

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“

Филозофски факултет – Скопје

Институт за безбедност, одбрана и мир



**КОНТРОЛА НА БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ НА
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Магистерски труд

МЕНТОР:
ПРОФ. Д-Р ОЛИВЕР БАКРЕСКИ

ИЗРАБОТИЛ:
КИРЕ МЕДАРСКИ

Скопје, 2016 година

СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	5
ГЛАВА I БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКИ СЛУЖБИ.....	8
1. Разузнавачко-безбедносен систем.....	8
1.1. Видови разузнавачко-безбедносни системи.....	9
2. Општо за разузнавачките служби.....	12
2.1. Видови разузнавачки служби.....	14
3. Контраразузнавачки и безбедносно-разузнавачки апарати.....	16
4. Улогата на безбедносно-разузнавачките служби во безбедносниот систем.....	18
ГЛАВА II ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА, ОДГОВОРНОСТ И НАДЗОР.....	20
1. Поимно дефинирање на демократската контрола, одговорност и надзор.....	20
2. Механизми за контрола на безбедносно-разузнавачките служби.....	24
3. Рамка на одговорност на безбедносно-разузнавачките служби.....	29
3.1. Вертикална одговорност.....	30
3.2. Хоризонтална одговорност.....	32
3.3. Трета димензија.....	35
4. Структурни проблеми во контролата и надзорот на безбедносно-разузнавачката заедница.....	36
5. Парадоксот во контролата и надзорот на безбедносно-разузнавачката заедница.....	38
6. Предизвици за општествата во транзиција.....	40
ГЛАВА III БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	44
1. Безбедносно-разузнавачка заедница.....	44
1.1. Управа за безбедност и контраразузнавање.....	46
1.2. Агенција за разузнавање.....	47

1.3. Сектор – Служба за воена безбедност и разузнавање.....	49
---	----

ГЛАВА IV КОНТРОЛА НА БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	52
---	----

1. Потреба од демократска контрола на безбедносно-разузнавачката заедница во Република Македонија.....	52
2. Анализа на уставната и законска регулатива.....	53
3. Формални и неформални механизми на контрола.....	57
3.1. Улогата на Собранието во контролата на безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија.....	58
3.1.1. Работни тела на Собранието на Република Македонија.....	62
3.2. Улогата на Народниот правобранител во контролата на безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија.....	68
3.3. Улогата на Претседателот на Република Македонија во контролата на безбедносно-разузнавачките служби.....	71
3.4. Улогата на судството во контролата на безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија.....	72
3.5. Улогата на цивилното општество во контролата на безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија.....	75

ГЛАВА V КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА КОНТРОЛАТА НА БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ.....	78
--	----

1. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби на водечките земји-членки на НАТО.....	78
1.1. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Соединетите Американски Држави.....	78
1.2. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Велика Британија.....	80
1.3. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во СР Германија.....	81
1.4. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Франција	83

2. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби на некои од земјите во регионот.....	84
2.1. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Р.Хрватска.....	84
2.2. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Р.Србија.....	85
2.3. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во БиХ.....	87
3. Сличности и разлики во организацијата и контролата на безбедносно - разузнавачката заедница.....	89
ЗАКЛУЧОК.....	92
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА.....	96

ВОВЕД

Разузнавачките и безбедносните служби се клучна компонента на секоја држава, затоа што обезбедуваат независни анализи на информации за внатрешната и за надворешната безбедност на државата и општеството, како и заштитата на виталните интереси на државата. Следствено на тоа, безбедносно-разузнавачките служби мора да бидат сфатени како средство за ефикасно и ефективно справување со заканите кон безбедноста на државата и општеството, вршејќи ги своите активности под контрола на демократски избраните авторитети.

Кога службите, во согласност со демократските принципи, трајно и хармонично ја одржуваат во функција заштитата и ја унапредуваат националната безбедност, општеството остварува демократска цивилна контрола над безбедносно-разузнавачките служби. За ваквиот демократско-безбедносен модел да биде идеален, службите и останатиот дел од вооружените сили треба своите задачи да ги извршуваат ефикасно.

Во овој труд ќе се постави прашањето: Колку Република Македонија е далеку од идеалот за демократска контрола на безбедносно-разузнавачките служби?

Во јавноста постои судир на два ставови, а прашање е кој од нив е вистинит – дали првиот, кој вели дека со Република Македонија (сè уште) владеат тајните служби, или вториот, дека службите се реформирани и ставени под демократска контрола.

Генерално, во овој труд ќе биде поставено прашањето, зошто е потребна контрола на безбедносно-разузнавачките служби. Ова прашање треба да биде сфатено како предизвик во кој контролата и надзорот на овие служби ќе бидат разбрани како „релативна вредност“ од потребите на општеството од безбедност, од една страна, и човековите права и слободи, од друга страна. Токму затоа, ќе се запрашаме дали безбедноста на државата треба да биде „трампа“ за сите други општествени цели и вредности или безбедноста претставува „апсолутна вредност“.

Националната безбедност е легитимна и примарна цел на секоја демократска држава, особено на оние држави со либерално-демократско уредување и најголемо значање се дава на демократските вредности, на човековите права и слободи. Во овие држави се смета дека безбедноста е една од многуте вредности и таа мора да коегзистира заедно со другите општествени вредности.

Од досега кажаното може да се заклучи дека во демократските општества, контролата и надзорот на безбедносно-разузнавачките служби имаат цел ефикасно да ја извршуваат својата работа, но во рамки на законите и на начин со кој ќе се запазат демократските норми и стандарди.

Поради сензитивноста на работењето на безбедносно-разузнавачките служби, каде тајноста и дискрецијата се основни компоненти, демократската контрола претставува предизвик, дури и за „најстарите“ демократски системи.

Контролата на безбедносно-разузнавачките служби ја спроведуваат институции и органи на законодавната, на извршната и на судската власт. Доколку постојат, во контролата учествуваат и автономни институции, како што се народниот правобранител, државната ревизорска кука, генералниот инспекторат, како и институции на цивилното општество – медиуми, здруженија на граѓани и невладини организации, експертски групи и други организации.

Фокусот на овој магистерски труд ќе биде насочен кон работењето на безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија, како дел од безбедносниот систем, со акцент на законската регулатива и нејзината применливост во остварување демократска контрола на истите. Детално ќе бидат разработени Управата за безбедност и контраразузнавање, Агенцијата за разузнавање и Секторот – Службата за воена безбедност и разузнавање, како служби кои се дел од македонскиот безбедносен систем, нивните должности и законски обврски.

Сето ова е законски регулирано со Законот за внатрешни работи, Законот за полиција, Законот за Агенцијата за разузнавање, Законот за одбрана на Република

Македонија, Законот за слободен пристап до информации, како и други закони и подзаконски акти коишто ќе бидат предмет на анализа во овој труд.

ГЛАВА I БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКИ СЛУЖБИ

1. Разузнавачко-безбедносен систем

Разузнавачко-безбедносниот систем е задолжен за извршување на некои примарни функции од разузнавачката комплексност, што особено придонесува за успешно функционирање на државниот апарат, како на внатрешен така и на надворешен план.¹ Всушност, улогата на разузнавачко-безбедносните системи се поистоветува со обезбедувачи на релевантни информации за донесувачите на одлуки, со цел креирање на националните политики. Овие информации можат да се однесуваат на воените, безбедносните, политичките, културните, економските и други актуелни и планирани случувања во други држави. Главните проекции и темелни основи на повеќето развиени безбедносни системи, во глобални рамки, можат да се видат токму во правилната развиеност на разузнавачките служби како негов значаен сегмент, во кој сопственото место ќе го најде најголемиот дел од персоналот, поддржан од квалитетен аналитички сегмент.²

Во основа, разузнавачко-безбедносниот систем претставува со прописи дефинирана област на надлежности и меѓусебни права на сите разузнавачки и безбедносни служби и други државни органи или друг ентитет што одговара, кои се ангажирани да собираат, да се проценуваат и да се дистрибуираат разузнавачките податоци, како и да извршуваат други барања кои им се ставени во надлежност.³ Под ова се подразбира дека овој систем претставува комплексна целина од институции, органи и тела од оваа област, во спрега со контролните механизми и законските регулативи што се однесуваат на истите.

Безбедносно-разузнавачкиот систем, од досега изнесеното, претставува функционално обединет подсистем на националната безбедност. Во склоп на

¹ Бакрески О. , Милошевиќ М. , „Современи безбедносни системи“, компаративна анализа на земјите од Југоисточна Европа“, „Аутопринт“, ТА, Скопје, 2010 година, стр.39

² Дојчиновски М., Оцаков Ф. „Разузнавачки операции“, Филозофски факултет, Скопје, 2010 година. стр. 207

³ Бакрески О. , Милошевиќ М. „Современи безбедносни системи“, компаративна анализа на земјите од Југоисточна Европа, „Аутопринт“, ТА, Скопје 2010 година, стр.40

безбедносно-разузнавачкиот систем на една држава може да се набројат сите институции од координативните органи кои ја насочуваат работата на безбедносно-разузнавачките служби, самите разузнавачки служби, како и останатите институции кои учествуваат во овој процес. Во овој комплексен спој на институции спаѓаат и воените единици и полициските формации и сите други институции кои на некој начин доаѓаат до разузнавачки податоци кои се од големо значење за националната безбедност. Во современите држави, помеѓу финалните корисници на разузнавачкиот производ (државниот врв) и непосредните субјекти што ги извршуваат безбедносно-разузнавачките задачи, во структурата на националните системи за безбедност, постојат меѓутела кои имаат задача да ја координираат и да ја синхронизираат работата на непосредните субјекти во системот и на финалните корисници да им достават синтетизирани документи со конкретни предлози во однос на виталните државни цели и интереси.⁴

1.1. Видови разузнавачко-безбедносни системи

Постојат повеќе видови на разузнавачко-безбедносни системи. Во литературата, најчесто, поделбата е направена според начинот на организација, поделба според која постојат две основни групи: централизиран (интегриран) и децентрализиран (ресорски) разузнавачко-безбедносен систем.

Централизираниот или интегрираниот разузнавачко-безбедносен систем се „наслонува“ на една безбедносно-разузнавачка служба која ги извршува сите должности и дава финален продукт до донесувачите на одлуки и политичките авторитети. Таа е под директно влијание на носителите на политичката власт т.е. од самиот врв на државната власт.⁵ Функционирањето на ваквиот систем има свои позитивни и негативни страни. Како позитивни може да се набројат единствениот продукт кој го добиваат донесувачите на одлуки и нема совпаѓање на информациите. Но, од друга страна, ваквиот систем ги

⁴ Баткоски Т. „Разузнавачка и безбедносно-контраразузнавачка тактика (Тактика на работа на разузнавачката служба и службата за безбедност и контраразузнавање)“, Јофи скен, Скопје, 2008, стр.21 и 22

⁵ Бакрески О. Милошевиќ М. „Современи безбедносни системи“, компаративна анализа на земјите од Југоисточна Европа“, „Аутопринт“, ТА, Скопје 2010 година, стр.40

лишува донесувачите на одлуки и политичките креатори од повеќе и поразлични информации и податоци што, пак, овозможува правилен избор на одлуките. Овој тип на позиционирање на безбедносно-разузнавачкиот систем многу лесно може да доведе до политизација, но и до стекнување на моќ која ќе биде поголема од самата власт. Впрочем, централизираниот разузнавачки систем ја отежнува работата на ресорните министерства (особено за одбрана, за внатрешни работи и за надворешни работи) кои, покрај недостатокот од разузнавачки организации на сопствените ресори, до разузнавачки податоци важни за адекватно вршење на својата функција доаѓаат непосредно т.е. преку централната разузнавачка служба.⁶ Поради ова, во многу држави проблемот со разузнавачко-безбедносниот систем е решен на децентрализиран, односно ресорски начин.

Децентрализиран (ресорски) разузнавачко-безбедносен систем е таков систем во кој постојат одвоени (ресорски) разузнавачки служби коишто истовремено самостојно планираат и ги спроведуваат разузнавачките дејности и воедно претставуваат врховен аналитички орган за одредена област од разузнавачката работа (секоја за својот ресор).⁷ Негативна страна на ваквиот систем е, пред сè, е удвојувањето и преклопувањето на собраните разузнавачки податоци. Како недостаток се јавува и немањето на координативно тело кое ќе ја насочува работата на безбедносно-разузнавачките служби и кое ќе дава приоритетни побарувања во врска со разузнавачките информации. Како момент може да се забележи и недоставувањето на информации до ресорната служба и отфрлањето на информациите како неважни од друга служба која ги добила истите информации. Во одредени случаи, информациите можат да се достават до авторитетите, неанализирани или погрешно анализирани, бидејќи истите не се обработени од ресорната служба. Овие недостатоци влијаат на донесувањето на правилни одлуки од страна на власта и од политичките авторитети кои ги употребуваат информациите.⁸

Во литературата се среќава и друга поделба на разузнавачко-безбедносните системи, според која истите се поделени на национални, наднационални и субнационални разузнавачко-безбедносни системи.

⁶ Исто. стр.42 и 43

⁷ Исто. стр.43

⁸ Исто

Под **национален разузнавачко-безбедносен систем** се подразбира синхронизирано ангажирање на различни тела, органи, установи и служби во областа на своите надлежности, со цел откривање, спречување и сузбивање на загрозувањето на безбедноста на државата и, воопшто, заштита на виталните интереси на државата и на општествената заедница.⁹

Наднационалните безбедносни системи се создадени за време на Студената војна од страна на воено-политичките сојузници, па истите соработувале во размена на информации и разузнавачки податоци за противничкиот блок. Најдобар пример за ваков модел на разузнавачко-безбедносен систем е оној кој функционира помеѓу земјите-членки на НАТО. Бајагиќ, овие системи ги опишува како „институционален облик на воено-политичко здружување, во чии рамки се остварува заедничка цел при соработка на разузнавачките и безбедносните служби на земјите-членки“¹⁰ Во овој систем „разузнавачките активности се одвиваат програмирано и координирано од седиштето на воено-политичкиот блок, во насока на реализирање на утврдените стратешки цели, при што се врши поделба на работите помеѓу националните разузнавачки организации на државите-членки, а во насока на рационално искористување на нивните сили и средства.“¹¹

Субнационалниот разузнавачко-безбедносен систем може да претставува облик на т.н. простирање на разузнавачка активност надвор од националниот (државниот) разузнавачко-безбедносен систем, разбран не само буквално, туку и во поширока смисла.¹² Во таа смисла, станува збор за подигање на националната свест кај сите граѓани на државата во врска со вредноста на националната безбедност и доставување на значајни информации до релевантните институции. Ова може да биде регулирано законски или да претставува традиција на еден народ. Вакви примери на субнационален разузнавачко-безбедносен ситем може да се сретнат во Обединетото Кралство и во соседна Грција.

⁹ Исто. стр.44

¹⁰ Bajagić, M. Špijunaža u XXI veku : Savremeni obaveštajno-bezbednosni sistemi, dopunjeno izd. - Beograd : Marso, 2010. str.22

¹¹ Баткоски Т. „Разузнавачка и безбедносно-контраразузнавачка тактика (Тактика на работа на разузнавачката служба и службата за безбедност и контраразузнавање)“, Јофи скен, Скопје, 2008, стр.23

¹² Бакрески О, Милошевиќ М. – „Современи безбедносни системи“, компаративна анализа на земјите од Југоисточна Европа, „Аутопринт“, ТА, Скопје 2010 година, стр.45 и 46

2. Општо за разузнавачките служби

Најпознатиот војсководец на сите времиња, Александар Македонски, ги користел методите на тајните разузнавачки служби, со цел да ја дознае силата на непријателот пред да тргне во поход. Првите разузнавачки служби се институционализирани во Англија за време на Буржоаската револуција, па англискиот Парламент во 1647 година го изгласува формирањето на првиот државен орган од таков вид.¹³

Кога се земат предвид сите околности и потешкотии преку кои се поминува при собирањето на материјали, проверување на информација, валоризирање на нивната вредност, анализа и избегнување на контрадикторни факти, тие дивергентни погледи за разузнавачките служби, кои се интегрален дел од општествениот механизам, истражувачите не треба да бидат обесхрабрани во добивањето на одговорот: Што е тоа разузнавачка служба и кои сè елементи треба да ги инкорпорира една сеопфатна и јасна дефиниција.

Обидите да се опише дејноста на овие организации, да се објаснат ингеренциите, задачите и доменот во кој делуваат се многубројни, меѓутоа, сè уште оваа дејност не е доволно теориски објаснета и детерминирана. Додека некои ги споредуваат безбедносно-разузнавачките служби со установи кои собираат информации од значење за безбедноста на државата, други сметаат дека се работи само за технички органи.

Сепак, за да се дојде до вистинската цел за постоењето на безбедносно-разузнавачките служби, потребно е да се објасни суштината на работата која ја извршуваат. Уште пред 2500 години, Сун Цу Ву во своето дело „Вештина на војувањето“, најголем акцент има дадено на значењето на разузнавањето како вештина. За да се справи со заканите кои ја демнат секоја држава во однос на суверенитетот, територијалниот интегритет, заштита на своите граѓани, како и за креирање на својата безбедносна политика, се наметнала потреба од формирање на организации кои ќе ги обезбедуваат неопходните информации за државните органи, со цел креирање безбедносна политика.

¹³ Bajagić, M. Špijunaža u XXI veku : Savremeni obaveštajno-bezbednosni sistemi, dopunjeno izd. - Beograd : Marso, 2010. str.36

Со други зборови, формирањето на овие служби има цел да им се обезбедат на државните авторитети информации кои се релевантни за формулирање и спроведување на владината политика за зачувување на националните интереси, како и да се справи со заканите кон тие интереси, од вистински или потенцијални закани.¹⁴

Според американската литература, на барање на политичкиот совет на една држава, разузнавачката служба остварува дејности на собирање на информации за можностите и намерите на странските влади или се занимава со собирање на некакви други информации.¹⁵

Современите разузнавачки служби се високоспецијализирани професионални организации или органи, кои делуваат како самостоен систем. Тие имаат цел на својата држава да и обезбедат тајни податоци и состојби за други држави заради водење политика и преземање на одредени постапки во мирно време или за време на војна, самостојно или во соработка со други државни органи или институции да спроведат и да реализираат дел од државните цели, со примена на тајни методи на дејствување и својата земја да ја штитат од разузнавачка и друга субверзивна дејност која ја преземаат странските држави или организации.¹⁶

Според анализите на Батковски на оваа тематика, „разузнавачката служба претставува специјализиран дел од државната управа, којашто прибира, класифицира, анализира, проценува и презентира пред државниот врв податоци, оцени и предлози од политички, воен, економски, културен и друг карактер, во врска со виталните државни интереси и цели, се ангажира на извршување други задачи добиени од државниот врв кои се однесуваат на остварување на стратешките национални цели и ги заштитуваат сопствените национални интереси од противникот“.¹⁷

¹⁴ Hans Born, Marina Caparini. Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007. p.4 and 5

¹⁵ Американска енциклопедија, том 15, стр.246

¹⁶ Котовчевски М.– „Современи разузнавачки служби“, Филозовски факултет, Скопје 2002 година, стр.40

¹⁷ Батковски Т. „Разузнавачка и безбедносно-контраразузнавачка тактика (Тактика на работа на разузнавачката служба и службата за безбедност и контраразузнавање)“, Јофи скен, Скопје, 2008, стр.17

Според одредени енциклопедии, „разузнавачка служба е специфична организација, која има цел собирање, анализа и користење на разузнавачки информации за странски држави, како и други активности од субверзивна природа“¹⁸.

Всушност, овие организации или установи, не само што ги собираат информациите, туку истите ги анализираат, ги проценуваат, ги обработуваат и ги предаваат на политичките авторитети, со цел користење во процесот на донесување одлуки и креирање на политиките.

Разузнавачките служби главно се насочени кон надворешните закани за земјата, но истите можат да бидат насочени и кон согледаните внатрешни безбедносни закани кон безбедноста на државата, што е општо позната како безбедност или разузнавачка безбедност. Треба да се напомене дека со глобализацијата, појавата на меѓународниот тероризам и другите асиметрични закани, разликата помеѓу надворешните и внатрешните закани се доведува во прашање и полека се „руши“ сидот кој порано беше поставен помеѓу разузнавачките и безбедносните служби. Поради ова, во овој труд, овие служби ќе бидат обработувани како безбедносно-разузнавачки служби.

2.1. Видови разузнавачки служби

Во литературата можат да се сретнат поделби на разузнавачките служби кај повеќе автори, како кај домашните автори така и во странската литература.

Котовчевски, анализирајќи ги разузнавачките служби, ги има направено следниве поделби:

1. Според местото во државната организација:
 - ресорни и
 - централни
2. Според системот на кој припаѓаат:
 - воени;
 - цивилни;

¹⁸ Војна Енциклопедија (второ издање), ВИЗ, Београд, 1975. Книга 6, стр.215

-
- разузнавачки организации на политичка партија или движење;
 - емигрантски разузнавачки служби.
3. Според разузнавачкиот интерес:
- стратегиски;
 - оперативни;
 - тактички.
4. Според дејноста која ја вршат:
- општи;
 - специјални разузнавачки организации.
5. Според просторот:
- надворешни (истурени, периферни);
 - внатрешни или т.н. офанзивни и дефанзивни.
6. Според блоковската поделеност:
- национални и
 - наднационални разузнавачки организации.¹⁹

Професорот Батковски, поделбите ги направил според следниве категории:

1. Според организацијата и начинот на раководење:
- автономно-централни и
 - ресорни
2. Според карактерот на целите:
- офанзивни и
 - дефанзивни
3. Според предметот на интерес:
- воени;
 - политички;
 - економски;
 - електронски;
 - научно-технолошки.²⁰

¹⁹ Котовчевски М. „Основи на разузнавање“, Филозофски факултет. Скопје, 2013 г., стр.113 и 114

Батковски, воените разузнавачки служби ги разложил уште на две подгрупи, според интересите, односно на стратегиски, оперативни и тактички и според родовата припадност на разузнавачка служба на копнената војска, разузнавачка служба на военото воздухопловство, разузнавачка служба на воената морнарица и разузнавачка служба на специјалните сили.²¹

3. Контраразузнавачки и безбедносно-разузнавачки апарати

Контраразузнавањето претставува употреба на разузнавачките ресурси во насока на идентификација, надмудрување и неутрализирање на разузнавачките капацитети на некоја странска земја или објект на интерес.²²

Главна, носители на превентивно-заштитните функции во безбедносниот сектор се контраразузнавачките служби и безбедносните служби, се разбира, не намалувајќи го значењето на „надворешните“ или на „националните“ разузнавачки служби кои даваат значаен придонес преку откривање странски активности против националните интереси и безбедноста²³. Факт е дека надлежностите на наведените служби се преклопуваат, односно се совпаѓаат, помеѓу останатото, и поради распространетоста на безбедносните закани, како внатре во државата така и надвор од нејзините граници на регионално и на глобално ниво.

Контраразузнавачките активности и разузнавачката безбедност, поврзани со внатрешната безбедност на земјата, најнепосредно влијаат на состојбата на деморатијата, на основните човекови права и слободи, па на ова поле се јавуваат најмогу полемики.

Контраразузнавањето, главно, е насочено кон борбата против активности на странски разузнавачки служби во државата, односно шпионажата. Внатрешната или домашната безбедност има поширок фокус на активности од контраразузнавањето.

²⁰ Батковски Т. „Разузнавачка и безбедносно-контраразузнавачка тактика (Тактика на работа на разузнавачката служба и на Службата за безбедност и контраразузнавање), Јофи скен, Скопје, 2008, стр.24 и 25

²¹ Исто, стр.25 и 26

²² Дојчиновски М., Оцаков Ф., Разузнавачки операции“, Скопје, 2010 г., стр. 157

²³ Hans Born, Marina Caparini. Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007. p. 5

Традиционално, ова се однесува на обезбедување на заштита од присилни и тајни напори од странски актери за да ги унапредат своите интереси во рамките на една земја, преку насилни средства како што се шпионажа, тероризам или саботажа. Внатрешната безбедност, исто така, се однесува и на обезбедување заштита од субверзивни дејства или активности кои имаат цел да ја поткопаат или да ја урнат парламентарната демократија или заштита од домашни актери кои ја поткопуваат демократијата, како што е организираниот криминал, тероризмот и друго.²⁴

Од досега изнесеното, можеме да заклучиме дека „контраразузнавачка служба е специјализирана организација на државата со која се открива или се оневозможува дејствувањето на странски разузнавачки служби и се организира заштита на сопствените тајни и системи, како и дезинформација на противникот“.²⁵

Службата за безбедност и контраразузнавање претставува специјализиран дел од државната управа, чија задача е:

- откривање, документирање и спречување на дејствувањето на противничките разузнавачки служби (контраразузнавање);
- откривање, документирање и спречување на сите субверзивни активности и на нивните носители на планот на загрозувањето на безбедноста и на уставниот поредок на државата (кривични дела против државата);
- откривање, документирање и спречување на терористички напади (антитероризам);
- откривање, документирање и спречување на сложени форми на организиран колективен криминал, коишто ја загрозуваат безбедноста на државата;
- заштита на лица од државен интерес;
- заштита на објекти кои се од витално значење за државата;
- заштита на странски ДКП во државата;

²⁴ Ibid, p.6

²⁵ Котовчевски М., „Современи разузнавачки служби“, Филозофски факултет, Скопје, 2002 година, стр.65

-
- заштита на сопствени ДКП во странски држави.²⁶

Во принцип, демократските држави се стремат да ги ограничат активностите на овие служби кои се насочени кон сопствените граѓани и да се осигура тие да не ги пречекорат своите законски и етички граници. Поради ова, од круцијално значање е да биде законски одредено под кои услови граѓанинот може да биде опфатен со посебни истражни мерки од страна на овие служби. Додека тоталитарните и авторитарни режими ги користеле и ги користат овие служби против своите политички опоненти и критичари, демократските држави треба да бидат насочени кон заштита на демократските права и слободи, слободата на говор и мислење, опозицијата, освен ако тие не се стремат кон насилство и државни удари²⁷.

4. Улогата на безбедносно-разузнавачките служби во безбедносниот систем

Безбедносно-разузнавачките служби се составен дел на безбедносниот разузнавачкиот систем на секоја држава. Во повеќето држави со демократско уредување, правата, обврските и улогата на овие служби е пропишана со закони и подзаконски акти.

Безбедносно-разузнавачките служби имаат клучна улога во функционирањето на безбедносниот систем на една држава. Нивната работа се сведува на откривање и анализирање на потенцијалните закани насочени кон националната безбедност, разоткривање на намерите на потенцијалните или постоечките противници, предвидување на непосредни кризи, штитејќи ги информациите во процесот на воено планирање и операции и чувањето на владините тајни. Вообичаено, ниту еден друг државен апарат нема капацитет и можност за извршување на вакви значајни функции.

²⁶ Баткоски Т. „Разузнавачка и безбедносно-контраразузнавачка тактика (Тактика на работа на разузнавачката служба и на Службата за безбедност и контраразузнавање), Јофи скен, Скопје, 2008, стр.146 и 147

²⁷ Hans Born, Marina Caparini. Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007. p.6

Основните надлежности на безбедносно-разузнавачките служби во безбедносниот систем на една држава можат да се групираат во три целини: разузнавање, контраразузнавање и безбедност. Конкретно, нивните задачи, начелно, се:

- собирање, анализирање, обработка и дистрибуција на податоци за вооружените сили и за безбедносните системи на други држави;
- собирање, анализирање, обработка и дистрибуција на податоци за надворешни притисоци и активности во странство, насочени кон загрозување на националната безбедност;
- собирање, анализирање, обработка и дистрибуција на податоци за делување на странски разузнавачки служби во земјата;
- откривање, следење и спротивставување на делување на странски служби во земјата;
- откривање, следење, обработка и дистрибуција на податоци поврзани со терористички акти;
- откривање, следење и анализирање на појави на организиран криминал, како и други криминални појави;
- безбедносна превенција за заштита на луѓето, објекти, средства, информации и активности на безбедносниот систем;
- безбедносни проверки на лица;
- други активности кои се од круцијално значење за националната безбедност.²⁸

Според претходно наведеното, евидентно е дека безбедносно-разузнавачките служби не донесуваат одлуки во безбедносниот систем, но претставуваат еден од основните елементи за обезбедување на потребните информации на донесувачите на одлуки. Извршувањето на задачите на овие служби во поголемиот дел е тајно, но во склоп на законските норми, со цел заштита на правата и слободите на граѓаните.

²⁸ Баткоски Т. „Разузнавачка и безбедносно-контраразузнавачка тактика (Тактика на работа на разузнавачката служба и на Службата за безбедност и контраразузнавање), Јофи скен, Скопје, 2008, стр.148

ГЛАВА II ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА, ОДГОВОРНОСТ И НАДЗОР

1. Поимно дефинирање на демократската контрола, одговорност и надзор

Во оваа глава фокусот ќе биде ставен на демократската контрола, надзорот и одговорностите на работата на разузнавачко-безбедносните служби. Иако некои истражувачи ги користат овие термини заедно, односно како синоними, сепак тие меѓусебно се разликуваат. Под надзор се подразбира супервизија, внимателно набљудување или менаџирање, додека под контрола се подразбира ретроспективен преглед на настаните кои се случиле. Соодветно на тоа, контролата се однесува на „ex post facto“ процеси, додека надзорот повеќе се однесува на постојано набљудување на тековните процеси. Контролата и надзорот се константни процеси, никогаш завршени, никогаш совршени, а секогаш актуелни.²⁹

Под контрола се подразбираат активности на утврдување, мерење, следење и проверување на реализираните оценки на квалитативни и квантитативни резултати т.е. остварување на целите на сите организациски елементи.³⁰ Контролата, како универзална менаџерска функција е неопходна, бидејќи ги посочува евентуалните отстапувања, грешки и слабости во работењето на самата организација-институција, кои понатаму можат да послужат како основа за корекции во работата за наредниот период.³¹ За навремено откривање на аномалии при работењето и скршнувањето од предвиденото е потребна контрола, со цел работите да го добијат посакуваниот правец и да се исполни предвиденото. Во суштина, контролата претставува единствен пат за успешно извршување на предвидените работи и истата претставува корекција во извршување на планираните процеси.

²⁹ Југослав С. „Управна функција и полиција“, Криминалистичко-полициска академија, Београд, 2013 година, стр.151

³⁰ Станковиќ Т. „Планирање“, Факултет за цивилна одбрана, Белград, 2004 година, стр. 303

³¹ Бакрески О. „Контрола на безбедносниот сектор“, Филозофски факултет, Скопје, 2008 година, стр. 41.

Во научната и стручната литература, поимот „контрола“, исто така, се определува како:

- трајна активност без која во секој деловен и општествен систем би дошло до дезорганизација и хаотчна состојба, до хаос и материјални последици;
- способност на системот да го задржи однесувањето во дадени рамки, и покрај надворешните нарушувања и внатрешните несигурности;
- една од функциите на менаџментот со која се контролира извршувањето и се преземаат активностите за да се обезбеди остварување на посакуваните резултати;
- последна алка во функционалниот синџир на менаџмент-активностите, што ги донесува функциите на менаџментот во еден заокружен циклус.³²

За да биде ефикасна контролата, треба да ги има следниве функции:

- контролата треба да биде добро поставена;
- контролата треба да има одредена цел;
- контролата треба да се остварува во сите фази на работењето;
- контролата треба да е поврзана со стратегијата;
- контролата треба да е прифатена од сите субјекти;
- контролата треба да е целосна;
- контролата треба да биде сеопфатна;
- контролата треба да биде навремена и точна;
- контролата треба да биде објективна;
- контролата треба да биде јасна;
- контролата треба да биде неселективна;
- контролата треба да биде дискрециона;
- контролата треба да биде иревизибилна;
- контролата треба да биде навремена;
- контролата треба да биде флексибилна;
- контролата треба да биде конзистентна итн.³³

³² Козарев А. „Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија“, Скопје, 2011 година, стр.14.

³³ Бакрески О. „Контрола на безбедносниот сектор“, Филозофски факултет, Скопје 2012 година, стр. 20

Потребата од контрола на безбедносно-разузнавачките служби е карактеристика за секое демократско општество. Таа се спроведува со цел заштита на човековите права и слободи, ограничување или попречување на остварување на истите. Тоа подразбира постоење на политичка волја, легална законска рамка и создавање механизми за контрола на овие служби, со цел нивна поголема ефикасност, како и почитување на демократските права на секој поединец во државата.

Контролата на разузнавачко-безбедносните служби има најмалку две клучни варијанти. Политичка контрола, позната и како извршна контрола, која има цел да се задржат добиените насоки од авторитетите, со издавање упатства и следење на активностите на службата³⁴. Административната контрола се однесува на внатрешниот надзор и на управувањето на службата како бирократска институција. Оваа варијанта, исто така, се однесува на почитувањето на внатрешните правила и прописи на службата. Некои автори посочуваат дека административната контрола го оценува степенот до кој раководните лица на една служба ја применуваат контролата, со цел да се утврди дали вработените во таа служба ги извршуваат задачите во согласност со законските регулативи и прописи.

„Политичката одговорност“ се однесува на контрола на државната власт, конкретно на однесувањето на државните службеници и на спречувањето злоупотреби на службената должност. Идејата за политичка одговорност се темели на два главни столбови: „Прво, обврската на службите да обезбедат информации за нивните акции и одлуки кои треба да се објаснат и да се оправдаат пред јавноста и надзорните тела. И, второ, политичката одговорност се базира на спроведување на законите, како и на капацитетот на надзорните тела за воведување санкции, доколку се констатираат одредени незаконитости и кршење на правилата и нормите од страна на поединци или цела институција. Доколку се утврди кршење на законските регулативи, мора да се применуваат правни санкции, со цел да се потврди одговорноста, како и владеењето на правото“³⁵.

³⁴ .Hans Born, Marina Caparini. Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007. p.8

³⁵ Ibid. p.9

Во рамките на безбедносниот сектор, различни институции и агенции ја изведуваат својата функција во тесна соработка и координација, според строга демократска, политичка и цивилна контрола.³⁶ Воспоставувањето на систем кој ќе ги конторлира овие институции е огромен предизвик за едно демократски градено општество.

Контролата на разузнавачко-безбедносните служби генерално има цел да се утврдат две работи:

- да се утврди ефикасноста на разузнавачко-безбедносните служби, како и нивниот капацитет да го исполнат својот мандат. Под ова се подразбира контрола и надзор на службите, со цел да се утврди нивната ефикасност за извршување на задачите, навремено идентификување на безбедносни закани, дали разузнавачко-безбедносната заедница реагира соодветно на барањата на креаторите на политиката и дали имаат соодветни капацитети.

- и второ, контролата може да се однесува на почитувањето на законските и етичките норми од страна на разузнавачко-безбедносните служби при извршувањето на своите активности и цели.

Како најважни елементи на цивилно-демократската контрола на безбедносниот сектор, во кој спаѓаат и разузнавачко-безбедносните служби се:

1. Јасно уставно и законско одредување на позицијата на системот на национална безбедност.
2. Транспарентност на буџетот.
3. Внатрешна контрола.
4. Отвореност на безбедносниот сектор спрема цивилното општество.
5. Зголемување на угледот на безбедносниот сектор и негова деполитизација.³⁷

³⁶ Бакрески О. „Основи на безбедносниот менаџмент“, Филозофски факултет, Скопје, 2011 година, стр. 264

³⁷ Бакрески О. „Контрола на безбедносниот сектор“, Филозофски факултет, Скопје 2008 година, стр. 49 и 50

Демократската контрола и надзорот на безбедносно-разузнавачките служби подразбира употреба на специфични механизми, со цел да се обезбеди транспарентност и политичка одговорност при функционирањето на истите.

2. Механизми за контрола на безбедносно-разузнавачките служби

За успешно спроведување на демократските процеси во една држава, покрај постоењето на институции и органи кои се задолжени за заштита на државата во областа на безбедноста и одбраната, потребно е да постојат и институции кои се грижат за спроведување на контролата и надзорот над нивната работа и кои ќе ги заштитат граѓаните од несовесно и непрофесионално однесување.³⁸

За да се исполни горенаведеното, секоја демократска држава располага со механизми за контрола и надзор над безбедносниот систем, со цел ефикасно функционирање, како и зачувување на демократските права и на општествените вредности. Овие механизми, јасно и прецизно се дефинирани законски, утврден е начинот за нивна координација, нивната работа, контролата и надзорот.

Најчесто, контролата во демократските општества ја извршуваат државните институции, кои се законски определени, па овие механизми за контрола се нарекуваат формални механизми за контрола. Формалните механизми на контрола најчесто се претставени преку три институционализирани нивоа, и тоа: парламентарна контрола, владина контрола и судска контрола.³⁹

1. Парламентарна контрола. Парламентарниот надзор на безбедносниот сектор зависи од моќта којашто ја има парламентот во однос на владата и безбедносниот сектор. Затоа, условите за ефективен парламентарен надзор на безбедносниот сектор вклучуваат: јасно дефинирани уставни и законски овластувања, ресурси и експертиза,

³⁸ Илијевски, И. „Контрола и надзор врз безбедносниот систем на Република Македонија, со посебен осврт на МВР“, докторска дисертација, Скопје, стр. 151

³⁹ Бакрески О. „Основи на безбедносниот менаџмент“, Филозофски факултет, Скопје, 2011 година, стр. 272 и 273

како и политичка волја. Парламентот има централна улога во контролата на безбедносниот сектор и најчесто неговите настојувања се да утврди дали неговите активности се во насока на остварување на националните интереси и дали неговата работа е во интерес на граѓаните. Во основа, парламентарната контрола треба да го опфати работењето на сите ресори на владата, особено таа треба да биде фокусирана на прашањето како се трошат средствата од буџетот, а се специфицирани за конкретни сектори во државата.

2. Владава контрола. Контролата на управата од страна на владата се подразбира, затоа што по правило таа раководи со ресорите на државната управа, кои и персонално (преку носителите на органите) и реално (преку своите акти), се подредени на владата. Во делот на безбедноста и одбраната, односно во оној дел со којшто таа раководи со клучните ресори за безбедност и одбрана, се создадени и елементарни предуслови за практикување на својата извршна власт во овој сегмент, како и надгледување на работата на ресорните органи, конкретно, дали „војската и полицијата“ ги остваруваат конкретните задачи во согласност со утврдените законски прописи, односно со законската регулатива, но и дадените препораки и политики од страна на владата. Владата, односно министрите за одбрана и за внатрешни работи или претседателот на владата, имаат право да преземаат оперативна одговорност за исполнување на обврските. Исто така, силен инструмент на владата е именување на министрите и на директорите на безбедносните институции. Благодарение на овој инструмент, премиерот има можност да избере личност врз основа на неговиот квалитет или врз основа на неговата политичка припадност.

3. Судска контрола. Оваа контрола, по правило, им е доделена да ја вршат судските инстанции (судовите, јавното обвинителство итн.), и во голем број држави во светот се смета дека овој вид контрола е најважниот катализатор на надворешно-правната контрола на управата. Во основа, судовите судат во строго пропишана стандардна постапка која е утврдена со закон за спорите коишто настануваат меѓу граѓаните и другите правни субјекти, а потоа за одредени казниви дела итн. Во зависност од видот на правните спорови кои се водат, разликуваме три категории спорови, и тоа: граѓански, кривични и управни спорови. Овие спорови се однесуваат на работата и на функционирањето на државната управа, но можат и да се однесуваат и за одредени воени

и полициски работи, особено во ситуации кога имаме одредени прекршувања во работата на самата безбедносна институција или одделно, од некој поединец или припадник на безбедносниот сектор.

Формалните механизми на контрола се однесуваат и на безбедносно-разузнавачките служби, па преку парламентот, владата и судството се врши коректура на работата на овие државни институции. Успешноста на контролата со помош на формалните механизми на контрола на овие служби, зависи од демократските капацитети на самата држава.

Покрај овие механизми за контрола на безбедносно-разузнавачките служби, кои се изразени преку институции на државата во демократските општества, се смета дека и други механизми кои го претставуваат цивилното општество можат да бидат вклучени во контролата на безбедносниот сектор, односно во контролата на безбедносно-разузнавачките служби. Овој начин на контрола се употребува со цел зачувување на демократските вредности и заштита на човековите права и слободи од неетичко делување од страна на службите. Овие начини на контрола, кои се нарекуваат неформални механизми за контрола, можат да дадат конструктивен придонес за прашањата кои се врзуваат за работата на безбедносниот сектор, посебно во делот на расправата за безбедносната политика на државата.⁴⁰

Неформалните механизми на контрола можат да бидат: медиуми, невладини организации, истражувачките центри и институции, синдикатите, народниот правобранител итн.⁴¹

Медиумите претставуваат еден од најсилните механизми за контрола кои го претставуваат цивилното општество. Доколку во државата не постои слобода на медиумите, контролата на овој специфичен сектор не може транспарентно да биде извршена. Идеално би било кога улогата на медиумите во сторијата за демократија и демократски надзор над безбедносниот сектор е да бидат посредник помеѓу цивилното

⁴⁰ Исто. стр. 273

⁴¹ Исто. стр. 273

општество и политичката држава, особено нејзиниот безбедносен апарат.⁴² Сите негативни појави во општеството треба да бидат транспарентно пренесени на граѓанското општество, со цел подигање на свеста кај самиот аудиториум за демократските вредности и права. Медиумите во демократските земји треба да играат улога во олеснување на можностите за јавно презентирање и изложување на недостатоците и пропустите за работењето на безбедносните органи и институции.⁴³ Меѓутоа, институциите кои го сочинуваат безбедносниот систем на една држава, попрецизно кажано безбедносно-разузнавачките служби, се затворени во однос на соработката со медиумите за прашања поврзани за нивната работа. Несоодветното медиумско покривање на прашања од сферата на безбедноста и разузнавањето, честопати е поради недостаток на релевантни информации, што може да биде резултат на строгите законски и други ограничувања за пристап на јавноста до информации за националната безбедност.

Невладините организации (во понатамошниот текст НВО), исто така претставуваат важна компонента на неформалниот механизам за контрола на безбедносно-разузнавачките служби. НВО претставуваат еден вид „чувари“ на јавниот интерес. Улогата на НВО во безбедносниот сектор може да биде од исклучително значање, ако се знае дека невладиниот сектор има таква моќ која овозможува да се потпомогне дебатата за унапредување на безбедноста на државата, како и способноста на безбедносните институции да одговорат на безбедносните предизвици.⁴⁴ Исто така, НВО, кои се занимаваат со заштитата на човековите права, играат значајна улога во процесот на развој на демократијата и зачувување на човековите права, како и подигање на јавната свест. Тие играат заштитничка улога во процесот на коректура и заштита на поединецот од злоупотреби и неетичко однесување од страна на институциите од безбедносниот сектор, посебно од безбедносно-разузнавачките служби. НВО можат да го засилат надзорот над безбедносниот систем преку конкретни форми како што се:

⁴² Исто. Стр.273 и 274

⁴³ Илијевски, И. „Контрола и надзор врз безбедносниот систем на Република Македонија, со посебен осврт на МВР“, доктрска дисертација, Скопје, 2014, стр. 277

⁴⁴ Бакрески О. „Основи на безбедносниот менаџмент“, Филозофски факултет, Скопје, 2011 година, стр. 274

-
- давање независни анализи и информации за безбедносниот сектор, за воените односи и прашањата од областа на одбраната до парламентот, медиумите и јавноста;
 - набљудување и поттикнување на почитување на владеењето на правото и на човековите права во безбедносниот сектор;
 - ставање прашања од безбедноста кои се важни за општеството во целина на политичката агенда;
 - придонес за парламентарната надлежност и градење капацитети преку одржување курсеви и семинари;
 - давање алтернативен експертски став во однос на владината политика за безбедност, буџетот за безбедност и одбрана, опциите за набавка и ресурси, поттикнување јавни дебати и формулирање можни политички опции;
 - едуцирање на јавноста и овозможување алтернативни расправи во јавниот домен.⁴⁵

Истражувачките центри и институции, во чиј склоп се голем број на експерти, можат да придонесат за подобрувањето на работата на безбедносно-разузнавачките служби, преку организација на трибини и разни семинари на кои се посочуваат слабостите и негативностите, но и позитивните работи кои ги следат овие институции. Не треба да се заборави дека дел од независните експерти ги ангажира владата или парламентот, кога им е потребна независна анализа и експертиза за одредени прашања, но во одредени ситуации, ако за тоа се наметне одредена потреба, тие се обраќаат до овие истражувачки институции и центри, со барање да спроведат истражување за одредени прашања кои се приоритетни во агендата за редицајнирање на безбедносниот сектор.⁴⁶ Со цел подобрување на демократските односи во државата, потребно е да се направи цврста корелација помеѓу истражувачките центри и институции и безбедносно-разузнавачките служби, со цел постигнување најдобри резултати за унапредување на демократијата.

⁴⁵ Бакрески О. „Контрола на безбедносниот сектор“, Филозофски факултет, Скопје, 2008 година, стр. 224

⁴⁶ Бакрески О. „Основи на безбедносниот менаџмент“, Филозофски факултет, Скопје, 2011 година, стр. 274 и 275

Синдикатите имаат голема улога во остварување на неформалното ниво на контрола.⁴⁷ Со цел остварување на уставните права, на припадниците на безбедносниот сектор им е овозможено здружување во синдикални организации.

Народниот правобранител, слободно може да се каже дека е советодавен орган на секој поединец, кој се грижи за интересите, како на вработените во безбедносниот сектор така и за секој граѓанин од општеството. Со други зборови, народниот правобранител ги штити вработените во безбедносниот сектор од моќта што ја практикуваат безбедносните институции,⁴⁸ а обичниот граѓанин од незаконски активности на поединци или од некоја институција од безбедносниот сектор.

3. Рамка на одговорност на безбедносно-разузнавачките служби

Со цел подобро да се разбере отчетноста и одговорноста од јавните институции, вклучувајќи ги безбедносно-разузнавачките служби, корисно е да се пристапи кон оваа тема со една рамка во три делови, која ги опфаќа многуте механизми на работа на јавните институции и различните нивоа на работа. Според Schedler(1999), идентификувани се три видови на одговорност на безбедносно-разузнавачките служби: хоризонтална, вертикална и „трета димензија“⁴⁹.

„Хоризонтална одговорност“ е термин кој се користи за да се опише работата на јавните институции и нивната поврзаност со други јавни институции, агенции и трите власти (законодавната, извршната и судската). Се нарекува хоризонтална, бидејќи ги разгледува релациите помеѓу еднаквите институции, односно помеѓу независните државни агенции.

Спротивно на тоа, „вертикалната одговорност“ е засегната со односите помеѓу нееднаквите по моќ партиципенти, односно како пример може да се посочи хиерархискиот однос во една јавна институција помеѓу високи авторитети (директор) и

⁴⁷ Исто. стр. 275

⁴⁸ Исто. стр. 275

⁴⁹ Hans Born, Marina Caparini. Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007. p.10

неговите потчинети⁵⁰. Оваа рамка може да се сфати и како внатрешна контрола. Исто така, вертикалната одговорност ги опфаќа напорите на граѓаните, медиумите и граѓанските организации, да го задржат правецот на работа на безбедносно-разузнавачките служби во согласност со законите. Граѓанското општество и другите недржавни субјекти се сметаат за дел од вертикалните механизми, бидејќи тие имаат многу помалку енергија во однос на самите државни актери да влијаат на целните институции при контрола на државните институции, во смисла на кршење на човековите права, трошење на ресурсите и користење на средства за следење на комуникациите. Вертикалната одговорност може да се употребува од врвот па надолу во бирократскиот процес (случај на контрола од страна на авторитетите на своите потчинети), и од дното кон врвот, односно кога обичниот граѓанин бара отчетност и одговорност од своите избраници во парламентарната и државната власт.

„Третата димензија“ на одговорност и отчетност се однесува на меѓународните фактори, како што се странски влади, меѓувалдини организации и интернационални невладини организации, кои можат да побараат отчет од државните институции.⁵¹ Овде, како пример, може да се посочи Европскиот суд за човекови права, кој претставува механизам од „третата димензија“, што бара одговорност од безбедносно-разузнавачките служби на земјите-членки на Европската унија.

3.1. Вертикална одговорност

Примената на оваа рамка за безбедносно-разузнавачките служби почнува од највисокото ниво на бирократијата, односно од премиерот или од претседателот, ресорните министри, назначените советници итн. Извршната власт е одговорна за насочување и поставување на барања на безбедносно-разузнавачките служби. Механизмите за контрола вклучуваат директиви од министрите и насоки за политиките, опфатени во концептот за национална безбедност. Министерот е најдиректно вклучен во надзорот на безбедносно-разузнавачките служби, но треба да внимава (во еден демократски систем) да не биде премногу инволвиран во секојдневното управување со

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Ibid

службата, бидејќи на тој начин ќе се ослабне неговата улога како наворешен механизам за контрола.⁵² Министерот има право да бара пристап до релевантни информации во сопственост на службата, во функција на одговорност на извршната власт да менаџира со информациите, поради креирање на политиките за национална безбедност, со цел да се обезбеди правилно насочување на институциите кои се во склоп на безбедносниот систем, па и на самата безбедносно-разузнавачка служба.

Злоупотребата од страна на власта, како и политизацијата на службите, е потенцијален проблем, што може да резултира од преголема близина на службата со владата и владини функционери. Политизацијата на безбедносно-разузнавачките служби може да се манифестира во форма на служба која е приспособена за поддршка на владината политика. Исто така, постои и ризик од злоупотреба на овие служби, со цел собирање на информации за политичките опоненти или за опозицијата. Преголемата тајност, како и прикривањето на сензибилни информации од страна на извршната власт од полето на националната безбедност, исто така се потенцијален ризик кој може да произлезе од оваа рамка на одговорност. Во демократските општества, законски се регулираат споменатите ризици за злоупотреба на овие служби од страна на извршната власт, како и политизација на истите. Како пример може да се посочи воспоставувањето на политичка независност на безбедносно-разузнавачките служби, основање на правни граници во однос на барањата од страна на извршната власт до службите и создавање на механизми со кои персоналот може да алармира при одредени злоупотреби на самите служби.⁵³

Безбедносно-разузнавачките служби во самите редови имаат воспоставено систем на „вертикална одговорност“, што се спроведува преку одговорните лица по хиерархиска поставеност, преку внатрешни правилници и регулативи, насочување на персоналот којшто е вработен во службата и административна политика.⁵⁴ Преку тело за внатрешна контрола (доколку постои), исто така, може да се врши надзор и да се контролира

⁵² Born and Leigh, Controlling and Overseeing Intelligence services in Democratic States, DCAF, Switzerland, 2005, p.55

⁵³ Ibid. p. 68

⁵⁴ Hans Born, Marina Caparini. Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007. p.11

работата на овие служби. Друг механизам за утврдување на внатрешната одговорност, кој законски е регулиран во многу држави, е таканаречениот „whistle-blower“ систем или, кај нас попознат како „свиркачи“, што претставува лице кое обелоденува одредени информации, најверојатно поради повисок јавен интерес, и покрај обврската која произлегува од класификацијата на информациите. Ова лице има цел да го сврти вниманието на јавноста, како и политичките фактори, за случаи на појава на корупција, малверзации, измами и злоупотреби на и во самите служби. Овој начин на контрола и одговорност на извршната власт е особено ефикасен кога на „свиркачите“ им е обезбедена заштита од законска или дисциплинска одговорност, овозможувајќи им да го привлечат вниманието на надзорните тела за незаконските активности кои постојат.

Традиционално, еден од насилните механизми за контрола и одговорност во безбедносно-разузнавачките служби е самоконтролата, која произлегува од посветеноста кон професионалните стандарди и етика⁵⁵. Овој начин на контрола и одговорност опфаќа обука и едукација на секој поединец вработен во службите, за почитување на професионалниот етички код, социјализација, законски норми и практикување на демократија, квалитет и интегритет на повисокото раководство. Овој начин се фокусира на професионалноста на разузнавачките агенти во нивното секојдневно работење.

Пречките при внатрешната контрола во безбедносно-разузнавачките служби произлегуваат, пред сè, од законските недоречености, недостатокот на законски мерки за обезбедување на етика и коректност, недостатокот на законска правна рамка и правилници за работата на вработените во самите служби. Неуспесите на внатрешните контроли да преземат соодветни мерки против прекршителите на етичките кодови и на законските норми за работа предизвикува да се создаде атмосфера на недопирливост. Исто така, носителите на извршната власт, при обиди за користење на службите за внатрепартиски цели, овозможуваат пораст на корупцијата, политизација и злоупотребување на службените должности. Професионалните норми на безбедносно-

⁵⁵ Ibid p.65

разузнавачките служби во демократските општества предвидуваат одржување на политички неутрален став и избегнување да се употребуваат за политички цели⁵⁶.

3.2. Хоризонтална одговорност

Хоризонталната контрола и испитување на одговорноста ја вршат тела кои помалку или повеќе се еднакви по хиерархиска поставеност, како и самите субјекти кои се подложни на контрола. Во процесот на хоризонтална одговорност и контрола е вклучена законодавната власт, која преку дебати и расправи за извештаи или прашања од доменот на безбедносно-разузнавачките служби ќе бидат доставени до парламентот преку ресорниот министер. Парламентарниот надзор во демократските држави се спроведува и преку соодветни комисии кои ја испитуваат и вршат надзор над работата на безбедносно-разузнавачките служби. Исто така, улогата на законодавната власт во надзорот на безбедносно-разузнавачките служби може да се оствари и преку гласање за буџетот за безбедносно-разузнавачките служби, преку пратенички прашања до ресорниот министер, па дури и гласање на доверба на ресорниот министер или на самата влада.⁵⁷

Проблеми можат да се појават и при контролата на безбедносно-разузнавачките служби од страна на специјализираните комисии од законодавната власт. Пратениците, кои се вклучени во овие комисии, честопати, за разлика од останатите пратеници, имаат пристап до класифицирани информации, вклучувајќи и тајни информации. Сепак, во многу демократски држави, дури ни пратениците од овие комисии немаат пристап до информациите за оперативните работи и методи (имиња на информатори, детали на работењето), кои можат да ги загрозат тековните операции⁵⁸. Протекувањето на класифицирани информации доставени до парламентарните комисии, може да ја нарушат безбедноста, како и да влијаат на довербата кон парламентот и идната размена на информации од страна на безбедносно-разузнавачките служби.

⁵⁶ Born and Leigh, Controlling and Overseeing Intelligence services in Democratic States, DCAF, Switzerland 2005, p.58

⁵⁷ Достапно на http://europa.eu/publications/index_en.htm, p.5 (преземено на 25.01.2016 година)

⁵⁸ Hans Born, Marina Caparini. Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007. p.13

Како што беше и претходно анализирано, безбедносно-разузнавачките служби можат да бидат вовлечени во ривалство и во спорови помеѓу политичките партии.⁵⁹ Парламентарните демократии се стремат комисиите за надзор и контрола на безбедносно-разузнавачките служби да бидат од повеќепартиски состав, како и самите членови да бидат деполитизирани при вршењето на оваа функција. Членовите на комисиите не смеат да ги користат самите комисии за надзор над безбедносно-разузнавачките служби како алатка за унапредување на своите лични или партиските интереси. Напротив, тие треба да се стремат да придонесат кон системот на проверка и рамнотежа што, пак, придонесува за одржување систем на одговорни служби.

Проблеми при парламентарниот надзор над одговорностите на безбедносно-разузнавачките служби постојат и од аспект на буџетирањето и финансирањето на истите. Во суштина, буџетите на овие служби се длабоко скриени во буџетот на владата, па во практична смисла, многу е мала веројатноста од соодветна парламентарна контрола на буџетот на безбедносно-разузнавачките служби.⁶⁰ На сличен начин и парламентарната комисија може да биде неефикасна, доколку истата нема доволно познавање на работата на службите, на темите и прашањата кои треба да се решат, но и ако има недостаток на стручност на членовите на парламентарните комисии, во случај кога истите немаат доволно искуство во самата комисија.

Друга категорија на хоризонтална одговорност на безбедносно-разузнавачките служби се судовите и судската власт. Нивната улога како надзорни механизми може да се оценува во однос на степенот на независност од другите гранки на власта. Независноста од извршната власт на судството е важна детерминанта за успешна судска контрола на овие служби. Во демократските уредувања, извршната власт е постојано под надзор и контрола од страна на судската власт. Ваквите механизми на хоризонтална контрола овозможуваат активностите на владата, мотивирани од националните безбедносни интереси, да не ги нарушат човековите права, и ќе се одвиваат во согласност со законите. Затоа, посебните истражни мерки, како што се следењето на комуникации, претреси и надзор на политички или религиозни активности, треба да бидат ограничени. Овие дејства

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Ibid. 2002A, p.20 (Превземено на 25.01.2016 година)

не треба да бидат дискретно право на извршната власт. Судовите играат важна улога во оценката на оправданост на посебните истражни мерки и наметнуваат ограничувања на извршната власт, со цел да се спречи злоупотреба. Во демократските држави, за користење на посебни истражни мерки од страна на безбедносно-разузнавачките служби, потребно е истите да имаат обезбедено судски налог или наредба од јавен обвинител.

Судовите и судската власт имаат директно влијание во заштитата на правата на поединецот и за остварување на демократска контрола на државните органи.⁶¹ Разузнавањето и безбедноста се сфери каде извршната власт доминира, но создавањето на одговорна безбедносно-разузнавачка структура, во која ќе се почитуваат законските норми и правила, се потпира на судската власт. Создавањето на независен, ефикасен и непристрасен судски систем, е клучен фактор во развојот на демократијата и спроведување на владеењето на правото.⁶²

Судската власт претставува важен дел од процесот на создавање на безбедносно-разузнавачки апарат, кој е ефективен, но со ограничена моќ, кој работи во рамките на владеењето на правото и кој е одговорен и претставува предмет на демократска и цивилна контрола.⁶³ Во демократијата, судството претставува темел за почитување на законите, за спроведување на Уставот и на демократските права и процедури. Судството, исто така, има улога да врши мониторинг над другите гранки на власта и да обезбедува нивно функционирање во согласност со законите. Но, судовите, кои се под политичко влијание и притисок, нема да можат ефикасно да ја извршуваат својата функција на надзорен орган.

Последна гранка на хоризонтална одговорност на безбедносно-разузнавачките служби се независните експертски тела. Народниот правобранител е дел од хоризонталната одговорност, кој може да постапи по претставки од јавноста кои се однесуваат на работата на некоја служба. Друга компонента на независните експертски тела е Националниот завод за ревизија, кој во многу држави е независен од трите гранки на власта, но поднесува извештаи до парламентот. Заводот за ревизија не е одговорен само за ревизија на финансиите (контрола на финансиските сметки на безбедносно-

⁶¹ Hans Born, Marina Caparini. Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007. p.15

⁶² Ibid

⁶³ Ibid. p.16

разузнавачките служби) и за расходите кои се во согласност со законите, туку има цел и ревизија на специфични проекти, со цел да се утврди дали финансиите се потрошени на ефективен и ефикасен начин.⁶⁴

3.3. Трета димензија

На вертикалната и на хоризонталната одговорност може да им се додаде и „трета димензија“, како механизам за утврдување на одговорност и контрола на безбедносно-разузнавачката заедница, која ја сочинуваат меѓународните актери или странските влади кои овозможуваат помош или поддршка, меѓувладините организации, кои ги составуваат критериумите за земјите-аспиранти за членство во меѓународни организации и невладините организации кои се обидуваат да влијаат на државните актери за конкретни прашања, како што се човековите права и демократијата.⁶⁵ Најголема пречка за ефективност на актерите на „третата димензија“ врз државните безбедносно-разузнавачки агенции е суверенитетот на државата, кој им овозможува на државите игнорирање на притисоците или на препораките од странство.

Европската меѓународна заедница, Европскиот суд за човекови права (и Европската конвенција за човекови права), имаат големо влијание над утврдувањето одговорност кај безбедносно-разузнавачките служби.

4. Структурни проблеми во контролата и надзорот на безбедносно-разузнавачката заедница

Контролата на безбедносно-разузнавачките служби се соочува со најмалку четири структурни проблеми. Првиот проблем кој се појавува е тајноста. Тајноста прави

⁶⁴ Born and Leigh, Controlling and Overseeing Intelligence services in Democratic States, DCAF, Switzerland, 2005 година, p.113

⁶⁵ Hans Born, Marina Caparini. Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007. p.16

менаџирањето и контролата на големите владини бирократии, како што се безбедносно-разузнавачките служби, да претставуваат голем предизвик. Тајноста може да влијае на затскривање на неовластени дејства и ја прави контролата од цивилните актери многу потешка.⁶⁶ Додека тајноста се смета за неопходна во безбедносно-разузнавачката заедница, од друга страна таа претставува потенцијален ризик за злоупотреби. Кога тајноста би била надвор од контрола, ќе постои прекршување на човековите права и слободи, ќе се поткопува довербата помеѓу безбедносно-разузнавачката заедница и политичките актери, како и довербата кај јавноста.

Како втор проблем се јавуваат дискреционите овластувања што ги добиваат учесниците во безбедносно-разузнавачкиот циклус за вршење на нивната функција. Ова конституира сфера на автономија, со цел да се спречи политизација на безбедносно-разузнавачките служби, како и нивна независност. Професионалното расудување и етика, последователно, се многу важни фактори во овој случај. Сепак, широкиот опфат на дискрециони овластувања што некој од службите ги поседуваат, претставуваат посебен предизвик за надзор и контрола на истите овие служби, особено во комбинација со тајноста.⁶⁷

Како трета компонента на структуралните промени може да се наведе и принципот „разумно одрекување“ или „веродостојно негирање“, којшто е корисен при чувствителни разузнавачки операции, како што се тајните операции.⁶⁸ Овој тип на „веродостојно негирање“ е доктрина која ја користат авторитетите при откривање на тајните акции на безбедносно-разузнавачките служби. Во тој случај, авторитетите, дури и негираат дека биле запознаени со истата, и подредените работеле без нивно знаење или одобрување (Shulsky, 2002). Друго име за „веродостојно негирање“ може да биде и „намерно незнаење“. Веродостојното негирање е спротивно на принципот на отчетност од страна на службите и го изолира политичкиот врв и носителите на одлуки од последиците од операциите кои можат да бидат и контроверзни, доколку се изнесат на виделина.

⁶⁶ Ibid. p.17

⁶⁷ Ibid. p.18

⁶⁸ Ibid. p.19

И, како четврта компонента, контролата и надзорот над безбедносно-разузнавачките служби може да бидат посебен предизвик, доколку е во прашање националната безбедност. Доколку е доведена во прашање националната безбедност, може да се побара ограничување на правата на поединецот и законски да се оправдаат постапките на владата, што во нормални услови не би било прифатливо.⁶⁹ Според меѓународното право, државата може легитимно да ограничи некои основни права, врз основа на јасна и присутна опасност или непосредна закана за националната безбедност. Сепак, некои режимски уредувања ги користеле овие мерки за справување со своите неистомисленици или противници.

5. Парадоксот во контролата и надзорот на безбедносно-разузнавачката заедница

Со цел да бидат ефективни, членовите на комисиите за надзор на безбедносно-разузнавачката заедница мора да знаат кое прашање ќе го постават. Ова е многу важно, бидејќи професионалците, вработени во службите, ќе го одговорат само она што надзорниот орган го бара од нив и ништо повеќе. Но, како некој може да изработи таква експертиза без да биде „заробен“ од системот?

Разузнавањето е специјална област за контрола и надзор поради недостатокот од релевантни компензациски информации и ставови и заради тајноста на информациите и програмите. Додека во другите политички полиња, контролните и надзорните органи можат да изработат експертиза и од надворешен извор од институцијата која се опсервира, во тајните служби постои висок степен на зависност од субјектот за информации. Mary Sturtevant, член на Комисијата за разузнавање на Сенатот на САД, заклучила дека: „Поради класифицираната природа на програмите кои ги оценуваме, ние се потпираме на информациите кои ги добиваме од субјектите кои ги контролираме. Ни недостасуваат алтернативни извори на информации и гледишта за буџетските побарувања на службите,

⁶⁹ Born and Leigh, Controlling and Overseeing Intelligence services in Democratic States, DCAF, Switzerland, 2005 година, p.112

бидејќи само мал број членови имаат пристап до програмите на разузнавањето, а многу членови сакаат да соработуваат со комисијата“⁷⁰.

Противник vs. застапник

Односите помеѓу надворешните надзорни тела и службите кои се цел на контрола, може да имаат големо влијание врз протокот на информации и врз квалитетот на контролата.⁷¹ Антагонистичкиот однос може да предизвика продлабочување на бариерите и најверојатно ќе резултира со конфронтации. Меѓутоа, преголемото држење настрана може да доведе до „заробување“ на надзорното тело од страна на службите и истото ќе ја изгуби независноста што, пак, оневозможува критички надзор.⁷² Постојат критики упатени и кон надзорните тела, кои укажуваат на нивна пристрастност и лесно задоволување само со објаснувања дадени од страна на службите. Пристрастноста може да биде зголемена во случај кога поранешни членови на службите се инволвирани во надзорните тела.

Во САД, во 1996 година, од страна на Постојаната комисија за разузнавање на Претставничкиот дом, било изјавено дека Надзорната комисија за разузнавање, покрај надзорот што го врши врз службите, мора да биде и нивен политички претставник.⁷³ „Застапувањето на контролираните служби е потребно и до одреден степен оправдано. Ова не е прифатлив став за разузнавачките комисии. Ние се согласуваме со погледите на поранешниот директор на ЦИА (Central Intelligence Agency), дека разузнавањето е толку ограничено прашање, така што Конгресот мора да биде поактивен во градењето на политички консензус“.⁷⁴ Оваа тенденција на американските комисии за разузнавање, да не делуваат само како мониторинг, туку да бидат и застапници на службите, е сфатена како причина зошто нема поголеми трансформации во разузнавачката заедница на САД после Студената војна.

⁷⁰ Достапно на www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations (преземено на 16.01.2016 година).

⁷¹ Born and Leigh, Controlling and Overseeing Intelligence services in Democratic States, DCAF, Switzerland, 2005 година, p.122.

⁷² Hans Born, Marina Caparini. Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007. p.20

⁷³ US Congress, Permanent selected Committee on Intelligence, 1996 – достапно на <http://intelligence.house.gov/> (преземено на 01.02.2016 година).

⁷⁴ US Congress, Permanent selected Committee on Intelligence, 1995 (преземено на 01.02.2016 година).

Функционален vs. институционален надзор

Честопати надзорот и контролата се практикуваат кај одредена институција. Законските регулативи го насочуваат надзорот кон специфична одредена институција, но не и на функционална основа. проблемот е во тоа што прашањата поврзани со националната безбедност се фрагментирани помеѓу многуте државни органи, установи и служби, а надзорните тела се врзуваат само за одредена институција, додека другите ја избегнуваат контролата или надзорот.⁷⁵ Според некој експерти, поделбата на функциите врзани со националната безбедност им овозможува на владите да го избегнат надзорот на службите. Некои од експертите препорачуваат да се практикува функционален пристап, што ќе им наложи на надзорните тела да се врзат за функционална категорија, како што се сите безбедносно-разузнавачки служби, а не на тесно дефиниран институционален пристап (Whitaker, 1999).

Тајноста и јавниот интерес

Тајноста е од витално значање за успех на многу разузнавачки активности. Сепак, премногу строги рестрикции за информации од безбедносни причини може да предизвикаат негативни реакции во јавноста. Споделувањето на информации игра значајна улога за граѓаните, со цел да бидат информирани што се случува во општеството, да разберат кои активности се преземаат од страна на владините тела и кои активности се од јавен интерес.⁷⁶ Бидејќи медиумите имаат улога на контролор на владините политики, достапноста до информации и мерките за редовна декласификација на класифицираните информации, се мошне важни за транспарентност на целиот процес.

Безбедносно-разузнавачките служби и другите владини тела имаат тенденција да класифицираат повеќе од потребните информации и да избегнуваат декласификација после определен период. Класификацијата на повеќе од потребните доверливи информации ја ограничува транспарентноста, надзорот и одговорноста. Иронично, но вистинито, еден од непланираните контраефекти на прекумерна класификација на

⁷⁵ Hans Born, Marina Caparini. Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007. p.21

⁷⁶ Ibid

информации во САД предизвикал енормно намалување на дисциплината за чување на класифицираните информации.⁷⁷

Како реакција на зголеменото чување на информации во тајност, често се случува протекување на информации од службите до медиумите и до јавноста, кога се верува дека тие се од јавен интерес. Потребно е да се потенцира дека постојат и други причини кога се случува протекување на класифицирани информации, како што се политичките или бирократски ривалства.

6. Предизвици за општествата во транзиција

Безбедносно-разузнавачките служби, наследени од поранешните авторитарни и тоталитарни режими, можат да претставуваат сериозна закана за развојот на новите демократии.⁷⁸ Безбедносните служби во репресивните режими често се клучен начин за одржување на власта и се користат за идентификација на домашните политички противници и за неутрализација на опозицијата. Поддршката на репресивните режими преку злоупотреба на безбедносно-разузнавачките служби, често доведува до кршење на човековите права, следење на комуникациите, неосновани лишувања од слобода и тортура врз граѓаните.⁷⁹

Како треба новите демократии да се справат со оние коишто ги кршеле човековите права во бившите социјалистички режими, а во исто време да овозможат ефективно да работат безбедносно-разузнавачките служби?

За да се реши овој проблем, можеби е потребно расформирање на старите разузнавачки служби, но новите демократии мора да најдат начин да се справат со безбедносните ризици кои ја демнат државата. Тоа значи дека новоформираните безбедносни служби ќе имаат потреба од експертиза и искуство кое повторно ќе мора да

⁷⁷ Ibid. p.21

⁷⁸ Ibid. p.21

⁷⁹ Born and Leigh, Controlling and Overseeing Intelligence services in Democratic States, DCAF, Switzerland, 2005, p.148

го црпат од неодамна расформираните служби. За овој процес да биде успешно спроведен, треба да се идентификуваат и да се изолираат индивидуалците кои ја злоупотребувале моќта на службите, со цел формирање на нови демократски служби кои ќе им служат на граѓаните и ефективно ќе работат со цел зачувување на националната безбедност.⁸⁰

Исто така, колку од корпоративната култура на старите авторитарни и тоталитарни режими ќе наследат новоформираните безбедносни служби? По формирањето на новите безбедносно-разузнавачки структури, постои ризик од пренесување на културата на однесување од претходните режими, па затоа е потребно поголема контрола од телата за контрола и надзор. Транзиционите општества мора да идентификуваат нов, демократски и одговорен начин на размислување кај персоналот на безбедносните структури и кај разузнавачките служби. За реформите да бидат успешни, новите методи на работа мора да бидат прифатени и имплементирани од самите членови на новите организации, посебно од авторитетите кои ги водат истите.

Проблем кој може да се сретне во некои поставторитарни држави е користење на информации и на досиеја на одредени поединци, „собрани“ од старите безбедносни служби на режимот, со цел стекнување на материјална корист или манипулирање на политичките процеси. Како може демократски водените влади да се справат со поединците кои го „продаваат“ своето искуство, знаење и податоци, или кои ги уценуваат водечките структури во новите општества?⁸¹

Уште еден од проблемите со кои се соочуваат земјите во транзиција или новите демократии е како да се справат со оние кои извршиле злоупотреба на службената должност. Јавниот пристап до архивите на поранешните служби е важен чекор за остварување на правдата и за унапредување на демократијата. Јавно осудување на актите на злоупотреба од поранешните структури е мерка која води до враќање на довербата кај јавноста. Транзиционите општества, исто така, мора да одлучат дали и како да се справат со луѓето кои се одговорни за злосторствата во контекст на државната безбедност, како на

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Ibid. p. 149

пример, преку изнесување на вистината, преку формирање на комисии за помирување и други начини.

Медиумите во земјите во транзиција се соочуваат со посебни предизвици кога се критички настроени кон владата и државните агенти. На пример, некои набљудувачи тврдат дека новинарите во посткомунистичките земји и понатаму се под влијание на традициите на почит кон авторитетите и постои недостаток на критичко настроен кодекс на известување, особено во однос на владината политика во чувствителните области како што се одбраната, внатрешната безбедност и политичката корупција.⁸² Одбегнувањето да се разработуваат и да се обелоденуваат високо чувствителни прашања и скандали може да потекнува од чувството на „граѓанска должност“ и патриотизам, нарушувајќи ја новинарската професионална етика на информирање на јавноста. Новинарите и медиумите, исто така, може да се соочат со законски пречки при критичко известување за владата и за нејзиното управување со одредени политички прашања, како што се рестриктивните закони за пристап до информации, кои се класифицирани како чувствителни, потоа законите за забрана на навреди на политички личности и јавни службеници, финансиски и регулаторен притисок и други мерки, со цел да се контролира критичкото известување.

Од друга страна, забележано е дека во некои држави во транзиција, кога преовладува чувството дека Владата постојано дејствува со коруптивни практики, медиумите имаат тенденција да станат „сурогат-судови“.⁸³ Тие обелоденуваат наводни малверзации, потоа идентитетот на оние кои се наводно одговорни за нив и даваат детали за коишто тие сметаат дека се соодветни. Иако активностите на прекумерно активни медиуми може да предизвика да бидат осудени некои прекршувачи на законот тие, исто така, може погрешно да ги обвинуваат оние кои се невини.

⁸²Hans Born, Marina Caparini. Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007. p.22

⁸³ Ibid

ГЛАВА III БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Безбедносно-разузнавачка заедница

Влегувањето на постсоцијалистичките општества во историско-политички вакуум, наречен фаза на транзиција, ја наметна потребата од реафирмација на некои заборавени или отфрлени вредности на демократскиот цивилизациски развој во (западниот) свет.⁸⁴ Од урнатините на стариот систем започнуваат да се актуелизираат барањата за ревалоризација на теоретските постулати за ограничена и контролирана политичка власт, за цивилното општество, за владеење на правото, за човековите слободи и права, за политичкиот плурализам итн.⁸⁵

Безбедносно-разузнавачката заедница на Република Македонија не е со долга традиција и историја. Всушност, оваа заедница е формирана по осамостојувањето на Република Македонија во 1991 година, како продолжение на овој систем од бившата СФРЈ, не претрпувајќи значајни организациски промени.

По едностраното прогласување независност и соочувањето со новите закани и сложената безбедносна состојба, Република Македонија беше исправена пред предизвикот за повторна изградба на свој безбедносен систем, а со тоа и формирање на сопствени безбедносно-разузнавачки служби. Во раните деведесетти години на 20 век, веднаш по осамостојувањето, Службата за државна безбедност, во рамки на Министерството за внатрешни работи, продолжува да ја извршува својата функција, како централна, безбедносно-разузнавачка служба. Со донесувањето на Законот за одбрана⁸⁶ во 1992 година, формирана е и Сектор-Служба за воена безбедност и разузнавање во рамките на Министерството за одбрана.

⁸⁴ Ванковска Б. „Војската и демократијата“, „Детска радост“, Скопје, 1995, стр.126

⁸⁵ Исто. стр.127

⁸⁶ Закон за одбрана („Сл.весник на РМ“ бр.8/1992)

Клучните настани, како атентатот на претседателот Киро Глигоров, бројните афери кои го следат овој сектор во не така долгата историја на постоење, ги покренале прашањата за квалитетот на извршувањето на функционалните должности на овие служби. Па, така, во 1995 година, безбедносно-разузнавачката заедница на Република Македонија ги доживува првите трансформации, па со Законот за внатрешни работи⁸⁷ се реорганизира Службата за државна безбедност и се преименува во Дирекција за безбедност и контраразузнавање во рамки на Министерството за внатрешни работи, а разузнавањето законски е доделено на посебна Агенција за разузнавање⁸⁸, под целосна директива на Претседателот на Република Македонија.

Одредени разузнавачки предизвици, и покрај бројните трансформации на безбедносно-разузнавачката заедница, со текот на годините сè уште останале непроменети, пред сè, оние поврзани со професионалноста на службите, односно со недостигот на професионален кадар. Со секоја промена на власта во државата, поради недостигот на доверба од страна на државните лидери кон овие служби, каде во прашање се доведува и нивната лојалност, се прави комплетна промена на персоналот, а на нивно место се носат несоодветни и необучени кадри, кои повторно треба да се изградуваат. Досега, ваквата појава за користење на службите за свои лични интереси од страна на владејачките гарнитуре се сметаа за нормални но, доколку Република Македонија се стреми и сака да биде член на големото европско семејство, ваквиот тренд во иднина мора да биде променет.

Со реорганизацијата во 1995 година, како и со следните реорганизации на кои беа подложени безбедносно-разузнавачките служби, Република Македонија ќе се стреми својот безбедносен ситем, а со тоа и безбедносно-разузнавачките служби, да бидат во чекор со сè поизразените (асиметрични) закани, како на локално така и на регионално и на глобално ниво. Определбите на земјата за евроинтеграции, за влез во најголемата воена организација НАТО, како и за влез во Европската унија, ќе влијаат на трансформациите и реорганизациите на безбедносно-разузнавачката заедница.

⁸⁷ Закон за внатрешни работи („Сл.весник на РМ бр.19/95“)

⁸⁸ Закон за агенција за разузнавање („Сл.весник на РМ бр.19/95“)

Денес, во Република Македонија, носители на активностите од доменот на разузнавањето, контраразузнавањето и безбедноста се три главни служби: Управата за безбедност и контраразузнавање⁸⁹, Агенцијата за разузнавање и Секторот – Службата за воена безбедност и разузнавање.

1.1. Управа за безбедност и контраразузнавање

Управата за безбедност и контраразузнавање (во понатамошниот текст УБК) е посебен орган во рамките на Министерството за внатрешни работи (во понатамошниот текст МВР), кој извршува дел од работите на системот на државната безбедност. Надлежностите на оваа служба произлегуваат од Законот за внатрешни работи од 1995 година, а истата претставува обединувачки субјект на веќе постоечките сектори во МВР во тоа време. Последните измени на Законот за внатрешни работи се направени во 2014 година⁹⁰, а од Законот произлегуваат и областите во кои УБК има надлежности:

- контраразузнавање;
- спротивставување и заштита од тероризам;
- заштита од други активности насочени кон загрозување или насилно уривање на демократските институции утврдени со Уставот на Република Македонија;
- потешки форми на организиран криминал, кој потекнува или е насочен кон 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.⁹¹

Активностите на УБК во рамки на системот на државна безбедност опфаќа заштита од шпионажа, заштита и борба против тероризам, заштита од потешки форми на криминал, како и спречување на активности насочени кон загрозување и насилно уривање

⁸⁹ Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање е преименувана во Управа за безбедност и контраразузнавање со Законот за организација и работа на органите на државната управа („Сл.весник на РМ“ бр.58/2000“).

⁹⁰ Закон за внатрешни работи („Сл.весник на РМ“ бр.42/2014“)

⁹¹ Исто. член 23

на демократските институции, што подразбира широк спектар на активности, со цел заштита на државните интереси и на уставниот поредок.

Со УБК раководи директор кој го именува Владата на Република Македонија, а кој е поставен по предлог на министерот за внатрешни работи, а чиј мандат трае четири години⁹². Не е исклучена можноста за разрешување на директорот по негово барање или поради сторено кривично дело, како и поради несовесно и нестручно раководење со институцијата. Директорот на УБК за својата работа одговара пред Министерот за внатрешни работи, како и пред Владата на Република Македонија.

Активностите на оваа служба опфаќаат собирање, систематизирање и анализирање на податоци и информации поврзани со горенаведените области и надлежности на УБК, притоа користејќи мерки и активности од сите разузнавачки дисциплини. Овие активности на УБК се пропишани со Законот за внатрешни работи од член 26 до член 31.

УБК во своите активности може да користи посебни истражни мерки, како и да користи лични податоци или податоци од други државни институции во Република Македонија, притоа внимавајќи да бидат запазени сите законски норми, а секако да бидат загарантирани демократските права и слободи на граѓаните на Република Македонија.

1.2. Агенција за разузнавање

Агенцијата за разузнавање (во понатамошниот текст АР) е формирана како посебна организација во рамки на државната управа со Законот за агенција за разузнавање донесен од Собранието на Република Македонија во април 1995 година⁹³. Промените во организацијата и функционалноста на разузнавачкиот и контраразузнавачкиот сегмент на државната безбедност се резултат на случувањата на безбедносен план, како и предизвиците со кои е соочена државата од аспект на безбедноста.

⁹² Исто. член 24

⁹³ Закон за Агенцијата за разузнавање („Сл.весник на РМ“ бр.19/95)

Трансформацијата се однесува на одделување на разузнавањето од дотогашната Служба за државна безбедност, која функционираше во рамки на МВР и формирање на ново тело под надлежност на Претседателот на Република Македонија.

Функционирањето и работата на АР е пропишана со законски основи, опфатени во Уставот на Република Македонија, Законот за Агенција за разузнавање, Националната концепција за безбедност и одбрана и Стратегијата за одбрана, кои го дефинираат местото и улогата на АР во националниот безбедносен систем. Задачите и надлежностите на АР се подробно пропишани во Законот за Агенција за разузнавање, поточно во член 2 и член 6, каде Агенцијата за разузнавање:

- собира податци и информации кои се од значење за безбедноста и одбраната на Република Македонија и за стопанските, за политичките и други интереси на државата;
- врши анализи и истражувања на податоците и информациите и задолжително го известува Претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија и други државни органи за прашања од значење на нивниот делокруг;
- правилата за начинот на доставување на информациите за резултатите од работата на АР до крајните корисници ги донесува Владата, во согласност со Претседателот на Република Македонија;
- со претходна согласност од страна на Владата, АР при работата применува методи и средства кои се согласни со член 13 од Законот;
- соработува со државни органи, посебно со МВР и со Министерството за одбрана, во врска со прашања од заеднички интерес. Во остварувањето на меѓусебна соработка, АР и државните органи се должни заемно да си доставуваат податоци, известувања и информации и да ги координираат акциите од надлежност на АР.⁹⁴

Со АР раководи директор, чиешто назначување и разрешување е ексклузивно право на Претседателот на Република Македонија, а чиј мандат трае четири години.

⁹⁴ Јовановски З. „Развојот на безбедносните служби во Република Македонија (1945-2010 година)“, Скопје, 2012, стр. 186 и 187

Дополнително, Владата на Република Македонија може да побара одговорност од директорот на АР, а влијае и при одредувањето на буџетот на Агенцијата.

Контрола и надзор на работата на АР, освен Владата, врши и Собранието на Република Македонија, преку соодветна комисија, сегмент кој подоцна ќе биде разработен во овој труд.

1.3. Сектор – Служба за воена безбедност и разузнавање

Сектор – Служба за воена безбедност и разузнавање (во понатамошниот текст С-СВБиР), функционира во рамките на Министерството за одбрана (во понатамошниот текст МО), во согласност со Законот за одбрана од 1992 година. По измените на Законот за одбрана во 2001 година⁹⁵, во Глава XI, како и во Правилникот за остварување на работите на разузнавањето, контраразузнавањето, спречувањето и откривањето на кривични дела во одбраната од 2003 година, попрецизно се опфатени активностите на оваа служба.

Во делокругот на разузнавањето, работата на С-СВБиР опфаќа мерки и активности што се преземаат за собирање, анализирање и проследување на разузнавачки податоци од значење за националната безбедност и одбраната на Република Македонија. Контраразузнавачки активности, според Законот за одбрана, од каде што произлегува и мисијата на оваа служба, се:

- откривање и спречување на разузнавачка и друга субверзивна дејност на странски военоразузнавачки и разузнавачки служби, кои се вршат во земјата или од странство, а се насочена кон одбраната на републиката;
- откривање и спречување на сите форми на терористичка дејност насочени кон одбраната на Републиката;

⁹⁵ Закон за одбрана („Сл.весник на РМ“ бр. 42/2001).

• спроведување на контраразузнавачка заштита на задачите и плановите, документите, материјално-техничките средства, подрачјата, зоните и објектите од интерес на одбраната на Република Македонија.⁹⁶

Во делокругот на работата на С-СВБиР спаѓа и справувањето со криминалот во одбраната, а оваа задача ја извршуваат овластени лица од министерот за одбрана, во согласност со законската регулатива. Воената полиција, иако е потчинета на Генералштабот на Армијата на Република Македонија, таа е стручно потчинета и помага во извршувањето на задачите на С-СВБиР, посебно во делот за справување со криминалот во одбраната. Структурната поставеност на С-СВБиР при извршувањето на задачите е во три нивоа: стратегиско, оперативно и тактичко, што е прикажано во следната табела.

СТРАТЕГИСКО НИВО • МИНИСТЕРСТВО ЗА ОДБРАНА • С-СВБиР
ОПЕРАТИВНО НИВО • ГШ на АРМ • J-2 на ГШ на АРМ • J-2 на ЗОК (Здружена оперативна команда)
ТАКТИЧКО НИВО • С-2/А-2 секциите во единиците на АРМ

Табела бр.1 Структура на С-СВБиР на МО

Во согласност со член 50 од Законот за класифицирани информации⁹⁷, на барање на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, Сектор - Служба за воена безбедност и разузнавање при Министерството за одбрана, ги врши оперативните проверки од прв, втор и трет степен за сите воени лица на служба во Министерството за одбрана и во Армијата на Република Македонија. Дирекцијата за безбедност на

⁹⁶ Исто. член 134

⁹⁷ Закон за класифицирани информации („Службен весник на РМ“ бр. 9/2004)

класифицирани информации и С-СВБиР се во постојана комуникација, при што се остварува соработка на високо професионално ниво.⁹⁸

Структурата на вработените ја сочинуваат активни воени лица и цивилен персонал. Со С-СВБиР на МО раководи раководител на сектор, кој е поставен од страна на министерот за одбрана на Република Македонија и нему му одговара за неговата работа и за работата на службата на министерот и на Владата на Р. Македонија. Внатрешна контрола на секторот врши Секторот за инспекција при МО на Република Македонија и Секторот за внатрешна ревизија.

⁹⁸ Достапно на: <http://www.dbki.gov.mk/?q=node/164> (преземено на 09.01.2016 година)

ГЛАВА IV КОНТРОЛА НА БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Потреба од демократска контрола на безбедносно-разузнавачката заедница во Република Македонија

Најголемите умови на демократската мисла дошле до сознание дека за човековата слобода, најблиската и најреална закана доаѓа од страна на политичката власт, па затоа таа не само што мора да се ограничува и да се контролира, туку и да се врши во функција на остварување и зачувување на таа слобода.⁹⁹

Иако во западноевропските држави транспарентноста на работата на безбедносно-разузнавачките служби се смета за завршена работа, сепак се работи за процес кој е почнат после Студената војна. Во Велика Британија, како пример, првиот закон за контраразузнавачки служби е донесен 1994 година, а првиот извештај за нивната работа во 1996 година.

Сепак, кога зборуваме за Република Македонија како новоформирано демократско општество, потребно е да се сфати дека транспарентноста на работата и почитувањето на уставно загарантирани човекови права и слободи од страна на безбедносно-разузнавачките служби претставува основен демократски императив. Од самото формирање на овие служби, по осамостојувањето на Р.Македонија, истражувачите на безбедносната проблематика алармираат за недостатокот на демократска контрола на безбедносно-разузнавачките служби. Иако во Република Македонија по осамостојувањето е прифатен Законот за надзор на безбедносно-разузнавачките служби донесен во бившата СФРЈ во 1989 година, сепак сведоци сме на бројни афери кои ги следат овие служби во Р. Македонија во толку краток времески период, почнувајќи од 1991 година, па сè до денес. Па, така, почнувајќи од аферата „Дувло“, аферата „Големо уво“, „Сина птица“, па сè до најактуелните, „Шпион“ и „Пуч“, можеме да заклучиме дека овој сектор од безбедносниот систем во Р.Македонија, недоволно го има развиено чувството за демократски вредности.

⁹⁹ Ванковска Б. „Војската и демократијата“, „Детска радост“, Скопје, 1995. стр.127 и 128

Користењето на службите од страна на политичките партии во сопствени интереси не е новина и во Македонија, па оваа појава оневозможува квалитетно и професионално извршување на должностите.

Правниот поредок на една држава ја дава уставната и законска рамка за воспоставување на систем на демократска контрола на безбедносниот сектор.¹⁰⁰ Таа рамка е гаранција за обезбедување на законитоста и уставноста во остварувањето на безбедносната дејност и контрола над истата. Но, само онаа демократска контрола која во себе ќе ги вклучи и цивилните организации во општеството претставува предуслов за развој на демократијата и почитувањето на човековите слободи и права“.

Во оваа глава ќе бидат анализирани законските регулативи кои се однесуваат на контролата на безбедносно-разузнавачките служби во Р.Македонија. Преку критички осврт ќе бидат обработени механизмите за контрола, а ќе биде дадено и видување во врска со законските измени кои се потребни, со цел зајакнување на контролата на овие служби, а со тоа и зајакнување на демократското општество.

2. Анализа на уставната и законска регулатива

Правната рамка за надзор над безбедносно-разузнавачките служби обезбедува основни услови за надзор. Одредбите можат да се најдат во Уставот на Република Македонија, како и во неколку закони (Законот за внатрешни работи, Законот за Агенцијата за разузнавање, Законот за Собранието на Република Македонија, Законот за одбрана, Законот за полиција и Законот за следење на комуникациите), но тие се многу оскудни, во смисла на конкретните механизми што им стојат на располагање на парламентарните комисии и на граѓанското општество. Генерално, уставен основ за парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија претставуваат:

¹⁰⁰ Козарев А. „Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија“, Скопје, 2011 година, стр.74

- член 68 од Уставот на Р. Македонија, каде покрај останатите надлежности на Собранието, е нормирано дека Собранието врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции кои се одговорни пред Собранието;

- член 92 од Уставот на Р. Македонија, кој предвидува дека Владата и секој нејзин член за својата работа одговараат пред Собранието.¹⁰¹

Од самите уставни одредби произлегуваат законските и подзаконските акти, кои предвидуваат контрола и надзор над работата на Владата, над безбедносниот систем, а под ова се подразбира и над самите безбедносно-разузнавачки служби. Глава VII од Уставот на Р. Македонија се однесува на вооружените сили што, пак, овозможува понатамошно законско регулирање на безбедносниот сектор.

Во Република Македонија, сè уште контролата и надзорот на безбедносно-разузнавачките служби не е регулирана со посебен закон, па сето ова е регулирано со постоечките закони од областа на одбраната и безбедноста. Оваа материја е опфатена со следниве закони:

➤ Законот за одбрана

Во член 16 од Законот за одбрана на Република Македонија е пропишано дека „Надлежностите во одбраната се остваруваат во согласност со Уставот на Република Македонија и со Законот за одбрана“¹⁰², што подразбира дека и самите институции во одбраната, како и вработените во Министерството и Армијата, се должни да ги почитуваат Уставот и Законот за одбрана, а со тоа и вработените во Секторот – Службата за воена безбедност и разузнавање, како дел од одбраната.

Понатаму, во Законот за одбрана, во членот 17, е пропишана улогата на Собранието во одбраната, како и неговата контролна улога во работата на Владата, а со тоа и на Министерството за одбрана.

¹⁰¹ Исто, стр.74 и 75

¹⁰² Закон за одбрана („Сл.весник на РМ“ бр. 42/2001) член 16

Контролна улога во функционирањето на С-СВБиР, иако е дел од Министерството за одбрана, има и Претседателот на Република Македонија, како врховен командант на АРМ. Улогата на Претседателот е изразена преку бројните надлежности кои ги има над Армијата, а во чиј склоп е J-2/C-2/A-2 секцијата, која е стручно дел од С-СВБиР.¹⁰³

Во суштина, Владата на Република Македонија има најголема улога во контролата над С-СВБиР, преку надлежностите кои ги има над Министерството за одбрана, како што се планирањето на буџетските средства, утврдување и насочување на политиките во Министерството за одбрана, носењето на законски норми и уредби, организацијата на функционирањето на комуникациите за раководење, како и противелектронската борба.

Работата на С-СВБиР на Министерството за одбрана е регулирана со Законот за одбрана на Р.Македонија во Глава XI – Разузнавање, контраразузнавање, спречување и откривање на кривични дела и заштита на силите и на тајните податоци во одбраната¹⁰⁴.

➤ Закон за внатрешни работи

Во Законот за внатрешни работи детаљно е разработена контролата над работењето на Министерството за внатрешни работи. Во Глава VII од овој Закон, покрај поделбата на контролата (внатрешна и надворешна), детаљно е разработена улогата на Парламентот во контролата на работата на МВР (член 60-63), а во член 64, контролата од страна на народниот правобранител на Р.Македонија. Детаљно, правата и обврските на Управата за безбедност и контраразузнавање се опфатени во Глава III (член 22-31).

➤ Закон за Агенција за разузнавање

Во членовите 9, 10, 11 и 12 од Законот, нормирано е дека Собранието на Р. Македонија врши надзор над работата на Агенцијата преку соодветна комисија.¹⁰⁵

¹⁰³ Повеќе за улогата на Претседателот на Р.Македонија во одбраната во Законот за одбрана („Сл.весник на РМ“ бр. 42/2001) член 18

¹⁰⁴ Закон за одбрана („Сл.весник на РМ“ бр. 42/2001) Глава XI

¹⁰⁵ Козарев А. „Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија“, Скопје, 2011 година, стр.76

➤ Закон за полиција

Член 9 од Законот за полиција предвидува дека МВР е задолжено најмалку еднаш годишно да доставува извештаи за извршените работи до Собранието на Република Македонија и до соодветните комисии.

➤ Закон за Собранието на Р.Македонија:

Во Глава V од Законот, Парламентарен надзор, членовите 20,21,22 и 23 се однесуваат на улогата на Парламентот во работата на Владата и органите на државната управа, што подоцна ќе биде разработено во овој труд.

➤ Закон за следење на комуникациите

Во овој Закон, во членот 35, се нормирани контролата и надзорот на спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на МВР и на Министерството за одбрана од Парламентот, односно од специјализирана комисија.

Националните документи за безбедноста и одбраната, исто така, опфаќаат дел кој се однесува на контролата и на надзорот над институциите, кои се дел од безбедносниот систем, а во кој спаѓаат безбедносно-разузнавачките служби. Како такви можат да се споменат следниве:

➤ Национална концепција за безбедност и одбрана¹⁰⁶

Во Глава III, точка 27 од Националната концепција за безбедност и одбрана, е нормирано дека е потребна „постојана демократска и цивилна контрола и надзор врз институциите и силите чија дејност е безбедност и одбрана на државата“, со што овој сегмент се втемелува и во овие значајни документи, што го трасира патот на Р.Македонија кон модерна, демократска држава, а демократскиот надзор и контрола, како најголема демократска вредност.

➤ Стратегија за одбрана на Република Македонија:¹⁰⁷

¹⁰⁶ http://arhiva.vlada.mk/files/Vladina_koncepcija_za_bezbednost.pdf

¹⁰⁷ „Службен весник на Р.М“ бр.30 од 2010 година

„Во дел III – Одбрана од стратегијата, којшто се однесува на системот на одбрана, потврдена е определбата на Република Македонија, во согласност со нејзиниот развој во модерна и демократска држава, цивилната и демократска контрола врз вооружените сили да се смета за една од најголемите придобивки за земјата. За таа цел, во Стратегијата е предвидено подобрување на местото и улогата на Собранието во одбраната, кое покрај неговите уставни и законски надлежности, треба да е насочено кон поактивно учество во концепирањето на одбраната, донесувањето на буџетот за одбрана, балансиран со другите потреби на државата, како и перманентното информирање за состојбите и тенденциите за развој на одбраната. Исто така, значајно место во остварувањето на демократска контрола врз вооружените сили и одбраната во целина, зазема и подобрување на информирањето на јавноста за состојбите и тенденциите во развој на македонската одбрана.¹⁰⁸

3. Формални и неформални механизми на контрола

Поради наследството од комунистичкото минато и природата на нивната работа, безбедносно-разузнавачките служби остануваат и понатаму да бидат најмалку транспарентните безбедносни актери. Дваесет години по независноста, безбедносно-разузнавачките служби ретко се отворени кон оние кои имаат право да вршат надзор врз нив. Ова може да се забележи во работата на Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) која, и покрај тоа што е надлежна да врши контраразузнавачки активности, има право да употребува и полициски овластувања. Телата за надзор, особено Собранието и Народниот правобранител, вршат само формален надзор, што значи надзорот кој го вршат не е реален. На пример, во работната историја на парламентарното тело задолжено за надзор над Агенцијата за разузнавање (АР) и УБК стои дека тоа само еднаш извршило посета на АР, а никогаш не ја посетило УБК, ниту пак Секторот – Службата за воена безбедност и разузнавање (Рахиќ, 2011 година).

¹⁰⁸ Козарев А. „Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија“, Скопје, 2011 година, стр.76 и 77

Иако постојат бројни механизми за контрола и надзор над безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија, сепак оваа демократска алатка, делумно поради лошата политичка состојба, делумно поради немањето волја на актерите вклучени во процесот на контрола и надзор, сè уште не функционира на потребното ниво. Многу истражувачи од ова поле, систематски следејќи ги работите на темата за надзор над разузнавачките служби, континуирано укажуваат на недостигот од ефективен и ефикасен надзор и контрола над разузнавачките служби, како и на можните ризици од злоупотреби при отсуство на демократска контрола, притоа детално посветувајќи се на прашањата за управувањето со безбедносно-разузнавачките служби во Македонија, парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби и надзорот над следењето на комуникациите.

Покрај формалните механизми за контрола на безбедносно-разузнавачките служби, каде спаѓаат Парламентот, Претседателот на Република Македонија, Државниот завод за ревизија, Народниот правобранител и Судството, постојат и бројни неформални механизми, чијшто капацитет воопшто не треба да се занемари, но во суштина не се доволно искористени. Тука можат да се набројат медиумите, невладините организации, здруженија на граѓанското општество итн.

3.1. Улогата на Собранието во контролата на безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија

Воспоставувањето систем за отчетност на безбедносно-разузнавачките служби, којшто е воедно демократски и ефикасен, е еден од најтешките предизвици со кои се соочуваат современите држави. Меѓутоа, оваа тешка задача е незаменлива, бидејќи политичкото водство и насоките за реформа на безбедносно-разузнавачките служби

придонесуваат за избегнување на злоупотребите, како и за зајакнување на ефикасноста на сите делови на власта што учествуваат во овој процес.¹⁰⁹

Системот за демократски надзор над безбедносните и разузнавачките служби зависи од историјата на една земја, нејзиниот уставен и правен систем, како и од нејзината демократска традиција и политичка култура.¹¹⁰

Парламентот на Р.Македонија ја има централната улога во контролата и надзорот над безбедносно-разузнавачките служби во Р.Македонија. Уставот на Р. Македонија предвидува парламентарна контрола над работата на Владата и другите носители на јавни функции. Оваа функција, кога квалитетно е извршена, придонесува за јакнење на довербата и кредибилитетот на Парламентот во системот на парламентарна демократија.

Во Уставот на Република Македонија се утврдени следниве механизми за контрола и надзор на извршната власт воопшто, а со тоа и над безбедносниот сектор:

1. Пратенички прашања.
2. Интерпелација.
3. Прашање на доверба.
4. Анкетни комисии¹¹¹

Сите овие механизми детаљно се опишани во Деловникот на Собранието на Република Македонија.¹¹²

А. Историјата на пратеничките прашања почнува во англискиот Парламент, а оттаму, овој механизам станува практика во многу држави.

Уставот на Република Македонија во член 72 предвидел дека секој пратеник во Собранието на Република Македонија има право да постави прашање. Останатите одредби во врска со овој механизам се нормирани во Деловникот на Собранието на Република Македонија од член 37 до член 44.

¹⁰⁹ Ханс Борн и Иан Ли, „Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобра практика за надзор над разузнавачките агенции“, Осло, Норвешка, 2005 година, стр.3

¹¹⁰ Ibid

¹¹¹ Козарев А. „Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија“, Скопје, 2011 година, стр.96

¹¹² www.sobranie.mk/delovnik-na-sobranieto-na-republika-makedonija-precisten-tekst.aspx

Вообичаено, во Собранието на Р.Македонија за пратеничките прашања се свикнува посебна седница, најчесто последниот четврток во месецот. Пратениците имаат право да им постават прашања на сите членови на Владата, но и на секој носител на јавна функција, со претходна најава кај претседателот на Собранието.

Во Република Македонија се користи институтот пратеничко прашање, како значаен механизам за следење на работата на извршната власт во целина¹¹³. Најчесто, овој механизам го користат пратениците од опозицијата, поставувајќи провокативни прашања. Овие седници на Собранието се транспарентни и со нивната содржина јавноста може да се запознае преку собранискиот канал и преку веб-страницата на Собранието.

Б. Интерпелацијата претставува „главен и во многу парламентарни земји често применуван механизам за поставување на прашањето за работењето на извршната власт. Секоја интерпелација доведува до гласање на крајот од расправата, со давање оценка на парламентот за работата на владата или на некој нејзин член. Интерпелацијата е квалификувано пратеничко прашање, бидејќи можат да ја поднесат најмалку пет пратеници.“¹¹⁴

Интерпелацијата, според Уставот, член 72, може да се однесува на цела Влада или на секој носител на јавна функција поединечно. Истата се поднесува од најмалку пет пратеници, во писмена форма до претседателот на Собранието. Според деловникот на Собранието, интерпелацијата од страна на претседателот на Собранието, се доставува до оној на кој му е поднесена и до пратениците, а субјектот кој е подложен на интерпелација има рок од 15 дена да се изјасни за интерпелацијата. На дневен ред на Собранието, интерпелацијата се става на првата седница по истекот на рокот од 15 дена.

Во досегашната историја на македонското Собрание, интерпелациите не дале некаков ефект, но тоа не значи дека во иднина истите не можат да бидат коректор и контролор на извршната власт. Во досегашното работење на Собранието, повеќето интерпелации се однесувале на министри и заменици, на министри од актуелните влади,

¹¹³ Козарев А. „Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија“ Скопје, 2011 година, стр.97

¹¹⁴ Шкарик С., „Уставно право“, втора книга, „Унион трејд“, Скопје, 1995 година, стр. 653

што не значи дека не може да биде поднесена интерпелација и на некој од директорите на безбедносно-разузнавачките служби во Р.Македонија.

В. Прашањето за доверба на Владата е нормирано во Деловникот на Собранието од член 214 до член 218. Прашањето за доверба на Владата може да биде поднесено образложено, најмалку од 20 пратеници. Прашање за доверба на Владата може да поднесе и претседателот на Владата, а веднаш се известуваат претседателот на Р.Македонија и пратениците. Седницата за разгледување на прашањето на доверба на Владата се свикува три дена од поднесување на истото. На седницата се врши претсрес по прашањето, а еден од подносителите има право на образложение во траење од 30 минути.

Во случај на изгласување на недоверба на Владата, претседателот на Владата, во рок од 24 часа поднесува оставка до Собранието, за што веднаш се информира и претседателот на Републиката.

Прашањето за доверба на Владата може да биде поднесено поради уочени недостатоци на работењето на самата Влада или на некоја државна институција, каде Владата има директна одговорност. Ова ги вклучува и безбедносно-разузнавачките служби во Р.Македонија.

Г. Анкетните комисии се предвидени според Уставот на Р.Македонија, член 76, став 2, во кој е предвидено Собранието да може да формира анкетни комисии за сите области и за сите прашања од јавен интерес. Според Уставот, анкетна комисија за одредено прашање се формира по предлог на најмалку 20 пратеници. Во став 4 од горенаведениот член 76, Уставот на Р.Македонија предвидел формирање на постојана анкетна комисија, која ќе се грижи за човековите права и слободи.

Наодите на анкетните комисии се основа за поведување постапка за утврдување одговорност на носителите на јавни функции.¹¹⁵

Во одредена смисла, анкетните комисии претставуваат контролор на извршната власт во извршување на своите функции. Членовите на анкетните комисии се избираат од активниот состав на пратениците во Собранието.

¹¹⁵ Устав на Република Македонија, член 76, став 5

3.1.1. Работни тела на Собранието на Република Македонија

„Во Собранието на Република Македонија се основаат постојани работни тела за разгледување на предлози за донесување на закони, нацрти на закони, предлози на закони и други општи акти што ги донесува Собранието, за следење на извршувањето на актите на Собранието, како и за проучување и претресување на други прашања од неговата надлежност.

Претседателите, замениците на претседателите, членовите на работните тела и нивните заменици се избираат од редот на пратениците во Собранието. Во работата на работните тела учествуваат претседателот и членовите на работното тело, а во случај на нивна спреченост за присуство на седницата на комисијата, определуваат нивен заменик од редот на замениците на членовите на комисијата.

Како постојани работни тела на собранието се основаат:

- Комисија за уставни прашања
- Законодавно-правна комисија
- Комисија за одбрана и безбедност
- Комисија за политички систем и односи меѓу заедниците
- Комисија за надворешна политика
- Комисија за европски прашања
- Комисија за прашања на изборите и именувањата
- Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот
- Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање
- Комисија за надзор над 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
- Комисија за финансирање и буџет
- Комисија за економски прашања
- Комисија за земјоделство, шумарство и водостопанство

-
- Комисија за транспорт, врски и екологија
 - Комисија за образование, наука и спорт
 - Комисија за култура
 - Комисија за здравство
 - Комисија за труд и социјална политика
 - Комисија за локална самоуправа
 - Комисија за еднакви можности на жените и мажите
 - Комисија за деловнички и мандатно-имунитетни прашања¹¹⁶

Акцент во овој труд ќе биде ставен на четирите комисии што на директен или индиректен начин се занимаваат со контрола и надзор на безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија. Тука се вбројуваат: Комисијата за одбрана и безбедност, Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање, Комисија за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка – следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, на Управата за финансиска полиција, на Царинската управа, на Министерството за одбрана и на Комисијата за финансирање и буџет.

➤ Комисијата за одбрана и безбедност¹¹⁷ учествува во подготовката на сите законски акти од областа на безбедноста и одбраната и врши надзор врз остварувањето на законитоста и на уставните одредби за безбедноста и одбраната, како и на одредбите на Законот за внатрешни работи, Законот за одбрана, Законот за полиција итн.¹¹⁸

Оваа комисија е составена од претседател, заменик на претседателот и од дванаесет членови. Таа претставува клучна компонента за решавање на прашањата што се однесуваат на националната безбедност. Во суштина, таа е контролор на сите институции кои ја остваруваат одбраната и безбедноста во Република Македонија. Важно е да се напомене дека на комисијата и е овозможено да бара податоци од сите актери во

¹¹⁶ Достапно на <http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018.nspix> (Превземено на 10.02.2016 година)

¹¹⁷ http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018-ns_article-komisija-za-odbrana-i-bezbednost-2014.nspix (Преземено на 10.02.2016 година)

¹¹⁸ Бакрески О. „Основи на безбедносниот менаџмент“, Филозофски факултет, Скопје, 2011 година, стр. 276

одбраната и безбедноста, „како и да ангажира и да поканува на своите седници научни, стручни и јавни работници и претставници на други организации, институции и здруженија, заради изнесување на мислења за проекти и прашања кои се однесуваат на одбраната и безбедноста“¹¹⁹. Следењето на користењето на ресурсите од страна на државните актери од областа на безбедноста и одбраната е во функција на Комисијата за одбрана и безбедност. Законските регулативи дозволуваат истата да биде и финансиски контролор на буџетските корисници од оваа област. Меѓу другото, со ова се обезбедува редовна одговорност, официјалната политика во оваа област да се совпадне со годишната примена на финансиската одговорност, што го претставува земањето на буџетот предвид.¹²⁰ При остварувањето на демократска контрола над безбедносниот сектор, а со тоа и над безбедносно-разузнавачките служби, покрај претходно наведените профили, Комисијата во досегашната практика соработува и со разни хуманитарни организации, како што се „Демократски баланс“, Центарот за европски безбедносни студии од Гронинген, Холандија, и други организации.

Иако постои посебна Комисија за финансирање и буџет, сепак контролата на буџетот е во сржта на парламентарната контрола на Комисијата за одбрана и безбедност, па истата овозможува правилен распоред на буџетските средства помеѓу институциите кои ја сочинуваат одбраната и безбедноста на Р.Македонија, што резултира и со поефикасен безбедносен систем.

➤ Најмоќниот механизам за контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Р.Македонија, а е во „рацете“ на Собранието, е Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање¹²¹. Оваа комисија има основна цел да ги заштити уставно загарантираните права на граѓаните, кои не ретко се кршат од страна на службите во текот на извршувањето на нивната работа. Комисијата има цел да ја контролира и да врши постојан надзор над УБК и АР, со цел да се спречат незаконски пречекорувања на овластувањата, злоупотреби и други

¹¹⁹ Извештај за работата на Комисијата за одбрана и безбедност на Собранието на Р.Македонија во период ноември 2003 – октомври 2004 година.

¹²⁰ Бакрески О. „Основи на безбедносниот менаџмент“, Филозофски факултет, Скопје, 2011 година, стр.277

¹²¹ http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018-ns_article-komisija-za-nadzor-nad-rabotata-na-upravata-za-bezbednost-i-kontrarazuznavanje-i-na-agencijata-za-ra.nsp

негативности во текот на работењето. Во одговорностите може да се наброи и вршењето на процена за материјалната, кадровската и техничката опременост на УБК и АР.

Ова работно тело на Собранието на Република Македонија би имало огромна моќ од аспект на извршување на својата надзорна функција, доколку постои политичка волја за негово функционирање. За извршената работа, Комисијата доставува извештај до Собранието најмалку еднаш годишно, а со извлечените заклучоци се запознаваат Претседателот на Републиката и Претседателот на Владата на Република Македонија.

Директорите на горенаведените служби, законски се обврзани да овозможат непречено работење на оваа комисија, да и ги дадат на располагање сите извештаи и податоци, со цел сочинување на објективен извештај за функционирањето на УБК и АР.

Седниците на оваа комисија главно се затворени за јавноста, поради класифицираните информации кои се разгледуваат.

➤ Комисијата за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка, следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана¹²², има цел да го контролира користењето на посебната истражна мерка, следење на комуникациите, од страна на горенаведените институции. Комисијата ја сочинуваат пет членови и четири заменици на членовите, а 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 МВР и МО.¹²³

Оваа комисија има цел да ги спречи злоупотребите на овие мерки со постојана контрола и надзор над актерите кои ги применуваат истите, со цел заштита од употреба на истите во политички и други цели или нивна злоупотреба и кршење на човековите права и слободи. Иако не е идеална досегашната работа на Комисијата, сепак таа во практика подобро функционира од Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност

¹²² http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018-ns_article-komisija-za-nadzor-nad-sproveduvanjeto-na-merkite-za-sledenje-na-komunikaciiite-od-strana-na-minister.nspх

¹²³ Закон за следење на комуникациите. („Службен весник на Република Македонија“ бр. 121/2006“)

и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање, па и МВР и МО досега уредно доставуваат извештаи до истата.

Со цел спречување на злоупотребите на средствата за следење на комуникациите, Законот за следење на комуникациите јасно предвидува дека одобрение за следење на комуникациите издава надлежен суд или истражен судија, по предлог на јавен обвинител. Значи, Комисијата се грижи да се почитува законитоста при спроведувањето на посебните истражни мерки, а воедно и да се заштитат уставните права и слободи на граѓаните.

Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат на:

- вршење на надзорот над 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;
- законитоста во спроведување на посебната истражна мерка – следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана, од аспект на нивна усогласеност со Законот за следење на комуникациите;
- воспоставување на меѓународна соработка за прашања кои се однесуваат на ваквиот надзор;
- други прашања коишто се однесуваат на Министерството за внатрешни работи, на Управата за финансиска полиција, на Царинската управа и на Министерството за одбрана во врска со посебната истражна мерка следење на комуникациите.¹²⁴

Како гаранција за демократска контрола и надзор на безбедносно-разузнавачките служби при спроведување на посебната истражна мерка, следење на комуникациите, претседателот и мнозинството членови на комисијата се од редовите на опозицијата.

Формирањето на оваа комисија претставува значаен индикатор за степенот на демократизација на нашето транзитно општество, бидејќи навременото детектирање на

¹²⁴ Достапно на http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2014-2018-ns_article-komisija-za-nadzor-nad-sproveduvanjeto-na-merkite-za-sledenje-na-komunikaciite-od-strana-na-minister.nspix (преземено на 10.02.2016 година)

злоупотребата во примената на овластувањата при следење на комуникациите претставува значајна превентивна димензија во остварувањето на човековите права.¹²⁵

➤ Комисијата за финансирање и буџет е еден од сегментите во демократската контрола на безбедносно-разузнавачките служби. Транспарентноста на буџетот на службите и трошењето на „народните“ пари придонесува за зголемување на довербата и за приближување на службите до граѓанското општество.

Кодексот на однесување на ОБСЕ го предвидува контролирањето на буџетот на безбедносните служби, како еден од клучните елементи во надзорот на Собранието. Во извештаите на Советот на Европа, Парламентарното собрание има квалифицирана контрола на парламентарниот буџет на внатрешните безбедносни служби, и тоа како минимален услов.¹²⁶

Иако безбедносно-разузнавачките служби никаде не се споменуваат во правната рамка која го регулира донесувањето на буџетот¹²⁷, сепак самите институции го нагласуваат Собранието за донесувањето на нивните буџети во законските регулативи според кои функционираат. Па, така, во членот 17 од Законот за одбрана¹²⁸, Собранието одлучува за нивото на финансиските ресурси за потребите на одбраната, како и за тоа дека Собранието го усвојува буџетот во состојба на војна.¹²⁹ Исто така, Законот за одбрана му дава насоки на МО да биде отчетно кон Владата и Собранието на Р.Македонија за потрошените финансиски средства. Во Законот за внатрешни работи и Законот за Агенција за разузнавање, не е прецизно дефинирана улогата на Собранието во контролата на буџетските средства.

Трошењето на буџетските средства наменети за безбедносно-разузнавачките служби многу ретко се транспарентни за комисиите, а речиси никогаш за јавноста. Извештаите кои се доставуваат до Собранието од страна на службите, честопати се полни

¹²⁵ Козарев А. „Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија, Скопје, 2011 година, стр.122 и 123

¹²⁶ Исто, стр. 115

¹²⁷ Правна рамка за донесување на буџетот – Закон за буџетирање и Деловник на Собранието на Р.М.

¹²⁸ Закон за одбрана – пречистен текст, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 185/11, член 17, 2011

¹²⁹ Богдановски А.Лембовска М. „Кон втората генерација реформи во безбедносниот сектор“, Скопје 2012 година, стр.47

со контроверзни податоци и нејаснотии. Но, сепак, гледајќи ја историјата на Собраниската комисија за финансирање и буџет, дискусија за буџетските средства на безбедносниот сектор воопшто не била отворена.¹³⁰ Несомнено дека ваквата практика е далеку од познатите европски стандарди и процедури кои имаат долга примена и се во функција на јакнењето на отчетноста и одговорното работење на безбедносните служби.¹³¹

3.2. Улогата на народниот правобранител во контролата на безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија

Контролната улога на народниот правобранител над безбедносно-разузнавачките служби е уставно и законски регулирана. Уставот на Република Македонија во членот 77 го предвидел народниот правобранител како заштитник на уставните и законските права на граѓаните, кога им се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации коишто имаат јавни овластувања.¹³² Според уставните одредби, законодавниот дом има донесено и Закон за народен правобранител, кој ги регулира надлежностите и начинот на функционирање на народниот правобранител. Надлежностите на народниот правобранител, се допрецизирани со Законот, па според член 2 од истиот, „народниот правобранител е орган на Република Македонија кој ги штити уставните и законски права на граѓаните и сите други лица кога им се повредени правата со акти, дејства и пропуштања на дејства од органите на државната управа и од други органи и организации коишто имаат јавни овластувања и кој презема дејства и мерки за заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби“¹³³ Со еден збор, народниот правобранител е правен сервис на граѓаните, кога сметаат дека се прекршени нивните права и слободи.

¹³⁰ Записник од комисиските седници, веб-страница на Парламентот, www.sobranie.mk

¹³¹ Козарев А. „Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија“, Скопје, 2011 година, стр.122 и 123

¹³² Устав на Република Македонија, член 77 – Достапен на www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspх

¹³³ Закон за народен правобранител, член 2 („Службен весник на Република Македонија“ бр.60/2003)

Претставка до омбудсманот или до народниот правобранител, спаѓа во редот на институции кои по својата природа – независноста и непристрасноста, заземаат посебно место во остварувањето надзор над безбедносниот сектор и заштитата на уставните човекови слободи и права.¹³⁴

Во заштита на неопходните права, омбудсманот има различна моќ:

- 1) Да истражува дали владината управа се спроведува спротивно на законот, односно неправедно.
- 2) Ако објективната истрага открие несоодветно спроведување на управата, да даде предлози за отстранување на несоодветното работење на управата.
- 3) За својата работа на посебни случаи да ја известува Владата и доколку Владата не ги прифати препораките. Собранието и мнозинството омбудсмани, исто така, сочинуваат годишен извештај за својата работа и го поднесуваат до законодавната власт и до пошироката јавност.¹³⁵

Безбедносно-разузнавачките служби не се имуни на контролата на омбудсманот, а не треба ни да бидат, бидејќи истите по својата правна природа се органи на државната управа. Овој независен механизам за контрола претставува коректура на работата на службите во однос на почитувањето на човековите слободи и права, доколку својата работа ја извршува непристрасно и без политичко влијание.

Претставки до народниот правобранител може да поднесе секое лице. Народниот правобранител, врз основа на изнесените факти, може да покрене постапка или да ја отфрли истата. Доколку лицето одлучи да покрене постапка, за истата го известува органот за кој се однесува претставката. Во истражната постапка, по поднесена претставка, народниот правобранител има големи овластувања, па според Законот за народен правобранител, член 24, заради испитување на претставката, народниот правобранител, во рамките на својата надлежност, кон органите на државната управа, може да ги преземе следниве дејства и мерки:

¹³⁴ Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora: Nacela, mehanizmi i praksa, Prirucnik za poslanike br.5 – 2003 godine. Interparlamentarna unija i Zenevski centar za demokratsku kontrolu oruzanih snaga, st.90

¹³⁵ Козарев А. „Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија“, Скопје, 2011 година, стр.128

-
- да побара потребни објаснувања, информации и докази за наводите во претставката;
 - да влезе во службените простории и да изврши непосреден увид во предметите и работите од нивна надлежност;
 - да повика на разговор избрано или именувано лице, службено лице и секое друго лице што може да даде определени податоци за постапката;
 - да побара мислење од научни и стручни институции и
 - да преземе дејства и мерки определени со закон или со друг пропис.¹³⁶

Иако, вообичаено, безбедносно-разузнавачките служби во Р.Македонија податоците со кои располагаат ги водат како класифицирани информации, сепак „сите државни службеници (вклучително и дитекторите на АР, УБК и С-СВБиР) мораат да се изјаснат во однос на случаите, без разлика на степенот на класифицираност на бараните информации.“¹³⁷

За сите уочени недостатоци во работењето на органите на државната управа, народниот правобранител може да предложи начин на решавање на случајот, да покрене дисциплинска постапка или да побара покренување кривична постапка. Во секој случај, по добивањето на препораката од народниот правобранител, институцијата мора да испрати повратен извештај за реализација на истата.

Во историјата на Р.Македонија, и покрај големите овластувања, омбудсманот само еднаш реагирал во врска со работата на безбедносно-разузнавачките служби. Во 2000 година, народниот правобранител препорача Собранието да ги измени законските одредби со кои се забавува процесот на добивање информации во однос на кфалификуваноста на апликантите за добивање државјанство (УБК игра клучна улога во овој процес, со тоа што врши процена дали лицата кои аплицираат за државјанство претставуваат закана за државната безбедност).¹³⁸

¹³⁶ Закон за народен правобранител, член 24 („Службен весник на Република Македонија“ бр.60/2003)

¹³⁷ Богановски А. „Зајакнување на надзорот врз безбедносно-разузнавачките служби во Западен Балкан“, Студија на случај: Македонија, стр.15

¹³⁸ Исто

3.3. Улогата на Претседателот на Република Македонија во контролата на безбедносно-разузнавачките служби

Улогата на Претседателот на Република Македонија во контролата на безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија се манифестира на две нивоа:

- директно над Агенцијата за разузнавање и
- индиректно над С-СВБиР.

Претседателот на Република Македонија, под чија директна надлежност е Агенцијата за разузнавање, остварува надзор и потполна контрола на истата. Ексклузивно право на претседателот е именувањето, но и разрешувањето на директорот на Агенцијата за разузнавање. За својата работа и за работата на Агенцијата, директорот му одговара на Претседателот на Република Македонија.¹³⁹

Индиректната улога за контрола на С-СВБиР на Претседателот на Република Македонија е изразена преку функцијата врховен командант на Армијата на Република Македонија, односно преку началникот на Генералштабот, кој е назначен од страна на претседателот. Како што претходно наведовме, оперативното и тактичкото ниво од С-СВБиР, односно J-2/C-2/A-2 структурите, кои се дел од АРМ, се стручно потчинети и добиваат насоки за својата работа од С-СВБиР, подлежат на посредна контрола од страна на претседателот, а непосредна од страна на началникот на Генералштабот кој, пак, за функционирањето на Армијата го брифира Претседателот на Републиката.

Улогата на Претседателот може да се рефлектира и преку законската регулатива, односно при потпишување на новите закони на кои е овластен да стави вето.

¹³⁹ Закон за Агенција за разузнавање, член 4 (Службен весник на Р.М. бр.19/95)

3.4. Улогата на судството во контролата на безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија

Човековите слободи и права опфатени со Уставот, непосредно се применуваат, со цел зачувување на достоинството и остварување на полна слобода и еднаквост на секој поединец во праведно, отворено и демократско општество, засновано на начелата за владеење на правото.

Суштински белег на делувањето на секоја безбедносно-разузнавачка служба, всушност, е синоним за ограничување на човековите слободи и права. Таму каде што делуваат службите, таму има и ограничување на правата.

Кои уставни права и слободи можат да бидат ограничени при работата на безбедносно-разузнавачките служби? Тоа, пред сè, се права кои влегуваат во делокругот на приватноста, како што се правата на тајност на писма и други начини за комуникација и правото на неповредливост на сопственост. За вакви ограничувања, пропишано е дека можат да се случат, само со судска одлука. Според тоа, важен механизам на демократска цивилна контрола над безбедносно-разузнавачките служби претставува судството. Во суштина, при работата на безбедносно-разузнавачките служби се нарушуваат и други права загарантирани со Уставот и меѓународните документи за човекови права, како што се правото на заштита на личните податоци, правото на неповредливост на физичкиот и психичкиот интегритет итн.

Кога веќе се дозволува ограничување на човековите права, Уставот ги обврзува државните институции, а посебно судовите, во вакви постапки да бидат особено внимателни. Од ова произлегува дека улогата на судот во однос на другите државни институции е пресудна, но и динамична, и тоа од моментот на донесување на одлука, во текот на преземените мерки и по престанокот на посебните истражни мерки.

Според тоа, можеме да заклучиме дека контролната улога на судската власт може да се види со одобрување и следење на примената на посебните истражни мерки, како и со забрана за користење на овие мерки кога се кршат уставните загарантирани слободи и права.

Во член 8 од Европската конвенција за човекови права и слободи е пропишано: „Секој има право на почит на својот приватен и семеен живот, на домот и преписката. Јавната власт не смее да се меша во остварувањето на ова право, освен ако тоа мешање е предвидено со закон и ако претставува мерка која е во интерес на државата и јавната безбедност, економската благосостојба на земјата, заштитата на поредокот и спречување на кривични дела, заштита на здравјето и моралот, или заштита на правата и слободите на другите во едно демократско општество“.¹⁴⁰ Со овој член од Конвенцијата, јасно и прецизно е нагласено дека секое ограничување на човековите права и слободи, мора да биде прецизно законски регулирано и формулирано.

Во Република Македонија, основната улога на судството при контролата на работата на безбедносно-разузнавачките служби е сведена на оцена на барањата од МВР и МО за користење на посебни истражни мерки – следење на комуникациите. Во Законот за кривична постапка и во Законот за следење на комуникациите е нормирано дека МВР и МО за користење на посебни истражни мерки, претходно мора да добијат дозвола од истражен судија, од јавниот обвинител или од врховен судија.¹⁴¹

МВР е задолжено да достави извештај до јавниот обвинител-истражен судија, извештај во кој ќе бидат наведени:

- датумот кога започнале и кога претанале да се применуваат посебните истражни мерки;
- идентитетот на лицата кои претставувале целна група и
- опис на применетите методи и крајните резултати.¹⁴²

Уставниот суд, како дел од судството, во контролата на безбедносно-разузнавачките служби, има значајна улога при заштитата на човековите права и слободи, како и при оценување на уставноста на законите.

¹⁴⁰ Европска конвенција за заштита на човековите права, член 8 (Достапно на www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf (Превземено на 21.02.2016 година)

¹⁴¹ Богановски А. „Зајакнување на надзорот врз безбедносно-разузнавачките служби во Западен Балкан“, Студија на случај: Македонија, стр.21

¹⁴² Исто

		Собрание	Народен правобранител	Претседател	Државен завод за ревизија	Уставен суд
Механизми за вршење надзор и надлежности	Кои функционираат во практиката?	- поднесува амандмани во рамки на парламентарната група; - гласа за буџетот; - иницира интерпелации; - расправи за јавни набавки; - расправа за годишниот извештај на УБК и АР; - пратенички прашања; - врши теренски посети.	- добива и постапува по жалби; - дава препораки	- го назначува началникот на Генералштабот; - го назначува и гв разрешува директорот на АР	- врши ревизија; - врши теренски посети; - пристапува до доверливи информации; - ги проследува дадените препораки	- ја проценува законитоста на донесените закони
	Кои не функционираат во практиката?	- поднесува интерпелации до претседателот (АР); - истражува можни злоупотреби на човековите права; - иницири сослушување на субјектите на надзор или јавни расправи; - ги разгледува завршните ревизорски извештаи за ресорното министерство/државна институција; - предлага закони.	- врши теренски посети; - одржува состаноци со официјалните претставници; - поднесува кривични обвиненија; - започнува независни истраги.	Става вето на новите закони	- поднесува кривични обвиненија; - дава одделни препораки.	- ги штити слободата и правата на граѓаните и поединците; - решава за одговорноста на претседателот.

Табела 2. Улога на формалните механизми за контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Р.Македонија¹⁴³

¹⁴³ Исто

3.5. Улогата на цивилното општество во контролата на безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија

Најдемократски процес во демократските општества претставува транспарентноста и отчетноста на безбедносно-разузнавачките служби кон цивилното општество. Како неформален механизам за контрола, „цивилното општество претставува агрегатен поим со кој се означува множество општествени комуникации и социјални врски, социјални институции и општествени вредности во кои како главен актер се јавува граѓанинот“¹⁴⁴. Основата на цивилното општество ја сочинуваат граѓаните како активни општествени битија кои вршат вонинституционални активности, преку разни форми на општествени движења и организации како „интермедијални асоцијации“, со чија помош на непосреден начин се изразува демократијата.¹⁴⁵

Цивилното општество во Република Македонија сè уште е во развој но, сепак, може да се нотира голем напредок од осамостојувањето до денес. Реална е сликата на јужната граница на Република Македонија, каде голем број невладини организации (НВО), во соработка со сродни организации од странство, им помагаат на бегалците од кризните подрачја, кои и по неколку дена се „заглавени“ на ова место.

Во развиените демократии, цивилните организации се двигател на процесот на реформи во безбедносниот сектор. „Погрешна е перцепцијата дека користа од соработката на цивилното општество и државата може да биде двострана. Главни пречки во соработката на овие два субјекти во изминатиот период во нашата држава се традиционалната затвореност на безбедносниот сектор за јавноста и недостаток на сеопфатен план за реформите во безбедносниот сектор од страна на Владата.“¹⁴⁶ Слична, па дури и полоша е состојбата со односот цивилно општество – безбедносно-разузнавачки служби. Ако може да се каже дека еден субјект од склопот на безбедносниот сектор е најзатворен, тоа слободно можеме да кажеме дека се безбедносно-разузнавачките служби.

¹⁴⁴ Климовски С. Уставен и политички систем, Скопје, 2001 година, стр. 787

¹⁴⁵ Козарев А. „Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Република Македонија“, Скопје, 2011 година, стр.36

¹⁴⁶ Бакрески О. „Контрола на безбедносниот сектор“, Филозофски факултет, Скопје, 2008 година, стр.228

Но, горенаведеното не претставува единствен проблем. Организациите од цивилното општество не се доволно вклучени во процесот на одлучување и создавање на безбедносниот сектор, поради недостаток на политичка волја, но и поради недоволната обученост, изграденост и промоција на самите актери од цивилното општество. Како демократија во развој, „независните анализи направени од цивилното општество (невладини организации, институтите, итн.) не се само предизвик за Владата, туку би требало да претставуваат основа за јавна дебата околу најважните безбедносни прашања и да овозможат корисен влез во процесот на одлучување“¹⁴⁷. Само на овој начин цивилното општество ќе успее да ги пробие бариерите кон безбедносно-разузнавачките служби, да придонесе во почитување на демократските вредности и да се вклучи во процесот на демократска контрола на истите.

Институциите на цивилното општество, а најпрво здруженијата на граѓани, истражувачките центри и медиумите, можат да претставуваат значаен инструмент за контрола на безбедносно-разузнавачките служби, за што ни покажува и практиката во многу демократски општества. Основа за нивниот интерес за работата на безбедносно-разузнавачките служби е правото на граѓаните за сопствена безбедност.

Многу инструменти за јавна контрола на државните институции им се на располагање на граѓанските организации. Најзначајни се медиумите, при што нивната функција е незаменлива во демократските општества. Важна улога имаат и независните истражувачки центри и академските организации, кои помагаат во отворање на дебати за безбедносната и одбранбена политика, кои се однесуваат на целото општество и кои на јавноста и нудат алтернативен извор на ставови околу тоа прашање. Од особено значаење е и широкиот спектар на невладини организации, кои можат да учествуваат во демократската контрола во различни специфични области. Предуслов за натамошните реформи на безбедносниот сектор треба да биде создавањето атмосфера во која активностите на одделни сегменти, кои се однесуваат на цивилното општество, нема да се доживуваат како рушење на институциите на безбедносниот систем, ниту како закана за позициите на нивните експерти. Секое конструктивно и активно вклучување на јавноста во дебати кои се однесуваат на безбедноста и одбраната и се од значење за целото

¹⁴⁷ Исто

општество, може да има само позитивни резултати, бидејќи преку нив ќе се зајакне легитимитетот на безбедносниот систем, а тоа ќе доведе до притисок за транспарентност на институциите.

Медиумите претставуваат сврзувачко ткиво кои го поврзуваат поединецот со Владата и играат одлучувачка улога во преносот на информации поврзани за јавното мислење и политичките параметри. Медиумите, исто така, можат да имаат значајна улога како „чувар“ на Владата во демократските општества. Јавноста, првенствено може да се информира преку слободните медиуми, а Владата може да се повика на одговорност од јавно упатените критики. Меѓутоа, една од потребите за слободни медиуми е тие да делуваат независно, без политичка контрола.

Неадекватна медиумска покриеност на безбедносно-разузнавачката заедница често може да биде резултат на строгите правни и други ограничувања за достапност на јавноста до информации од областа на националната безбедност.

Односот помеѓу безбедносно-разузнавачките служби и медиумите во Република Македонија никогаш не бил на високо ниво. Меѓутоа, од друга страна, односот медиуми со собраниските комисии кои се во улога на контролори на службите е многу подобар, а сето ова се должи на фактот дека претседатели на комисиите се пратеници од опозицијата кои се стремат на јавноста да и ги доловат сите недостатоци.

„Покрај медиумите, постојат и многу други актери од цивилното општество кои не покажуваат особена заинтересираност за вклучување во надзорот над безбедносно-разузнавачките служби. Организациите како „Аналитика“ и Хелсиншкиот комитет за човекови права се вклучени во вршењето процена на реформите во безбедносниот сектор (чиј дел се и овие служби), и делотворно ги искажуваат своите ставови за предложената легислатива“¹⁴⁸

¹⁴⁸ „Зајакнување на надзорот врз безбедносно-разузнавачките служби во Западен Балкан“, проект на Женевскиот центар за демократска контрола над вооружените сили, достапно на http://www.analyticamk.org/images/stories/files/report/r01_mak.pdf (Превземено на 16.02.2016 година)

ГЛАВА V КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА КОНТРОЛАТА НА БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

1. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби на водечките земји-членки на НАТО

1.1. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Соединетите Американски Држави

Точната бројка на безбедносно разузнавачките служби во Соединетите Американски Држави (САД) после нападите од 11 септември е тешко да се прецизира. Официјалните бројки укажуваат на постоење на шеснаесет безбедносно-разузнавачки служби, но тука не се вклучени тактичките воени разузнавачки и безбедносни организации, како и оние коишто се одговорни за транснационалните закани, како тероризмот, сајбер-тероризмот и компјутерската безбедност, тајните вработувања на лица кои се занимаваат со оружјето за масовно уништување итн. Во една истражувачка сторија на „Вашингтон пост“ под наслов „Таен свет се создава без контрола“, е наведена сложеноста на оваа заедница во САД. „Тајниот свет што Владата го формира како одговор на терористичките напади од 11 септември 2001 г., е толку голем, толку непредвидлив и толку таен, што никој не знае колку чини, колку лица има вработено, колку програми егзистираат во него или точно колку агенции ја извршуваат истата работа. Околу 1271 владина организација и 1931 приватни компании работат на програми поврзани со антитероризмот, националната безбедност и разузнавањето на околу 10.000 локации ширум САД“.¹⁴⁹

Иако толку обемна и иако во прв поглед не е можна контролата на овој толку голем безбедносно-разузнавачки апарат, сепак Уставот на САД овозможува вистинска цивилна контрола.

„Конгресот, како и разни комитети на двата домови, се задолжени за надзор на разузнавачките активности. За реализација на конгресниот надзор се значајни двете

¹⁴⁹ Достапно на <http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america/articles/a-hidden-world-growing-beyond-control/> (Превземено на 17.02.2016 година)

конгресни комисии кои се составени од 20 конгресмени од Претставничкиот дом и 17 од Сенатот, назначени од лидерите во Домот и во Сенатот. Овие комисии имаат мандат на надзорен орган со право да ги контролираат сите разузнавачки агенции, да ги одредуваат сите највисоки функции во разузнавачките агенции, да ја проверуваат законитоста и ефикасноста на службите, да имаат право да одобрат буџет, итн.“¹⁵⁰

Парламентарната контрола над агенциите се спроведува преку комитетите за разузнавање кои ги има во Сенатот од 1976 година и во Претставничкиот дом од 1977 година. По правило, претседателот на комитетот е од една политичка партија, а потпретседателот од друга, а нивна задача е да вршат континуиран надзор над разузнавачките активности, да поднесуваат извештаи, да предлагаат закони од оваа сфера итн.

Најпознати безбедносно-разузнавачки служби во Соединетите Американски Држави се: Централната разузнавачка агенција (анг. *Central Intelligence Agency*, скратено *CIA*), Националната безбедносна агенција (анг. *Nacional Security Agency*, скратено *NSA*) и Одбранбената разузнавачка служба (анг. *Defense Intelligence Agency*, скратено *DIA*), кои се потчинети и му поднесуваат извештаи за својата работа на директорот на националното разузнавање на САД.



Слика 1. Безбедносно-разузнавачка заедница на САД

¹⁵⁰ Бакрески О. „Контрола на безбедносниот сектор“, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.261

1.2. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Велика Британија

Во Велика Британија, безбедносно-разузнавачката заедница е поедноставна за разлика од САД. Па, така, во склоп на Министерството за надворешни работи е Тајната разузнавачка служба (анг. Secret Intelligence Service, скратено SIS / MI – 6), како и Владината централа за комуникации, која се занимава со шифрирање. Во склоп на Министерството за одбрана е Разузнавачката служба на одбраната (анг. Defense Intelligence Staff, скратено DIS), во склоп на Министерството за внатрешни работи Службата за безбедност (анг. Security Service или MI – 5) и GCHQ, служба за разузнавање и безбедност, која директно му е потчинета на премиерот и на секретарот за надворешни работи.

Разузнавачката служба на одбраната е различна од останатите безбедносно-разузнавачки служби и истата е во склоп на МО на Велика Британија и се финансира од истиот буџет со одбраната. На чело на Разузнавачката служба на одбраната се наоѓа генерал, кој добива насоки и му е потчинет на началникот на одбранбениот штаб и на постојаниот потсекретар, за потребите на МО. Исто така, оваа служба добива национални насоки од Здружениот комитет за разузнавање. Во Велика Британија, Парламентарната контрола на работата на одбранбениот сектор му е доделена на Комитетот за одбрана.¹⁵¹

Премиерот е одговорен за сите безбедносни и разузнавачки работи, при што практично за тоа е задолжен Секретарот на неговиот кабинет. Овој секретар, пред Парламентот е одговорен за адекватна употреба на средствата во сите служби.

Во склоп на Владат, со безбедносно-разузнавачки работи се занимава Министерскиот комитет, во кој освен премиерот и заменикот, членуваат и министрите за надворешни работи, за внатрешни работи, за одбрана и за финансии. На Министерскиот комитет во надзорот им помага споменатиот секретар на Кабинетот на премиерот, кој е и на чело на Комитетот за разузнавачки и безбедносни работи (Permanent Secretaries' Committee on the Intelligence Services - PSIS). Комитетот внимателно ги анализира

¹⁵¹ Исто. стр.262

трошоците, плановите за управување и разузнавачките побарувања и на министрите им го предлага буџетот за службите, заедно со Комитетот за јавно сметководство. Комитетот има право да бара од премиерот извештај за неговата работа на планот на организацијата и надзорот на разузнавачките и безбедносни активности на британските служби.¹⁵² Комитетот добива совети од координатор за безбедносно-разузнавачки служби.

Парламентарната контрола се состои од Комитет за разузнавачки и тајни служби, кој има девет членови од двата домови на Парламентот, од сите политички партии. Него го назначува премиерот, по консултација со лидерот на опозицијата, и истиот поднесува годишни извештаи, како и „ad hoc“ извештаи, според потребите на премиерот.

„Постојат и други механизми кои предвидува можност за надзор на работата на разузнавачките и безбедносните служби. Така, премиерот назначува комесар за секоја од службите, кој ја надгледува власта практикувана од државниот секретар. Службите за безбедност и разузнавање (МИ-5 и МИ-6) и администрацијата на државниот секретар се обврзани да го снабдуваат соодветниот комесар со информации и документи кои тој ќе ги побара од нив. Исто така, постојат и посебни судови основани за истражни жалби за активностите на секоја од службите. Трибуналот се состои од три до пет членови, кои треба да имаат најмалку десет години судска служба, и истите се назначуваат од кралицата на петгодишен период“.¹⁵³

1.3. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во СР Германија

Парламентарната контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Германија е регулирана со посебен закон. Кога станува збор за контраразузнавачките служби, Сојузниот парламент има донесено посебен закон во 1990 година.

¹⁵² Исто. стр.263

¹⁵³ Исто

МАД (MAD) е контраразузнавачка служба само за армијата, која е одговорна по линија на командување на министерот за одбрана, надлежен за насочување на активностите и за извршна контрола на службата.

Во Кабинетот на канцеларот (претседателот на Владата) на Германија, постои контрола и координација на сите три безбедносно-разузнавачки служби, преку потсекретар, кој ги извршува активностите околу извршниот надзор во име на канцеларот и ги координира активностите на службите, во зависност од потребите.

Контролата на службите на германскиот принципиелен надзорен механизам се остварува во Парламентарната контролна комисија (PKGrG), која претставува мал мулти-партиски форум, кој има задача да ги утврди одговорностите на сите разузнавачки служби и да ја врши ревизијата на чувствителните случаи и операции.¹⁵⁴ Владата е задолжена да ја информира Комисијата за активностите на сите три служби, и кога се работи за одредени специфични операции кои се од голема важност. За таа цел, Владата има обврска за доставување на документи, да организира разговори со вработените во службите и посети на седиштата на службите. Владата може да одбие да постапи по одредени барања, но тоа мора да го оправда со безбедносни причини, што во одреден момент ја спречуваат да ја овозможи контролата.

Седниците на комисиите се одржуваат најмалку еднаш на три месеци, а секој член има право да бара одредена информација. Комисијата поднесува извештај до Парламентот на половина и на крајот од својот мандат.¹⁵⁵ Седниците на комисијата се тајни и обврзуваат на чување на тајноста на информациите и по завршување на мандатот. Ако е неопходно, комисијата може со двотретинско мнозинство и во согласност со Владата, да задолжи експерт од оваа област и да спроведе контрола на работата на службите, со цел истражување на одреден случај.¹⁵⁶ Експертот за сработеното поднесува извештај до Комисијата.

¹⁵⁴ Исто. стр. 266 и 267

¹⁵⁵ Gesetz über Die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes – PKGrG vol.11, 1978.

¹⁵⁶ www.nin.co.rs/2002-03/21/22474.html (Превземено на 14.03.2016 година)

Поради тоа што буџетот за безбедносно-разузнавачките служби е таен, Парламентарната контролна комисија е вклучена во дискусијата и во донесувањето на одлука за буџетот за таа цел, заедно со Комисијата за буџет на затворена седница.¹⁵⁷

1.4. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Франција

Структурата и функционирањето на безбедносно-разузнавачкиот систем во Франција е детерминиран од различни фактори, како што се: традицијата, сложени односи на политички и општествен план во земјата, меѓународната позиција на Франција, како една од најмоќните светски сили, тежнењето да земе активно учество во создавањето на новиот светски поредок, феноментот на домешен и меѓународен тероризам итн.¹⁵⁸

Покрај исклучителната сложеност, актуелниот безбедносно-разузнавачки систем на Франција се карактеризира и со отсуство на Парламентарна контрола на работата на безбедносно-разузнавачките служби. Со други зборови, политичката контрола на работата на сите безбедносно-разузнавачки служби е во рацете на извршната власт. За надгледувањето на работата на разузнавачката заедница на Франција постојат три комисии за надгледување на службите кои произлегуваат од претседателско или од владино ниво, и тоа: Интерминистерската групација за комуникации, Интерминистерскиот комитет за информации и Специјалниот комитет за контрашпионажа.¹⁵⁹ Ова е константна одлика на францускиот безбедносно-разузнавачки систем наспроти неговите релативно чести измени и реорганизација на самите служби.

Исто така, карактеристика за безбедносно-разузнавачкиот систем на Франција е недостатокот на автономни-централни разузнавачки служби, во што Франција се разликува од САД и од поголемиот број европски земји. Сите разузнавачки и безбедносни служби во Франција се ресорски и делуваат како организациски целини на две министерства, и тоа: во склоп на Министерството за одбрана – Генерална дирекција за надворешна безбедност (DGSE), Военоразузнавачка служба (DRM), а во склоп на

¹⁵⁷ Исто

¹⁵⁸ Brand, J.F. Le reassignet Duran la guerre du Golfe. Revue Militaire Suisse, No.10, p.22

¹⁵⁹ Бакрески О. Контрола на безбедносниот сектор, филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.264

Министерството за внатрешни работи – Дирекција за надзор на територијата (DST) и Дирекција за разузнавање (RG).¹⁶⁰

2. Контролата на безбедносно-разузнавачките служби на некои од земјите во регионот

2.1. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Р.Хрватска

Разузнавачко-безбедносниот систем во Република Хрватска е реформиран во 2006 година со донесување на Закон за разузнавачко-безбедносен систем со кој се формирани две безбедносно-разузнавачки агенции, цивилна Безбедносно-разузнавачка агенција (COA) и воена агенција – Воена безбедносна разузнавачка агенција (BCOA). Со стапувањето на Законот на сила, престанале да функционираат двете цивилни агенции, Разузнавачката агенција и Контраразузнавачката агенција, и се претопиле во безбедносно-разузнавачка агенција (COA), а Воената безбедносна агенција продолжила со својата работа како Воена безбедносна разузнавачка агенција, со што и се овозможило делување во странство.

За соработката помеѓу службите, што е предвидено со Уставот, во насочување на работата на безбедносно-разузнавачките агенции е одговорен Националниот совет за безбедност, а за координирање на оперативното работење на безбедносните и разузнавачките агенции, Совет за координација на безбедносните и разузнавачките агенции.

Според Законот за разузнавачко-безбедносен систем¹⁶¹, работата на безбедносно-разузнавачките агенции е контролирана од Парламентот, Претседателот на Р.Хрватска, Владата, Кабинетот на Советот за национална безбедност и од Советот за граѓански надзор над безбедносните и разузнавачки агенции. Од нивна страна се врши „надзор над законитоста на работата, надзор на остварувањето на утврдените цели и остварувања во

¹⁶⁰ Brand, J.F. Le reassignet Duran la guerre du Golfe. Revue Militaire Suisse, No.10, p.30

¹⁶¹ Достапно на <http://www.zakon.hr/z/744/Zakon-o-sigurnosno-obavje%C5%A1tajnom-sustavu-Republike-Hrvatske>

делокругот на работата, надзор над делотворноста и целисходноста на работата, надзор над користењето на посебните средства, надзор на соработката помеѓу службите и спроведување на безбедносните мерки кои се потребни за заштита на доверливи информации и документи во размената помеѓу Република Хрватска и странски одбранбени установи т.е. отстапување на тие информации и документи помеѓу органите на државната власт“¹⁶².

За цивилна контрола на безбедносно-разузнавачките агенции е формиран Советот за граѓански надзор над безбедносните и разузнавачки агенции, кој е во склоп на Парламентот, а кој има претседател и шест членови. Сите членови, според Законот за разузнавачко-безбедносни системи, мора да бидат со висока стручна подготовка, од кои еден мора да биде дипломиран правник, еден политиколог и еден дипломиран електроинженер. Мандатот на ова тело е четири години, со право на повторен избор, кој за својата работа одговара пред Парламентот. Ова тело е одговорно за надзор на законитоста во работата на безбедносно-разузнавачките агенции, за надзор на тајното прибирање на податоци со кои можат да се нарушат човековите права и слободи итн.

Во секоја Агенција постои и внатрешен надзор, а за работата на самата агенција, одговорен е првиот човек на Агенцијата. Во секоја од агенциите има воспоставено и суд, кој одлучува за потешки повреди на службените, односно за работните должности на вработените.

2.2. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Република Србија

Со Законот за основите на уредување на службите за безбедност во Р.Србија¹⁶³ од 2007 година, утврдено е постоење на три безбедносно-разузнавачки служби. Прва е Безбедносно-информативната агенција (БИА), која претставува цивилна служба, директно потчинета на Владата, како и служба која има статус на посебна републичка организација. Военобезбедносната агенција (ВБА) и Военоразузнавачката агенција (ВОА), се воени

¹⁶² Бакрески О. „Контрола на безбедносниот сектор“, Филозофски факултет, Скопје, 2008. стр.271

¹⁶³ Закон o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 116/07.

служби, организирани како органи на управата, во склоп на Министерството за одбрана, потчинети на министерот за одбрана и на Владата. Координацијата на нивната работа, како и надзорот, се утврдени со наведениот закон, додека начинот на нивната организација, задачите и овластувањата, како и други прашања, се уредени со посебни закони.

Во Р.Србија, со Уставот од 2006 година, е предвидено дека Националното собрание ја надгледува работата на безбедносно-разузнавачките служби, и тоа непосредно и посредно преку Одборот за безбедност и одбрана. Одборот е составен од седумнаесет пратеници, а на чело е пратеник од опозицијата. Народното собрание ги усвојува законите и стратегиските документи (Стратегија за национална безбедност), со кои нормативно се уредува и се насочува работата на службите.

Според Законот за БИА, директорот е должен два пати годишно да доставува извештаи до Собранието, односно до Одборот за безбедност и одбрана и до Владата за работата на Агенцијата и за безбедносната состојба во Србија.

Законот за основите на уредување на службите за безбедност во Р.Србија детаљно ги уредува надзорните овластувања на Одборот за безбедност и одбрана на Народното собрание. Законот упатува и на многу други посебни значајни прашања, кои се од интерес за остварување на парламентарна контрола на работата на безбедносните служби, како што се уставноста и законитоста на работата на службите, усогласеност на работата со стратегиските национални документи во делот на безбедноста, почитување на политичка и друга неутралност, законитоста во примената на посебни постапки и мерки за тајно собирање на податоци, законитост во трошењето на парите итн.¹⁶⁴ На барање на Одборот, службите се должни да овозможат пристап во просториите на службите, да им ја стават на располагање потребната документација за увид, да дадат информации поврзани со работата на службите итн.¹⁶⁵ Директорите не се обврзани да даваат информации за тековни операции или за вработени агенти со прикриен идентитет, за соработниците на службата,

¹⁶⁴ Бакрески О. „Контрола на безбедносниот сектор“, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.277

¹⁶⁵ Исто

за методите на работа, како ни информации добиени при соработка со меѓународни сродни служби.

Одборот за безбедност и одбрана во својата работа се соочува со два проблеми. Првиот проблем се однесува на недостатокот на јасни критериуми за класификација на документите, на начинот на нивна класификација и декласификација, како и на казните кои следуваат за оддавање на класифицирани информации. Со тоа, членовите на Одборот не знаат кои документи можат, а кои не можат да ги бараат од службите. Вториот проблем е релативно големата бројност на Одборот и широката надлежност. Одборот го покрива целиот безбедносен систем, што од неговите членови бара знаење за безбедносните служби, за војската и за полицијата.

Покрај Одборот за безбедност и одбрана, Одборот за финансии врши контрола на трошењето на буџетот од страна на службите.

2.3. Контрола на безбедносно-разузнавачките служби во Босна и Херцеговина

Во држава како Босна и Херцеговина (БиХ), постконфликтна земја во која сè уште не се уредени односите помеѓу трите конститутивни етникуми, вистински предизвик претставува контролата, надзорот, отчетноста и транспарентноста на безбедносно-разузнавачките служби.

Работата на Разузнавачко-безбедносната агенција на Федерацијата БиХ е регулирана со Закон за разузнавачка и за безбедносна агенција на БиХ¹⁶⁶, кој е донесен во 2004 година, а по препорака на Европската комисија, како услов за пристапување на државата кон потпишување на Договорот за стабилизација и асоцијација со Европската унија. Во овој закон, во член 8, нормирано е дека координацијата на работата на Разузнавачко-безбедносната агенција во поглед на безбедносно-разузнавачката политика е во рацете на претседателот на Советот на министри кој, пак, според член 9, е должен да

¹⁶⁶ Достапно на <http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/pdf/bos%20intelligence%20law.pdf> (Превземено на 28.02.2016 година)

врши надзор над законитоста на работата на Агенцијата. Претседателот на Советот на министри, според овој член од Законот, е должен до Претседателството на Федерацијата да доставува извештаи во врска со работата на Агенцијата. За помош на претседателот на Советот на министри, според наведениот закон, член 10, се формира Безбедносно-советодавна канцеларија, која му помага на претседателот при извршувањето на обврските кои произлегуваат од член 9 од истиот закон. Со цел координација на работата, на претседателот како помош законски му е предвиден Извршен разузнавачки одбор (член 11). Советот на министри доставува извештај до Собранието на БиХ, вклучително и годишни извештаи за потрошените финансиски средства. Доколку биде побарано од Собранието, Советот е задолжен да достави и вонредни извештаи за одредено прашање.

Парламентарната контрола над Агенцијата е нормирана во Законот од член 17 до член 22. Според член 19 од Законот за разузнавачка и безбедносна агенција на БиХ, Разузнавачко-безбедносната агенција при исполнување на своите должности има обврски да ги информира за сите разузнавачки прашања Претседателството на БиХ, претседателот на Министерскиот совет, министрите за надворешни работи, за безбедност, за одбрана, потоа претседателите, потпретседателите и премиерите на Федерацијата и на Република Српска, претседателот и потпретседателот на парламентарното Собрание на БиХ, како и на ентитетите и, секако, Комисијата за безбедност и разузнавање.¹⁶⁷

Покрај горенаведениот законски регулиран надзор над Агенцијата, контролата на Агенцијата се остварува и во Собранието на БиХ, „преку соодветни комисии задолжени за прашања кои се значајни за националната безбедност и кои вршат соодветен надзор“¹⁶⁸.

Исто така, и министерот за одбрана е одговорен пред Парламентарното собрание и пред Заедничката комисија за одбрана и безбедносна политика и надзор над работата на одбранбените и безбедносни структури на ниво на БиХ, и на нивно барање има обврска да се појави пред нив за да даде објаснување за одредено прашање, а има обврска да поднесе и извештај за прашања што се во надлежност на Министерството за одбрана.

¹⁶⁷ Бакрески О. Контрола на безбедносниот сектор, филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.279 и 280

¹⁶⁸ Исто, стр. 280

3. Сличности и разлики во организацијата и контролата на безбедносно - разузнавачката заедница

Анализата супституционално потврди дека безбедносно-разузнавачката заедница во поголемиот број на држави се заснова на соодветна организација, добра координација, соодветна материјална и финансиска конструкција, а се со цел зачувување на националните интереси.

Исто така, од истражувањето може да се заклучи дека евидентна е разликата во делот на организацијата и структурата на безбедносно-разузнавачката заедница и во големите држави. САД, за разлика од Германија и Франција „е слободен конгломерат на 16 агенции, секоја со специфична или единствена разузнавачка функција“¹⁶⁹. Глобалните интереси кои ги имаат САД на секаде на земјината топка, ја прави оваа заедница, толку специфична и уникатна, што во никој случај не може да се спореди со безбедносно-разузнавачка заедница на ниту една друга држава.

Велика Британија, заради заедничките интереси, како и историската традиција на овие служби, го следи примерот на САД при организацијата на безбедносно-разузнавачката заедница. За разлика од САД и Велика Британија, Франција и Германија се фокусираат на помал обем на интереси, поради помалиот обем на разузнавачки операции, а за Франција може да се констатира и недостатокот од автономни – централни разузнавачки служби, што ја прави различна од САД и поголемиот дел на европски држави.

Кога станува збор за безбедносно-разузнавачката заедница на земјите во регионот, тие реално се поинаку конституирани и реално се потврди хипотезата дека постојат проблеми во оваа сфера од аспект на човечки ресурси, финансии, како и модалитетите на демократска контрола. За тоа говори и примерот со Р.Хрватска, каде беше инструментализирана безбедносно-разузнавачката заедница, а решение беше побарано преку потписи од страна на претседателот и премиерот. Исто така, во Хрватска и БиХ постои проблем поради преклопувањето на надлежностите помеѓу

¹⁶⁹ Котовчевски М. Разузнавачка заедница на САД, „Бато-трејд“-Куманово, 2007 година, стр.133

воените и цивилните служби, што традиционално претставува наметнување за што поголемо влијание и власт во државата. Во Бих исто така постојат проблеми во организацијата и координацијата во овој сектор заради сложената државотворност и односите помеѓу конститутивните етникуми.

За Република Македонија, најголем дел од анализата покажува дека има сличности со организацијата на безбедносно-разузнавачката заедница на Р.Хрватска. Анализата потврди дека Република Македонија не може да се спореди со големите западно европски држави, пред се поради нивните големи цели, сложените структури, политичкото тактизирање во оперативниот дел итн.

Што се однесува до контролата на безбедносно-разузнавачките служби, земјите од регионот и од тој аспект не можат да се споредат со водечките земји во НАТО. САД, иако располага со толку комплексна безбедносно-разузнавачка заедница, сепак демократската контрола е ефикасно решена преку Конгресот и комисиите кои се составени од двата дома, во Конгресот и Сенатот. Во Велика Британија, контролата на безбедносно-разузнавачката заедница безпрекорно функционира и се остварува преку Парламентот, односно Комитетот за разузнавачки и тајни служби, како и преку комесар за секоја од службите поединечно, назначен од Премиерот.

Германскиот принципиелен систем на контрола, кој се заснова на два закони за контрола на безбедносно-разузнавачките и контраразузнавачките служби, се одвива преку парламентарната контролна комисија, составена од сите политички партии, а воедно и преку подсекретар во Кабинетот на Канцеларот, задолжен за сите служби. Во Франција, како дел од големото НАТО „семејство“, контролата на безбедносно-разузнавачките служби би можело да се каже дека е решено на најмалку демократски начин, односно се е во рацете на извршната власт. Но, сепак, извршната власт ја има сватено сериозната улога на контролор на безбедносно-разузнавачката заедница, па овој модел функционира безпрекорно.

Иако предходно напоменатите држави се сметаат за врвот во демократијата, сепак и кај нив овој чувствителен сектор не е имун на афери и контрадикции, посебно по протекувањето на информации преку „Wikileaks“ и Џулиан Асанж (Julian Assange).

Контролата на безбедносно-разузнавачките служби кај земјите во регионот, како и во Република Македонија, претставува горчлив проблем за развојот на демократијата. Иако, законските регулативи во сите предходно наведени држави се на високо европско ниво, сепак кај ниедна од нив не изостанува злоупотребата на службите во политички и лични интереси, како и кршењето на човековите права и слободи.

Досегашните согледувања на земјите од регионот покажуваат дека во Р.Хрватска, моделот на демократска контрола е поставен на најдобар начин каде улогата на контролор, покрај Парламентот, Претседателот и Владата, ја имаат и Кабинетот на советот за национална безбедност и Советот за граѓански надзор над безбедносните и разузнавачките агенции. Во Р.Хрватска, во секоја од агенциите има воспоставено и суд за прекршоци на работните должности.

За разлика од Р. Хрватска, во Србија контролата на безбедносно-разузнавачките служби е решена преку Одбор за безбедност и одбрана на Народното собрание, а во БиХ преку Претседателот на Советот на министри и Безбедносна-советодавна канцеларија.

ЗАКЛУЧОК

Од направената анализа дојдов до заклучок дека улогата на безбедносно-разузнавачките служби во безбедносните системи на секоја земја се од витално значење. Информациите доставени до авторитетите од страна на безбедносно-разузнавачките служби се клучни за понатамошното донесување одлуки и за креирањето на политиката за национална безбедност. Но, што се случува доколку дојде до злоупотреба на безбедносно-разузнавачките служби од страна на политиката?

Демократската и цивилна контрола на безбедносно-разузнавачките служби претставува клучен предуслов во формирањето на демократските општества. Таа бара постојана будност на бројни актери, на државно ниво, но и од вондржавните институции. Досегашните истражувања на ова поле во Република Македонија покажуваат дека е потребно уште многу работа за да се достигне нивото на демократските држави од западниот свет. Иако нормативните регулирања се на високо европско ниво, сепак вистинското практикување на истото не е во согласност со демократските принципи.

Се потврди дека контролата влијае на работата на безбедносно-разузнавачките служби. Од направените анализи дојдов до заклучок дека таа е дизајнирана за да биде своевиден катализатор на вкупните состојби и на работата на безбедносно-разузнавачките служби.

Позитивна линеарност беше најдена помеѓу безбедносно-разузнавачките служби и безбедносните закани. Справувањето со безбедносните закани зависи од променливата амплитуда на истите и од тоа колку се подготвени државата и безбедносно-разузнавачките служби да се справат со истите.

Анализата покажа дека контролата помага поефикасно да се реализираат задачите но, исто така, и дека безбедносно-разузнавачките служби треба да се отргнат од „прегатките“ на политиката.

Поединечни состојби или фази во демократската и цивилна контрола на безбедносно-разузнавачките служби покажаа дека во суштина тие не можат точно да се

измерат, но можат да се анализираат и да се опишуваат. Ова води кон посериозно разгледување: дали ова опишување е меродавно, на што се базира, кои факти се користени, и на кој начин се собрани и се анализирани тие факти. Постапката е толку сложена, што во вакви видови истражувања навистина е тешко (може е да се каже и невозможно) да се дојде до релевантни податоци. На некој начин тоа е и разбирливо, бидејќи истражувањата, во некој дел, се однесуваат на најчувствителниот државен управен апарат, чијашто суштина е и да работи во тајност, па она што е во нивна надлежност им се дава на увид само на оние за кои е тоа наменето, и тоа врз основа на строги законски регулативи.

Како еден вид парадокс може да се оцени тежнењето за постигнување на поголем степен на транспарентност на безбедносно-разузнавачките служби како традиционално затворени институции, но до степен на професионална дискреција кој разузнавачките активности го побаруваат, за да бидат ефикасни и ефективни. Во секој случај, вредностите и нормите кои се фундаментални за демократските системи, укажуваат на потребата безбедносно-разузнавачките служби да подлежат на одговорност, но и на демократска и цивилна контрола во извршувањето на безбедносните активности.

Државните институции, како што се законодавната, извршната и судската власт, како и независните тела и органи, имаат формална и суштинска улога во демократската и цивилна контрола на активностите на безбедносно-разузнавачките служби. Тие можат да бидат ограничени поради општо прифатените политички услови или поради недостатокот на независност или наклонетост кон некој од извршната власт. Поради тоа, неформалната улога ја имаат организациите на цивилното општество и јавноста.

Од направената компаративна анализа, дојдено е до заклучок дека демократската и цивилна контрола на безбедносно-разузнавачките служби во најдемократските општества, вообичаено се практикувани од страна на парламентот, извршната власт, судската власт, националниот совет за безбедност, заводот за ревизија, омбудсманот и од институции на цивилното општество. Од сите погоре наведени, централната улога ја има парламентот, со неговите комисии за безбедносни прашања, или специјализирани

комисии за надзор и контрола на безбедносно-разузнавачките служби во сите земји. Ист е примерот и со Република Македонија, каде што главната улогата на контролор на службите ја има токму парламентот. Но, зошто неговата функција затајува? Најверојатно поради слабата демократска свест на политичарите или поради не постоење на политичка волја за демократизација на овој сектор. Во Република Македонија, безбедносно-разузнавачките служби сè уште се употребуваат во политички цели.

Можеме да заклучиме дека контролата сè уште е далеку од нашата држава. Тоа значи дека напорите треба да бидат насочени кон создавање на адекватни механизми за контрола, со што ќе се обезбеди потребното функционирање на системот.

Истражувањата потврдија дека соработката помеѓу безбедносно-разузнавачките служби во Република Македонија не е на потребното ниво, па од тука произлегува и заклучокот дека треба да се реформира овој сектор, со што ќе се направи голем исчекор на полето на соработка. Ќе се подигне нивото на соработката што, пак, значи воспоставување на позитивни партнерски односи.

Новите законски решенија коишто се предлагаат од некои експерти, а кои се однесуваат на тоа УБК да се одвои од Министерството за внатрешни работи, ќе придонесе да се децентрализира моќта која во моментот ја има ова министерство. Исто така, ќе се овозможи поефикасна контрола, поради фактот дека ваквиот концепт функционира подобро од досегашното решение, речиси во сите западноевропски демократски држави. Слични заклучоци има донесено и анализата на ПРИБЕ од 2015 година, со насоки и препораки за деконцентрација на моќта, со акцент на УБК.

Анализата посочува дека едукацијата и образованието се клучни детерминанти за стекнување на соодветни вештини, со што се зголемува и професионалноста и компетентноста во извршувањето на задачите.

Според истражувањето, во Република Македонија е потребна платформа за системска контрола на безбедносно-разузнавачките служби. На македонските безбедносни служби им е потребна реформа и зајакнување на модалитетот на цивилна контрола. Нужно е да се најде начин како да се прекине злоупотребата на овие служби во

политичко-партиски интереси, и тие да станат инструмент во корист на државата, а не на партиите. Политичките партии треба да изградат заедничка платформа за остварување на системско-цивилна контрола на службите и одговорност за секој што ќе ги злоупотреби истите. Во практика, неспорен е фактот дека контролата преку Собранието не е доволна, бидејќи Собранието е оневозможено од страна на партиите. Контролата над безбедносно-разузнавачките служби од страна на Парламентот, сега за сега е само формална, затоа што парламентарното мнозинство во практика ја блокира работата на Комисијата за надзор над работата на УБК и АР и на Комисијата за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка – следење на комуникациите од страна на МВР, на МО, на Управата за финансиска полиција и на Царинската управа.

Реформата на безбедносно-разузнавачката заедница е потребна заради зајакнување на прелиминарната цел на службите, но и за враќање на довербата и кредибилитетот кај јавноста. Потребно е усвојување на посебен закон, „*lex specialis*“, за контрола над службите во Република Македонија. Исто така, потребна е поголема соработка на контролните тела со експерти од оваа област, што многу ќе придонесе за нивна ефикасност. Како нужност се поставува и тоа дека е потребно дообучување на членовите од парламентарните комисии, со цел поефикасна контрола над институциите. Само на овој начин Република Македонија ќе добие ефективни и ефикасни безбедносно-разузнавачки служби, кои ќе работат според демократските принципи и начела.

Сите елементи од наведената анализа посочија дека е потребно соодветната контрола на безбедносно-разузнавачките служби одлучно да се спроведе, а тоа ќе значи дека цивилните донесувачи на одлуки ќе бидат на некој начин одговорни како ќе ги донесуваат одлуките. Клучен услов за ефикасна контрола е соодветните безбедносно-разузнавачки институции ова да не го прифатат како наметната обврска, туку како неопходност, а во основа, тоа ќе значи инкорпорирање на принципите на демократска контрола во насока на поголема одговорност, заштита на човековите права и слободи, поголема професионалност во работењето, обезбедување легитимност итн.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Бакрески О. – „Контрола на безбедносниот сектор“, Филозофски факултет, Скопје 2008 година.
2. Бакрески О. – „Контрола на безбедносниот сектор“, Филозофски факултет, Скопје 2011 година.
3. Бакрески О, Милошевиќ М. – „Современи безбедносни системи „Компаративна анализа на земјите од Југоисточна Европа“, „Аутопринт“, ТА, Скопје 2010 година.
4. Бакрески О. – „Координација на безбедносниот систем, принципи и предизвици“, Филозофски факултет, Скопје 2013 година.
5. Бакрески О. – „Основи на безбедносниот менаџмент“, Филозофски факултет, Скопје 2011 година.
6. Бакрески О. – „Државните органи и одбраната“, „Македонска ризница“, Куманово, 2012 година.
7. Бакрески О. – „Координација на безбедносниот сектор, искуства и практики“, Филозофски факултет, Скопје 2006 година.
8. Баткоски Т. – „Разузнавачка и безбедносно-контраразузнавачка тактика (Тактика на работа на разузнавачката служба и службата за безбедност и контраразузнавање)“, Јофи скен, Скопје, 2008 година.
9. Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана, Р. Македонија, Скопје, 2012 година.
10. Богдановски А. – „Управување со безбедносно-разузнавачките служби во Македонија“, Скопје, 2012 година.
11. Богдановски, А. Конеска, Ц. – „Транспарентност на безбедносниот сектор во Македонија“, Скопје, 2012 година.
12. Богдановски, А. – „Зајакнување на надзорот врз безбедносно-разузнавачките служби во Западен Балкан, студија на случај Македонија“.
13. Богдановски А., Лембовска М. – „Кон втората генерација реформи во безбедносниот сектор“, Скопје 2012 година.
14. Борн Х. И Иан Ли. – „Правни стандарди и најдобри практики за надзор над разузнавачките агенции“, „Скенпоинт“, Скопје, 2006 година.

-
15. Борн Х. и Иан Ли. – Создавање отчетно разузнавање: Правни стандарди и најдобра практика за надзор над разузнавачките агенции, Осло, Норвешка, 2005 година.
 16. Ванковска Б. – „Дилемите на реформата на безбедносниот сектор во постјугословенските општества: демократија или мир“, „Современа македонска одбрана“, 2006 година.
 17. Ванковска Б. – „Војската и демократијата“, НИП „Нова Македонија“, Скопје 2005 година.
 18. Војна Енциклопедија (второ издање), ВИЗ, Београд, 1975. Книга 6.
 19. Гоцевски Т. – „Основи на системот на националната одбрана, Филозофски факултет, Скопје, 2006 година.
 20. Дојчиновски М., Оцаков Ф. – „Разузнавачки операции“, Филозофски факултет, Скопје, 2010 година.
 21. Дончев А. – „Современи безбедносни системи“, „Графос“, Куманово, 2007 година.
 22. Зафировски, В. – „Надворешен надзор на органите за спроведување на законот, СВКПС во МВР на РМ“, Скопје, 2007 година.
 23. Илијевски, И. – Контрола и надзор врз безбедносниот систем на Република Македонија, со посебен осврт на МВР, докторска дисертација, Скопје, 2014 година.
 24. Јовановски З. – „Развојот на безбедносните служби во Република Македонија (1945-2010 година)“, Скопје, 2012 година.
 25. Југослав С. – „Управна функција полиција“, Криминалистичко-полициска академија, Белград, 2013 година.
 26. Климовски С. – „Уставен и политички систем“, Скопје, 2001 година.
 27. Козарев, А. – „Парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Р.Македонија“, Скопје, 2011 година.
 28. Котовчевски М. – „Национална безбедност, Филозофски факултет, Скопје 2013 година.
 29. Котовчевски М. – „Современи разузнавачки служби“, Филозовски факултет, Скопје 2002 година.
 30. Котовчевски М. – „Основи на разузнавањето“, Филозофски факултет, Скопје, 2013 година.
-

-
31. Котовчевски М. – „Современи разузнавачки служби“, „Македонска цивилизација“, Скопје, 2002 година.
 32. „Парламентарен надзор на секторот за безбедност, начела, механизми и практики, ИПУ-ДЦАФ“, „Гораграф“, Белград, 2003 година.
 33. Станковиќ Т. – „Планирање“, Факултет за цивилна одбрана, Белград, 2004 година.
 34. Хелсиншки комитет за човекови права на Р.Македонија. – „Полицијата и човековите права“, прирачник за полициска обука, Скопје, 2003 година.
 35. Шкарик С. – „Уставно право“, втора книга, „Унион Трејд“, 1995 година.
 36. Bajagić, M. – Špijunaža u XXI veku : savremeni obaveštajno-bezbednosni sistemi. - 2. dopunjeno izd. - Beograd : Marso, 2010.
 37. Born H, Caparini M. – Democratic control of intelligence services. DCAF, Switzerland, 2007.
 38. Born and Leigh. – Controlling and Overseeing Intelligence services in Democratic States, 2005.
 39. Brand, J.F. – Le reassignmet Duran la guerre du Golfe. Revue Militaire Suisse, No.10.
 40. Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora: Nacela, mehanizmi i praksa, Prirucnik za poslanike br.5 – 2003 godine. Interparlamentarna unija i Zenevski centar za demokratsku kontrolu oruzanih snaga.

Нормативни и други акти:

41. Устав на Република Македонија („Сл.весник на РМ“ бр.52/91 и 1/92).
 42. Закон за одбрана („Сл.весник на РМ“ бр.42/01,3129).
 43. Закон за организација на работа на органите на државната управа („Сл.весник на РМ“ бр.58/00 и 44/02).
 44. Закон за Владата на Република Македонија („Сл.весник на РМ“ бр.59/00).
 45. Закон за полиција („Сл.весник на РМ“ бр.114/2006).
 46. Закон за Агенцијата за разузнавање („Сл.весник на РМ“бр.19/95).
 47. Закон за класифицирани информации на РМ („Сл.весник на РМ“бр.9/2004).
 48. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Сл.весник на РМ“ бр.13/2006).
 49. Закон за Агенција за разузнавање.
-

-
50. Закон за државна ревизија.
 51. Закон за инспекциски надзор.
 52. Закон за следење на комуникациите („Службен весник на РМ“ бр. 121/2006).
 53. Закон за народен правобранител („Службен весник на РМ“ бр.60/2003).
 54. Стратегиски одбранбен преглед, Министерство за одбрана на РМ, Скопје, 2004 г.
 55. Стратегија за реформи во полицијата, Република Македонија, 2004 г.
 56. Стратегија за одбрана на Република Македонија („Сл.весник на РМ“бр. 30/2010).
 57. Национална концепција за безбедност и одбрана на Република Македонија.
 58. „Современа македонска одбрана“, Министерство за одбрана на РМ.
 59. Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 116/07;

Материјали од интернет:

60. <http://www.morm.gov.mk>
61. <http://unu.edu/publications/books/security-sector-reform-and-post-conflict-peacebuilding.html#overview>
62. <http://pretsedatel.mk>
63. http://arhiva.vlada.mk/files/Vladina_koncepcija_za_bezbednost.pdf
64. <http://humansecurity.wikifoundry.com/page/Security+Sector+Reform>
65. <http://www.mvr.gov.mk>
66. <http://www.dbki.gov.mk/>
67. <http://www.dzs.gov.mk/>
68. <http://www.cuk.gov.mk/>
69. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>
70. <http://intelligence.house.gov/>
71. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a573500.pdf>

-
72. www.sobranie.mk/delovnik-na-sobranieto-na-republika-makedonija-precisten-tekst.nspix
 73. <http://www.sipri.org>
 74. <http://www.books.google.com>
 75. <http://www.adi-macedonia.org>
 76. <http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america/articles/a-hidden-world-growing-beyond-control/>
 77. http://europa.eu/publications/index_en.htm
 78. www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf
 79. http://www.analyticamk.org/images/stories/files/report/r01_mak.pdf