

Управување со безбедносно- разузнавачките служби во

МАКЕДОНИЈА



Управување со безбедносно – разузнавачките служби во Македонија

Овој текст е изработен како дел од проектот "Зајакнување на надзорот врз безбедносно - разузнавачките служби во Западен Балкан" на Женевскиот центар за демократска контрола над вооружените сили. Проектот е овозможен со срдечната поддршка на холандското Министерство за надворешни работи. Англиската верзија на текстот ќе биде објавена како посебно поглавје во престојното издание: Ханс Борн, Мирослав Хаџиќ и Аидан Вилс (уредници), *Управување со разузнавањето во Западен Балкан* (во припрема).

Андреја Богдановски¹

Скопје, Април 2012 година

¹ Авторот е истражувач во областа на безбедноста во тинк-генк организацијата „Аналитика“ (www.analyticamk.org). Со него може да контактирате на abogdanovski@analyticamk.org или bogdanovski.a@gmail.com.

Содржина:

1. Вовед
 2. Организација на агенциите за разузнавање
 - 2.1 Состојба
 - 2.2 Агенција за разузнавање (АР)
 - 2.3 Управа за безбедност и контраразузнавање (УБК)
 - 2.4 Сектор-Служба за воена безбедност и разузнавање (ССВБиР)
 - 2.5 Соработка меѓу агенциите за разузнавање
 3. Предложени промени во секторот за безбедност и разузнавање
 4. Тела за надзор
 - 4.1 Народен правобранител
 - 4.2 СобраниеИзвестување
Процес на проверка
 - 4.3 Комисијата за финансирање и буџет на Собранието
 - 4.4 Пленарни седници на Собранието
 - 4.5 Судство
 - 4.6 Национален совет за безбедност
 - 4.7 Државен завод за ревизија
 5. Медиуми и граѓанско општество
 6. Заклучок
 7. Препораки
- Библиографија

Список на скратеници

ССВБиР	Сектор-Служба за воена безбедност и разузнавање
УБК	Управа за безбедност и контраразузнавање
ДУИ	Демократска унија за интеграција
АР	Агенција за разузнавање
МО	Министерство за одбрана
МВР	Министерство за внатрешни работи
НАТО	Северноатлантска договорна организација
ПАП-Т	Партнерски акционен план против тероризам
СДСМ	Социјалдемократски сојуз на Македонија
ВМРО ДПМНЕ	Внатрешна македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство

1. Вовед

Македонските безбедносно-разузнавачки служби² не претрпеа некои поголеми организациски промени од раните 1990ти па наваму, иако беа направени неколку измени непосредно по прогласувањето независност во 1991 година и по вооружениот конфликт во 2001 година.³ Оваа стагнација е спротивна на заканите и предизвиците за македонската национална безбедност кои значително се зголемија во текот на изминатите дваесет години. Во последните документи за одбрана и безбедност како најнови ризици се посочени кибер војувањето, опасностите за животната средина, оружјето за масовно уништување и религиозната радикализација.⁴

Како одговор на ова, Македонија од неодамна се обидува да пронајде противмерки со кои ќе се доведат во рамнотежа ефективното зачувување на националната безбедност, зголемената одговорност на Владата и почитувањето на демократските норми. Најверојатно, најголемиот предизвик се наметнува со прашањето како да се најде решение за сè побројните и поразновидни закани за безбедноста, а истовремено да се обезбеди соодветен надзор над безбедносно-разузнавачките служби. Македонија сè уште ја зацврстува својата демократија, па затоа често бара модели на најдобри практики кои истовремено опфаќаат ефективност од една и надзор на граѓанското општество врз безбедносно-разузнавачките служби од друга страна. Меѓутоа, од независноста во 1991 година па сè до денес, земјата се бори да воспостави соодветна рамнотежа во оваа област.

Неколку прашања поврзани со разузнавањето, особено со употребата на специјалните истражни мерки⁵ и размената на информации меѓу безбедносно-разузнавачките служби, ги усложнија односите помеѓу трите гранки на власта — извршната, законодавната и судската — како и во рамките на самата извршна власт. Покрај овој

² Безбедносно - разузнавачките служби опфатени во оваа студија се: Агенцијата за разузнавање, Управата за безбедност и контраразузнавање во рамките на Министерството за внатрешни работи и Секторот-Служба за воена безбедност и разузнавање во рамките на Министерството за одбрана.

³ Оваа студија за настаните во 2001 година го зема терминот „вооружен конфликт“ според дефиницијата дадена од Институтот за мир и истражување конфликти на Универзитетот Упсала: „Вооружен конфликт е судир на заемно некомпатибилни цели и интереси кој ја засега власта и/или територијата каде што употребата на вооружена сила помеѓу две страни, од кои барем една е влада на некоја државата, резултира со најмалку 25 жртви.“

(достапно на: http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/definition_of_armed_conflict/?languageId=1)

⁴ Ислам Јусуфи. „Безбедносните политики во Западен Балкан.“ Центар за цивилно-воени односи — Белград. (2010 година): стр. 122–123.

⁵ Овие мерки се дефинирани во Член 146, параграф (1), од Законот за кривична постапка – пречистен текст („Службен весник на Република Македонија бр. 15/2005“). За нив може да се добие овластување од истражен судија или јавен обвинител и можат да се применат во криминалните истраги. Дополнително, Законот за следење на комуникациите од 2006 година (Член 29) им дава можност на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана со претходна одлука од Врховниот суд да ги следат комуникациите на лице за кое постојат основи на сомневање дека подготвува извршување кривично дело против државата, против вооружените сили или против човештвото и меѓународното право. Освен тоа судот може да нареди следење на комуникациите и кога се подготвува, поттикнува, организира или учествува во вооружен напад против Република Македонија или во онеспособување на нејзиниот безбедносен систем.

судир, кај телата одговорни за демократска контрола врз безбедносно-разузнавачките служби (како на пример, собраниските комисии), во главно, се покажа недостиг од политичка волја да побараат од службите одговорност за нивната работа.

Главната цел на оваа студија, која го покрива периодот од 1991 до 2011 година, е критички да процени колку актерите во безбедносно-разузнавачкиот сектор направиле во однос на неговата демократска (и граѓанска) контрола. Во студијата е опишан сегашниот систем на надзор и се зборува за изгледите за спроведување реформи во истиот. Конечно, во оваа студија се посочени клучните недостатоци на сегашниот систем и се дадени препораки за нивно отстранување.

2. Организација на безбедносно-разузнавачките служби

2.1 Состојба

Иако Македонија успеа да ги избегне војните кои ги зафатија останатите републики на поранешна Југославија и стана независна земја по мирен пат, сепак, по распадот на Социјалистичка Федеративна Република Југославија во 1991 година се соочи со огромни предизвици на безбедносен план. Во тој исклучително тежок период земјата мораше да го преобмисли и одново да го изгради својот безбедносен систем, вклучително и безбедносно-разузнавачките служби.

Неколку клучни настани влијаеја на насоката и динамиката на овој процес. Најистакнат беше обидот за атентат врз претседателот Киро Глигоров во 1995 година кој го покренува прашањето за квалитетот на работата на безбедносно-разузнавачките служби. Како последица на оваа криза, македонската разузнавачка заедница беше реорганизирана во две нови тела: Агенција за разузнавање (АР), независно тело задолжено за истражување на заканите кои доаѓаат однадвор,⁶ и Управа за безбедност и контраразузнавање (УБК), единица на Министерството за внатрешни работи (МВР) задолжена за истражување на заканите кои доаѓаат одвнатре.⁷ Претходно, со Законот за одбрана од 1992 година се основа Сектор-Служба за воена безбедност и разузнавање (ССВБиР) во рамките на Министерството за одбрана (МО). Оваа основна структура сè уште постои.

Одлуката контраразузнавањето да се додели на УБК (и на тој начин да се стави под контрола на МВР) беше невообичаено решение. Повеќето програми за реформи во Југоисточна Европа избраа да го сместат контраразузнавањето во рамките на

⁶ Иако македонското Собрание го усвои Законот за агенцијата за разузнавање во 1995 година, АР не започна со работа сè до 1997 година.

⁷ Пред оваа промена, функциите за разузнавање и контраразузнавање ги вршеше Службата за државна безбедност во рамките на Министерството за внатрешни работи.

независни тела кои одговараат директно пред Владата и не се дел од ниту едно министерство.

На Претседателот на Македонија му беа дадени широки надлежности врз Агенцијата за разузнавање, вклучително и правото да го назначи и смени нејзиниот директор, доколку смета дека постои потреба за тоа. Понатаму, Агенцијата за разузнавање треба да испраќа извештај директно до Претседателот и дури потоа да ги достави информациите и до останатите владини тела. Оваа реформа беше спроведена за да се урамнотежат надлежностите помеѓу различните ограноци на извршната власт, така што ниту едно министерство не би имало контрола врз разузнавањето. Понатаму, со поделба на задачите за разузнавање и контраразузнавање меѓу трите различни служби, создавачите на овој систем се надеваа дека ќе ја поттикнат диверзификацијата на изворите на информации.

Во почетокот на 2000-те, повторно се разгорее критиките од јавноста за безбедносно-разузнавачките служби — директно предизвикани од војната на Косово во 1999 година и придружната бегалска криза; вооружениот конфликт во Македонија;⁸ и неколкуте домашни контроверзни настани, од кои најистакната беше аферата за прислушување „Големо уво“. Освен расправите околу ефективноста на безбедносно-разузнавачките служби, јавноста го стави под знак прашалник и квалитетот на нивната работа во однос на процесот на одлучување, како и во колкава мера Владата врши соодветен надзор над службите. Расправата откри неколку суштински недостатоци во системот, особено недостиг од протек на информации и слаб квалитет на веќе доставените информации. Наместо да се подобри квалитетот на информациите со диверзификација на изворите преку поделба на работните задачи меѓу трите разузнавачки служби кои беа ставени под различна надлежност, се дојде до поларизација на службите и слаба меѓусебна соработка. Во 2003 година вработен во Агенцијата за разузнавање ја илустрираше ситуацијата со коментар во јавноста дека Агенцијата за разузнавање и УБК „воопшто не комуницираат”.⁹

Меѓутоа, одредени разузнавачки предизвици останаа непроменети, пред сè оние поврзани со професионалноста на службите (т.е. недостигот од професионалност). „Без разлика која политичка партија доаѓа на власт, нејзина примарна цел е да преземе целосна контрола врз своите тела“, како што изјави поранешен висок функционер на ССВБиР. „Се смета за сосема ‘нормално’ политичките партии на власт да ја искористат таа можност за да ги злоупотребат овие тела за нивна лична придобивка.”¹⁰ Ваквиот однос ја поттикнува недовербата која членовите на владејачката коалиција ја имаат кон вработените во службите за разузнавање, или поради тоа што вработените имаат тесни

⁸ За подетална анализа на вооружениот конфликт во 2001 година, види Меѓународна кризна група: Извештај бр. 109, *Македонското прашање: Реформа или востание*, 5 април 2001 година. (достапно на: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/macedonia/109-the-macedonian-question-reform-or-rebellion.aspx>)

⁹ С. К. Делевска. „Македонските разузнавачи скарани.” *Вест*. 18 август 2003 година. (достапно на: <http://star.vest.com.mk/default.asp?id=65408&idg=4&idb=934&rubrika=Makedonija>)

¹⁰ Интервју со поранешен висок функционер на ССВБиР на 10 март 2011 година.

врски со членовите на опозициските партии или поради тоа што тие веќе еднаш им служеле на лидерите на опозициските партии кога овие биле на власт.

Секако, ваквото однесување има силен негативен ефект врз кадарот на конкретната безбедносно-разузнавачка служба. Секогаш кога се менува владата и кога нова партија ја презема власта, поголемиот дел од кадарот се менува, а со тоа се губи вредно знаење стекнато преку обуки и искуство. На пример, во 2006 година промената на власта доведе до назначување на нов директор на УБК, кој веднаш потоа ги разреши директорите на сите пет одделенија во Скопје и ги прераспредели во различни полициски станици како инспектори.¹¹ „Наместо да продолжиме да го работиме она за што сме обучени, контраразузнавањето“, се пожали еден од разрешените директори, „сега ќе мора да се справуваме со криминал, цепчии и малолетничка деликвенција, нешто што претходно не сме го правеле.“¹²

Овој вид погрешно раководење оди рака под рака со политизираната постапка за назначување директори на безбедносно-разузнавачките служби. Од 1995 година наваму, постојат огромни критики од јавноста за изборот кој го направија различните претседатели околу тоа кој да биде назначен на позицијата директор на Агенцијата за разузнавање и, во помала мера, за изборот на директор на УБК. Речиси во сите случаи, лицата кои беа назначени да ги водат овие служби беа тесно поврзани со политичките партии. На пример, неодамна, директорот на УБК учествуваше во преговорите меѓу Внатрешната македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство (ВМРО ДПМНЕ¹³) која победи на изборите во јуни 2011 година и Демократската унија за интеграција (ДУИ¹⁴), партија на етничките Албанци, кои му претходеа на договорот за склучување владејачка коалиција.¹⁵ Наметнувањето на политичките партии во работата на безбедносно-разузнавачките служби кое се должи на политичката припадност на службениците од највисок ранг, неповолно влијае врз квалитетот на работата на разузнавачките служби и ја деградира професионалноста на институциите.¹⁶

Сличен проблем е и злоупотребата на имотот односно опремата на безбедносно-разузнавачките служби од страна на владејачките партии со цел да ја зајакнат сопствената позиција на сметка на опозициските партии. Два случаи особено го привлекоа вниманието на медиумите и јавноста. Првиот, во 1992 година, аферата „Дувло“, во која беше вклучена тогашната владејачка партија Социјалдемократски

¹¹ Е. З. „Разрешени скопските началници на УБК.“ *Време*. 17 септември 2006 година. (достапно на: <http://www.vreme.com.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=12&tabid=1&EditionID=863&ArticleID=57378>)

¹² З. К – Д. Т. „Партиски чистки во МВР на неподобните.“ *Утрински весник*. 16 октомври 2006 година. (достапно на <http://star.utrinski.com.mk/?pBroj=2190&stID=77367&pR=2>)

¹³ Внатрешната македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство

¹⁴ Демократската унија за интеграција

¹⁵ М. Т. – Т. П. „Мијалков и Адеми ги водат преговорите за новата влада.“ *Дневник*. 15 јуни 2011 година. (достапно на <http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=463DB859FE3FCA4AAAB40E4F2D2BCF9E>)

¹⁶ Венцо Дончев, „Чистка на партиските војници во безбедносните служби.“ *Нова Македонија*. 12 јуни 2009 година. (достапно на <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=612933830155&id=9&setIzdanie=21710>)

сојуз на Македонија (СДСМ)¹⁷ која беше обвинета за користење на опремата на МВР за да го прислушува својот најголем политички ривал, ВМРО-ДПМНЕ.¹⁸ Вториот беше во 2001 година, аферата „Големо уво“. Овојпат, членовите на СДСМ (сега во опозиција), заедно со неколку новинари и лидери на организации на граѓанското општество наводно беа жртви на прислушување и други облици на набљудување.¹⁹ Секако, овие две афери ја потенцираа потребата за поефикасен надзор и контрола врз разузнавачката заедница.

2.2 Агенција за разузнавање (АР)

По прогласувањето на независност, Македонија ги спои своите цивилни агенции за разузнавање во рамките на една институција, МВР. Ваквото уредување постоеше до 1995 година кога со Законот за Агенцијата за разузнавање беше основана Агенцијата за разузнавање (АР).²⁰ Оттогаш законот не е изменет, иако Уставниот суд поништи неколку одредби.²¹ Едната од нив на вработените во АР им го ускратуваше правото на штрајк против одлуките на директорот на АР при донесување на подзаконски прописи за правилата на работа на АР. Одредбата беше прогласена за неуставна. Истото се случи и со одредбата со која на граѓаните кои беа обвинети или осудени за кривични дела против уставниот поредок или безбедноста на Македонија им се забрануваше вработување во АР.²²

Законот за Агенцијата за разузнавање, во којшто се регулира работата на АР, не е многу детален. Со член 2 се пропишува дека „Агенцијата е надлежна да собира податоци и информации од значење за безбедноста и одбраната на Република Македонија и стопанските, политичките и другите интереси на државата.“²³ Законот, исто така, налага Агенцијата задолжително да доставува извештај до претседателот. Понатаму, се дозволува и други државни органи да добиваат информации и анализи од АР за прашања од значење за нивниот делокруг. И навистина, многу од нив добиваат такви извештаи секоја недела. Меѓутоа, во однос на другите функции, АР би била поефикасна кога би имала појасен законски мандат, особено во поглед на интеракцијата со другите безбедносно-разузнавачки служби.

¹⁷ Социјалдемократски сојуз на Македонија

¹⁸ Стенографски белешки, Собрание на Република Македонија. Април 1993 година. Страница 22. (достапно на: <http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/56sednica7prod21april93god.pdf>)

¹⁹ У. В. „Прва пресуда за 'Големото уво', новинарите го добија процесот за прислушувањето.“ *Утрински весник*. 16 јуни 2007 година. (достапно на: <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=78934BEAF767214D9A4F2E2C4CE439EF>)

²⁰ Закон за Агенцијата за разузнавање. Службен весник на Република Македонија бр. 19/1995.

²¹ Одлуки на Уставниот суд бр. 76/2000 и 211/2000.

²² Во АР се вработени повеќе ветерани од системот за разузнавање на поранешна Југославија.

²³ Закон за Агенцијата за разузнавање. („Службен весник на Република Македонија бр. 19/1995“). Член 2.

АР беше создадена како независно тело, подредено на претседателот. Меѓутоа, постојат некои области на надлежност кои ѝ дозволуваат на Владата директно да влијае врз работата на АР. Тука спаѓаат одобрувања поврзани со кадарот, како и одобрувања на методите и средствата на АР.²⁴ Дополнително, Владата може да побара одговорност од директорот на АР за неговата работа и има контрола врз буџетот на агенцијата.

2.3 Управа за безбедност и контраразузнавање (УБК)

Иако мандатот и надлежноста на Управата за безбедност и контраразузнавање произлегуваат од Законот за внатрешни работи од 1995 година, УБК од организациски аспект претставува обединување на веќе постоечки единици во МВР. Оттогаш Законот за внатрешни работи претрпе неколку измени, а последен пат во 2009 година.²⁵ Во него следниве области се посочени како надлежности на УБК:²⁶

- контраразузнавање;
- тероризам;
- активности кои ги загрозуваат демократските институции на земјата или поддржуваат нивно насилно отфрлање;
- организиран криминал кој потекнува од или е насочен кон демократските институции на земјата.

При своето работење, УБК, со претходно одобрение од истражен судија, јавен обвинител или врховниот суд²⁷, може да се служи со специјални истражни мерки како прислушување, тајно надгледување, вршење претрес на приватен имот и користење лажен идентитет. Дополнително, дел од вработените во УБК имаат и полициски овластувања, вклучително употреба на огнено оружје и овластувања за апсење.²⁸

Во извештајот за 2006 година, Европскиот комитет за заштита од тортура, нехумано и деградирачко однесување или казнување изјави дека УБК во неколку случаи користела

²⁴ Ибид. Член 13.

²⁵ Закон за внатрешни работи. („Службен весник на Република Македонија бр. 92/09“).

²⁶ Ибид. Член 16.

²⁷ Врховниот суд може да издаде дозвола за следење на комуникациите за дела кои се наведени во член 29 од Законот за следење на комуникациите. („Службен весник на Република Македонија бр. 121/2006“).

²⁸ Управата за безбедност и контраразузнавање врши следење на комуникациите за случаи поврзани со безбедноста и одбраната на земјата како што е наведено во Законот за следење на комуникациите (чл. 29 – 40). За други кривични дела, утврдени со Законот за следење на комуникациите (чл. 8) мерките за следење на комуникациите се спроведуваат од Одделението за организиран криминал во рамките на Министерството за внатрешни работи. Организација за безбедност и соработка во Европа - Набљудувачка мисија во Скопје, *Специјални истражни мерки* (2010 година): 19, 22. (достапно на: <http://www.osce.org/skopje/78152>)

противзаконски објекти за притвор за целите на својата работа.²⁹ Таквата практика ги прекршува законските норми, како и меѓународните спогодби, на кои Македонија е потписник. Исто така, претставува грубо прекршување на човековите права. И покрај убедливото сведоштво со кое јасно се опишува вршењето тортура во овие објекти, УБК децидно ги отфрли сите обвинувања.

Како и останатите безбедносно-разузнавачки служби (вклучително АР), УБК понекогаш не успева навремено ни ефикасно да изреагира на реалните или потенцијалните закани за безбедноста. На пример, поранешниот премиер Владо Бучковски јавно изјави дека „УБК имала информации за група од осум непознати вооружени лица која поминува во близина на Скопје“³⁰, меѓутоа оваа информација набрзо беше демантирана од страна на претседателскиот кабинет. Понатаму, недостигот на координација помеѓу УБК и АР, кои ретко си разменуваат информации, е пропуст во системот за кој треба да се пронајде решение.

Начинот на кој јавноста ја перципира УБК е под силно влијание на проблематичните резултати што се последица на нејзината употреба на специјални истражни мерки и полициски овластувања. И во двете афери, „Дувло“ и „Големото уво“, беа вклучени активности извршени од единици на УБК.

2.4 Сектор-Служба за воена безбедност и разузнавање (ССВБиР)

Сместена во рамките на Министерството за одбрана, ССВБиР доби мандат и надлежност со донесувањето на Законот за одбрана во 1992 година³¹ кој беше заменет со Законот за одбрана во 2001 година во кој е подетално образложено нејзиното дејствување.³²

Кога Агенцијата за разузнавање започна со работа во 1997, разузнавачкиот сегмент на ССВБиР се префрли во оваа безбедносно-разузнавачка служба додека одделението за контраразузнавање остана во рамките на МО. Меѓутоа, според еден поранешен висок функционер на ССВБиР, „Таквата структура не покажа задоволителни резултати, па затоа военото разузнавање беше вратено во МО.“³³

Како дополнение на разузнавачките и контраразузнавачките одделенија, во ССВБиР е вклучено и административно одделение за анализа, логистика и финансии, како и истражно одделение во чијашто надлежност се криминалните активности. ССВБиР е,

²⁹ Европскиот комитет за заштита против тортура, нехумано и деградирачко однесување или казнување. *Извештај до Владата на Република Македонија за посетата на Република Македонија извршена од Европскиот комитет за заштита против тортура, нехумано и деградирачко однесување или казнување (КИПТ) од 15 до 26 мај 2006 година* (2008 година): 22. (достапно на: <http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2008-05-inf-eng.pdf>)

³⁰ Миомир Серафиновиќ, „Никој не ги контролира македонските тајни служби.“ *А1 телевизија*. 12 јануари 2006 година. (достапно на: <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=56827>)

³¹ Закон за одбрана. („Службен весник на Република Македонија бр. 8/92“). Член 119,

³² Закон за одбрана. („Службен весник на Република Македонија бр. 42/2011“). Член 133.

³³ Интервју со поранешен висок функционер на ССВБиР на 10 март 2011 година.

исто така, овластена да следи комуникации за дела кои се однесуваат на воените сили и државата (вооружен напад против државата или против нејзиниот безбедносен систем).³⁴ Меѓутоа, со Законот е пропишано дека ССВБиР може да дејствува само на следниве радиобранови (високи фреквенции – HF, многу високи фреквенции – VHF и ултрависоки фреквенции – UHF) кои се својствени исклучиво за потребите на одбраната. Иако македонската воена полиција е подредена на Генералштабот, тие исто така ѝ помагаат на ССВБиР. Министерот за одбрана го назначува шефот на ССВБиР, кој одговора и пред министерот и пред претседателот. Кога Македонија учествува во меѓународни мировни мисии од воен карактер, ССВБиР придонесува со својот кадар.

Како што е утврдено со Законот за одбрана од 2001 година, делокругот на работа на ССВБиР опфаќа:³⁵

- собирање, документирање и анализирање разузнавачки податоци важни за националната одбрана;
- откривање и спречување субверзивни активности кои потекнуваат од странски разузнавачки агенции или други меѓународни групи (како терористички организации) важни за националната одбрана;
- заштита на вооружените сили;
- заштита на доверливи информации од одбраната.

2.5 Соработка меѓу агенциите за разузнавање

Учинокот на безбедносно-разузнавачките служби во текот на вооружениот конфликт во 2001 година јасно покажа дека соработката помеѓу службите е на ниско ниво. Според Љупчо Стефковски, вработен во АР, „воената криза во 2001 година ги затекна безбедносните структури неизградени. Тие функционираа сегментно, заинтересирано главно за себе, отколку за вкупната национална безбедност, без координирање и содејство.“³⁶ Стефковски исто така откри дека се случувало „многу често примарните корисници [на разузнавањето] — претседателот, премиерот, министрите за одбрана, внатрешни и надворешни работи — да добиваат или располагаат со дијаметрално различни информации за одредени безбедносни настани или за слични проценки, но да ги добиваат во различен временски период.“³⁷

Договорот од 2003 година помеѓу трите безбедносно - разузнавачки служби ги задолжува истите да имаат неделни состаноци и да достават заеднички извештај до

³⁴ Закон за следење на комуникациите, член 29 и 30. („Службен весник на Република Македонија бр. 121/2006“).

³⁵ Закон за одбрана. („Службен весник на Република Македонија бр. 42/2011“). Член 133.

³⁶ „Политичките елити сè уште ги гледаат разузнавачките служби како инструмент за меѓупартиски пресметки.“ *Радио слободна Европа*. 3 јуни 2007 година. (достапно на: <http://www.makdenes.org/content/article/1483411.html>)

³⁷ Ибид.

македонското политичко раководство. Меѓутоа, според еден функционер на АР, кој беше интервјуиран за оваа студија, неделните состаноци не се доказ за особена соработка: „Секогаш само една страна споделува повеќе податоци, а другите не сакаат да го сторат тоа. Освен тоа, податоците кои се споделуваат на овие состаноци минуваат низ повеќе филтри пред да се стават на маса.“³⁸

На меѓународно ниво, Македонија потпиша договори за соработка во сферата на разузнавањето со четириесетина земји, пред сè во Европа (вклучително сите соседи од Југоисточна Европа), но и со земјите од Средниот Исток и Евроазија.³⁹ Степенот и начинот на соработка за секоја агенција посебно го одредуваат шефот на службата и функционерот на кој тој/таа му поднесува извештај. Македонија во моментот учествува на Конференција за безбедносните и разузнавачките служби на Југоисточна Европа и работи на тоа да добие полноправно членство во Средноевропската конференција (во која во моментот има само статус на набљудувач).⁴⁰

Странските служби за разузнавање, особено оние на САД и Обединетото Кралство, активно ѝ помагаа на Македонија при подготовката на новиот закон со кој треба подетално да се уредат сите нејзини безбедносно-разузнавачки служби.⁴¹ Во меѓувреме, УБК се вклучи во Партнерскиот акционен план против тероризмот (ПАП-Т), во кои земјите на Северноатлантската договорна организација (НАТО) и нивните сојузници ги споделуваат најдобрите практики за борба против меѓународниот тероризам.

3. Предложени промени во безбедносно-разузнавачкиот сектор

При крајот на 2010 година, министерот за внатрешни работи објави дека Владата наскоро ќе предложи значителни промени за македонските безбедносно-разузнавачки служби.⁴² АР и УБК ќе бидат оние служби кај кои ќе бидат извршени најголеми промени. Иако новиот закон сè уште е во нацрт-форма и деталите сè уште не се изнесени во јавноста, Владата откри дека ќе предложи АР и УБК да се спојат во една цивилна агенција за разузнавање и контраразузнавање. Главната цел на спојувањето, според Владата, е да се подобри собирањето и размената на разузнавачки податоци. Исто така, работата на единствена, унифицирана служба би чинела многу помалку.

Новата служба, како што се вели, би била под ингеренции на Владата. Ова би значело дека претседателот би изгубил најмногу со новото уредување, откажувајќи се од

³⁸ Интервју со функционер на АР на 18 август 2011 година.

³⁹ Ибид.

⁴⁰ Двете конференции ги спојуваат безбедносните и разузнавачките служби со цел да се разговара за повеќе прашања поврзани со заедничките интереси. Службите разменуваат информации за тековните услови како и за структурата и методите на работа.

⁴¹ Миомир Серафимовиќ. „ЦИА помага за македонскиот закон за тајни служби“. Канал 5. 21 септември 2010 година. (достапно на: <http://www.kanal5.mk/default.aspx?mId=37&egId=13&eventId=65083>)

⁴² Славица Арсова. „Две разузнавачки служби со новиот закон.“ Сител. 29 септември 2010 година. (достапно на: <http://www.sitel.com.mk/dnevnik/makedonija/dve-razuznavachki-sluzbi-so-noviot-zakon>)

својата контрола врз еден важен аспект за националната безбедносна машинерија, а тоа би го оставило без „независен“ извор на информации. Меѓутоа, претседателот сè уште не се изјаснил во однос на предлогот. Од друга страна, пак, вработените во АР го оспорија предложеното спојување преку изјава за јавноста во која ги наведуваат лошите односи помеѓу АР и УБК:

Точно е дека од минатата година наваму АР се соочува со напади од УБК и МВР кои целосно ја потценија АР. Точно е и дека тие ги ограничија нашите финансиски ресурси и ги сведоа на минимум и дека со овие методи тие сакаат значително да ја ограничат работата на АР и на крај да ја затворат.⁴³

Македонија, секако, имаше таква унифицирана цивилна разузнавачка служба пред 1995 година, кога беше донесена одлука функциите на службата да се поделат помеѓу АР и УБК.

4. Тела за надзор

Македонскиот законодавен систем овозможува неколку тела за надзор директно или индиректно да ја контролираат работата на безбедносно-разузнавачките служби. Во оваа студија се истражува работата на органите за надворешен надзор, бидејќи низата различни контролни механизми со кои тие располагаат детално го покрива целиот опсег на надзор и контрола врз безбедносно-разузнавачката заедница во Македонија. Дополнително, фактот дека телата за надворешен надзор мораат детално да одговараат за својата работа пред јавноста го прави нивното испитување поизводливо.

Студијата ќе ги испита следниве институции за надворешен надзор:

Народен правобранител;
Собрание;
Судство;
Совет за национална безбедност;
Државен завод за ревизија.

⁴³ „Разузнавачите се делат на цивилни и воени.“ *Време*. 24 септември 2010 година. (достапно на: <http://www.vreme.com.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1&ArticleID=148938&EditionID=2128>)

4.1 Народен правобранител

Законската основа за работата на Народниот правобранител произлегува од член 77 од македонскиот Устав со кој Народниот правобранител се овластува „да ги штити уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања.“⁴⁴

Сите граѓани имаат право да поднесат жалба до Народниот правобранител кој го избира Собранието и му доделува мандат од осум години со право за реизбор. Народниот правобранител има овластување самиот да покрене истрага доколку се посомнева дека дошло до каква било злоупотреба. Тоа е од особена важност кога станува збор за работата на безбедносно-разузнавачките служби поради специјалните истражни мерки со кои тие се служат и полициските овластувања со кои некои од вработените располагаат.

Поранешниот директор на УБК, Горан Митевски, при едно интервју на национална телевизија зборуваше за злоупотребите и изјави дека до злоупотреба доаѓа кога припадници на УБК приведуваат лица во полициските станици, најчесто без претходно со тоа да биде запознаено Бирото за јавна безбедност (сектор задолжен за полицијата при Министерството за внатрешни работи). Според него, за дел од овие осомничени не постои евиденција дека биле приведени.⁴⁵

Оттаму, Народниот правобранител, и покрај својот мандат и значајни овластувања, не врши доволен надзор врз безбедносно-разузнавачките служби. Барем од 2008 година наваму, тој нема извршено превентивни посети на терен (на пример, посета на УБК).⁴⁶

Интересно е тоа што член 20 од Законот за Народен правобранител ги дефинира околностите во кои Народниот правобранител *не мора* да покрене истрага – „доколку од претставката се констатира дека се работи за помалку значаен случај кој и по завршеното испитување не би можел да даде соодветни резултати.“⁴⁷ Со други зборови, Народниот правобранител има дискреционо право да одлучи дали одреден случај е од важност или не.

Доколку Народниот правобранител одлучи да не покрене постапка за претставката тој е должен да го извести подносителот на претставката и по можност да му ги објасни причините поради кои истата ја отфрла. Потоа, подносителот на претставката може да

⁴⁴ Устав на Република Македонија. Член 77. (достапен на <http://sobranie.mk/?ItemID=A431BEE83F63594B8FE11DA66C97BEAF>)

⁴⁵ Катерина Гетева. „Новите разузнавачи ќе добијат полициски овластувања“ А1 телевизија, 28 септември 2010 година.

⁴⁶ Информации од Народниот правобранител на Република Македонија, добиени со користење на правото на пристап до информации од јавен карактер. Забелешка: Добиените информации не се однесуваат на периодот до 2008 година.

⁴⁷ Закон за народниот правобранител. („Службен весник на Република Македонија бр. 60/2003“). Член 20. (достапен на <http://www.ombudsman.mk/default.aspx?cId=100&Lan=EN>)

поднесе жалба до Уставниот суд кој, исто така, има надлежност во доменот на повреда на човековите права.⁴⁸

Во однос на надлежностите, Народниот правобранител е надлежен да ги обврзе јавните институции навремено да доставуваат информации и детални објаснувања во однос на жалбите. Сите државни службеници (вклучително директорите на АР, УБК и ССВБиР) мораат да се изјаснат во однос на случаите без разлика на степенот на класифицираност на бараните информации.

Во секој случај, достапните податоци (од 2008 до 2011 година) покажуваат дека Народниот правобранител не побарал пристап до какви било класифицирани информации од безбедносно-разузнавачките служби.

Откако Народниот правобранител ќе одлучи дека дошло до прекршок, тој/таа има право да:

- предложи начини за отстранување на откриената пречка или пречки;
- покрене дисциплинска постапка;
- побара од јавниот обвинител да покрене кривична истрага.

Државните институции мораат да испратат повратен извештај до Народниот правобранител во однос на спроведувањето на неговите/нејзините препораки. Доколку не го сторат тоа Народниот правобранител може да ги известат Владата и Парламентот дека истите одбиваат да соработуваат.

Народниот правобранител доставува годишен извештај за својата работа до Собранието, а извештајот ѝ е достапен на јавноста и се презентира за време на пленарна седница на Собранието на која присуствуваат претставници од Владата. Во годишниот извештај на Народниот правобранител не се прикажани активности на кој било начин поврзани со работата на безбедносно-разузнавачките служби. Досега, Народниот правобранител само еднаш има преземено мерки во доменот на 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 квалификуваноста на апликантите за добивање на државјанство. (УБК игра клучна улога во овој процес со тоа што врши проценка дали лицата кои аплицираат за државјанство претставуваат закана за државната безбедност). Во 2004 година, Собранието изврши измени во Законот за државјанство по препорака на Народниот правобранител.

Една од причините за недостигот од активности во однос на безбедносно-разузнавачките служби е општата ниска свест за улогата на Народниот правобранител. Друга причина би можело да биде и тоа што специјалните истражни мерки по правило се тајни, па така целната група не е свесна за употребата на истите. Како трета причина

⁴⁸ Правилник за работа на Уставниот суд на Република Македонија. Член 51.

може да се наведе и фактот што дел од жалбите кои се однесуваат на УБК наместо да се поднесат до Народниот правобранител се поднесуваат до Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди кој функционира како внатрешен контролен механизам при МВР. Во секој случај, кај Народниот правобранител не постои волја за проактивно дејствување и надзор во однос на безбедносно-разузнавачките служби.

4.2 Собрание

И Собранието, како во случајот со Народниот правобранител, не успева доследно да го спроведе надзорот над безбедносно-разузнавачките служби. И покрај постоењето на повеќето правни структури, податоците покажуваат дека надзорот не се врши според пропишаните правила. Двата клучни елементи кои недостигаат кај пратениците се експертиза и политичка волја.

За директен надзор над работата на безбедносно-разузнавачките служби задолжени се две собраниски комисии:

- Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање
- Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана

Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање беше основана во 1995 година како дел од реформите со кои се воспоставија АР и УБК. Таа има специфично задолжение да надгледува дали овие две служби при својата работа го почитуваат законот, како и правата и слободите на граѓаните, претпријатијата и други правни субјекти. Комисијата е одговорна и за вршење проценка на материјалната, кадровската и техничката опременост на двете безбедносно-разузнавачки служби.⁴⁹ Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање ја сочинуваат девет членови и осум заменици (на членовите) кои ги заменуваат редовните членови во случај на отсуство. Комисијата нема советничка служба и независен буџет, а за водење на нејзината администрација е задолжено само едно лице. Седниците на Комисијата се од затворен карактер поради специфичноста на дискусиите за време на кои се разменуваат класифицирани информации.

Од друга страна, Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана постои од неодамна. Истата ја сочинуваат пет членови и четири заменици на членовите, а беше создадена од страна на Собранието со Законот

⁴⁹ Повеќе информации за Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање може да се прочитаат на <http://sobranie.mk/en/default-en.asp?ItemID=07129CC529687F479390CEB4A34DDEE1>.

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.⁵⁰ До 2008 година задолженијата на оваа Комисија ѝ припаѓаа на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање. Во 2010 година Собранието вовеле нови промени меѓу кои и измени и дополнувања на Законот за електронски комуникации со цел да им се наметне на интернет провајдерите и мобилните телефонски оператори да инсталираат технологија за следење на електронските комуникации од страна на безбедносно-разузнавачките служби.⁵¹

И двете комисиии располагаат со неограничен пристап до класифицирани информации и се овластени да спроведуваат теренски посети на безбедносно-разузнавачките служби над кои вршат надзор. Барањето претседателите на комисиите да бидат припадници на партијата која е во опозиција значително придонесува за нивната независност.⁵²

Надзор кој го вршат пратениците

Пратениците не посетуваат специјални обуки за надзор врз безбедносно-разузнавачките служби што резултира со недостиг од експертиза. Според поранешен функционер на ССВБиР „не постои методологија според која пратениците вршат надзор, па оттаму имаме *de jure* комисиии, наместо *de facto*“⁵³ Тој не можеше да издвои пример кога собраниската комисија извршила теренска посета или презела какво било друга активност за вршење контрола. Кога станува збор за способноста на пратениците за исполнување на нивните обврски за вршење надзор, функционерот на ССВБиР забележа дека дури и кога пратениците би вршеле надзор, нив им недостига знаење за да можат да го разберат тоа што го надгледуваат или да дејствуваат.⁵⁴ Есад Рахиќ, кој беше претседател на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање во периодот помеѓу 2006 и 2008 година, потврди дека неговата посета на АР „немаше никаква врска со вршење контрола и надзор, туку беше само чиста формалност“.⁵⁵

И двајцата функционери го делат мислењето дека постои системски недостаток во сегашниот модел на собранискиот надзор, особено кога станува збор за теренските посети.

⁵⁰ Закон за следење на комуникациите. („Службен весник на Република Македонија бр. 121/2006“).

⁵¹ Измена и дополнување на законот за електронски комуникации („Службен весник на Република Македонија бр. 83/2010“).

⁵² Покрај претседателот на комисијата кој е дел од опозицијата и мнозинството членови на Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана се дел од опозицијата.

⁵³ Интервју со поранешен висок претставник на ССВБиР на 10 март 2011 година.

⁵⁴ Ибид.

⁵⁵ Интервју со Есад Рахиќ, поранешниот претседател на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање.

Со сегашните закони не е пропишано дали теренските посети треба да се најавуваат или за истите претходно треба да се добие одобрување од страна на безбедносно-разузнавачките служби. Напорниот процес за договарање на теренски посети во моментов значително ја намалува нивната полезност. Според поранешен функционер на ССВБиР „периодот, односно времето кое е потребно за да се договори посета, е толку долго што директорите на секторите лесно можат да манипулираат со пратениците“.⁵⁶

Односите помеѓу кадарот на безбедносно-разузнавачките служби и пратениците се измешани. Од една страна, според поранешен претставник на ССВБиР, оние кои се вклучени „немаат избор и мораат да соработуваат бидејќи тоа е пропишано со закон“.⁵⁷ Од друга страна, службите понекогаш го заобиколуваат законот. На пример, по посетата на Рахиќ на АР тој неколкупати безуспешно се обиде да договори слична посета на Управата за безбедност и контраразузнавање.⁵⁸

Собранието неодамна презеде одредени мерки за справување со недостигот од експертиза кај пратениците. Беше основан нов истражувачки центар за да им се овозможи експертско знаење и нови информации на пратениците. Истражувачкиот центар требаше да започне со својата работа во почетокот на 2010 година. До овој момент тој сè уште нема започнато со работа.

Известување

Барањата за поднесување на извештаи до собраниските комисии од страна на безбедносно-разузнавачките служби се различни за двете служби. УБК е задолжена да достави извештај до Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање еднаш годишно и да ја информира комисијата за спроведувањето на акциониот план два пати годишно.⁵⁹ Од АР се бара да достави само годишен извештај до Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање.

Разгледувањето (на овие барања) е повеќе формалност отколку практика. На пример, и УБК и АР чекаа до 29. декември 2010 година, само два дена пред крајот на годината, да ги достават извештаите за 2009 година. Исто така, директорот на УБК никогаш нема присуствувало на седница на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање, туку секогаш го испраќа својот заменик.

⁵⁶ Интервју со поранешен високорангиран функционер на ССВБиР на 10 март 2011 година.

⁵⁷ Ибид.

⁵⁸ Интервју со Есад Рахиќ, поранешниот претседател на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање.

⁵⁹ Закон за внатрешни работи. („Службен весник на Република Македонија бр. 92/09“). Член 41.

Процес на проверка

Пред да започнат со работа членовите на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање и Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана мораат да поминат низ процес на безбедносна проверка со цел да се здобијат со дозвола за работа со класифицирани податоци. Овој процес е проблематичен бидејќи работата на членовите на комисиите зависи од одобрувањето кое го даваат органи надвор од Парламентот. На пример, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации при Владата го има последниот збор за издавање дозвола за работа со класифицирани податоци, а УБК има клучна улога во процедурата — определувајќи дали давањето на одобрение за работа со класифицирани податоци претставува „ризик за безбедноста“. Дури и УБК да не одбие пратеник може да го одолговлечи процесот до степен еднаков на одбивање.

Како резултат на тоа, членовите на комисиите често се соочуваат со потешкотии за да го добијат потребниот сертификат за работа со класифицирани податоци. За време на работењето на последниот состав на Собранието (2008-2011 година), беа потребни седум месеци за претседателот на Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана да добие сертификат, а некои членови од комисијата не ни добија таква дозвола.⁶⁰ Сепак, според официјалните соопштенија на Собранието не се бележи појава на ваков проблем – на пратениците секогаш навремено им се издаваат дозволи за работа со класифицирани податоци.⁶¹ Според неформални сознанија вообичаениот рок за издавање безбедносен сертификат за работа со класифицирани податоци изнесува од три до дванаесет месеци.

4.3 Комисија за финансирање и буџет на Собранието

Буџетите кои се определени за безбедносно-разузнавачките служби ги одобрува Собранието како дел од вообичаениот процес за изготвување на буџет преку Комисијата за финансирање и буџет на Собранието.⁶² Во овој процес Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање и Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од

⁶⁰ Н. Селмани. „Тајните служби го владеат парламентот“. *Вест*. (достапно на <http://www.vest.com.mk/?ItemID=8C12D57DEDDEB54BA13FB80AFC225CEA>)

⁶¹ Информации од Собранието на Република Македонија добиени преку користење на правото за пристап до информации од јавен карактер.

⁶² Поради тоа што буџетите на безбедносно - разузнавачките служби содржат класифицирани информации на членовите на Комисијата за финансирање и буџет потребна им е дозвола за работа со класифицирани податоци.

Министерството за одбрана не играат никаква улога.⁶³ Во секој случај, пратениците како членови на овие комисии се овластени да присуствуваат на работните состаноци на Комисијата за финансирање и буџет на Собранието.

Тие, исто така, и за време на нивните расправи можат да им поставуваат прашања на безбедносно-разузнавачките служби поврзани со буџетските ставки што ретко се случува во практика. Најнапред, поголемиот број пратеници не го поседуваат неопходниот сертификат за работа со класифицирани податоци за да можат да постават прашања и да добијат соодветни одговори. Потоа, според досегашната практика одлуките кои ги носи комисијата потребно е да се донесени со консензус, па така членовите на владејачката коалиција можат да гласаат *против* или едноставно да не присуствуваат на состанокот и со тоа да не се исполни потребниот кворум.

Честа појава е членови на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање и Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана да бидат и членови на Комисијата за финансирање и буџет на Собранието, што им нуди разни можности да започнат расправа за буџетот на безбедносно-разузнавачките служби. Според Есад Рахиќ, постои силна бирократска традиција на соработка помеѓу комисиите за надзор и Комисијата за финансирање и буџет на Собранието.⁶⁴

4.4 Пленарни седници на Собранието

Без оглед на тоа дали се членови на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање и Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана, постојат и две други можности за пратениците за испитување на работата на безбедносно-разузнавачките служби. И двете се укажуваат за време на пленарните сесии на Собранието. Првата е поставување прашања во Собранието. Еднаш месечно пратениците имаат можност да им постават пратенички прашања на министрите во Владата во однос на нивната работа и учиниот. Дobar дел од поставените прашања до министерот за внатрешни работи се однесуваат на УБК, посебно за директорот на УБК (поради тоа што тој е член на Извршниот комитет на владејачката партија). Прашањата обично ги поставува опозицијата, а припадниците на владејачката коалиција во духот на партиската дисциплина го поддржуваат работењето на министрите и владините претставници.

Другата можност е интерпелацијата со која припадниците на опозицијата понекогаш се служат за да надоместат за недостигот од надзор на комисијско ниво. За време на

⁶³ Фондација „Фридрих Еберт штифтунг“ и Центарот за истражување и креирање политики. *Водич во буџети*. 64.

⁶⁴ Интервју со Есад Рахиќ, поранешниот претседател на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање.

изминатата деценија министерот за внатрешни работи и министерот за одбрана неколкупати се соочија со интерпелација. Досега ниту еден од нив не бил отстранет од функцијата на таа основа.

Пратениците, исто така, уживаат уставно право да му поставуваат прашања за водењето на државата на претседателот на државата во рамките на неговата надлежност, како на пример за контролата врз АР. Во споредба со надзорот над УБК овој механизам скоро и да не се применува.

4.5 Судство

Иако судството има различни обврски кон АР и УБК, негова примарна улога во вршењето надзор над разузнавањето е да врши евалуација на барањата на МВР и МО за примена на специјалните истражни мерки меѓу кои и мерките за следење на комуникациите. За да се послужат со овие мерки (наброени во Законот за кривична постапка и Законот за следење на комуникациите)⁶⁵ МВР и МО претходно мора да добијат дозвола од истражниот судија, јавниот обвинител или врховниот судија.⁶⁶

По применувањето на специјалните истражни мерки⁶⁷ МВР е задолжено да достави извештај до јавниот обвинител/истражниот судија во кој ќе бидат наведени:

- датумот кога започнале и престанале да се применуваат специјалните мерки;
- идентитетите на лицата кои претставувале целна група;
- опис на применетите методи и крајните резултати.

Група експерти во неколку наврати предочија дека истражните судии можеби и не се во најдобра позиција да одлучуваат за барањата на МВР за примена на специјални истражни мерки поради тоа што на повеќето им недостига подлабоко разбирање на проблематиката.⁶⁸

⁶⁵ Закон за кривична постапка – пречистен текст. („Службен весник на Република Македонија бр. 15/2005“). Закон за следење на комуникациите. („Службен весник на Република Македонија бр. 121/2006“).

⁶⁶ Според член 148 1 од Законот за кривична постапка – пречистен текст („Службен весник на Република Македонија бр. 15/2005“), јавниот обвинител и истражниот судија можат да одобрат примена на специјални истражни мерки само во предистражна постапка, додека за време на истрага за примената на таквите мерки одлучува само истражниот судија.

⁶⁷ Закон за кривична постапка – пречистен текст. („Службен весник на Република Македонија бр. 15/2005“).

⁶⁸ Пандорче Димитровска. „Експертите против злоупотреба на посебните истражни мерки“. 25 ноември 2008 година. (достапно на <http://vesti.alfa.mk/default.aspx?eventid=2583&mid=44>)

4.6 Национален совет за безбедност

Во членовите на Националниот совет за безбедност (НСБ) се вбројуваат претседателот на Републиката, кој претседава со истиот, министерот за одбрана, министерот за надворешни работи, министерот за внатрешни работи, претседателот на Собранието, претседателот на Владата и три други членови назначени од страна на претседателот на Републиката.

Општо земено, НСБ има чисто советодавна улога и се состанува само во случај на силна закана по безбедноста на државата, што се случува многу ретко. Овој орган нема директно овластување за безбедносно-разузнавачките служби, но може да воведи промени во безбедносната политика кои индиректно ќе влијаат врз работата на службите.

4.7 Државен завод за ревизија

Со оглед на големите финансиски средства кои се трошат за безбедноста на државата (на пример, буџетот на УБК беше зголемен до дваесет и пет милиони евра во 2009 година), ефикасниот надзор над безбедносно-разузнавачките служби мора да опфаќа темелно надгледување на финансиите на службите. Законска основа за ова нуди Законот за државна ревизија во кој се наведени државни институции, меѓу кои и АР, МВР и МО, кои подлежат на финансиска инспекција.⁶⁹ Ревизиите пропишани со Законот за државна ревизија опфаќаат:⁷⁰

- анализа на документацијата во која е наведено дали финансиските извештаи на институцијата точно ја прикажуваат нејзината финансиска состојба;
- истрага и евалуација на интерните контролни извештаи на институцијата;
- надзор над трошењето на јавните фондови во однос на трошењето во законски пропишаните рамки;
- евалуација на мерките спроведени по препорака на Државниот завод за ревизија.

Со Законот за државна ревизија на Државниот завод за ревизија (ДЗР) доделен му е пристап до потребните информации за извршување на ревизијата, како и пристап до просториите на институцијата во која се врши ревизија и нејзината целосна документација без оглед на тоа дали документацијата се состои од класифицирани податоци или не. Ревизорите се овластени и да побараат детално објаснување од вработените во институцијата во која се врши ревизија. Законски е забрането

⁶⁹ Закон за државна ревизија. („Службен весник на Република Македонија бр. 66/2010“). Член 2.

⁷⁰ Ибид. Член 19.

институцијата во која се врши ревизија да им ја попречува работата на ревизорите на каков било начин.⁷¹

За наодите ДЗР доставува годишни извештаи до Собранието и Комисијата за финансирање и буџет на Собранието. Во овие извештаи спаѓаат и извештаите од самите ревизии. Исто така, ДЗР секоја година му приложува на Собранието список на институции во кои ќе се врши ревизија следната година.

ДЗР не врши посебни ревизии во УБК и ССВБиР, туку во министерствата на кои тие им припаѓаат (МВР или МО). Од 2001 година наваму ДЗР има извршено една ревизија во АР, трипати во МВР и двапати во МО. Ревизијата во АР не покажа злоупотреба на фондовите ниту пак непочитување на Законот за јавни набавки или какви било други нерегуларности при трошењето. Спротивно на тоа, при вршењето ревизија во МВР и МО се увидоа сериозни недостатоци меѓу кои и непочитување на правилата за јавни набавки како и пропусти во контролата врз внатрешното плаќање.

Кога ДЗР ќе најде на несоодветно трошење или некое друго непочитување на законот, задолжително издава препораки за надминување на пропустите. Институцијата во која се врши ревизија има деведесет дена да го информира ДЗР за преземените мерки согласно препораките на ДЗР. За една година ДЗР повторно врши ревизија со цел да утврди дали препораките се соодветно применети и испочитувани. Во меѓувреме ДЗР мора да го информира јавниот обвинител, меѓу другите надлежни органи, доколку некои нерегуларности претставуваат кривични дела.⁷²

5. Медиуми и граѓанското општество

Значителен дел од медиумското внимание во Македонија е насочено кон работата на безбедносно-разузнавачките служби, и тоа до тој степен што во одредени случаи медиумските прилози имаат одиграно значајна улога во демократскиот развој на безбедносниот сектор. Таков беше и случајот со аферата „Големо уво“ во 2001 година. Новинарите беа дел од целната група која беше предмет на следење од страна на службите. Како резултат на тоа, тие извршија притисок тогашниот министер за внатрешни работи и еден од неговите главни заменици да се соочат со кривични прекршоци. Започнатото судење беше прекинато поради тоа што претседателот Борис Трајковски им додели амнестија на владините претставници. Новинарите повторно се обединија и поднесоа тужба против државата. Седум години подоцна конечно се донесе пресуда со која се потврди дека МВР, со помош на Македонски телекомуникации, незаконски ја прислушувала комуникацијата помеѓу седумнаесетте новинари кои по пресудата добија финансиски надомест од државата.

⁷¹ Ибид. Член 25.

⁷² ДЗР поднесе случај до Канцеларијата на Јавниот обвинител поради нерегуларности забележани во конечниот ревизорски извештај на ДЗР за Министерството за одбрана.

Последниве години односот помеѓу медиумите и безбедносно-разузнавачките служби се влоши. Според Катерина Гетева, која е дел од новинарите кои ја покриваат работата на овие служби, „АР е најмалку отворена за соработка со новинарите од трите безбедносно-разузнавачки служби“.⁷³ Гетева доби забрана за комуницирање со вработените во АР поради својот проактивен и истражувачки начин на известување.⁷⁴ Спротивно на АР, УБК е потранспарентна во својата стратегија за соработка со медиумите и самата воспоставува комуникација со новинарите преку портпаролот на МВР. Од друга страна, сегашниот директор на УБК, и покрај големиот интерес во јавноста за работата на УБК, нема дадено изјава за новинарите од 2006 година кога и стапи на функцијата.

Односот помеѓу медиумите и собраниските комисии за надзор е многу подобар. Тоа првенствено се должи на тоа што претседателите на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање и Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана задолжително се припадници на опозицијата. Затоа, тие се секогаш подготвени да ги изложат недостатоците пред јавноста. Тоа не е случај и со останатите тела за вршење надзор над безбедносно-разузнавачките служби. На пример, како што објаснува Гетева, „Народниот правобранител никогаш не го има покажано или промовирано своето овластување за надзор над работата на службите“.⁷⁵

Покрај медиумите, постојат и многу други актери од граѓанското општество кои не покажуваат особена заинтересираност за вклучување во надзорот над безбедносно-разузнавачките служби. Организации како „Аналитика“ и Хелсиншкиот комитет за човекови права се вклучени во вршењето проценка на реформите во безбедносниот сектор (чиј дел се и овие служби) и делотворно ги искажуваат своите ставови за предложената легислатива. Високопрофилираните медиумски извештаи и граѓански иницијативи резултираа со укинување на некои одредби од Законот за Агенцијата за разузнавање како неуставни;⁷⁶ но тие претставуваат исклучоци, а не правила.

⁷³ Интервју со Катерина Гетева, новинарка која известува за безбедносниот сектор, на 22 август 2001 година.

⁷⁴ Ибид.

⁷⁵ Ибид.

⁷⁶ Пресуда на Уставниот суд бр. 76/2000 и 211/2000.

Заклучок

Телата за вршење надзор над безбедносно-разузнавачките служби во Македонија покажуваат загрижувачки знаци. И покрај тоа што законската рамка за нивното работење е разумно поставена, кај дел од законите, како што е Законот за Агенцијата за разузнавање, се јавува потреба од ревизија. Подобро решение би било да се усвои единствена законска рамка која ќе ги опфаќа сите тела за надзор, со што би се постигнало спојување на распрнатите задачи и создавање интегрирана и опсежна структура за надзор.

Покрај тоа, на членовите на собраниските комисии за надзор им недостига политичка волја за вршење на должностите кои им се доделени согласно со овластувањата кои ги имаат добиено со сегашниот закон. Медиумите и другите актери од граѓанското општество служат за алтернативно вршење проверка на безбедносно-разузнавачките служби, но треба да се стори повеќе во однос на надградувањето на нивното знаење и способности.

За крај, што и да се предлага со владиниот предлог-закон за безбедносно-разузнавачките служби тој треба да содржи повеќе ефикасни алатки за вршење надзор со цел да се урамнотежи новата концентрација на моќ во Министерството за внатрешни работи.

Препораки

- Владиниот предлог за реструктурирање на безбедносно-разузнавачките служби треба да биде отворен за јавна расправа. Треба да бидат вклучени сите релевантни фактори меѓу кои и надворешни експерти и организациите на граѓанското општество.
- Треба да се усвои посебен закон за надзор над безбедносно-разузнавачките служби во кој детално ќе биде разработен координиран пристап за вршење надзор над Агенцијата за разузнавање, Управата за безбедност и контраразузнавање и Секторот-Служба за воена безбедност и разузнавање.
- При назначување на членови на собраниските комисии за надзор политичките партии треба да гарантираат дека кај назначените членови постои интерес за работа во соодветната област како и да настојуваат истите да имаат искуство/образование во областа на правото.
- Членовите на собраниските комисии за надзор треба да посетуваат специјализирани обуки од области како што се надгледување на буџетот и функционирањето на безбедносно-разузнавачките служби.
- Собранието треба да вработи дополнителен кадар во кој ќе бидат вклучени и советници кои ќе им пружат поддршка на комисиите за надзор во нивната работа.
- Истражувачкиот центар на Собранието треба да ја започне својата работа без понатамошно одложување.
- Вработените во Агенцијата за разузнавање и Управата за безбедност и контраразузнавање треба да посетуваат обуки и семинари за подобро да се запознаат со концептот на вршење надзор и неговото значење за демократското општество.
- Истражните судии треба да посетуваат специјализирани обуки во однос на доделувањето овластувања за примена на специјалните истражни мерки.

Библиографија

Примарни извори

1. Закон за одбрана („Службен весник на Република Македонија“ бр. 42/2001), 1 јуни 2001 година.
2. Закон за буџет („Службен весник на Република Македонија бр. 64“), 3 август 2005 година.
 - Закон за изменување и дополнување на Законот за буџет („Службен весник на Република Македонија бр. 103“), 19 август 2008 година.
 - Закон за изменување и дополнување на Законот за буџет („Службен весник на Република Македонија бр. 156“), 25 декември 2009 година.
3. Закон за Собранието на Република Македонија.
4. Деловник на Собранието на Република Македонија, 18 јули 2008 година.
5. Закон за Народниот правобранител („Службен весник на Република Македонија бр. 60/2003“), 22 септември 2003 година.
6. Закон за државна ревизија („Службен весник на Република Македонија бр. 73/04“), 21 октомври 2004 година.
7. Годишен извештај за работата на Народниот правобранител за 2008 година. (достапен на http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Godisen%20izvestaj-2008.pdf. Последен пат отворен на 21 март 2010.)
8. Деловник за работа на Народниот правобранител. (достапен на: http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Delovnik.PDF. Последен пат отворен на 18 март 2010 година.)
9. Закон за Агенцијата за разузнавање („Службен весник на Република Македонија бр. 19/1995“).
10. Закон за полиција („Службен весник на Република Македонија бр. 114/2006“).
11. Закон за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија бр. 92/2009“).
12. Стенографски белешки на Собранието на Република Македонија, април 1993 година. Страница 22.
13. Канцеларија на Високиот комисионер за човекови права на Обединетите нации. Факултативен протокол кон Конвенцијата против мачење и други облици на сурово, нечовечно или понижувачко однесување или казнување.
14. Закон за следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија бр. 121/2006“).
15. Закон за кривична постапка – пречистен текст („Службен весник на Република Македонија бр. 15/2005“).

Секундарни извори

1. Меѓународна кризна група. *Извештај бр. 109, Македонското прашање: Реформа или востание*, 5 април 2001 година.
2. Фондацијата „Фридрих Еберт штифтунг“ и Центарот за истражување и креирање политики. *Водич во буџети*. Страница 64.
3. *Извештај до Владата на Република Македонија за посетата на Република Македонија извршена од Европскиот комитет за заштита од тортура и нехуман и деградирачки третман или казнување (КПТ), 15 - 26 мај 2006 година* (2008 година): 22.
4. Специјални истражни мерки (2010 година): 19, 22. Организација за безбедност и соработка во Европа, Набљудувачка мисија за прелевање на конфликти на Скопје.

Интервјуа

1. Интервју со Есад Рахик, поранешен претседател на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање (2006–2008 година).
2. Интервју со поранешен висок функционер на Секторот-Служба за воена безбедност и разузнавање на 10 март 2011 година.
3. Интервју со претставник на безбедносно-разузнавачките служби на 18 август 2011 година.
4. Интервју со Катерина Гетева, новинарка од безбедносниот сектор, на 22 август 2011 година.

Прашалници

Согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, за потребите на оваа студија, беа испратени повеќе од седумдесет и пет прашања до следниве институции: Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, Агенцијата за разузнавање, Народниот правобранител, Државниот завод за ревизија и Собранието.