и надзорот над безбедносно - разузнавачките служби - и цивилната и воената служба би се остарувала на идентичен начин од страна на иста парламентарна комисија. Сегашната Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање во својата надлежност воопшто не предвидува надзор над Воената служба за безбедност и разузнавање. Во однос на надзорот и контролата над работата на Управата кои се уредени со Законот за внатрешни работи, а согласно предложениот модел би се уредила на единствен начин за двете служби. Компаративно гледано, решенијата предвидени во овој закон кореспондираат со решенијата предвидени во словенечкиот модел. Во таа насока ќе биде потребно да и се дадат широки овластувања на Комисијата на Собранието и точно да се прецизираат обврските на Службата за национална

безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање во поглед на овозможувањето на работата на Комисијата на Собранието и давање на увид на сите потребни известувања, податоци и информации од делокруг на нејзината работа.

Од друга страна би се нормирала обврската за чување и заштита на класифицираните информации доставени до Комисијата на Собранието или изнесени на нејзината седница согласно прописите за класифицирани информации, како од страна на членовите на Комисијата, така и од страна на вработните во Службата на Собранието, а само по исклучок, кога е тоа нужно за спроведувањето на работата на оваа Комисија, би било можно вработените во Службата на Собранието да имаат пристап до овие класифицирани информации, меѓутоа во тој случај ќе мора да се обезбеди ист степен на заштита на безбедноста на класифицираните информации како и во случај на нивното користење од страна на членовите на Комисијата на Собранието. Ваквото проширување на обврската за чување и заштита на класифицираните информации произлегува од потребата целосно и потполно да се уреди една мошне значајна област која во изминатите години покажа одредени слабости токму во правец на недоволното заштита на класифицираните информации.

Значајна новина која ќе треба да се предвиди со овој закон од аспект на контрола и надзор над работата на безбедносно – разузнавачките служби, е новиот концепт на спроведувањето на внатрешната контрола над активностите на Службата за национална безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање кој ќе се инструментализира преку воведувањето на институтот на генерален инспектор и внатрешните организациски единици со кои истиот ќе раководи. Имајќи ги во предвид компаративните искуства во однос на институтот внатрешна контрола над работата на безбедносните и разузнавачките служби и агенции, особено земјите членки на НАТО, се доаѓа до заклучок дека е потребно зајакнување не само на надворешната контрола над работата над овие служби, туку уште повеќе внатрешната контрола над извршувањето на нивните активности со што би се оневозможила каква и да била незаконитост во постапувањето на вработените во овие служби или пречекорување или злоупотреба на нивните овластувања. Специфичноста во работата на овие служби и високиот степен на тајност на нивните активности во одредени случаи ја оневозможува внатрешната контрола од страна на организациските единици кои

требаа да ја вршат оваа контрола, а се поставени надвор од овие служби. Овој механизам на внатрешна контрола од друга страна покажува низа слабости особено поради фактот што лицата кои треба да ја вршат контролата немаат познавање од методите на работа на безбедносно - разузнавачките служби, а поради високиот степен на заштита на класифицираните информации не можат да имаат ниту комплетен увид во мерките и активностите кои ги преземаат овие служби.

Со воспоставувањето на институтот на генерален инспектор кој ќе треба да ја остварува контролата од внатре во самите безбедносно-разузнавачки служби и ќе биде составен дел од неа, се претпоставува дека ќе бидат надминати сите слабости кои беа констатирани во изминатиот период и ќе се овозможи ефикасно вршење на внатрешната контрола како многу значаен механизам во делот на остварувањето на безбедносните и разузнавачките функции, односно постигнување на висок степен на професионалност во работата на безбедносно-разузнавачките служби. Надлежноста на генералниот инспектор, условите за негово распоредување и неговите овластувања кои би се состоеле од преземање на широк спектар на мерки со кој ќе се настојува да се обезбеди навременост, економичност и ефикасност во спроведувањето на мерките и активностите и избегнување на каква и да било можност за прекршување на законот или пречекорување на овластувањата на припадниците на безбедносно-разузнавачките служби би биле предмет на уредување на Законот за безбедносно – разузнавачки служби.

Надлежностите и овластувањата што би ги имале безбедносно - разузнавачките служби во Република Македонија ќе треба да бидат исто така уредени во новиот закон. Тргувајќи од фактот што принципот на легалитет е еден од основните принципи на работа на безбедносно - разузнавачките служби, а мерките и активностите што ги преземаат безбедносно - разузнавачките служби во одредена мера значат и ограничување на основните слободи и права на граѓаните овој закон за првпат детално, прецизно и јасно ќе треба да ги уредува прашањата за овластувањата кои ги имаат безбедносно-разузнавачките служби и мерките и активностите кои истите ќе ги преземаат во извршувањето на работите од својата надлежност. Оваа материја, во постоечкиот систем е уредена со интерни акти на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана, што доведува до дилеми и сомневања во поглед на нивната законитост и

евентуалната злоупотреба или пречекорување на овластувањата на припадниците на безбедносните и разузнавачките служби и агенции во Република Македонија.

Службата за национална безбедност и Воената служба за безбедност и разузнавање, согласно нивните овластувања предвидени во законот, ќе можат спрема граѓаните да применуваат и посебни мерки за тајно собирање на податоци со кои привремено ќе се ограничуваат некои основни слободи и права на граѓаните со таа разлика што мерките на тајно собирање на податоци што ќе ги презема Воената служба ќе можат да бидат насочени само кон вработените во Министерството за одбрана, припадниците на Армијата на Република Македонија и активираниот резервен состав. Согледувајќи ги искуствата од другите земји опфатени со оваа анализа, ќе се остави и можност за примена на правилото за употреба на поблагиот вид на мерка, односно мерка со која помалку се ограничуваат уставно загарантираните слободи и права на граѓаните во оние случаи кога тоа е можно.

Со предвидените решенија во овој закон и со веќе постоечката регулатива, надворешната контрола над спроведување на посебните мерки за тајно собирање на податоци во Република Македонија би била воспоставена на две нивоа и тоа како судска контрола или контрола од јавниот обвинител преку издавањето на наредба од страна судот или јавниот обвинител во поглед на спроведувањето на мерките следење на комуникации било да се работи за електронските комуникации, било да се работи за следење и снимање на комуникациите во дом и други простории, и собраниска контрола над спроведување на истите мерки од страна и на Комисијата за контрола на законитоста на спроведувањето на мерката следење на комуникации и од страна на Комисијата за надзор над работата на безбедносно-разузнавачките служби која врши контрола и надзор над спроведувањето на сите посебни мерки за тајно прибирање на податоци.

1. ПОСЛЕДИЦИ КОИ ШТО ЌЕ ПРОИЗЛЕЗАТ ОД ПРЕДЛОЖЕНИТЕ РЕШЕНИЈА

Со усвојување на решенијата од предложениот модел на безбедносно-разузнавачките служби покрај останатото ќе се создаде правна основа за изградба на единствен и сеопфатен безбедносен систем кој на Република Македонија ќе и овозможи успешно да се спротивстави на сите предизвици и опасности кои можат да ја загрозат нејзината безбедност и нејзините интереси.

Со создавањето на една единствена служба која ќе биде надлежна и за внатрешно и надворешно разузнавање, ќе се зголеми ефикасноста и рационалното искористување на капацитетите со кои располага Република Македонија и ќе се обединат напорите на сите субјекти за активно вклучување на Република Македонија во борбата на меѓународната заедница против сите современи асиметрични закани, особено опасноста што произлегува од сите појавни облици на тероризам.

2. ПРИДОБИВКИ ОД ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ПРЕДЛОЖЕНИОТ МОДЕЛ

Со имплементацијата на предложениот модел се предвидува скратување на трошоците кои произлегуваат од постојното функционирање на една безбедносна и една разузнавачка служба и ефикасно користење на капацитетите со кои истите располагаат. Ефикасноста од користењето на буџетските средства би била видлива по имплементацијата на моделот.

Клучни придобивки се:

- Време, што значи дека временските рокови потребни прибирање на податоците од страна на службите и нивното информирање ќе се намалат.
- Рационалност, ефективност и ефикасност, што значи дека капацитетите со кои располага Република Македонија во безбедносниот сегмент ќе бидат искористени на најдобриот можен начин и во време што е неопходно потребно за остарување на нормалните функции на сите субјекти на безбедносниот систем.
- Висок степен на координација меѓу безбедносно разузнавачките служби.
- Целосна, сеопфатна, ефикасна и навремена контрола над безбедносно – разузнавачката заедница во Република Македонија.

Негативни претпоставки кои што би можеле да произлезат прифаќање на овој модел на поставеност и организација на безбедносно – разузнавачките служби во Република Македонија, а воедно истите би биле и реална опасност од пројавување на негативен став и отпор за негова имплементација се следните:

Ако се има во предвид дека новата Служба за национална безбедност би се формирала како орган во состав на Министерството за внатрешни работи, истата би била под ингеренции на Владата на Република Македонија, а тоа би значело дека претседателот на Република Македонија, под чија ингеренција во моментов се наоѓа Агенцијата за разузнавање, би морал да се откаже од својата контрола врз еден важен аспект за националната безбедносна машинерија, кое нешто би го оставило пократок во својата моќ губејќи го својот “независен“ извор на информации.

Од друга страна пак, и вработените во Агенцијата за разузнавање би можеле да го оспорат предложеното решение со објаснување дека на ваков начин значително би се ограничиле нивните финансиски ресурси и можности за работа.

Се доаѓа до еден генерален заклучок дека за да се прифати и имплементира вака предложениот модел на поставеност и организација на безбедносно – разузнавачките служби во Република Македонија, и неговото нормирање во законска рамка, неопходна е силна политичка волја и согласност, што ќе мора да признаеме дека во сегашната констелација на односи на македонската политичка сцена е “невозможна мисија“.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Атанасовиќ З., *Организације цивилног друштва и сектор безбедности*, Београд, 2008
2. Бајагиќ М., *Шпијунажа у 21 веку: Савремени обавештајно – безбедносни*, Боок & Марсо, Београд, 2008
3. Бакрески О., *Координација на безбедносната заедница во Република Македонија*, Филозофски факултет, Скопје, 2005
4. Бакрески О., *Контрола на безбедносниот сектор*, Аутопринт Т.А Скопје, Филозофски факултет, Скопје, 2012
5. Бакрески О., *Основи на безбедносниот менаџмент*, Аутопринт Т.А. – Скопје, Филозофски факултет, Скопје, 2011
6. Бојчев Д., *Дипломатски речник*, Скопје, 1998,
7. Бојчев П., *Техничко разузнавање*, Албатрос, Софија, 2003
8. Борн Х., Вилс Е., (Уредници), *Надзор над службите за разузнавање – Прирачник*, ДЦАФ, Женева, 2012
9. Борн Х., Ли И., (уредници), *Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобра практика за надзор над разузнавачките агенци*, Скенпоинт, Скопје, 2006
10. Борн Х., Флури Ф., Џонсон А., (издавачи), *Парламентарен надзор над безбедносниот сектор: Принципи, механизми и практики* (Прирачник бр. 5 за парламентарци), Женева, 2003
11. Born H., Fluri P., Johnson A., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices*, DCAF, IPU, Geneva, 2003
12. Born H., Fluri P., Lunn S., eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2010

13. Bovens M., *Public Accountability - Oxford Handbook of Public Management*, University Press, Oxford, 2005
14. Bruden A., Fluri P., (eds), *Security Sector reform: Institutions, Society and good governance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 2003
15. Ванковска Б., Политички систем, Бомакс Графикс, Скопје, 2007
16. Ванковска Б., *Перспективите на Република Македонија на патот кон НАТО и Европската унија*, Министерство за одбрана на Р.Македонија и Филозофски факултет, Скопје, 2006
17. Вилс Е., Вермулен М., *Парламентарен надзор над безбедносните и разузнавачките агенции во Европската Унија*, Брисел: Европски парламент, 2011
18. Chuter D., *The Making of Defence Policy in Defence Transformation – a short guide to the issues*, IIS Monograph, 49, Pretoria, 2000
19. Cottey A., et all. (eds), *Democratic control of the Military in Postcommunist Europe*, PALGRAVE, 2002
20. Dr. Djordjević Ž., O., *Osnovi državne bezbednosti*, Beograd, 1987
21. DCAF, *The media and security sector reform in the Western Balkans*, Geneva DCAF, 2010.
22. Freeman M., *Making Reconciliation Work: The Role of Parliament*, IPU Handbook, 2005
23. Gill P., *Symbolic or real? The impact of the Canadian Security Intelligence Committee*, 984 – 88, *Intelligence and national security* 4, No. 3, 1989
24. Гризолд А., Таталовиќ С., Цвртила В., *Сувремени систем националне сигурности*, Факултет политичких зnanости у Загребу, Загреб, 1999
25. Gys P., *Managing Horizontal Government*, The politics of coordination, Canadian Centre for Management and Development, 1998

26. Gyarmati I., Vesel S. (eds.), *Security Sector Governance in the Western Balkans 2004*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004
27. Гациновиќ Р, Како против тероризмот, Белград, 2001
28. Гелевски С., Гризо Н., Давитковски Б., *Управно право*, Скопје 1993
29. Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., *Европската унија низ призмата на европската безбедност*, Филозофски факултет, Скопје 2007
30. Гоцевски Т. *Основи на системот на национална одбрана*, Филозофски факултет, Скопје, 2006
31. Гризо Н., Давитковски Б., Павловска – Данева А., *Јавна администрација*, Скопје, 2008
32. Игњатовиќ Ќ, *Криминологија*, Београд, 2005
33. Inter-Parliamentary Union and DCAF, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Geneva/Belgrade, 2003
34. Јанковиќ С., *Парламентарни надзор оружаних снага*, Девета школа реформе сектора безбедности, Београд, ИСАК Фонд, 2009
35. Keane J., *Democracy and Civil Society*, Verso, London, 1988
36. Колин М., *Невладине организације: Појам, значај, класификације, профил - Цивилно друштво и невладине организације* ПАЛГО Центар, Београд
37. Конеска Ц., Котевска Б., *Извештај за анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор 1991 – 2008 година*, Аналитика Тинк Тенк, Скопје, 2008
38. Коруновска, Аврамовска Н., *Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија*, Фондација Отворено општество - Македонија, Скопје, 2012
39. Котовчевски М., *Современи разузнавачки служби*, Македонска Цивилизација, Скопје, 2002

40. Котовчевски М., *Национална безбедност на Република Македонија*, I, II и III книга, Македонска Цивилизација, Скопје, 2000
41. Котовчевски М., *Тајни служби*, Македонска Цивилизација, Скопје, 2000
42. Хејер К., *Парламентарен надзор над разузнавањето: Германскиот пристап во разузнавањето и човековите права во ерата на глобален тероризам*, Vestport, CT: Preger Security International, 2007
43. Mangold P., *National Security and International Relations*, Rotledge, London and New York, 1990
44. Miladinovic R., *Tajne paralele I obavestajna sluzba u medjunarodnim odnosima*, NIRO, 4 jul, Beograd, 1981
45. Miletic S. *Osnovi javne bezbednosti, poslovi I nacini rada*, Beograd, 2004
46. Milosevic N., Milojevic S., *Osnovi metodologije bezbednosnih nauka*, Beograd, 2001
47. Milosevic M., *Sistem drzavne bezbednosti*, Policijska Akademija, Beograd, 2001
48. Milosavljević B., Petković P., *Bezbednosno-obaveštajne službe, Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2009
49. Митков В., Климовски С., *Политички и уставен систем*, Просветно дело, Скопје, 1995
50. Mockler J. R., *The Management Control Process*, Prentice Hall, Engewood Cliffs, N.J. 1984
51. Милетиќ С., *Појмовник полициског права, значење 650 појмова из области унутрашњих послова*, Службен гласник, Београд, 2001.
52. Милосављевиќ Б., Одановиќ Г., Бјелош М., Милошевиќ М., Савковиќ М., Хаџиќ М., Петровиќ П., Стојановиќ С., *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије – Приручник*, Мисија ОЕБС у Србији, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012

53. Научно – стручна конференција: Зборник на трудови, *Безбедноста, еколошката безбедност и предизвиците на Република Македонија*, Факултет за безбедност Скопје, 2010
54. Орловић, С., *Надлежности парламента - Дилеме и изазови парламентаризма*, Конрад Аденауер Стифтунг и Факултет политичких наука, Београд, 2007
55. *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Inter-Parliamentary Union and DCAF, Geneva/Belgrade, 2003
56. *Парламентарни надзор сектора безбедности: начела, механизми и пракса*, Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, Интерпарламентарна унија, Женева/Београд, 2003
57. Петровић П., *Надзор служби безбедности – случај Србија*, ДКАФ, Женева, , 2012
58. Ракиќ М., *Национална безбедност и парламентарна контрола*, Политичка ревија 9, 2010
59. Ристовска М., *Теорија за поделба на власта и нејзината примена во уставниот поредок на Република Македонија*, Магистерски труд, Скопје, 1996
60. Richelson J. T., *The U.S. Intelligence Community*, 1989
61. Савиќ А., Бајагиќ М., *Безбедност света*, Полицијска академија, Београд, 2005
62. Сотировска Н., Илиевски И., *Како работат македонските безбедносни служби*, Центар за граѓански комуникации, Скопје
63. Спасески Ј., Николовски М., Герасимоски С., *Безбедносни системи*, Универзитет Свети Климент Охридски Битола, Факултет за безбедност Скопје, Скопје, 2010
64. Стевановиќ О., *Руковоѓење и командовање*, Полицијска академија, Београд, 1999
65. Стојановић С., Кесада К., *Род и реформа сектора безбедности у Србији*, Београдски центар за безбедносна политику, Београд, 2010

66. Тренеска Р, *Извршната власт во демократските системи*, Матица Македонска, Скопје, 1999
67. Wehner J., Winnie B., *Parliament, the budget and gender*, Inter-Parliamentary Union, World Bank Institute, UNIFEM and UNDP, 2004
68. Zbirka radova specijalizanata Fakulteta političkih nauka, *Nacionalna i globalna bezbednost*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2005
69. Димовски З., *Прирачник криминалистичко разузнавање*, Графотранс, Скопје, 2007

НОРМАТИВНИ АКТИ И ДРУГИ МАТЕРИЈАЛИ

1. Деловник за работа на Собранието на Република Македонија, (“Службен Весник на Република Македонија“ бр. 54/2013)
2. Деловник на Уставниот суд на Република Македонија, (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 70/1992)
3. Закон за Агенција за разузнавање (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 19/95),
4. Закон за внатрешни работи (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 92/09, 118/09, 35/10, 36/11 и 114/2)
5. Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 90/2009)
6. Закон за кривична постапка, (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 150/2010, 51/2011 и 100/2012)
7. Закон за народниот правобранител (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 60/2003)
8. Закон за одбрана (“Службен весник на Република Македонија“, бр.185/2011)
9. Закон за следење на комуникации (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 121/2006, 110/2008 и 116/2012)

10. Закон за судовите (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/2006, 35/2008 и 150/2010)
11. Закон за управување со кризи, (“Службен весник на република Македонија“), бр. 29/2005, 2005
12. Национална концепција за безбедност и одбрана, (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 40/03)
13. Правилник за вршење на работите на Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање, (“Службен весник на Република Македонија“, бр. 48/1998), 1998
14. Правилник за вршење на работите на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи, Скопје, 2007
15. Стратегија за интеграција на Република Македонија во НАТО, (Сл. весник на РМ, бр. 51/98).
16. Стратешки план на Министерството за внатрешни работи, 2011 – 2013
17. Устав на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991)

МАТЕРИЈАЛИ ОД ИНТЕРНЕТ

1. http://sh.wikipedia.org/w/index.php?title=Sigurnosno-obavje%C5%A1tajni_sustav_u_Hrvatskoj&action=edit&redlink=1 22/09/2013
2. <http://sh.wikipedia.org/wiki/UDBA> 11/10/2013
3. <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/931/> 12/01/2014
4. <http://www.bia.gov.rs/> 09/08/2013
5. http://www.cnp.rs/resources/files/kontrola_sluzbi_bezbednosti.pdf 02/02/2014
6. http://www.eurm.edu.mk/fileadmin/user_upload/publications_and_activities/Zborik_Bez_bednost_2012.pdf 12/01/2014
7. <http://www.sobranie.mk/?ItemID=B029F595A44B0049BB0C38372A2CEF54> /06/02/2014

8. <http://www.sova.gov.si/> 10/09/2013
9. http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO1884.html 10/09/2013
10. www.vecernji.ba/sto-znaci-interpelacija-565984 /04/02/2014