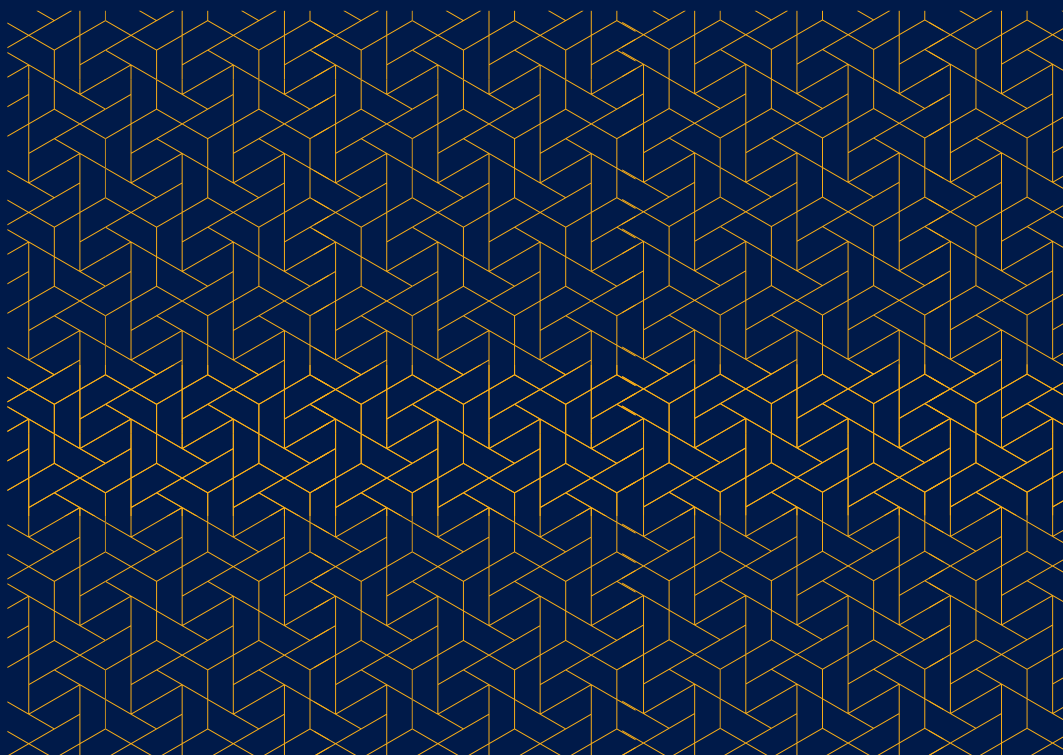


ТЕМАТСКИ ИНФОРМАТИВЕН
ДОКУМЕНТ

НАБАВКИ ВО
РАЗУЗНАВАЊЕТО



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 рамки на демократското управување, владеење на правото, почитувањето на човековите 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 партиципативни реформи. Тој креира иновативни производи на знаење, промовира норми и добри практики, обезбедува совети за право и политики и го поддржува градењето на капацитети на државните и недржавните чинители во безбедносниот сектор.

Авторски права

Објавено 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, 2021. Набавки во разубувањето. 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: 978-92-9222-619-0

СОДРЖИНА

Листа на кратенки и акроними	4
Вовед	5
Клучни концепти и дефиниции	6
Регулаторни рамки за набавки во разузнавањето	8
1. Набавки во разузнавањето наспроти јавните набавки: Во која точка почнуваат да се применуваат специјалните процедури, а да не се применуваат законите за јавни набавки?	9
2. Набавки во разузнавањето: Карактеристики, исклучоци и специјални процедури	12
2.1 Избор на конкретни снабдувачи и странски изведувачи	12
Безбедносни одобрувања	12
Странски изведувачи	14
2.2 Ограничување на конкуренцијата и транспарентност	15
2.3 Децентрализирано управување	15
2.4 Соработка меѓу агенциите	17
3. Надзор над набавките во разузнавањето	17
3.1 Внатрешен надзор	17
3.2 Надворешен надзор	18
Завод за ревизија	19
Парламентарен надзор	20
Јавен надзор	21
Препораки	22

Листа на кратенки и акроними

- ABW** Агенција за внатрешна безбедност - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Полска)
- AW** Агенција за надворешна безбедност - Agencja Wywiadu (Полска)
- BND** Федерална служба за разузнавање - Bundesnachrichtendienst (Германија)
- CVFS** Комисија за верификација на специјални фондови - Commission de Verification des Fonds Speciaux (Франција)
- DGSE** Генерален директорат за надворешна безбедност - Direction generale de la securite exterieure (Франција)
- DGSI** Генерален директорат за внатрешна безбедност - Direction generale de la securite interieure (Франција)
- DRM** Директорат за воено разузнавање - Direction du renseignement militaire (Франција)
- EY** Европска унија
- GWB** Закон против ограничување на конкуренција - Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Германија)
- IFG** Закон за слободен пристап до информации - Informationsfreiheitsgesetz (Германија)
- ISC** Комисија за разузнавање и безбедност на Парламентот (Обединето Кралство)
- NAO** Државна ревизорска канцеларија (Обединето Кралство)
- NIK** Врховна ревизорска канцеларија - Najwyższa Izba Kontroli (Полска)
- PKGr** Панел за парламентарен надзор - Parlamentarisches Kontrollgremium (Германија)
- SAI** Врховна ревизорска институција - Bundesrechnungshof (Германија)
- SWW** Воена служба за надворешно разузнавање - Stuzba Wywiadu Wojskowego (Полска)
- SKW** Воена служба за контраразузнавање - Stuzba Kontrwywiadu Wojskowego (Полска)
- VertGr** Панел за парламентарна доверба - Vertrauensgremium (Германија)

Вовед

Бидејќи владите трошат милијарди на набавки секоја година, ризикот од лошо управување, корупција и залудно трошење е значителен. За ублажување на овие ризици, демократиите ги подложуваат постапките за набавки на збир од основни принципи, како што се транспарентност, фер конкуренција и индискриминација. Сепак, постојат одредени исклучоци – на пример, набавките во секторот за безбедност и одбрана или во кризни или итни ситуации – каде, во интерес на националната безбедност, овие принципи за јавни набавки можат да бидат ограничени или заобиколени. Ова особено е случај во набавките во разузнавањето¹ бидејќи разузнавачките служби се почувствителни на заштитата на информациите поврзани со набавките, бидејќи можат да им наштетат на активностите, средствата или капацитетите за разузнавање. Според тоа, демократиите се соочени со предизвикот на балансирање на почитувањето на основните водечки принципи од една страна и исполнувањето на националните безбедносни барања (заштита на чувствителни информации) од друга страна. Иако ова прашање е нашироко дискутирано во поглед на набавките за одбраната и во итни случаи,² набавките во разузнавањето имаат добиено значително помалку внимание. Препознавајќи го овој парадокс, државите прават напори за развивање на модели насочени кон балансирање на овие спротивставени барања, делумно подложувајќи ги набавките во разузнавањето на специфични форми на внатрешен и надворешен надзор. Врз основа на квалитативна компаративна анализа, Тематскиот информативен документ ќе се фокусира на четири вакви модели кои се користат во Германија, Франција, Полска и Обединетото Кралство.

Документот е поделен на пет дела. Тој почнува со преглед на клучните концепти и дефиниции поврзани со набавките во разузнавањето. Потоа дава преглед на регулаторните рамки на набавките во разузнавањето и ги опишува условите под кои набавките направени од разузнавачките служби можат да ја ограничат или заобиколат примената на принципите за јавни набавки. Потоа продолжува со детален опис на внатрешни и надворешни механизми за надзор кои се применуваат на набавките во разузнавањето, за на крај да даде препораки за јакнење на системите за набавки во разузнавањето.

- 1 За целите на овој Документ, набавките во разузнавањето се дефинираат како купување од страна на разузнавачките служби на услуги или стоки кои се неопходни за извршување на законските овластувања.
- 2 Во време на катастрофа или криза, потребни се навремени одлуки за спасување на животи и заштита на населението од штета. Пандемијата со Ковид-19 ги натера јавните органи да преземат специјални мерки за набавки за обезбедување на навремени производи или услуги од приватниот сектор со голема итност. За повеќе информации генерално за набавките во безбедноста и одбраната видете: Рид, Елизабет (уредник и автор). 2021. Набавки во одбраната и безбедноста Издание 2021 (Лондон: Law Business Research Ltd.). Достапно на: <https://www.twobirds.com/~media/pdfs/news/articles/2021/global/gtdt-defence-security-procurement-2021.pdf?la=en&hash=3D-365CA80F48DDBC0CC2AABA17464C65D0F89625>.

Клучни концепти и дефиниции

„Набавките во разузнавањето“ можат да се разберат како купување од страна на разузнавачките служби на услуги или стоки кои се неопходни за вршење на нивните законски обврски кои, во интерес на националната безбедност, можат да се класифицираат како тајна. Од друга страна, „јавните набавки“ можат да се разберат како купување од страна на влади и јавни претпријатија – вклучувајќи ги и разузнавачките служби - на стоки и услуги кои подлежат само на одредбите на законите за јавни набавки и, според тоа, не се класифицирани како тајна. Прописите со кои се уредуваат таквите набавки вообичаено имаат две форми: специфични правила за набавки и сет на основни принципи за набавки, кои се применуваат без оглед на услугите или стоките на кои се однесуваат. Во Обединетото Кралство, на пример, овие принципи го вклучуваат следното:

- **Транспарентност:** Сите постапки на набавки треба да бидат транспарентни, освен ако не постои навистина добра причина за постапката да биде тајна;
- **Интегритет:** Постапката за набавки треба да биде сигурна и отворена за проверка;
- **Вредност за пари:** Сите набавки треба да обезбедат максимална вредност за парите;
- **Отвореност:** Дури и за чувствителни набавки, постапката треба да биде видлива и разбирлива за сите кои наддаваат за договори;
- **Правичност:** Одлуките за договорите мора да се донесуваат непристрасно и одлуките за договорите мора да бидат слични во слични случаи;
- **Конкуренција:** Освен ако не постои навистина добра причина за спротивното, сите договори треба да подлежат на конкуренција;
- **Отчетност:** Сите одлуки и одлучувачи треба да бидат одговорни за своите одлуки и проверени за нивниот процес на одлучување;
- **Интеграција:** За да се добие најдобрата вредност за парите, договорите треба да бидат комбинирани за да се обезбеди економија на размер;
- **Законитост:** Сите договори треба да ги почитуваат националните и меѓународните правни стандарди;
- **Одговараат на потребите на клиентите:** Крајниот корисник треба да биде вклучен во процесот;
- **Мерење на перформанси:** Сите договори треба да вклучуваат начини за мерење на перформансите и во текот на и по договорниот период.

Во Германија, основните принципи со кои се управуваат сите постапки за јавни набавки, кои се близок одраз на принципите во регулативите на ЕУ, се дадени во Дел 97 од Законот против ограничување на конкуренцијата (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB)³ како:

- осигурување на конкуренција, транспарентност, економичност и пропорционалност;
- конкурирање под еднакви услови, освен ако правните одредби не овозможуваат поинаку;
- потенцирање на квалитетот, иновацијата и грижата за влијанието врз општеството и животната средина; и
- давање приоритет на мали и средни претпријатија (тендерите треба да бидат дополнително поделени по групи и да бидат посебно доделувани во согласност со конкретните потреби).

Дополнително, јавните набавки, вклучувајќи ги и тие за разузнавачките служби, исто така генерално го вклучуваат принципот на поделба на тендери според нивната големина. Според ова општо правило, кое се применува и согласно правото на ЕУ⁴, колку што е поголем тендерот, толку е поелаборирана и посложена тендерската постапка и повисоко е нивото на овластување во организацијата кое е потребно за одобрување на тендерот. Во Обединетото Кралство, на пример, договорите помали од 10.000 фунти вообичаено се ослободени од тендерска постапка. Од друга страна, големите капитални проекти како згради, иако ги следат истите основни принципи, мора да имаат проектни одбори сочинети од клиенти, стручњаци за набавки и стручњаци за договори. Постапките за набавки од многу голем размер во Германија, како што е градењето на новата централа на Федералната служба за разузнавање на Германија (Bundesnachrichtendienst, BND) во Берлин, бараат вклучување на специјализирани органи за набавки од нивната федерална влада.

3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) § 97 Grundsätze der Vergabe. 26 јуни 2013. Достапно на: https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/_97.html.

4 Видете Директива 2014/24/EУ на Европскиот Парламент и Советот од 26 февруари 2014 за јавни набавки. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.

Регулаторни рамки за набавки во разузнавањето

Во овој дел се дадени регулаторните рамки кои се користат за набавки во разузнавањето во Обединетото Кралство, Полска, Франција и Германија, последователно.

Набавките на службите за разузнавање генерално се регулираат со општ закон за јавни набавки, кој пропишува одредени исклучоци кои ја задоволуваат потребата за одржување на тајност во интерес на националната безбедност. Во Обединетото Кралство, повеќето јавни набавки се регулираат со Законот за јавни договори од 2015 година. Повеќето набавки за разузнавачките служби во ОК се вршат преку отворени интернет страници и Комерцијалната служба на Круната, која користи тендерски постапки преку кои претпријатијата можат да даваат понуди за договори. Сите понуди се доверливи и сите понудувачи мораат да го докажат својот капацитет за исполнување на договорот. Во зависност од праговите кои ги користи владината агенција која ја врши набавката, некои тендери можат да бидат конкурентни, додека другите се затворени. Ова е случајот, на пример, кога разузнавачка служба сака да ангажира конкретен изведувач,⁵ или кога, поради оперативни причини, тендерот не може да биде јавен. Сите владини органи (вклучувајќи ги и службите за безбедност и разузнавање) имаат посебни одделенија за набавки, иако малите набавки (за кои се сметаат договорите помали од 10.000 фунти) можат да бидат спроведени од тимови во конкретни одделенија.

Во Полска, главниот правен акт со кој се регулираат јавните набавки е Законот за јавни набавки од 11 септември 2019 година кој стапи на сила на 1 јануари 2021 и го замени претходниот Закон за јавни набавки од 2004 година. Законот за јавни набавки е одраз на директивите на Европскиот Парламент и Европскиот Совет за јавни набавки,⁶ со кои се утврдува вредноста на договорите како и релевантните обврски кои се применуваат согласно законите за јавни набавки. Според член 13 на наведениот Закон, правилата за јавни набавки не се применуваат на ставки поврзани со одбрана и безбедност – или, поконкретно, на договори за разузнавачки и контраразузнавачки активности. Набавките се регулираат и со други правни акти, вклучувајќи ги и оние поврзани со управувањето со јавни средства (Закон за јавни финансии од 27 август 2009), принципите за водење сметководствени евиденции (Закон за сметководство од 29

5 Разузнавачките служби можат да одберат да користат специфични изведувачи, кои се нарекуваат и како „снабдувачи од доверба“, за обезбедување на дополнително ниво на сигурност бидејќи само службата и снабдувачот имаат знаења за видот на стоки кои се набавуваат. Видете дел 2.1 за понатамошни информации.

6 Директива 2014/24/EU на Европскиот Парламент и Советот од 26 февруари 2014 за јавни набавки. Достапна на: <https://eur-lex.europa.eu/le-gal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.

септември 1994), склучување на договори (Граѓански законик од 23 април 1964), управни постапки (Законик за управни постапки од 14 јуни 1960), нелојална конкуренција (Закон за борба против нелојална конкуренција од 16 април 1993) и спречување перење пари (Закон за спречување перење пари и финансирање тероризам од 1 март 2018).

Во Франција, службите за разузнавање имаат правна обврска да ги следат постапките утврдени со Законот за јавни набавки (Code des Marches Publics) при вршење набавки; меѓутоа, и покрај оваа правна обврска, разузнавачките служби имаат право да се повикаат на „тајна одбрана“ за да избегнат објавување повик за тендер за специфични активности на набавки кои се финансираат од „специјални средства“⁷ доделени од Канцеларијата на Советникот за национална безбедноста и борба против тероризмот, кој е директно подреден на Претседателот на Републиката. Сите трансфери на средства меѓу разузнавачките служби, како и вкупниот износ на средства кои се трошат за набавки од нивна страна, се објавуваат кога владата го доставува својот Годишен нацрт за регулирање на јавни сметки (projet de loi de reglement des comptes) за гласање и усвојување.

Во Германија, федералните служби за разузнавање се дел од федералната влада. Според тоа, сите трошоци за набавки мораат да бидат вклучени во конкретниот буџет на релевантната служба. Меѓутоа, во интерес на националната безбедност, трошоците за набавки се структурирани на начин кој осигурува дека јавноста не е во можност да види како се алоцирани овие средства. Истата структура на одобрување и контрола и постапките кои што се применуваат на буџетот се применуваат и на трошоците поврзани со набавките. Постапките за набавки кои ги користат сите органи и канцеларии на федералната власт, вклучувајќи ги трите федерални служби за разузнавање на Германија – барем што се однесува до клучните принципи – се водат од истите правни и регулаторни процедури.

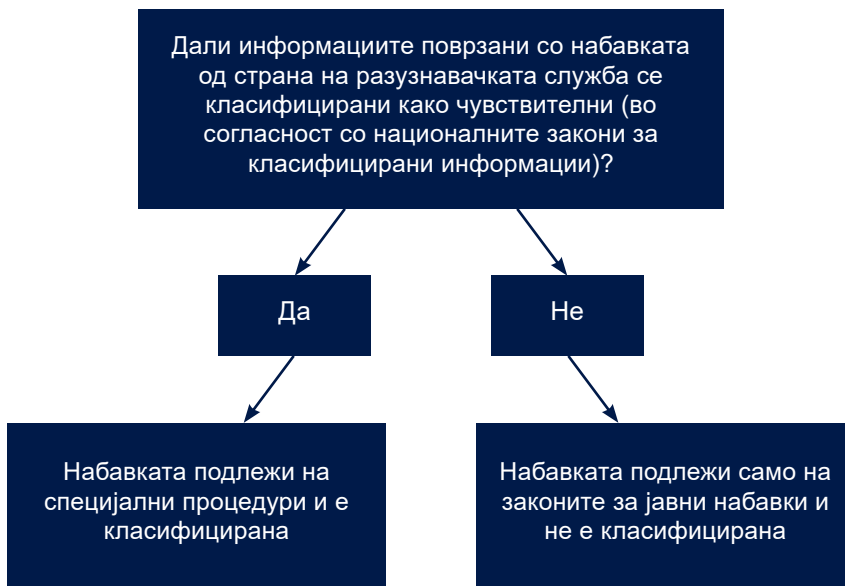
1. Набавки во разузнавањето наспроти јавните набавки: Во која точка почнуваат да се применуваат специјалните процедури, а да не се применуваат законите за јавни набавки?

Како што беше наведено погоре, набавките во разузнавањето не се издвоени од постапките за јавни набавки; истите општи принципи се однесуваат на двете работи. Меѓутоа, ако разузнавачките служби утврдат дека ќе бидат откриени чувствителни информации ако

7 Овие таканаречени „специјални средства“ – се нарекуваат и „црни буџети“, „прикриени набавки“ или „дискрециони фондови“ – претставуваат буџети кои се доделени за прикриени операции и други тајни активности кои бараат од разузнавачките служби да ги скријат своите активности. Државите даваат малку информации за индивидуалните износи и/или природата на тоа како и кога се користат овие средства. Заради тоа, нејасен е опсегот на користењето на овие трошоци за цели на набавки во разузнавањето.

една набавка подлежи на законите за јавни набавки – без оглед дали таквата чувствителна информација се однесува на изборот на изведувач или на услугите или производите кои се предмет на набавка – тогаш конкретната набавка подлежи на специјални постапки. Како резултат на тоа, постапките за набавки, заедно со нивната содржина, стануваат класифицирани информации и според тоа подлежат на повисоко ниво на доверливост (видете Табела 1)

Табела 1. Услови под кои се применуваат специјалните постапки за набавки од страна на разузнавачките служби



Во следниот дел се дадени условите под кои набавките од страна на разузнавачките служби во Германија, Франција, Полска и Обединетото Кралство можат да подлежат на специјални процедури.

Во Германија, постапките за набавки во разузнавањето се многу слични со постапките на другите федерални владини органи, додека постапките кои се однесуваат на чувствителни информации подлежат на специјални процедури за да се осигури нивната доверливост. Слично на тоа, во Франција тендерите кои имаат за цел да ги задоволат потребите на разузнавањето можат да подлежат на специјални постапки, но само ако вклучуваат чувствителни информации кои се директно поврзани со разузнавачки активности.

Во Полска, Законот за јавни набавки ги дефинира постапките за набавки кои се применуваат за сите органи во секторот на јавни финансии, вклучувајќи ги и четирите уставни разузнавачки служби на полската разузнавачка заедница со статус на централна државна управна канцеларија: Агенцијата за надворешна безбедност

(Agencja Wywiadu, AW); Агенцијата за внатрешна безбедност (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ABW); Воената служба за надворешно разузнавање (Stuzba Wywiadu Wojskowego, SWW); и Воената служба за контраразузнавање (Stuzba Kontrwywiadu Wojskowego, SKW). Во пракса, повеќето набавки – особено тие за набавка на услуги или средства кои се вообичаено потреби за работа на секој државен орган – не се тајни и според тоа се спроведуваат во согласност со генералните принципи пропишани со Законот за јавни набавки и подлежат на надзор и контрола од страна на релевантните цивилни институции, вклучувајќи го и Министерството за финансии и Управата за јавни набавки. Сепак, член 12 од Законот за јавни набавки гарантира дека купувањето на услуги и стоки кои што се заштитени според Законот за заштита на класифицирани информации или кои мораат да бидат придружени со специфични безбедносни мерки во согласност со посебни прописи, не се во надлежност на Законот за јавни набавки. Во согласност со Законот за заштита на класифицирани информации, може да се употреби клаузула за тајност ако конкретната набавка содржи чувствителни информации, како што се клучни информации за функционирање на службата за кои се смета дека е неопходно да се заштитат во интерес на државната безбедност. Меѓутоа, во такви околности, службата која ја врши набавката мора да обезбеди оправдување зошто набавката содржи информации од интерес за „државната безбедност“ и до која мерка овој интерес ја оправдува потребата за исклучување од одредбите на Законот за јавни набавки. Во случаи кога е обезбедено таквото оправдување, не се применуваат одредбите на Законот за јавни набавки, а набавката наместо тоа подлежи на внатрешните прописи на секоја служба одобрени од нејзиниот шеф (директор). Алтернативно, деловите на договорот за набавки кои се сметаат за чувствителни можат да подлежат на клаузули за тајност, а остатокот на документот да подлежи на Законот за јавни набавки и, според тоа, да не биде класифициран. Член 5 од Законот за заштита на класифицирани информации од 5 август 2010 година ги опишува видовите на информации кои подлежат на клаузули за тајност.

Во Обединетото Кралство, набавките на службите за разузнавање како и на Министерството за одбрана генерално не подлежат под одредбите на Законот за јавни договори од 2015 година. Сепак, тие мораат да ги почитуваат горенаведените општи принципи.⁸ Законот за договори од одбраната и јавни договори од 2011 година и Законот за јавни договори и исклучоците на законот од 2015 година им дозволуваат на службите да ги скријат своите постапки од јавноста, но истовремено мораат да ги почитуваат сите основни принципи.

8 Овие принципи вклучуваат транспарентност, интегритет, економичност, отвореност, правичност, конкуренција, отчетност, интеграција, законитост, одговор на потребите на клиентот и мерење на перформансите.

2. Набавки во разузнавањето: Карактеристики, исклучоци и специјални процедури

Во претходниот дел беше прикажано дека во случаите на Франција, Полска, Германија и Обединетото Кралство, регулаторните системи обезбедуваат средство преку кое набавките за разузнавачките служби можат да подлежат на специјални процедури и со тоа да бидат ослободени од одредени правила за јавни набавки. Како резултат на тоа, набавките на разузнавачките служби се разликуваат од стандардните постапки за набавка во поглед на процесот преку кој се избираат снабдувачите и странските изведувачи; степенот на конкуренција и транспарентност во тендерската постапка; управната структура за набавките; и, во помала мера, соработката меѓу различните органи. Подолу ќе зборуваме за овие фактори.

2.1 Избор на конкретни снабдувачи и странски изведувачи

Класифицираните информации за набавки од страна на службите за разузнавање кои подлежат на специјални процедури мораат да бидат заштитени. Поради оваа причина, изборот на специфични снабдувачи и странски изведувачи бара засилени безбедносни мерки, како што е условот тие продавачи да бидат подложени на безбедносни одобрувања и наметнувањето на дополнителни безбедносни мерки за употребата на странски изведувачи.

Безбедносни одобрувања

Генерално, безбедносните одобрувања можат да се разберат како статус даден на физичко или правно лице кој им овозможува пристап до класифицирани информации. Во контекстот на набавки за разузнавањето, од потенцијалните продавачи може да се бара да поседуваат безбедносни одобрувања пред да можат да се користат нивните услуги. Во Германија, овој процес е стандардизиран и вклучува неколку степени на потенцијални одобрувања.⁹ Степенот на бараното безбедносно одобрување зависи од нивото на чувствителност на постапката за набавка во која може да биде вклучен потенцијалниот продавач. Во 2014 година беше воведен специјален услов за продавачите: таканаречената „клаузула за забрана на шпионажа“.¹⁰ Оваа клаузула бара од сите продавачи кои се вклучени во тендерски постапки поврзани со безбедноста да потпишат изјава со која гарантираат дека ќе спречат пренос на чувствителни податоци на

9 Колку е повисоко нивото на класификација, толку се и посложени и поинтензивни истрагите на историјатот на компанијата и нејзините вработени.

10 За повеќе информации видете: Федерално министерство за внатрешни работи на Германија (Bundesministerium des Innern), 30 април 2014. Handreichung zum Erlass an das Beschaffungsamt des BMI (BeschA), 04 - 11032/23#14. Достапно на: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2014/no-spy-erlass.pdf.jsessionid>

странски разузнавачки служби.¹¹

Во Обединетото Кралство, разузнавачките служби можат да ги користат услугите само на продавачи кои се официјално регистрирани; имено, тие кои што имаат безбедносни одобрувања и кои биле подложени на процес на длабинска анализа. Имињата на регистрираните продавачи – кои се нарекуваат ‘List X’ (Список Икс) претпријатија – се јавуваат на листата за евиденција на индивидуалните служби или на Министерството за одбрана. Теоретски, секое претпријатие може да се пријави за ‘List X’ статус. Ако го поминат безбедносното одобрување и постапката за длабинска анализа, тие добиваат посебна дозвола за чување на државни тајни и доверливи информации и се додаваат на ‘List X’. Од друга страна, разузнавачките служби можат да одберат да користат само таканаречени „снабдувачи од доверба“ кога зборуваат за крајниот корисник. Користењето на „снабдувачи од доверба“ дава дополнително ниво на безбедност, бидејќи само службата и снабдувачот имаат знаење за видот на стоки кој се снабдува. Овие снабдувачи мораат да имаат безбедносно одобрување и мораат да бидат пријавени сите врски на постојниот или поранешен персонал со разузнавачките служби. Дополнително, снабдувачите мораат да ги пријават сите односи со странски органи, вклучувајќи и давањето на слични услуги на странски влади, сите инвестиции во компанијата од странски компании и секое странско сопствеништво. Понатаму, финансиската ситуација на претпријатијата внимателно се испитува за осигурување на нивната ликвидност и спречување на подложност на притисоци од странски актери. Покрај горенаведеното, сиот персонал кој ќе биде избран да работи на конкретен договор мора да помине низ дополнителни процедури за безбедносни одобрувања. Поради причини на национална безбедност, лица кои не се државјани на ОК вообичаено се исклучени од таквите договори, главно поради тоа што е тешко да се спроведе безбедносна проверка на странски државјани.

Потребата за безбедносно одобрување за потенцијалните продавачи, како и потребниот степен на безбедносно одобрување, може да зависи од нивото на чувствителност на материјалот кој е предмет на набавка. Во Германија, општите управни правила сè повеќе се применуваат на набавката на помалку чувствителни материјали. Пример за ова се однесува на објавата на јавен тендер за магнетните брави за вратите во новата централа на BND во Берлин.¹² Иако одредбите на тендерите за јавни набавки не го ограничуваат видот на претпријатија кои можат да се пријават, тие даваат неколку рестрикции за обезбедување на неопходното ниво на доверливост, вклучувајќи го и следното: претпријатието мора да било лоцирано во Германија најмалку една

11 Интересно е што овој услов исто така се однесува на потенцијални странски, вклучително и продавачи од ЕУ. За повеќе информации видете ја претходната фуснота.

12 За повеќе информации, видете Bauportal Deutschland: https://www.bauportal-deutschland.de/oeffentliche_ausschreibung_vobvol_details_10115_Berlin_Elek-tromechanische_Schliesszylinder_610556.html.

година; претпријатието не смее да биде поврзано (тековно или претходно) на кој било начин со држави кои се наоѓаат на владиниот список на држави кои претставуваат зголемен безбедносен ризик,¹³ и дека претпријатието мора да потпише специфичен сет на документи поврзани со доверливоста на информациите.

За набавки во разузнавањето кои се однесуваат на високо чувствителни информации, издавањето на безбедносни одобрувања подлежи на дополнителни мерки за осигурување на заштитата на тие информации. Во Германија, на пример, една подкатегија на набавки се однесува на технологии кои се сметаат за особено чувствителни и заради тоа се класифицирани на највисок степен. За овие технологии, претпочитаниот метод е внатрешниот развој.¹⁴ Тоа може да вклучува и соработка со сојузнички странски разузнавачки служби.¹⁵

Странски изведувачи

Во согласност со специјални постапки, на разузнавачките служби може да им биде дозволено да наметнат дополнителни услови на потенцијалните продавачи, а особено на странските изведувачи. Во Германија, на пример, сите странски изведувачи мораат да бидат регистрирани во државата; заради тоа, постапката за безбедносно одобрување на таквите продавачи е значително посложена и бара повеќе ресурси. Како резултат на тоа, ангажирањето на странски изведувачи е повеќе исклучок отколку правило. На разузнавачките служби во Франција им е дозволено да склучуваат договори со странски изведувачи за специфични намени, кога не постои достапно домашно решение или производ. Пример за ова се однесува на користењето на Генералниот директорат за внатрешна безбедност (Direction generale de la securite interieure, DGSI) на услугите на американската компанија Палантир (Palantir), која е специјализирана за анализа на големи податоци. Британските разузнавачки служби ретко користат странски изведувачи, освен преку трети страни од ОК кои доставуваат стоки. Кога се користат странски снабдувачи, набавките генерално ќе бидат овозможени од владина агенција за набавки за да се осигури дека крајниот корисник (во овој случај конкретната служба) нема да биде познат. Меѓутоа, употребата

13 Списокот се составува од федералната влада и содржи држави кои се сметаат за зголемена безбедносна закана.

14 Внатрешен развој се однесува на процесот преку кој разузнавачките служби се потпираат исклучиво на својот сопствен персонал за развој на производи. Во Германија, разузнавачките служби исто така можат да вклучат други централизираны државни органи како Централната канцеларија за информатичка технологија во безбедносниот сектор (ZITis), што е снабдувач со технолошки услуги на германските безбедносни и разузнавачки служби во сајбер секторот. За повеќе информации, видете: https://www.zitis.bund.de/DE/ZITIS/Aufgaben/aufga_ben_node.html.

15 Како што е документирано во најновото откривање на таканаречената „Операција Рубикон“. Видете на пример: TheveGen, Elmar, Peter F. Muller, and Ulrich Stoll. 11 февруари 2020. „Operation Rubikon: Wie BND und CIA die Welt belauschten“. Достапно на: <https://www.zdf.de/politik/frontal-21/operation-rubikon-100.html>.

на странски изведувачи останува ограничена; нивните услуги се користат само кога е потребна специфична експертиза, често во соработка со странски служби за контакт. Во Полска, правилата за користење странски изведувачи се помалку строги. Генерално, странски изведувачи можат да се пријават за договор ако тој се извршува во облик на отворена тендерска постапка и ако поседуваат индустриски безбедносен сертификат. Во случајот на договори со директно договарање, службата исто така може да ги најми услугите на странски продавач.

2.2 Ограничување на конкуренцијата и транспарентност

Овластувањето на разузнавачките служби да ги подложат набавките на специјални процедури го ограничува принципот на конкурентност. Во некои случаи, разузнавачките служби можат во целост да бидат ослободени од објавување на тендер. На пример, дури и ако се принудени со закон да поминат низ постапката од Законот за јавни набавки, разузнавачките служби во Франција имаат овластување да се повикаат на „тајна одбрана“ за да го избегнат објавувањето на повиците за тендер за специфични активности за набавки финансирани од специјалните фондови алоцирани од Канцеларијата на Советникот за национална безбедност и борба против тероризам.

Во Полска, набавките во разузнавањето можат да се спроведат со таканаречен модус на „директен договор“ (единствен извор), кој инаку се нарекува „неконкурентна процедура“. Согласно овој модел, договорниот орган преговара за условите на договорот со изведувач по свој избор. Во Полска, постапката за набавки во разузнавањето преку „директен договор“ се применува без оглед на вредноста на договорот, што ја разликува од договорите за јавни набавки, каде што договорите со вредност еднаква на или поголема од 130.000 злоти (приближно 30.000 евра) подлежат на општите одредби на Законот за јавни набавки и според тоа се спроведуваат преку отворена тендерска постапка. Исклучоците од ова правило се строго дефинирани во истиот закон. Активностите на секоја од службите, управувањето со имот и купувањето на услуги или стоки се регулираат со специјалните закони за службите, кои се нарекуваат „Закони за Агенциите“.¹⁶

Во Германија, набавките за разузнавањето под Дел 146 од GWB дозволуваат затворена тендерска постапка. Меѓутоа, суштинско е дека одредбите содржани во овие прописи не ги дефинираат државните органи кои можат да спроведуваат набавки преку затворени постапки, туку ја разгледуваат целта на тендерот како клучен критериум.

2.3 Децентрализирано управување

Разузнавачките служби имаат усвоено децентрализирани управни процеси и структури за набавки во разузнавањето. Целта на оваа

¹⁶ Тие го вклучуваат Законот за ABW и AW од 24 мај 2002 година и, за војската, Законот за SKW и SWW од 9 јуни 2006 година.

децентрализација е тројна: ограничување на бројот на луѓето во командниот синџир кои имаат пристап до доверливи информации; обезбедување на флексибилност во поглед на набавките за оперативните барања; и намалување на злоупотребите преку осигурување дека ниту еден поединец не е вклучен во секоја од постапките за предлагање, одобрување и одлучување. Овој модел се користи во Полска и Обединетото Кралство. Во Полска, шефот на секоја служба има право да ги одреди внатрешните прописи за набавки во разузнавањето. Договорите што содржат чувствителни информации кои не можат да се управуваат според правилата за јавните финансии, сметководство и јавни набавки се финансирани од таканаречените „специјални фондови“ одредени за таа цел, кои се таен дел од буџетот на секоја служба. Препораките за креирање и управување со овој фонд се дефинирани од внатрешните прописи усвоени од шефовите на секоја служба. Во случај на воените служби, наредбите издадени од нивните шефови мораат да бидат одобрени од министерот за одбрана.

Во Обединетото Кралство, националните органи за набавки и индивидуалното одделение за набавки на службата вообичаено ќе ги надзираат овие постапки за набавки. Нивните одговорности завршуваат кога ќе биде потпишан договорот, по што одделот за договори и клиентот вообичаено го следат исполнувањето на договорот. Со цел заштита на националната безбедност, оперативните буџети се доделуваат на тим на раководители, за тие да осигураат дека трошоците нема да следат очигледни шеми. На пример, ако се бара од целиот оперативен персонал да користи еден авиопревозник или синџир на хотели, нивните идентитети би можеле лесно да бидат откриени од странски служби или непријателски актери.

Иако раководителите на тимовите имаат широки права на одлучување во поглед на мали набавки, за намалување на ризикот од корупција, тие подлежат на ограничувања при купување на еден предмет и во поглед на видовите на трошоци. Малите набавки, како што се авионските билети, мораат да бидат ограничени на одреден износ и да бидат на име на конкретното лице, наместо на име на службата. Како резултат на тоа, давателот на услуги не е свесен дека обезбедува билети за разузнавачки службеници. За обезбедување на контрола над малите набавки, раководителите на тимовите се одговорни пред независен финансиски службеник и мораат да ги оправдаат своите трошоци. Ниту еден раководител нема овластување да ги прави сите набавки во име на конкретна служба, ниту пак смеат исклучиво да користат еден давател на услуги. Понатаму, ако претставниците на разузнавачките служби се поврзани со давателите на услуги, тие мораат тоа да го пријават; ако не го направат тоа ќе бидат отпуштени од работа.

2.4 Соработка меѓу агенциите

Разузнавачките служби исто така имаат тенденција меѓусебно да соработуваат во поглед на набавките. Во Обединетото Кралство, на пример, разузнавачките служби и Министерството за одбрана сè повеќе користат заеднички набавки, делумно поради предностите на зголемената куповна моќ, но и поради сè поголемата потреба за интероперабилност (т.е. способноста да работат заедно користејќи ист вид опрема). Понатаму, разузнавачките служби можат да ги пренесат набавките на нечувствителни материјали (како што се канцелариски материјали) на друг сектор во владата.

Слично на тоа, за оперативни, технички или организациски потреби, француските разузнавачки служби редовно си префрлаат средства меѓу себе или делат трошоци. Генерално, овие средства се користат за заеднички технички програми. На пример, како примарната SIGINT (сигнално разузнавање) служба на француската разузнавачка заедница, Генералниот директорат за надворешна безбедност (Direction generale de la securite exterieure, DGSE) редовно прима средства од иницијалните буџетски алокации на DGSI и Директоратот за воено разузнавање (Direction du renseignement militaire, DRM) како помош во неговиот развој на сложени и долготрајни технички решенија и опрема.

3. Надзор над набавките во разузнавањето

Во следниот дел е содржан преглед на видовите на внатрешни и надворешни мерки за надзор кои се применуваат над набавките во разузнавањето, кои се во одредена мерка ограничени и главно се однесуваат на улогата на ревизорските заводи, парламентот и, во помала мерка, јавниот надзор.

3.1 Внатрешен надзор

Разузнавачките служби вршат внатрешен надзор над набавките преку сложена збирка на механизми и мерки. Овие механизми и мерки се разликуваат меѓу различните држави. Во Франција, на пример, Директоратот за администрација на DGSE врши надзор и контрола над сите расходи на различните директорати, вклучувајќи ги и тие од специјалните средства. Генералниот директор исто така добива помош од правен советник, кој е полноправен член на неговиот личен кабинет и од него се бара да даде совети за сите договори потпишани од службата.

Во Обединетото кралство, секоја служба има свои прописи и постапки со кои се управуваат набавките. Интерно, сите набавки се следат преку синцирот на управување во службата, а од секој раководител се очекува да помине финансиска обука. Дополнително, набавките и расходите внимателно се следат од финансиските одделенија на службите. Ако персоналот го злоупотреби процесот на набавки, тие подлежат на прогон според Законот за кражба од 2007 година. Во тие случаи, истрагите се независни и ги спроведува полицијата.

Во Полска, шефот на секоја служба е одговорен за развивање на систем за интерен надзор. За оваа цел, според Законот за јавни финансии, секој шеф е обврзан да креира систем за управна контрола кој содржи институционални елементи, кои вклучуваат контролно одделение во секторот за финансии, контролни одделенија во организациските единици и независна внатрешна ревизорска единица. Директен надзор над набавките се врши од страна на главниот сметководител и именуваниот заменик шеф на службата. Главниот сметководител на секоја служба исто така ја има и позицијата на директор на нивната соодветна финансиска канцеларија. Секоја финансиска канцеларија е сочинета од специјализирани одделенија одговорни за финансиска контрола, кои се одговорни за контролирање на расходите на организациските единици овластени да издаваат договори со давателите на услуги. Дополнително, единицата за внатрешна ревизија е задолжена за ревизија на постапките за набавки и за утврдување на нерегуларности. Спротивно на финансиските единици, канцеларијата за внатрешна ревизија има право на пристап до оперативни документи. Во случајот на воените служби, релевантните интерни прописи се утврдуваат од Министерството за национална одбрана.

3.2 Надворешен надзор

Покрај внатрешниот надзор, секоја држава има општа институционална рамка за вршење на надворешен надзор над набавките во разузнавањето, која се разликува во зависност од министерството под кое што се наоѓа службата. На пример, ако разузнавачките служби во Франција користат специјални фондови, од нив се бара да бидат во контакт со Националниот советник за безбедност и борба против тероризмот кој ги надзира нивните расходи. Понатаму, употребата на специјални фондови се следи и контролира од страна на Комисијата за верификација на специјалните фондови (Commission de Verification des Fonds Speciaux, CVFS), надворешен надзорен орган сочинет од двајца пратеници и двајца сенатори. CVFS има право на пристап до сите административни документи или фактури кои се однесуваат на специјалните фондови, но нема право на пристап до информации кои се однесуваат на операциите или изворите поврзани со тие трошоци. Различните министерства на кои им се подредени разузнавачките служби се обврзани да доставуваат годишни извештаи до владата, чија содржина вклучува одредени информации за набавките од страна на разузнавачките служби. Овие извештаи потоа се вклучуваат во нацрт Законот за регулирање на јавни сметки и следствено се расправаат, одобруваат и усвојуваат од парламентот.

Во Полска, надворешниот надзор над буџетските расходи го врши Министерството за финансии. Агенциите поднесуваат извештаи за извршувањето на буџетот на месечна основа, врз основа на правилата кои се однесуваат на сите јавни органи. Премиерот има право на контрола по трошењето (ревизија) на индивидуалните аспекти на

активностите на службите, вклучувајќи и класифицирани активности, во согласност со Законот за контрола над владината администрација од 15 јули 2011 година. Следствено, тој или таа може да им наредат на внатрешната ревизорска единица во Канцеларијата на Премиерот да спроведат ревизија над одредени набавки. Сепак, ваквите ревизорски единици немаат право на пристап до сета документација, делумно поради ограничувањата пропишани со Законот за ABW и AW од 24 мај 2002 година и, за воените служби, од Законот за SKW и SWW од 9 јуни 2006 година.

Премиерот може да именува Министер за координација на службите за разузнавање и безбедност и на него да ги пренесе своите овластувања поврзани со контрола и надзор над управувањето со јавни средства од страна на службите кои му се него подредени. Овие овластувања вклучуваат ад-хок ревизии по набавката за конкретни договори или одредени категории на договори. Министерот за национална одбрана има овластувања за надзор над полските воени служби, кои се извршуваат преку континуиран надзор над извршувањето на буџетот на секоја служба и правото на спроведување на ад-хок контроли по набавката од страна на ревизорските одделенија на министерството кои се подредени на Министерството за национална одбрана.

Завод за ревизија

Додека во претходниот дел беше даден преглед на внатрешните системи за надзор, со особен осврт на улогата на внатрешните ревизорски канцеларии, повеќето држави имаат и посебен независен завод за ревизија кој е одговорен за мониторинг на набавките во разузнавањето. На пример, финансиските одделенија на разузнавачките служби во Обединетото Кралство се следат од Националниот завод за ревизија (National Audit Office (NAO)), кој има персонал внатре во службите. NAO се независни и имаат овластувања да ги прегледаат сите сметки за да се осигураат дека службите имаат соодветно управување со финансиите и набавките. Понатаму, одредени расходи на разузнавачките служби се вклучени во годишните финансиски извештаи на службите за безбедност и разузнавање, но само на општо ниво.

Полскиот Врховен завод за ревизија (Najwyższa Izba Kontroli, NIK) има овластувања да врши надзор и контрола над набавките во разузнавањето. NIK исто така има право да побара документација од секоја служба, вклучувајќи ги и оние поврзани со извршувањето на договори во разузнавањето. Иако NIK има право на целосен увид во сметководствените документи поврзани со сите видови на набавки, тој нема право на пристап до документи или информации кои се однесуваат на облиците или методите на работа, ниту податоци кои можат да ги откријат идентитетите на службениците и лицата кои даваат тајна соработка (информативни извори).

Во Германија, покрај внатрешните ревизии кои се спроведуваат од управните одделенија во секоја од трите служби, постапките за набавка во службите – како и во сите федерални владини органи – подлежат на редовни ревизии од страна на Врховната ревизорска институција (Bundesrechnungshof, SAI). SAI поднесува извештаи до федералниот парламент – во овој случај Панелот за парламентарна доверба (Vertrauensgremium, VertGr), кој потоа го информира Панелот за парламентарна контрола (Parlamentarisches Kontrollgremium, PKGr). Со тоа се осигурува независноста на процесот за ревизија на набавки.

Парламентарен надзор

Парламентарниот надзор над набавките во разузнавањето вообичаено се врши од страна на назначени парламентарни комисии. Некои држави имаат посебни комисии за разузнавачките служби, додека другите имаат комисии одговорни за надзор над поширокиот сектор на безбедност и одбрана. Во Обединетото Кралство, кое го користи првиот модел, Комисијата за разузнавање и безбедност на Парламентот (ISC) спроведува независен надзор над расходите и набавките во разузнавањето. Иако овие дискусии ретко се водат во јавност, ISC понекогаш објавува извештаи, како што е извештајот за набавка на штабот на Националниот центар за сајбер безбедност.

Генерално, германската структура има исти парламентарни механизми за надзор и контрола кои ги употребува и за другите владини органи. VertGr, подкомитетот на буџетската комисија на федералниот парламент и PKGr се клучни во одобрувањата и парламентарниот процес на надзор. Овие органи ги спроведуваат своите дискусии доверливо, но му поднесуваат извештај на парламентот (пленарно). За „редовни“ постапки на набавки, VertGr е водечкиот механизам кој ги одобрува расходите преку одобрување на различните буџетски ставки. Кога постапките за набавки се особено големи, се вклучува и PKGr. Сите странки застапени во федералниот парламент се исто така застапени и во двата органа за надзор над разузнавањето.¹⁷ Слично на својата функција во буџетскиот циклус на службите за разузнавање, VertGr исто така има и мандат за мониторинг и контрола на постапките за набавки на службите и редовно поднесува извештаи до PKGr и, на генерализиран начин, на пратениците во федералниот

17 Меѓутоа, во сегашниот VertGr, само една партија – Алтернатива за Германија (AFD) – не е застапена бидејќи не ги доби неопходните парламентарни гласови, кои се неопходни за добивање член назначен во подкомитетот.

За повеќе информации, видете: Парламент на Германија. 10 септември 2020. ‚Keine Mehrheit für AfD-Kandidaten zur Besetzung von Gremien‘. Достапно на: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw37-de-wahlen1-790836>; видете исто Bundeshaushaltsordnung (BHO) § 10a Geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten. 19 август 1969. Достапно на: https://www.gesetze-im-internet.de/bho/_10a.html.

парламент.¹⁸ Слично на тоа, РКГр врши мониторинг на важните проекти за набавки за службите и врши надзор преку својот капацитет за барање на информации од службите и за интервјуирање на службени лица од службите.¹⁹ Дополнителен парламентарен надзор се обезбедува преку правото на секој пратеник во федералниот парламент да поставува конкретни прашања до федералните власти, вклучувајќи и прашања поврзани со проектите за набавки на службите за разузнавање,²⁰ и преку воспоставувањето на специјални истражни комисији (Untersuchungsausschüsse), кои се формираат на барање на најмалку една четвртина од сите пратеници во парламентот. Ако специјалната истражна комисија разгледува прашања кои се класифицирани, нејзините седници ќе бидат затворени за јавноста.²¹

Јавен надзор

Јавниот надзор се однесува на улогата на граѓанското општество и медиумите во надзорот над секторот за безбедност и разузнавање. Земајќи ја предвид природата на разузнавачките активности, таквиот надзор во голема мера е ограничен. Во повеќето држави, вклучувајќи ги и Обединетото Кралство и Германија, граѓанското општество нема формална улога во надзорот над набавките во разузнавањето. Меѓутоа, бидејќи во Германија големите набавки во разузнавањето вклучуваат јавни тендерски постапки, одредени информации понекогаш им се даваат на германските медиуми. Тоа им овозможува на граѓанските организации, како што е Здружението на даночни обврзници (Bund der Steuerzahler), да имаат индиректно влијание врз постапките на набавки преку јавна критика и застапување и преку

- 18 Видете на пример: Парламент. 22 јули 2013. ‚Vertrauensgremium legt Bericht zum BND-Neubau vor - mindestens 1,4 Milliarden statt geplante 720 Millionen Euro‘. Достапно на: <https://www.vergabeblog.de/2013-07-22/1457-milliarden-euro-ab-sehbare-gesamtkosten-fur-verlagerung-der-bnd-zentrale-und-verkleinerung-des-alten-standortes/>. За оригиналниот извештај на VertGr, видете: Deutscher Bundestag. 5 јули 2013. ‚Unterrichtung durch das Vertrauensgremium gemaß § 10a Absatz 2 der Bundeshaushaltsordnung. Bericht über die Tätigkeit des Vertrauensgremiums im Zeitraum Januar 2012 bis Juni 2013‘. Достапно на: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/143/1714344.pdf>.
- 19 Различните механизми преку кои РКГр ја извршува својата работа се дадени во Законот за РКГр, видете: Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumsgesetz - PKGrG). 29 јули 2009. Достапно на: <https://www.gesetze-im-internet.de/pkgrg/BJNR234610009.html>.
- 20 Меѓутоа, делови од одговорите на федералните власти на прашањето на конкретниот пратеник можат да бидат ограничени, ако откриваат информации кои се класифицирани. Во овие случаи, федералната влада мора да даде детално оправдување зошто одговорот е нецелосен. Во критични случаи, ова оправдување може да биде оспорено на суд. За повеќе информации, видете: Deutscher Bundestag, Parlamentarische Informationsrechte über den Haushalt des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes. 3 март 2014. страна 6f. Достапно на: <https://www.bundestag.de/resource/blob/412544/9eb628d-6634d031c4214f16b-c210f232MD-3-047-14-pdf-data.pdf>
- 21 Парламент на Германија. Untersuchungsausschüsse. 27 март 2009. Достапно на: <https://www.bundestag.de/resource/blob/190568/ce3840e6f7db-fe7052aa62debf812326/untersuchungsausschuesse-data.pdf>.

информирање на јавноста.²²

Понатаму, федералната влада е обврзана да ја информира јавноста за своите активности и трошење. Сите граѓани имаат право да бараат информации од секој владин орган, вклучувајќи ги и службите за разузнавање, во согласност со Законот за слободен пристап до информации (Informationsfreiheitsgesetz, IFG).²³ Иако владата може да ја ограничи содржината која што ја објавува на барање на граѓанинот,²⁴ таа мора да ги оправда причините за тоа. Тие оправдувања исто така можат да бидат оспорени на суд.

Во Франција, поставената регулаторна рамка за набавки во разузнавањето пропишува јавен пристап до информациите поврзани со техничката и логистичка опрема и залихи, човечки ресурси и прашања поврзани со недвижен имот. Како и секој друг орган, службите за разузнавање се правно обврзани да ги генерираат своите набавки преку Законот за јавни набавки (Code des Marchés Publics) и според тоа се принудени да обезбедуваат информации за нивните потреби за техника, логистика, недвижен имот и персонал. Трансферите на средства и трошоците за набавките во разузнавањето се објавуваат откако владата ќе го достави нацрт Законот за регулирање на јавни сметки (projet de loi de règlement des comptes) на гласање и усвојување. Овој документ содржи информации за расходите на секоја служба во текот на претходната фискална година, вклучувајќи го и вкупниот износ на потрошени специјални средства. Според тоа, граѓанското општество е во можност да врши мониторинг над набавките во разузнавањето до одредена мера, што е илустрирано со постоењето на неколку блогови кои се специјализирани за прашања поврзани со одбраната и разузнавањето, како што се 'Zone d'Interet' и 'Bug Brother', како и весникот 'Le Canard enchainé' и дневното доверливо писмо 'Intelligence Online'.

Препораки

Врз основа на претходната анализа, можат да се дадат следните препораки:

- **Осигурување на максимална транспарентност на набавките:** Дури и кога подлежат на специјални процедури,

22 Видете, на пример, документација и критика на германското Здружение на даночни обврзници (Bund der Steuerzahler) во поглед на зградата на штабот на БНД во нивната годишна публикација „Црна книга“ (Schwarz-buch), во која се документираат непотребните трошења на владата: Bund der Steuerzahler, Das Schwarzbuch. Die öffentliche Verschwendung 2019/20. стр. 96. Достапно на: https://steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Schwarzbuch2019_web.pdf

23 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz, IFG). 5 септември 2005. Достапно на: <https://www.gesetz-im-internet.de/ifg/>

24 Особено кога, на пример, информациите можат негативно да влијаат врз безбедноста на Германија, видете претходно § 3. Достапно на: https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/_3_.html

постапките за набавки во разузнавањето треба да бидат транспарентни до максимална можна мера дозволена од оперативните потреби и треба да бидат разбрани од целиот персонал и сите вклучени ревизори и изведувачи. Одредбите кои се однесуваат на набавките во разузнавањето треба да бидат јасни и неklasифицирани, со исклучок на внатрешните прописи за набавки во разузнавањето. Акцентот треба да биде ставен на јасното дефинирање на условите под кои набавките извршени од разузнавачките служби можат да бидат исклучени од општите одредби на јавните набавки. Критериумите за проценка кога се исполнети тие услови треба да бидат недвосмислени и прецизни, за да се избегне неоправдана и неразумна (арбитражна) дискреција.

- **Децентрализација на управувањето со набавките:** Давање одредена моќ на одлучување на оперативните тимови во рамки на службите за разузнавање над оперативните трошоци помага во тоа тие да не следат очигледни шеми, со што се спречуваат странските агенции или непријателските актери во откривање на идентитетите на разузнавачките службеници или природата на нивните операции. Сепак, за да се намали ризикот од злоупотреба, одговорноста за расходите треба да биде широко распространета меѓу персоналот за да се осигури дека нема едно единствено лице кое е задолжено за целиот процес. Алтернативно, може да се размисли и за одвојување на клиентот од постапката за набавка и одвојување на постапката за набавка од управувањето со договори. На овој начин, ниту едно лице или група на лица нема контрола над повеќе од еден аспект од постапката на набавки.
- **Осигурување на фер и конкурентен избор на продавачи:** Критериумите кои што се користат за изборот на конкретни понудувачи треба да бидат пропорционални со потребата за заштита на националната безбедност и не треба непотребно да дискриминираат или арбитражно да го ограничуваат вклучувањето на потенцијални продавачи. Во случајот на директни договори, во отсуство на јавни повици за тендери, критериумите за избор на конкретни продавачи треба да бидат јасни и да ги следат принципите на јавните набавки. Внатрешните прописи за набавки во секоја служба исто така треба да бидат одраз на овие принципи.
- **Осигурување на можноста за ефективно вршење на надзор:** Интернетите одредби за набавки во разузнавањето треба да подлежат на надворешен надзор и да бараат извршно одобрување пред да бидат усвоени од службата. Тие одредби треба јасно да ги дефинираат и наведат одговорностите на конкретни лица за одлуки за примената на исклучоци од општите одредби на постапките за набавка, заедно со фактичкото оправдување на овие одлуки. Понатаму, надворешните органи

овластени за спроведување на ревизии треба да имаат силен правен мандат, по можност пропишан со закон, и соодветно овластување за пристап до неопходните информации за утврдување на материјалната вистина, вклучувајќи го и правото за добивање на сведочења од службениците под заклетва. Ограничувањата на овие овластувања, како што е пристапот до информации кои се однесуваат на оперативни активности, треба да бидат дефинирани прецизно и недвосмислено.

- **Развој на институционални структури за мониторинг на постапките за набавки:** Вработувањето на финансиски службеници во одделенијата за следење на расходите осигурува дека оперативните расходи даваат вредност за парите и избегнување на нивната злоупотреба. Ова е понатаму зајакнато со обезбедување на независно управување со финансиите, како во системот кој се користи во Обединетото Кралство, во кој службеници од NAO се дел од службите.

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)