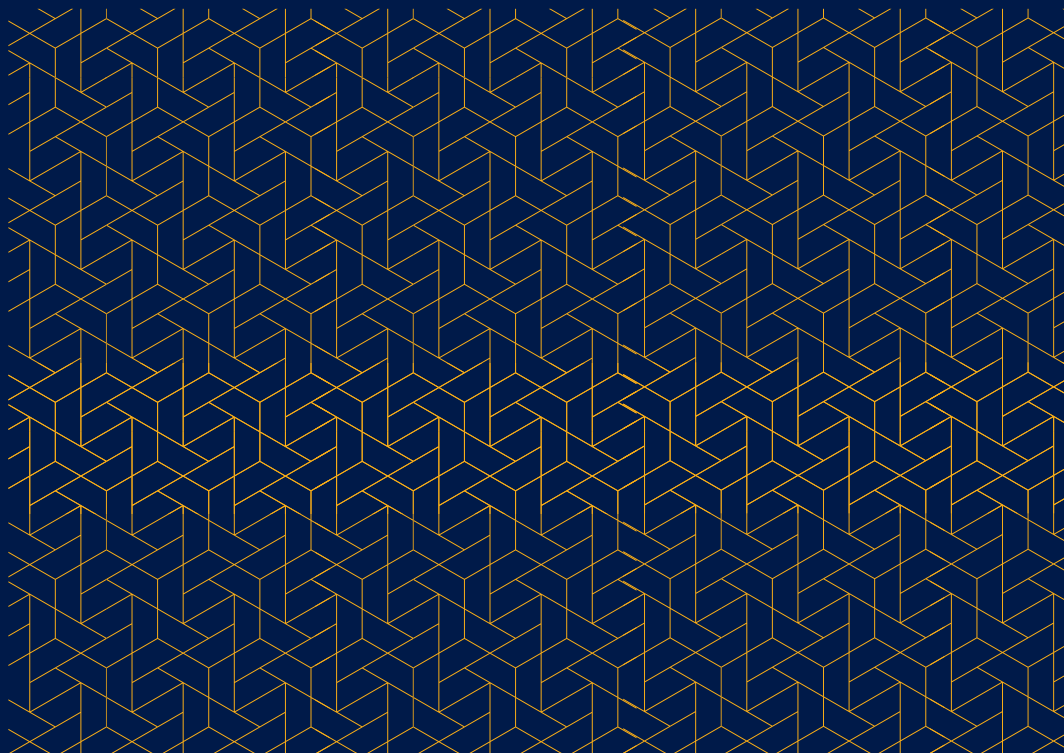


ТЕМАТСКИ ИНФОРМАТИВЕН
ДОКУМЕНТ

ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА
ВО РАЗУЗНАВАЧКИТЕ
СЛУЖБИ



За овој Тематски информативен документ

Овој Тематски информативен документ е подготвен од Дивизијата на ДЦАФ за Европа и Централна Азија. ДЦАФ би сакал да се заблагодари на Федералното министерство за одбрана, цивилна заштита и спорт (DDPS) на Швајцарската Конфедерација и Министерството за надворешни работи на Норвешка на нивната великодушна поддршка која ја овозможи оваа публикација.

За ДЦАФ

ДЦАФ – Женевскиот центар за управување со безбедносниот сектор е посветен на подобрување на безбедноста на државите и нивните жители во рамка на демократско управување, владеење на правото, почитувањето на човечките права и родовата еднаквост. Од своето основање во 2000 година, ДЦАФ придонесува кон градење на поодржлив мир и развој преку помагање на државите партнери и на меѓународните актери кои ги поддржуваат овие држави во подобрувањето на владеењето во нивните безбедносни сектори преку инклузивни и партиципаторни реформи. Тој креира иновативни производи на знаење, промовира норми и добри практики, обезбедува совети за право и политики и го поддржување градењето на капацитети на државните и недржавните чинители во безбедносниот сектор.

Авторски права

Објавено во 2022 година во Швајцарија од ДЦАФ – Женевски центар за управување со безбедносниот сектор

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance

Maison de la Paix

Chemin Eugene-Rigot 2E

CH-1202 Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 730 94 00

info@dcaf.ch

www.dcaf.ch

Twitter @DCAF_Geneva

Цитирајте како: ДЦАФ – Женевски центар за управување со безбедносниот сектор, 2022. Внатрешна контрола во разузнавачките служби. Тематски информативен документ (Женева: ДЦАФ).

Забелешка

Мислењата содржани во оваа публикација се на авторите и не се одраз на мислењата или ставовите на Федералното министерство за одбрана, цивилна заштита и спорт или Швајцарската конфедерација и Министерството за надворешни работи на Норвешка.

ДЦАФ ја охрабрува употребата, преводот и ширењето на оваа публикација. Меѓутоа, ние бараме да ги признаете и цитирате материјалите и да не ја менувате содржината.

Уредник: Алесандра Ален

Дизајн и прелом: DTP Studio

ISBN: 978-92-9222-635-0

Содржина

Листа на кратенки и акроними.....	4
Вовед	5
Дефиниции и терминологија	6
1. Воспоставување сеопфатна правна основа за ефективна внатрешна контрола	7
2. Клучни компоненти на системот за внатрешна контрола.....	10
3. Предизвици за внатрешната контрола	16
Препораки.....	20

Список на кратенки и акроними

- БНД** Федерална служба за разузнавање
(Bundesnachrichtendienst)
- КСК** Команда на специјалните сили на Германија (Kommando Spezialkräfte)
- БИСА** Близок Исток и Северна Африка
- NSA** Национална агенција за безбедност на САД
- СОП** Стандардна оперативна процедура

Вовед

Разузнавачките служби се специјализирани државни органи одговорни за производство на разузнавачки сознанија од важност за безбедноста на државата и нејзините жители.¹ Разузнавачките служби треба да делуваат во рамка на демократска контрола, владеењето на правото и почитувањето на човековите права. За да го постигнат тоа, државите имаат развиено екстензивни системи за контрола и надзор. Иако овие системи се разликуваат, тие генерално се спроведуваат од различни институции и чинители во државата и вообичаено вклучуваат пет компоненти: **надворешен надзор**² од страна на извршните, законодавните и судските органи; **независен надзор** од страна на институциите на правобранители и врховните ревизорски институции; **јавен надзор** од страна на организации на граѓанското општество и медиумите; **внатрешна контрола**³ од вишото раководство на службите за разузнавање; и извршна контрола од страна на соодветниот извршен орган.

Размислувањата за надзор и контрола над службите за разузнавање вообичаено се фокусираат на надворешниот надзор преку собраниски комисии, судството или извршната власт. Помал акцент се става на внатрешните механизми за контрола во службите. Меѓутоа, не смее да се потцени важноста на внатрешната контрола. Прво, недостаток на ефективна внатрешна контрола ги спречува надзорните органи како што се собраниските комисии ефективно да ја извршуваат својата улога. Раководителите на разузнавачките служби играат клучна улога во овозможувањето на надзорот од страна на надзорните органи, не само преку осигурување дека сите сериозни прекршоци се пријавуваат до соодветните органи, туку и преку создавање на опкружување кое ја поттикнува соработката со надзорните органи.⁴ Второ, иако транспарентноста е суштинска во одржувањето на демократската контрола над владата, на службите за разузнавање им е неопходно значително ниво на тајност за да бидат ефективни. Следствено, службите за разузнавање

- 1 За повеќе информации, видете: ДЦАФ – Женевски центар за управување со безбедносниот сектор. 2017. „Разузнавачки служби“, Серијал за контекст на РБС (Женева ДЦАФ). Достапно на: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BGJ2_Intelligence%20Services.pdf.
- 2 За повеќе информации, видете: ДЦАФ. 2015. 'The Security Sector', Серијал за контекст на РБС (Женева ДЦАФ). Достапно на: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_3_The%20Security%20Sector.11.15.pdf
- 3 За повеќе информации, видете: ДЦАФ. 2017 'Intelligence Services', Серијал за контекст на РБС (Женева ДЦАФ). Достапно на: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_12_Intelligence%20Services.pdf.
- 4 Борн, Ханс и Аидан Вилс (уредници). 2012. Надзор над службите за разузнавање: Прирачник (Женева ДЦАФ), стр. 9. Достапно на: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf.

подлежат на сериозно ограничен надзор, за разлика од другите јавни институции. Според тоа, ефективната внатрешна контрола е клучна во исправањето на овој вроден (и неизбежен) дисбаланс преку осигурување дека секојдневната работа на службите за разузнавање се спроведува во согласност со владеењето на правото и почит кон човековите права. Трето, за да се избегнат несоодветни влијанија и да се осигури независна и објективна анализа, службите за разузнавање мораат да задржат степен на автономија од извршната власт. Според тоа, извршната контрола над службите за разузнавање е понекогаш помалку изразена,⁵ што значи дека ефективната внатрешна контрола е од суштинско значење во осигурувањето дека службите за разузнавање работат во согласност со владеењето на правото.

Поради горенаведените причини, службите за разузнавање треба да подлежат и на ефективен надзор и внатрешна контрола. Овој Тематски информативен документ зборува за второто преку испитување на системите за внатрешна контрола во Евроатланските држави. Документот е поделен на пет дела. Во првиот дел се дефинирани клучни термини и концепти и се појаснува опсегот на Документот. Вториот ги разработува клучните предуслови за внатрешен систем за контрола, фокусирајќи се на улогата на извршната власт во утврдувањето на правните параметри за службите за разузнавање. Третиот ги испитува клучните карактеристики на системите за внатрешна контрола. Четвртиот зборува за вообичаените предизвици во осигурувањето на ефективна внатрешна контрола, а последниот дел дава препораки за надминување на овие предизвици.

Дефиниции и терминологија

Концептите на контрола и надзор, иако се слични, не се исти: „Контрола се однесува на овластувањето за насочување на политиките и активностите на една организација, на пример преку креирање на правила, кодекси и политики кои одредуваат како функционира една организација. Надзор значи проверка дали се почитуваат правилата и законите и дали се спроведуваат кодексите и политиките“.⁶

Иако не постои формална дефиниција за **внатрешна контрола**, за целите на овој Документ таа се подразбира како „правила и процеси

5 Ова делумно зависи од тоа дали извршната контрола е непосредна или посредна. За повеќе информации, видете: ДЦАФ. 2017. “Надзор над разузнавањето”, Серијал за контекст на РБС (Женева ДЦАФ), стр. 6. Достапно на: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BGJ1Jntelligence%20Oversight.pdf.

6 ДЦАФ. 2017 “Надзор над разузнавањето”, Серијал за контекст на РБС (Женева ДЦАФ), стр. 3. Достапно на: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BGJ1Jntelligence%20Oversight.pdf.

во службата за разузнавање за осигурување дека персоналот работи професионално и ефективно во рамките на своите овластувања и со почит кон човековите права, вклучувајќи ја и родовата еднаквост“.⁷ Оваа дефиниција на внатрешната контрола ја потенцира улогата на внатрешните правила и процеси во спречувањето, истражувањето и пријавувањето на прекршоци и злоупотреба на овластувања.

Иако термините **внатрешна контрола** и **извршна контрола** често се користат како меѓусебно заменливи, тие не се синоними. Иако двата се однесуваат на капацитетот за насочување на политиките или активностите на една организација, нивото на овластувања на органот кој ги користи тие моќи се разликува: генерално, внатрешната контрола се спроведува од вишите раководители во службата за разузнавање (т.е. директори, заменици директори или шефови на одделенија или посебни единици во службата), додека извршната контрола се спроведува од владиното министерството на кое му е подредена службата за разузнавање – или во случаи кога службата паѓа под директна контрола на извршната власт, од кабинетот на претседателот или премиерот или заеднички извршен орган како што е националниот советодавен одбор за безбедност.⁸

Надворешниот надзор се разбира како процес во кој извршната, законодавната и судската власт проверуваат дали службите работат во согласност со законите и правилата и соодветно ги применуваат кодексите и политиките. **Независниот надзор** и **јавниот надзор** имаат за цел да ја исполнат истата функција, но тие се одговорност на различни чинители – имено институциите на народните правобранители и врховните ревизорски институции и соодветно на граѓанското општество и медиумите. Надворешниот, независниот и јавниот надзор се сепак обединети на тој начин што се одговорност на чинителите или институциите кои се надвор од синџирот на команда на една служба.

1. Воспоставување сеопфатна правна основа за ефективна внатрешна контрола

Системите за внатрешна контрола ги преведуваат апстрактните правни одредби во административни и секојдневни оперативни упатства. Според тоа, почетната точка за воспоставување на ефективен систем за внатрешна контрола е развојот на јасен законски мандат за службите за разузнавање. Тој мандат може да

7 Исто, стр. 6.

8 Треба да се забележи дека во одредени држави во Евроатланското подрачје, шефовите (директорите) на цивилните и воените служби за разузнавање исто така можат да бидат членови на заеднички извршни органи, како што е Советот за национална безбедност во Хрватска.

биде сочинет од различни закони,⁹ кои заедно треба експлицитно да ја дефинираат функцијата и опсегот на овластувањата на разузнавачките служби, вклучувајќи ја и процедурата за одобрување на користењето на специјалните овластувања; забраната за одредени активности; задржувањето и користењето на лични податоци; постапките за именување; и заштитата на укажувачите.

Функции и овластувања

Функциите и овластувањата на службите за разузнавање треба да бидат јасно дефинирани во законодавството. Службите за разузнавање имаат исклучителни овластувања. Според тоа, законодавството треба да ги дефинира околностите во кои тие можат да работат. Овие околности се вообичаено ограничени на закани по националната безбедност и други сериозни закани како што е тероризмот. Иако функциите на службите за разузнавање се разликуваат меѓу државите, собирањето, анализата и ширењето на информациите кои се релевантни а заштита на националната безбедност генерално се основната задача која ја вршат повеќето служби за разузнавање. Како такви, многу држави исто така пропишуваат законски граници врз функциите на службите за разузнавање.

Одобрување на употребата на специјални овластувања

Во Евроатланските држави, законодавството често ги дефинира процесите за одобрување на употребата на специјални овластувања, како што е пресретнувањето на комуникации, од страна на службите за разузнавање. Во вршењето на својата работа, службите за разузнавање вообичаено имаат овластувања кои одат подалеку од овластувањата на органите за спроведување на законите и имаат потенцијал за сериозно подривање на човековите права и слободи. Употребата на овие овластувања треба да биде пропорционална со постојната безбедносна закана, а процесот за одобрување на овие овластувања треба да биде одраз на одредени основни принципи, вклучувајќи неопходност и соодветност, особено кога се ограничуваат човековите права и слободи.

9 Таквите закони вообичаено вклучуваат закон кој ја води работата на службата, како и закони со кои се регулира цивилната служба и специјализирани правни одредби осмислени за заштита на граѓанските слободи, како што се законите за заштита на податоците. Во Германија, на пример, Федералната служба за разузнавање (Bundesnachrichtendienst - BND) е регулирана со покривен закон кој ја води работата на службата, како и законот за федералната цивилна служба, прописите за федералниот буџет и федералниот закон за заштита на податоци. Видете: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/; <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/> and https://www.gesetze-im-internet.de/bdsg_2018/

Забрана за одредени активности

Специјалните овластувања кои ги користат службите за разузнавање не се неограничени и одредени активности – како тортура или сурово и деградирачко однесување – треба да бидат забранети во сите околности. Постапката за одобрување на користењето на специјалните овластувања треба да се дефинира во законодавството и да соодветствува со меѓународните норми и конвенции како што се Женевските конвенции, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Конвенцијата на ОН за спречување на тортура и друго свирепо, нечовечко или деградирачко постапување или казнување и Европската конвенција за човековите права, меѓу другите.

Чување и користење податоци

Голем дел од работата на службите за разузнавање вклучува собирање и чување на големи количества на податоци, вклучувајќи и лични информации. Несоодветното чување, ширење или откривање на тие материјали може да има значителни последици по лица во поглед на нивниот личен живот, кариера или безбедност. Според тоа, правните рамки треба да обезбедат основа за развојот на внатрешни упатства со кои се регулира користењето и чувањето на податоци.

Стандардизирани постапки за вработување

Постапките за именување на персоналот на службите за разузнавање, до најголема можна мера, треба да биде отворен и транспарентен. Треба да се изготват внатрешни упатства и практики врз основа на законските одредби, како и норми со кои јасно се забранува политичко мешање, непотизам и кронизам во постапките за именување, како и другите судири на интерес. Колку што е можно – и врз основа на безбедносни проверки – именувањата треба да бидат засновани на заслуга, на иста основа како и другите административни позиции во државата.

Заштита на укажувачи

Во најмала рака, законодавството треба да упатува на заштита на укажувачите. Таквото законодавство треба да биде пренесено во внатрешни упатства кои обезбедуваат заштита за персоналот на разузнавачките служби кој сака да пријави незаконски активности или злоупотреби. Тоа треба да вклучува процеси кои му овозможуваат на персоналот да пријавува интерно, без закана од одмазда, како и постапки за поединци да доставуваат пријави до надворешните органи за надзор.

Табела 1. Примери на законодавство за укажувачи во Австралија, Нов Зеланд и Соединетите Држави

Држава	Закон	Опис
Австралија	Закон за откривање од јавен интерес 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Законот вклучува одредби кои му дозволуваат на тековниот или претходен персонал да поднесат пријави до Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност. • Службите за разузнавање се обврзани да одговорат на пријавите и да го известат Генералниот инспектор за понатамошните активности.
Соединети Држави	Закон за заштита на укажувачите во разузнавачката заедница 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Законот вклучува одредби кои им овозможуваат на персоналот и изведувачите да пријават прашања од „итен интерес“ на Генералниот инспектор на една од разузнавачките служби на САД, или директно пред Комисиите за разузнавање на Конгресот и Сенатот. • Законот содржи широка дефиниција за тоа што претставува „итен интерес“ која вклучува прекршување на законите, лажно известување до Конгресот и одмазднички дејства против лица кои поднеле пријави.
Нов Зеланд	Закон за заштитено откривање 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Законот вклучува упатства за внатрешните процедури за заштита на укажувачите. • Тој исто така содржи одредби кои му дозволуваат на персоналот на службата за разузнавање да поднесе пријави до Генералниот инспектор за разузнавање и безбедност.

2. Клучни компоненти на системот за внатрешна контрола

Врз основа на анализата на неколку Евроатлански држави, можат да се идентификуваат следните клучни компоненти на еден систем за внатрешна контрола:

Кодекс на вредности и/или етика

Клучна цел на внатрешната контрола е развивање на култура на почитување на законите во една организација. Почитување на законите во овој контекст е почитување на правилата и нормите на службата за разузнавање и почитување на одредени принципи,

вредности и етички стандарди. Второто вообичаено се постигнува преку развојот на кодекс на етика и/или вредности. Вредностите го дефинираат тоа што ја води работата на организацијата, додека кодексот на етика го дефинира пристапот кон начинот на кој се извршува работата во организацијата.

Службите за разузнавање треба да дефинираат сет на вредности кои очекуваат својот персонал да ги почитува, како што е интегритет, почит, иновација или исклучителност. Овие вредности треба потполно да бидат поддржани од повисокото раководство, а персоналот треба да биде награден поради тоа што ги почитува. Службите исто така треба да развијат етички кодекс, кој вообичаено вклучува теми како чесност и почитување на принципите за човековите права и меѓународното право.

Комбинацијата на овие два кодекси креира култура на саморегулација и дефинира како персоналот треба да пристапи кон својата работа. Ова е особено важно за прашања кои се јавуваат во таканаречените „сиви зони“, каде формалните внатрешни постапки и законодавство не секогаш даваат јасни упатства. Овие кодекси требаат да бидат поддржани со обуки (особено во периодот на ориентација) со кои јасно се покажува зошто е важно тие да се почитуваат. Во Евроатланските држави, како што е Обединетото Кралство, службите исто така вработуваат независни советници за етика за да и овозможат на организацијата да дискутира за етика и вредности, како и за советување на повисокото раководство.

Студија на случај: Консолидираното упатство на Обединетото Кралство (ОК) за персоналот во службите за разузнавање и за спроведување на законите за третманот на лица лишени од слобода

Службите за разузнавање исто така можат да употребат други методи за развивање на култура на почитување на законите. Тие можат да бидат во облик на упатства за конкретни теми или прашања. На пример, во јули 2010 година, владата на ОК објави кус документ со наслов **Консолидираното упатство за персоналот во службите за разузнавање и за спроведување на законите за третманот на лица кои се интервјуираат или се лишени од слобода во странство и за праќањето и примањето на разузнавачки информации поврзани со лица лишени од слобода**. Делумно тоа беше објавено како одговор на граѓанска тужба од државјанин на ОК кој беше задржан во Гвантанамо Беј. Испитувањата на Комисијата за разузнавање и безбедност на Парламентот исто така открија дека персоналот на разузнавачките агенции на ОК распоредени во Авганистан и Гвантанамо Беј не биле доволно обучени за Женевската конвенција и не биле свесни дека одредени техники за испрашување биле конкретно забранети од властите на ОК во 1972 година.

Консолидираното упатство се повикуваше на неколку постоечки документи, вклучувајќи посебни документи за политики изготвени од секоја од службите за разузнавање и безбедност, како и од етаблирана воена доктрина. Тоа ги спои во еден документ клучните принципи – во согласност со обврските на ОК според домашното и меѓународното законодавство – со кои се уредува третманот на лица лишени од слобода во странство и размената на разузнавачки сознанија за лицата лишени од слобода со поврзаните земји. Со него се обврзува сиот разузнавачки персонал да го разгледа ризикот од тоа лицата лишени од слобода да бидат подложени на тортура или друго сурово, нечовечко или деградирачко однесување и обезбеди систем за пријавување на секој сериозен ризик од тортура или злоупотреба до високото раководство и, во одредени случаи, до министрите во владата.

Консолидираното упатство е редок, но значаен пример на објавено внатрешно упатство со кое се уредуваат дејствата на персоналот за разузнавање на ОК. Тоа претставуваше значителен напредок во транспарентноста и беше јасно осмислено да ја увери британската јавност дека службите делуваат во рамки на законите. Иако Консолидираното упатство не постои изолирано и постојат работни необјавени упатства кои и понатаму се применуваат во службите, тоа обезбеди елемент на постојаност во поглед на одговорностите на разузнавачкиот и воениот персонал на ОК кој претходно не постоеше.

Понатаму, пред објавувањето Упатството беше прегледано од Комисијата за разузнавање и безбедност на Парламентот на ОК, а по објавувањето беше подложено на понатамошни проверки од Комисијата и поголем број на НВО. Како резултат на прашањата поставени преку овие канали, во 2011 година беше објавено ревидирано упатство. Спроведувањето на овие упатства и понатаму е под мониторинг од страна на парламентарната комисија и судскиот комесар одговорен за службите за разузнавање, а двете страни објавуваат извештаи во кои, на пример, биле детално испитани неколку случаи и содржат наводи за бројот на упатувања на пријави за можни злоупотреби до министрите.

Стандардизирани оперативни процедури

Секоја служба за разузнавање треба да изготви стандардни оперативни процедури (СОП), кои обезбедуваат важна основа за внатрешна контрола и ревизија. Сите истраги и операции во службата треба да ги следат истите основни СОП. Иако процедурите се разликуваат од служба до служба, тие вообичаено ја вклучуваат основната СОП за отворање или спроведување на операции или

истраги. Иако секоја операција е различна, стандардни СОП треба да постојат за спроведување на технички, разузнавачки (човечки извори) и операции за набљудување. СОП треба да пропишуваат како треба да се извршуваат операциите и кои методологии ќе се користат. Правната и етичка усогласеност е клучна компонента на СОП. Пред одобрувањето на одредена операција, службите треба да развијат внатрешна „листа за проверка“ за да се испитаат правните и етичките импликации на дадена операција или истрага. Таа листа за проверка може да го вклучува следното:

- причината за започнување на операцијата или истрагата и нејзината врска со националните разузнавачки приоритети;
- целите на операцијата;
- лицето и/или функцијата кои се одговорни за операцијата;
- потенцијалните безбедносни ризици и стратегиите за нивно ублажување;
- правни прашања (како судски налози или усогласеност со законодавството);
- политички прашања (како ризикот по меѓународните односи);
- чинителите кои треба да се земат предвид;
- други прашања на усогласеност (како што се етичките прашања и прашањата по здравјето и безбедноста); и
- кога треба да се изврши ревизија на операцијата или истрагата.

Јасни линии на одговорност

Осигурувањето на јасни линии на одговорност во една служба за разузнавање е клучно за осигурување на објективноста на ревизиите; за спречување на издавањето задачи сама на себе; и за зголемување на внатрешната одговорност во одлучувањето.

Раководителите треба да бидат информирани за своите одговорност и опсегот на нивните овластувања. Ова е особено важно за операциите. Најдобрите практики кажуваат дека тие што ги спроведуваат операциите треба да бидат поделени од оние кои се одговорни за нивно одобрување, за да се осигури што е можно поголема објективност на ревизиите на операциите. Оваа поделба одговорностите исто така делува како заштитна мерка против издавањето задачи сами на себе или нескрупулозните политичари од извршната власт кои им издаваат задачи на службите во своја корист. Тоа овозможува поефективна обработка на барањата за безбедносни проверки, бидејќи одлуките се носат независно од тимот кој работи на оперативната цел. Тоа исто така му овозможува на високото раководство писмено да евидентира дополнителни

одобрувања, по потреба – со што јасно се идентификува лицето одговорно за секоја акција и се овозможува нивното повикување на одговорност.

Професионални правни совети

Навремени и практични правни совети се од критично значење активностите на разузнавањето да останат во правните, процедурални и етички граници. Иако многу држави имаат широк спектар на закони со кои се уредува работата на службите, тие не можат да ги покријат сите можни сценарија. Исто така, оперативниот персонал можеби не е потполно свесен за сите аспекти на законодавството кои се однесуваат на прашања од кривично право до човекови права. Поради тоа, службите понекогаш вработуваат правни советници (кои не се одговорни пред оперативниот персонал) за советување на службите. Во некои држави на Евроатланското подрачје, како што е Обединетото кралство, службите започнаа со вметнување на правни советници во конкретни оперативни одделенија со цел да ги освестат за работата и целите на конкретното одделение и да го подобрат разбирањето на персоналот за правните ограничувања и прашања. Ова особено често се случува во одделенија за борба против тероризмот.

Соодветна ориентација и обука

Како и во сите организации, ориентацијата и редовната обуката значително влијаат врз ефективността на службата. Лошата или несоодветна обука за ориентација може да ги намали перформансите на персоналот и да го зголеми ризикот од злоупотреба или неприфатливо однесување. Персоналот треба да добие обука за официјалните процедури на организацијата и нивната важност; многу е полесно да се постигне посакуваната работна култура во службата ако овие процеси се разберат од самиот почеток. Исто така е важно персоналот не само да разбере како функционираат операциите, туку и да има разбирање за поширокиот контекст и зошто се спроведуваат овие операции.

На персоналот исто така треба да му биде објаснето на почетокот на кариерата дека се одговорни за своите дејства; тие треба да бидат информирани за можните последици од непочитување на воспоставените постапки за заштита на работата на службата и да ги разберат дејствата кои имаат негативни последици по лицата во и надвор од службата.

Безбедносни проверки и безбедносни процедури

Сите служби за разузнавање треба да имаат јасни постапки за безбедносни проверки и издавање на безбедносни сертификати за

персоналот. Ова не ја штити само националната безбедност, туку и помага во тоа персоналот вработен во службата да има соодветен став кон почитувањето на законите и работата на службата. Дури и ако тие се лојални на организацијата и нејзините цели, на членовите на персоналот кои не ги следат правилата или не ги почитуваат правата на поединецот треба да им се одземе нивното безбедносно одобрување.

Исто така е важно персоналот за оперативна безбедност да работи заедно со оперативните тимови за да се осигури дека операциите нема да ја загрозат безбедноста или животот на лицата кои работата на операцијата – без оглед дали се персонал, извори на разузнавачки информации или претставници на јавноста.

Поддршка на вишото раководство во почитување на законите

Вишото раководство треба во целост да ги поддржува процедурите за внатрешна контрола на организацијата и да промовира почитување на законите. Ова е од критично значење во осигурувањето дека раководството на средно ниво и персоналот ги почитуваат правилата и ги спроведуваат соодветните постапки на институцијата. Исто така треба да бидат поставени строги постапки за именување на лицата во вишото раководство, бидејќи тие се одговорни за лицата под нивна контрола, како и за активностите (т.е. операциите, мерките и одлуките) кои се спроведуваат под нивно овластување. Во Обединетото Кралство, Принципите Нолан – со кои се пропишува очекуваното однесување од јавните службеници – се од клучно значење во утврдувањето на соодветноста на едно лице да биде носител на повисока јавна функција. Понатаму, работењето на високите раководители треба да се мери во согласност со нивното ниво на почитување на соодветното однесување и ставови.

Алатки за внатрешна комуникација

Како и во секоја организација, службите за разузнавање треба да користат внатрешна комуникација за промовирање на внатрешната контрола и доброто управување. Ефективната комуникација треба јасно да го информира персоналот за внатрешните процедури и очекувања. Ова има за цел да ги зајакне постапките за внатрешна контрола и може да се постигне преку внатрешен интранет, со што се намалува ризикот од дезинформации. Исто така, добрите надворешни комуникации и даваат информации на јавноста за внатрешните и надворешните постапки за контрола на организацијата. Внатрешните системи за комуникација треба да се користат како метода за давање на повратни информации од персоналот до раководството.

Сеопфатно водење евиденции

Од суштинска важност е сите активности и одлуки донесени од службите за разузнавање да бидат евидентирани на конзистентен и детален начин. Евиденциите за истраги или операции треба да ги содржат истите информации: зошто била започната операцијата; дали биле земени предвид сите соодветни прашања пред почетокот на операцијата; напредокот на операцијата; сите клучни точки на одлуки; и ревизии на операцијата. Конзистентниот пристап во водењето на евиденции исто така служи како важен потсетник за персоналот да ги следи сите мерки за почитување на законите.

Воспоставување формално тело за внатрешна контрола

Основниот инструмент на внатрешната контрола е формално тело во организацијата одговорно за систематско спречување, истрага и пријавување на незаконско или неетичко однесување.

Таквите тел вообичаено имаат системски одговорности и специјални овластувања и работат во име на највисоките нивоа на авторитет (т.е. претседател, извршна власт или директор). Некои служби, како тие во Соединетите Држави, имаат Генерален инспектор. Други именуваат заменик или помошник директор одговорен за внатрешна контрола. Агенцијата за безбедност и разузнавање на Хрватска, на пример, има одделение чиј шеф е помошник директорот одговорен за внатрешна контрола, вклучувајќи истраги по пријави, несоодветни активности и други дисциплински прашања.

3. Предизвици за внатрешната контрола

Во претходниот дел беа дадени заедничките компоненти на системите за внатрешна контрола во службите за разузнавање. Овие компоненти се развиени како одговор на конкретните предизвици со кои се соочуваат службите за разузнавање во обезбедувањето на ефективна внатрешна контрола. Овие предизвици вклучуваат прилагодување на програмите за обука кон промените во правните рамки; балансирање на контролата и оперативната ефективност; контрола над употребата на напредни технологии; и одговарање на прашањето на таканаречената „колегијалност“ наспроти „кодексот на молчење“. Во делот подолу се испитуваат овие предизвици со користење Федералната служба за разузнавање на Германија (Bundesnachrichtendienst, BND) како пример.¹⁰

¹⁰ Треба да се забележи дека ова се општи предизвици и можат да бидат

Прилагодување режими за обука на промени во правните рамки

За да остане ефективна, внатрешната контрола има потреба од редовни обуки, не само за да се запознае ново унапредениот персонал со нивните нови одговорности, туку и да се осигури дека раководителите со контролни одговорности ќе добијат ажурирана обука. Ова е неопходно бидејќи барањата и методите на разузнавањето еволуираат, а механизмите за внатрешна контрола треба да бидат соодветно прилагодени и поради тоа што правната позадина во која работат службите за разузнавање исто така постојано еволуира.

На пример, во 2020 година Федералниот уставен суд на Германија усвои капитална одлука во поглед на електронскиот надзор на БНД надвор од Германија.¹¹ Тој кажа дека одредени одредби кои се однесуваат на електронското набљудување во законот за БНД од 2016 година не се компатибилни со германскиот устав и побара од федералната влада да ги спроведе соодветните измени.¹² Одлуката беше заснована на наодот дека основните права пропишани со германскиот устав не се ограничени само на германските граѓани, туку се однесуваат и на државните органи на Германија, како што е БНД. Поради тоа, овие органи мораат да ги почитуваат овие основни права во сите случаи. Судот пресуди дека причините за електронско набљудување во странство мораат да бидат подобро дефинирани и дека мора да се зајакнат мерките за заштита од бесцелно покривно набљудување.¹³

Ова одлука очигледно имаше значително влијание врз внатрешните контролни механизми, кои сега мораат да го олеснат надзорот над спроведувањето на одлуката на судот од страна на БНД во неговото секојдневно работење. Промените во правното опкружување – без разлика дали поради усвојувањето на нови закони или толкувањето на законите од страна на судовите – секогаш ќе бара прилагодување и понатамошно калибрирање на механизмите за внатрешна контрола.

применливи и во контекст надвор од германските служби за разузнавање.

- 11 Федерален уставен суд (Bundesverfassungsgerichts). 2020. 'Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020, 1 BvR 2835/17'. Достапно на: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200519_1bvr283517.html.
- 12 Ова доведе до тоа Федералната влада да предложи измени на законот за БНД кои беа усвоени во јули 2021. Видете: Закон за федерални служби за разузнавање (Gesetz über den Bundesnachrichtendienst, BNDG). Достапно на: <https://www.gesetze-im-internet.de/bndg/BJNR029790990.html>.
- 13 Федерален уставен суд (Bundesverfassungsgerichts). 2020. 'Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung nach dem BND-Gesetz verstoßt in derzeitiger Form gegen Grundrechte des Grundgesetzes'. Достапно на: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/bvg20-037.html>.

Баланс меѓу контрола и оперативна ефективност

Во поглед на пренесувањето на одговорности на пониските нивоа на власт, мора да се постигне баланс за да се обезбеди оперативна ефикасност. Колку повеќе овластувања се пренесуваат на пониските раководни ниво, толку е помала ефективната контрола на повисокото раководство. Од друга страна, ако повисокото раководство се обиде да ја централизира власта и да пренесува помалку одговорности на пониските нивоа на власт, тоа може негативно да влијае врз оперативната динамика (вклучувајќи флексибилност и прилагодливост). Земајќи ја предвид сложената природа на операциите со човечки извори на разузнавачки информации (HUMINT) и сигнални извори на разузнавачки информации (SIGINT), одржувањето на способноста за брза реакција е од суштинско значење во ефективното собирање на податоци. На пример, во 2012 година, накусо по именувањето на новиот претседател на БНД, Герхард Шиндлер ја критикуваше службата дека е премногу ограничена со преголем број на бирократски пречки.¹⁴ Меѓутоа, невозможно е да се дефинираат конкретни стандарди за да се постигне овој баланс, бидејќи тие зависат од конкретното правно опкружување, мандат и работни методи на секоја служба. Индикаторите кои бараат одобрување и контрола од повисоките нивоа на хиерархијата ги вклучуваат и големината, сложеноста и стратешката важност на операцијата; нивоата на ризик, кои треба да се дефинираат однапред; и буџетските импликации.

Контролирање на употребата на напредни технологии

Земајќи ја предвид зголемената употреба на софистицирани технологии како што е машинско учење и вештачка интелигенција, нивото на сложеност на системите за технички надзор и мониторинг расте многу брзо. Овие софистицирани технологии, споени со сè поголемата употреба на услуги на интернет, овозможуваат далеку поголема интрузивност преку електронскиот надзор. Осигурувањето дека употребата на овие технологии не ги прекршува непотребно правата и основните слободи на другите лица претставува значителен предизвик за механизмите за внатрешна контрола. Следствено, вградени контроли, наместо контроли откако нешто ќе се случи, стануваат вообичаениот начин за пристап кон ова прашање.¹⁵

14 Die Welt. 2012. 'Paradigmenwechsel beim Bundesnachrichtendienst'. Достапно на: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article108564662/Paradigmen-wechsel-beim-Bundesnachrichtendienst.html>.

15 За различни препораки, видете на пример: Stiftung Neue Verantwortung. 2019.

Таканаречената БНД-НСА афера во Германија во 2015 година ја потенцира сложеноста на внатрешната контрола во ера на сè поголеми технолошки развои. Овој инцидент, кој беше тема на широки парламентарни испитувања, се однесува на заедничкиот електронски надзор на БНД и Националната агенција за безбедност (НСА) на САД на електронските комуникации во регионот на Блискиот Исток и Северна Африка (БИСА) преку станица за надзор во Германија.¹⁶ Во сржта на овој сложен инцидент беше прашањето дали БНД доволно ги проверила таканаречените „селектори“ кои биле пренесувани на НСА на неделна основа.¹⁷ Овие селектори исто така вклучуваа германски, европски и НАТО мети кои делуваа во регионот на БИСА. Надзорот над овие мети – особено на државјани, фирми или институции од Германија – подлежи на исклучително строги контроли и судски одобрувања и вообичаено се наоѓа вон правниот мандат на БНД. Стана јасно дека внатрешните проверки на овие селектори во БНД и соодветните внатрешни механизми за контрола не функционираше соодветно.¹⁸ Ова ги покажува предизвиците на внатрешната контрола во работата со големи количества на податоци. Инцидентот доведе до значителни промени во механизмите за внатрешна контрола на БНД¹⁹ и нова верзија на законот за БНД во 2016.²⁰

„Колегијалност“ наспроти „култура на молчење“

Специфичните одговорности на претставниците на службите за разузнавање и ограничувањата кои произлегуваат од природата на нивната работа тежат кон создавање на силно чувство на заедништво

Надзор над разузнавањето воден од податоци: Препораки за ажурирање на системот (Берлин: Stiftung Neue Verantwortung). Достапно на: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/data_driven_oversight.pdf.

- 16 Deutsche Welle. 2015. БНД аферата: „Нема подобар партнер од САД“. Достапно на: <https://www.dw.com/en/the-bnd-affair-no-better-partner-than-the-usa/a-18407523>.
- 17 „Селектори“ се податочни точки како телефонски броеви, имејл адреси, ИП адреси, имиња или клучни зборови. Видете: Der Spiegel. 2015. „Германското разузнавање под оган поради соработка со НСА“. Достапно на: <https://www.spiegel.de/international/germany/german-intelligence-agency-bnd-uder-fire-for-nsa-cooperation-a-1030593.html>.
- 18 netzpolitik.org. 2016. 'Der BND bricht dutzendfach Gesetz und Verfassung - allein in Bad Aibling'. Достапно на: <https://netzpolitik.org/2016/geheimer-pruef-bericht-der-bnd-bricht-dutzendfach-gesetz-und-verfassung-allein-in-bad-aib-ling/#Sachstandsbericht>.
- 19 Федерална влада (Bundesregierung). 2016. 'Klare Regeln für Auslandsaufklärung'. Достапно на: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/klare-regeln-fuer-auslandsaufklaerung-435766>.
- 20 Законот за БНД повторно беше изменет во 2021 година по пресудата на Федералниот уставен суд. Видете: Deutschlandfunk. 2016. 'Geheimdienst-Re-form: Bundestag beschließt umstrittenes BND-Gesetz'. Достапно на: https://www.deutschlandfunk.de/geheimdienst-reform-bundestag-beschliesst-ums-trittenes-bnd.1766.de.html?dram:article_id=369171.

или „колегијалност“. Се разбира, овој дух на соработка е фактор на мотивација и не неопходен за ефективното функционирање на службата. Меѓутоа, тој исто така може да биде ограничувачки фактор за механизмите за внатрешна контрола, бидејќи проблеми или грешки можат да не бидат пријавени соодветно или навремено.

Најновите истраги на потенцијалните десничарско екстремистички тенденции во војската, полицијата и службите за разузнавање на Германија ставија акцент токму на ова прашање.²¹ Едниот од идентификуваните основни предизвици беше „недоволно ефективно“ внатрешно известување за случувањата.²² На пример, механизмите за внатрешна контрола на специјалните воени сили на Германија, Kommando Spezialkräfte (KSK), беа истакнати како особено неадекватни. Следствено, германското министерство за одбрана, кое врши надзор над КСК, презентираше неколку реформи, чии што основни постулати се исто така релевантни за предизвиците со кои се соочуваат системите за внатрешна контрола на службите за разузнавање. Една клучна мерка вклучуваше нередовни преместувања на офицерите во и надвор од КСК за да се осигури нивната способност за ефективен надзор над силите и истиот да не биде ограничен со несоодветни лични односи со војниците.²³ Следствено, треба да се постигне соодветна рамнотежа меѓу развојот на специјализирано знаење, вклучително и на раководно ниво, во единиците кои бараат значително ниво на експертиза во конкретна област, и потребата за редовно преместување на раководниот кадар меѓу единиците за да се осигури ефективна внатрешна контрола.

Препораки

Земајќи ги предвид горенаведените предизвици и клучни компоненти на системите за внатрешна контрола, можат да се дадат следните препораки за јакнење на внатрешната контрола:

- **Развој на кодекс на етика и вредности:** Независни етички советници треба да ги поддржат службите во развојот на кодекс на етика и вредности; тој кодекс треба да биде зајакнат со редовни обуки. По потреба, и во соработка со надворешните

21 Bundesamt für Verfassungsschutz. 2020. Rechtsextremisten in Sicherheitsbehörden: Lagebericht. Достапно на: https://www.verfassungsschutz.de/Shared-Docs/publikationen/DE/2020/lagebericht-rechtsextremisten-in-sicherheitsbehoerden.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

22 Видете, на пример: Der Spiegel. 2020. “Die Mauer des Schweigens bröckelt”. Достапно на: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rechtsextreme-im-ksk-die-mauer-des-schweigens-broeckelt-a-06c33e4f-d93c-4116-976e-9774ad9fea9d>.

23 Федерално министерство за одбрана (Bundesministerium der Verteidigung). 2020. ‘KSK-Reform: Weitere Maßnahmen im Einzelnen’. Достапно на: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/ksk-reform-weitere-massnahmen-273602>.

органи за надзор и контрола, службите исто така можат да развијат тематски материјали со етички упатства, на пример за режимот на лишување од слобода или употребата на интрузивни мерки за набљудување.

- **Креирање на стандардни оперативни процедури (СОП):** Треба да се развијат СОП за започнување и спроведување на операции или истраги. Тие понатаму треба да бидат прилагодени кон техничките, разузнавачките (човечки извори) и набљудувачките операции. Тие треба да содржат строги листи за проверка кои вклучуваат испитување на правните и етичките импликации на одредена операција или истрага.
- **Осигурување на јасни линии на одговорност:** Лицата кои спроведуваат операции треба да бидат поделени од лицата кои се одговорни за нивно одобрување; раководителите исто така треба да бидат информирани за нивните точни одговорности и улоги. Ова има за цел спречување на само издавање на задачи и политизација на службите; јакнење на внатрешната одговорност за одлучувањето; и осигурување на објективноста на ревизиите.
- **Давање професионални правни совети:** Правните советници треба да бидат дел од службите за разузнавање. Единиците или одделенијата одговорни за операции со потенцијално сериозни етички или правни импликации треба да имаат свои правни советници.
- **Организирање на ориентација и редовни обуки:** Сиот персонал треба да биде обучен за официјалните процедури во организацијата, зошто тие процедури се важни и очекуваните норми на однесување во службите за разузнавање. Таквите обуки треба да бидат обезбедени за целиот нов персонал и да бидат повторувани во редовни интервали.
- **Поврзување на безбедносните проверки и безбедносните одобрувања со условите за внатрешна контрола:** На персоналот на службата за разузнавање кој нема да ги почитува условите за внатрешна контрола или правата на поединецот треба да му се одземе безбедносното одобрување.
- **Давање пример:** Вишото раководство треба строго да ги почитува внатрешните упатства за контрола. Ова може да се поттикне преку нормативен сет на принципи со кои се води однесувањето на вишото раководство, како што се Принципите Нолан на ОК.
- **Осигурување ефективна внатрешна комуникација:** Треба да се развијат внатрешни алатки за комуникација за да се

информира персоналот за сите процедури за усогласеност и внатрешни процедури.

- **Обезбедување на сеопфатно водење на евиденции:** Сите активности и одлуки донесени од службата за разузнавање треба да бидат евидентирани на конзистентен и детален начин. Со тоа се осигурува одговорноста за одлучувањето и се зголемува ефективноста на ревизиите по настанот.
- **Воспоставување и градење на капацитетите на формалните органи за внатрешна контрола:** Сите служби за разузнавање имаат внатрешни контролни органи. Тие органи се генерално одговорни за внатрешна финансиска контрола, како и за спречување, истрага и известување а незаконски или неетичко однесување. Генерално, тие треба да имаат системски одговорности и специјални овластувања и да работат во име на највисоките нивоа на власт (т.е. претседателот, извршната власт или директорот). Тие исто така треба да обезбедуваат редовни обуки за персоналот за разузнавање. Постојано треба да се ажурираат јасни процедури и СОП поврзани со нивните активности како начин за прилагодување кон промените во реалноста.

DCAF Geneva Centre
for Security Sector
Governance

DCAF Geneva Headquarters

P.O.Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

✉ info@dcaf.ch

☎ +41 (0) 22 730 9400

www.dcaf.ch

🐦 [@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)