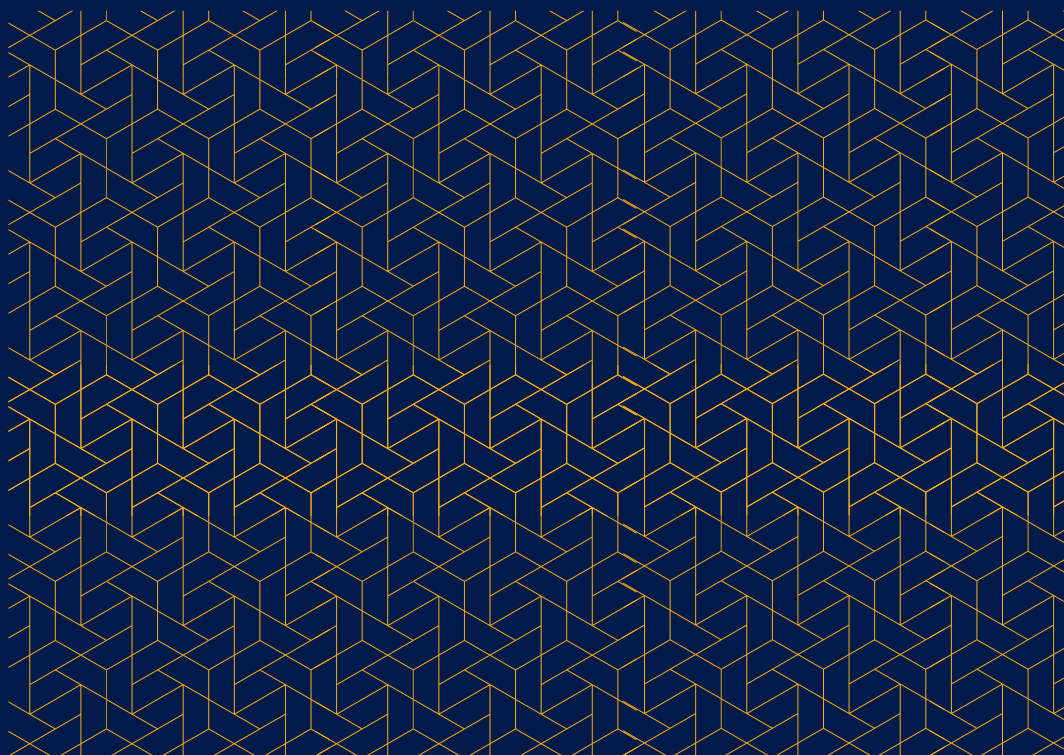


ТЕМАТСКИ ИНФОРМАТИВЕН
ДОКУМЕНТ

УЛОГАТА НА
ПАРЛАМЕНТИТЕ
ВО НАДЗОРОТ НАД
РАЗУЗНАВАЧКИТЕ
ЗАДАЧИ



За овој Тематски информативен документ

Овој Тематски информативен документ е подготвен од Одделението 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 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 партиципаторни 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 2021 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, 2021. Улогата на парламентите во надзорот над разузнавачките задачи. 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: 978-92-9222-626-8

Содржина

Вовед	4
Давање разузнавачки задачи	5
Циклус на разузнавање	6
1. Улогата на парламентите во надзорот на давањето задачи во разузнавањето	7
1.1 Утврдување на мандатот на разузнавачките агенции	7
1.2 Детална проверка на владините политики	8
1.3 Детална проверка на давањето задачи на разузнавачките агенции	9
Пример: парламентарен надзор над давањето задачи во разузнавањето во Канада	11
2. Бариери за ефективниот парламентарен надзор над давањето задачи во разузнавањето	12
3. Надминување на бариерите за ефективен парламентарен надзор и давање задачи за разузнавањето	13
Препораки.....	14

Вовед

Давањето разузнавачки задачи е процес на утврдување клучни барања и приоритети за разузнавањето со кои се дефинираат трошоците на агенцијата за разузнавање и собирањето и анализата на разузнавачки податоци. Во демократски уредувања, давањето разузнавачки задачи е одговорност на извршната гранка на власта и е одраз на државните политики за надворешни работи, безбедност и одбрана. Резултатот на овој процес, кој вообичаено се нарекува „изјава за разузнавачки приоритети“, вообичаено се резимира во еден документ кој се одобрува од министрите во владата или шефот на извршната власт.¹ Иако парламентите не се директно вклучени во издавањето задачи на агенциите за разузнавање, тие сепак играат клучна улога во надзорот на тој процес.

Во репрезентативните демократии, парламентите не им издаваат директно задачи на агенциите за разузнавање бидејќи извршната власт ги контролира политиките, стратешкото планирање и активностите на јавниот сектор.² Според тоа, секој обид од парламентите да им даваат задачи на агенциите за разузнавање би го поткопал капацитетот на извршната власт да владее, иако тоа не мора да значи дека го спречува парламентот од проверката или испитувањето на поединечните политики или задачи. Понатаму, бидејќи парламентите се примарниот орган задолжен за спроведување надзор над имплементацијата на приоритетите за националната безбедност од страна на агенциите за разузнавање, секој обид тие директно да се инволвираат во давањето задачи создава судир на интерес: парламентите не можат да спроведуваат независен и ефективен надзор или испитување на агенциите за разузнавање додека истовремено се одговорни и за издавањето на нивните задачи.

Бе оглед на ова ограничување, постои улога која парламентите ја имаат во надзорот над задачите кои се даваат во разузнавањето. Улогата е двострана: прво, надзор над процесот преку кој извршната власт утврдува приоритети во разузнавањето; и второ, надзор над извршувањето на овие приоритети од страна на агенциите за

- 1 Формален документ за политики или „акт“ се издава и одобрува од овластениот извршен орган (пр. премиерот, министер во владата/ресорен министер, претседателот или националниот совет за безбедност). Таквите документи исто така се нарекуваат „разузнавачки потреби“, „разузнавачки цели“ и „разузнавачки упатства“. Овој документ вообичаено претставува „краен производ“ на првата фаза на циклусот на разузнавање – фазата на планирање (или фазата на давање задачи).
- 2 Ова е особено точно во полупретседателски демократии, како што е Франција, каде што извршната власт често има овластување да им издава задачи на агенциите за разузнавање. На пример, согласно член 15 на Уставот на Франција, Претседателот на Републиката има својство на Врховен командант на оружените сили и, согласно член 21, Премиерот е одговорен за националната одбрана. Поради овие причини, двајцата имаат правно овластување да им издаваат задачи на агенциите за разузнавање.

разузнавање. Парламентите можат да ја исполнат оваа функција на различни начини, главно преку пропишување на законодавство за утврдување на мандатите на агенциите за разузнавање и безбедност, но и преку проверка на владините политики кои го водат давањето на задачи во разузнавањето. Парламентарните комисии за надзор исто така играат клучна улога преку детална проверка на процесите за давање задачи во разузнавањето, прегледот на документите со задачи и мониторингот на напредокот на разузнавачките агенции во исполнувањето на стратешките приоритети. Овој Тематски информативен документ содржи информации за тоа како парламентите можат да ги вршат овие функции и да ги подобрат механизмите за надзор во овој домен.

Документот е поделен на пет дела. Првиот дел го опишува процесот на давање задачи во разузнавањето, додека во вториот се дискутира за „разузнавачкиот циклус“. Третиот дел ги објаснува средствата со кои парламентите можат да вршат надзор над стратешкото давање на задачи на агенциите за разузнавање. На крајот, четвртиот и петтиот дел ги разгледуваат пречките за ефективен парламентарен надзор над задачите и можните начини за нивно надминување. Документот завршува со препораки за јакнење на улогата на парламентот во надзорот над давањето задачи на агенциите за разузнавање.

Давање разузнавачки задачи

Давањето разузнавачки задачи е процес на утврдување клучни барања и приоритети за разузнавањето со кои се дефинираат трошоците на агенцијата за разузнавање и собирањето и анализата на разузнавачки податоци. Процесот започнува со следење на развојот на тековните закани или загрижувачки прашања и потенцијално има за цел да ги идентификува новите или идни закани. Со овој процес на мониторинг се развиваат стратешките разузнавачки податоци. Овој вид на разузнавачки податоци се различува од оперативните или тактичките разузнавачки податоци во тоа што наместо да се фокусира на собирање информации во врска со конкретна ситуација или настан, тој исклучиво се занимава со идентификацијата на трендови или шеми во подолг временски период. Овие идентификувани трендови и шеми создаваат основа за тоа што вообичаено се нарекува изјава за разузнавачки приоритети, кој вообичаено се резимира во еден документ кој се одобрува од министрите во владата или шефот на извршната власт и се ревидира на годишна или двегодишна основа. Со овој документ се дефинираат приоритетите за собирање и обработка на разузнавачки информации од државните агенции за разузнавање. Во долната табела е дадено резиме на изјавите за разузнавачки приоритети на три држави: Канада, Обединетото Кралство и Соединетите Американски Држави.

Табела 1. Изјави за разузнавачки приоритети во Канада, Обединетото Кралство и Соединетите Држави

Држава	Канада	Обединето Кралство	Соединети Држави
Наслов на документ	Разузнавачки приоритети на владата	План за разузнавачко покривање и ефекти (ICE)	Национална рамка за разузнавачки приоритети (NIPF)
Одговорни државни органи	Изготвен од Кабинетската комисија за разузнавање и управување во вонредни ситуации – чиј претседавач е Премиерот	Изготвено од Националниот секретаријат за безбедност и одобрено од Националниот совет за безбедност - чиј претседавач е Премиерот	Изготвено од Канцеларијата на Директорот за национално разузнавање, прегледано од Националниот совет за безбедност и одобрено од Претседателот.
Содржина на документот	Тематски приоритети засновани на домашни и меѓународни закани.	Тематски и географски приоритети.	Тематски приоритети поврзани со држави и недржавни чинители.
Процес на ревизија	Стратешките разузнавачки барања се ревидираат на секои шест месеци, а нови приоритети се утврдуваат секои две години.	Се ревидираат на годишно ниво, но со можност „за промени во текот на годината“.	Се ревидираат на секои шест месеци.

Циклус на разузнавање

Утврдувањето на разузнавачките приоритети е суштинска фаза во тоа што се нарекува циклус на разузнавање. Процесот вклучува одредување на барања за разузнавањето и дефинирање соодветни приоритети за собирање и обработка на разузнавачки информации од страна на државните агенции за разузнавање. Информациите се собираат преку различни средства, а потоа се обработуваат и анализираат во разузнавачката заедница пред да им бидат доставени до креаторите на политики, кои ги користат разузнавачките информации како поддршка за развој и имплементација на политиките. Практичноста на разузнавачкиот циклус е тема на многу дебати, а критичарите тврдат дека процесот на давање задачи може да биде пофлуиден и дека собирањето на разузнавачки податоци не започнува секогаш со упатства од креаторите на политики.³ Сепак,

³ Видете на пример: Хулник, А.С. 2014. „Иднината на процесот на разузнавање“ во И. Дијвестејн и други (уредници), Иднината на разузнавањето: Предизвиците во 21-от век (Њујорк: Ратлиц), стр. 47

идејата дека агенциите за разузнавање треба генерално да работат врз основа на приоритети (кои инаку се нарекуваат барања, упатства или цели на разузнавањето) утврдени од демократски избрани влади – и дека мора да постои некое средство кое овозможува разузнавачките информации да се употребат за идно планирање – останува како корисен модел. Ова е особено важно во нови демократии каде разузнавачките служби претходно не функционираше под демократска контрола.

1. Улогата на парламентите во надзорот на давањето задачи во разузнавањето

Како што беше погоре наведено, земајќи ја предвид нивната улога како избрани претставници на луѓето, пратениците се одговорни за мониторинг и проверка дали безбедносниот сектор делува во согласност со уставот, законите, прописите и политиките под кои правно подлежи.⁴ Во поглед на надзорот на давањето задачи на агенциите за разузнавање, парламентите генерално ги вршат овие функции на еден од трите начини: утврдување на мандатот на разузнавачките агенции; детална проверка на владините политики; или детална проверка на давањето задачи на разузнавачките агенции.

1.1 Утврдување на мандатот на разузнавачките агенции

Иако е веројатно дека стратешките приоритети на разузнавачките и безбедносните агенции ќе се менуваат со текот на времето, важно е тие да останат во правните овластувања на агенциите. Мандатот за разузнавачките и безбедносните агенции треба да биде утврден во законодавство кое е дискутирано во парламентот. Прописувањето на мандатот на разузнавачките агенции во законодавството овозможува дискусија на широката јавност и во парламентот за нивната улога и помага во спречувањето на злоупотребата на овластувањата на разузнавачките агенции од страна на извршната власт. Агенциите за разузнавање имаат исклучителни овластувања, поради што законодавството треба да ги дефинира околностите во кои од нив ќе биде побарано да работат (доделените задачи). Ова е вообичаено ограничено на закани по националната безбедност и како одговор на исклучителни предизвици како тероризам и сериозни кривични дела кои претставуваат закана по националната безбедност. Законодавството исто така може да направи разлика меѓу надлежностите на агенциите во земјата и во странство. Ова е важно во осигурувањето дека разузнавачките и безбедносните агенции не се користат за сузбивање на домашни несогласувања или политичката опозиција.

4 ДЦАФ. 2015. „Парламенти“, Серијал за реформи во безбедносниот сектор (Женева: ДЦАФ). Достапно на: https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_8_Parliament_11.15.pdf.

1.2 Детална проверка на владините политики

Како што беше кажано претходно, давањето задачи на разузнавачките агенции треба да се дефинира со политиките за надворешни работи, безбедност и одбрана на државата. Овие политики треба да подлежат на парламентарен надзор и дебата во текот на законодавните сесии и во собраниските комисии. Дополнително, веројатно е дека тие ќе бидат испитувани од медиумите и другите органи на граѓанското општество. Националните безбедносни приоритети исто така можат да бидат подложени на широка јавна и парламентарна проверка. Иако многу од деталите кои се однесуваат на давањето задачи на разузнавачките агенции се класифицирани, многу држави сега објавуваат широки безбедносни стратешки документи кои нудат општ преглед на задачите, како што е Интегрираниот преглед за безбедност и одбрана на Обединетото Кралство (ОК), кои подлежат на детална проверка во парламентите и пошироко.

Покрај специјализираните парламентарни комисии за надзор над разузнавањето, некои парламенти – на пример во Обединетото Кралство и Канада – имаат и постојани комисии за националната безбедносна политика:

- Заедничката комисија за Националната стратегија за безбедност на ОК ја проверува Националната стратегија за безбедност на ОК и ги проверува владините структури за одлучување во поглед на националната безбедност, како што е Националниот совет за безбедност. Тоа е виша комисија чии членови се претседавачите на другите собраниски комисии кои имаат интереси кои се преклопуваат со националната безбедност, вклучувајќи ги и претседавачите на одбрани комисии за надворешни работи, внатрешни работи, одбрана и правда, како и претседавачот на Комисијата за разузнавање и безбедност.
- Постојаната комисија за јавна безбедност и национална сигурност на Парламентот на Канада има широки овластувања за преглед на законодавството, политиките, програмите и расходите на широк спектар на владини сектори и агенции одговорни за јавната безбедност и националната сигурност, вклучувајќи ја и Безбедносната служба за разузнавање на Канада. Комисијата исто така има улога на ревизија на работата на другите органи вклучени во надзорот над разузнавањето, главно Комисијата за национална безбедност и разузнавање, Разузнавачката комисија на пратеници и Комисијата за ревизија на безбедноста и разузнавањето.

1.3 Детална проверка на давањето задачи на разузнавачките агенции

Специјализираните комисии за надзор над разузнавањето можат да имаат подиректна улога во надзорот над различните елементи на давањето задачи во разузнавањето (видете Поле 1). Иако парламентот во целина може да врши надзор над широките рамки на политиките, на комисиите за надзор над разузнавањето кои работат во „кругот на тајност“ и се сочинети од пратеници кои можеби биле подложени на безбедносни проверки смеат да им бидат дадени многу повеќе детали за давањето задачи и ресурси на разузнавачките агенции. Улогата на тие комисии во надзорот над давањето задачи зазема многу облици:

- На комисиите за надзор над разузнавањето треба да им бидат дадени детални информации за стратешките приоритети на разузнавачките агенции и пристап до документите поврзани со давањето задачи. Тоа ќе им овозможи на комисиите за надзор да се осигурат дека на агенциите не им се даваат задачи да работат вон своите законски овластувања и дека задачите се во согласност со пошироките политики за надворешни работи, одбрана и безбедност на државата. Тоа исто така им овозможува на комисиите да ги проценат перформансите на агенциите за разузнавање (пр. нивната ефективност, ефикасност и употреба на ресурси).
- Важна функција на комисиите за надзор над разузнавањето е осигурувањето дека разузнавачките и безбедносните агенции работат ефективно и ефикасно. Тоа вклучува мониторинг на напредокот на разузнавачките агенции во исполнувањето на стратешките приоритети и детална проверка на разузнавачките буџети и распределбата на ресурси. Буџетските проверки се осмислени за осигурување не само дали агенциите работат ефикасно, туку и дека извршната власт им ги дава на агенциите неопходните ресурси за исполнување на стратешките приоритети.
- Иако парламентарните комисии за надзор над разузнавањето не се директно вклучени во давањето задачи на разузнавачките агенции, покрај разгледувањето на плановите и распределбата на ресурси, тие исто така имаат улога и во преглед на процесот преку кој им биле дадени задачите на разузнавачките агенции. И покрај тоа што е малку веројатно дека парламентарните комисии ќе имаат пристап до дискусиите за утврдување на задачите во извршната власт, комисиите за надзор можат да ја проверуваат работата на другите органи вклучени во процесот на давање на разузнавачки задачи. На пример, покрај проверката на разузнавачките и безбедносните агенции во ОК, Парламентарната комисија за разузнавање и безбедност

на ОК врши проверки и над другите органи кои ја сочинуваат управната структура на разузнавачката заедница во ОК – вклучувајќи ја и Заедничката организација за разузнавање и Националниот секретаријат за безбедност во Кабинетот и Канцеларијата за безбедност и борба против тероризмот во Министерството за внатрешни работи. Во Шпанија, Комисијата на Конгресот на пратеници – специјализирана комисија за надзор над разузнавањето – е одговорна за надзор над работата на Националниот центар за разузнавање (НЦР). Покрај тоа, тие го следат и напредокот на НЦР во исполнувањето на стратешките разузнавачки приоритети утврдени од извршната власт. Во Франција, Парламентарната делегација за разузнавање (Delegation parlementaire au renseignement) – дводомна парламентарна комисија составена од осум членови – е одговорна за мониторинг на работењето на француските разузнавачки агенции. Комисијата може да побара сведочење од премиерот, министрите и шефовите на агенциите; има овластување да добие класифицирани информации; и мора да произведе годишен извештај за своите активности, набљудувања и препораки. Во Соединетите Држави, Внатрешниот постојан избран комитет за разузнавање врши надзор над разузнавачката заедница, проучува активности поврзани со разузнавањето и разгледува законодавни предлози, додека Избраната комисија за разузнавање на Сенатот на САД спроведува сослушувања за и прегледи на разузнавачките активности и ги утврдува границите за финансирање на разузнавачките агенции.

Поле 1. Листа за проверка за надзор над давањето задачи во разузнавањето

- Дали задачите се легитимни, навремени и ефективни?
- Дали се вклучени соодветните институции во процесот?
- Дали се земени предвид резултатите на проценките од претходните циклуси на разузнавање?
- Дали било вршено ефективно мерење на работењето на агенциите за разузнавање?
- Дали разузнавачките агенции ефективно ги користеле ресурсите?

Пример: парламентарен надзор над давањето задачи во разузнавањето во Канада

Националната парламентарна комисија за безбедност и разузнавање на Канада е основана во 2017 година со широки овластувања за ревизија на законодавната, регулаторната, политичката, административната и финансиската рамка на националната безбедност и разузнавање во Канада. Тоа е меѓуресорна комисија составена од членови именувани од премиерот од двата дома на Парламентот. Членовите на комисијата имаат безбедносно овластување на ниво на државна тајна.

Една од првите задачи на новата комисија беше да разгледа како Владата на Канада ги одредува приоритетите во разузнавањето. Комисијата ја испита тековната (класифицирана) листа на разузнавачките приоритети на Канада и изврши ревизија на начинот на кој извршната власт ги одредува и одговара на приоритетите и барањата, учеството на вклучените организации, мерењето перформанси и трошењето ресурси. Таа собра докази од различни сектори и агенции кои се вклучени во процесот, вклучително и Секретаријатот за безбедност и разузнавање на канцеларијата на Кабинетот и разузнавачките агенции на Канада. Меѓутоа, на комисијата и беше „правно забрането“ да пристапи на записи за размислувања во кабинетот, комисиите на кабинетот и информативните состаноци за министрите.

Иако комисијата беше генерално задоволна дека процесот за давање задачи поседува „солидна основа“, нејзината проверка откри повеќе подрачја за подобрување во процесот, вклучувајќи ја и потребата за решавање недоследности во упатствата на министрите и оперативното спроведување на приоритетите; за осигурување дека кабинетот има доволно информации за поддршка на своите дискусии и одлучување; за подобрување на перформансите и финансиското известување; и за осигурување на доволно централно водство. Комисијата заклучи дека овие предизвици можат да ја поткопаат одговорноста на министрите за разузнавачките активности и дека треба да се одговори на нив.

Иако тековната листа на разузнавачките приоритети на Канада беше редактирана, годишниот извештај на комисијата беше објавен и комисијата даде повеќе препораки и детални информации пред парламентот за процесот на давање задачи во разузнавањето.⁵

5 Национална парламентарна комисија за безбедност и разузнавање. 2018. Годишен извештај на Националната парламентарна комисија за безбедност и разузнавање, 2018. Достапно на: https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_en.pdf.

2. Бариери за ефективниот парламентарен надзор над давањето задачи во разузнавањето

Во претходниот дел ја разгледавме улогата која парламентите можат да ја одиграат во надзорот на давањето задачи на агенциите за разузнавање. Беше разгледано и како се применуваат овие мерки – особено во Обединетото Кралство и Канада – со особен фокус на улогата на специјализираните парламентарни комисии за надзор над разузнавањето. Сепак, постојат различни бариери за ефективен парламентарен надзор над давањето задачи на разузнавањето, од кои многу се слични со тие кои што поопшто влијаат врз парламентарниот надзор над разузнавањето. Поконкретно, тие се однесуваат на овластувањето за пристап до потребните лица и документи, како и неопходното стручно знаење и капацитет за извршување на улогата, балансирање меѓу тајноста и транспарентноста и ризикот од политизирање на надзорниот процес.

- **Овластување и пристап:** Парламентарните комисии за надзор над разузнавањето нема да можат ефективно да го спроведуваат надзорот над задачите ако немаат мандат (правна основа) за пристап кон лицата и документите поврзани со процесот. Еден особен проблем поврзан со надзорот над давањето задачи во разузнавањето е дека иако комисиите за надзор над разузнавањето имаат широк пристап до персоналот и документите на разузнавачките агенции, тие можеби не се овластени за проверка на одлучувањето во извршната власт, вклучувајќи ги и комисиите во кабинетите. Националната парламентарна комисија за безбедност и разузнавање на Канада беше соочена со овој проблем при разгледување на процесот за давање задачи на разузнавачките агенции во 2018 година (видете го примерот). Капацитетот на надзорните органи да обезбедат демократска отчетност може да биде сериозно ограничен ако тие имаат пристап до разузнавачките агенции, но не се во можност да дискутираат за давањето задачи со одговорните министри.
- **Стручно знаење и капацитет:** Малку е веројатно дека повеќето пратеници имаат значително знаење, експертиза или искуство поврзано со разузнавањето пред нивното назначување во комисиите за надзор над разузнавањето. Дури и ако тие комисии имаат доволни овластувања и широк пристап, малку е веројатно дека ќе обезбедат ефективен надзор ако нивните членови немаат детално разбирање за улогата на агенциите за разузнавање и за работењето на националните разузнавачки рамки.

- **Тајност и транспарентност:** Отвореноста и транспарентноста се основни карактеристики на демократијата; меѓутоа, иако е веројатно дека широкиот надзор на политиките од страна на парламентот ќе биде јавен, голем дел од деталните проверки на давањето на задачите од страна на парламентарните комисии за надзор над разузнавањето се случува зад затворени врати. И покрај тоа што комисиите кои работат во „кругот на тајност“ се во подобра положба да обезбедат ригорозен надзор, на нив може да им биде потешко да покажат пред парламентот и јавноста дека се спроведува ефективен надзор.
- **Политизирање на надзорниот процес:** Парламентарниот надзор над разузнавањето може да биде важен механизам за спречување на политизирањето на разузнавањето од страна на извршната власт; меѓутоа, надзорните органи составени од пратеници исто така можат да подлежат на партиски политики или политизирање. Членовите на комисиите можат да го искористат привилегираниот пристап за да добијат политичка предност, особено преку објавување на класифицирани материјали. Политизирањето исто така може да ја поткопа ефективноста на тие комисии, ако постои доминација од страна на членовите на една партија.

3. Надминување на бариерите за ефективен парламентарен надзор и давање задачи за разузнавањето

Постојат поголем број можни решенија за горенаведените проблеми:

- **Овластување и пристап:** Комисиите за надзор над разузнавањето треба да имаат широк пристап до документите и лицата вклучени во процесот на давање задачи, вклучувајќи и до документите кои ги уредуваат стратешките приоритети и периодичните ревизии, членовите на извршната власт кои се вклучени во давањето задачи на агенциите и, во одредени случаи, разузнавачкиот и безбедносен персонал кој е одговорен за исполнување на приоритетите. Земајќи ја предвид централната улога на извршната власт во процесот на давање задачи, од особена важност е нејзините членови да се вклучуваат во надзорот во оваа област. Ако комисиите за надзор немаат пристап до записите од владиното одлучување, обврска на владините министри е да се состануваат со комисиите на редовна основа за да дискутираат за процесот на давање задачи во разузнавањето.
- **Стручно знаење и капацитет:** Обезбедувањето ресурси е од суштинско значење за ефективниот парламентарен надзор над разузнавањето. На комисиите за надзор мора да им се обезбедат доволни ресурси, вклучувајќи и персонал со

доволно знаење и искуство за спроведување истраги и давање поддршка во испитувањата. Земајќи ја предвид уникатната природа на нивната работа, на таквите комисии можат да им бидат потребни поголеми ресурси од другите парламентарни комисии.

- **Тајност и транспарентност:** Комисиите за надзор над разузнавањето имаат обврска да поднесат што е можно подетални извештаи за својата работа. Редовното известување на парламентот може да биде придружено со парламентарна дебата за работата на тие комисии, која може да послужи за зголемување на транспарентноста и отчетноста на комисиите за надзор над разузнавањето.
- **Политизирање на надзорниот процес:** Важно е парламентарните комисии за надзор да бидат составени од пратеници кои доаѓаат од различни партии. Владини министри не треба да служат во тие комисии, а членството не треба да биде ограничено само на лица кои претходно држеле министерска функција. За да се спречи комисиите да бидат под доминација од партијата на власт, добра пракса е претседавачот на парламентарната комисија за надзор над разузнавањето да биде назначен од партија во опозиција, дури и ако владејачката партија го има мнозинството на членови во комисијата.

Препораки

Ефективниот парламентарен надзор над давањето задачи на разузнавачките и безбедносните агенции зависи од активен и информиран парламент и извршна власт која е подготвена во целост да прифати парламентарен надзор. Овој тематски информативен документ утврдува неколку клучни принципи кои треба да ја поддржат улогата на парламентот во давањето задачи за разузнавањето:

- **Давањето задачи на разузнавачките агенции треба да биде засновано на политиките за надворешни работи, одбрана и национална безбедност.** Општ преглед на оваа политика треба да биде јавно достапен и да подлежи на парламентарен надзор и дебата. Националната безбедност не треба да се гледа како забранета област за парламентите и парламентарните комисии, а министрите требаат да бидат подготвени да одговорат на парламентарниот надзор во оваа област на редовна основа.
- **Парламентарните комисии за надзор над разузнавањето треба да ја следат законитоста и соодветноста на давањето задачи во разузнавањето.** Надзорните комисии треба да имаат пристап до стратешките разузнавачки приоритети и да се осигурат дека давањето задачи е во согласност со политиките

за надворешни работи, одбрана и безбедност и дека не се бара од разузнавачките агенции да работат надвор од нивните законски овластувања.

- **Парламентарните комисии за надзор над разузнавањето исто така треба да го следат напредокот на разузнавачките агенции во исполнувањето на стратешките разузнавачки приоритети.** Правејќи го тоа, комисиите за надзор над разузнавањето треба да имаат формално овластување за пристап до документите и персоналот поврзани со давањето задачи во разузнавањето, како и информации за разузнавачките буџети и распределбата на ресурси. Извршната власт има одговорност да ги обезбеди неопходните ресурси за комисиите за надзор над разузнавањето за ефективно извршување на оваа задача.
- **Парламентарните комисии за надзор над разузнавањето треба да играат конкретна улога во надзорот над процесот за давање задачи на разузнавањето.** Ако го прават тоа, овластувањата на надзорните комисии нема само да ги вклучуваат разузнавачките и безбедносните агенции, туку и сите лица вклучени во раководењето на разузнавањето, вклучувајќи ги и министрите во владата. Земајќи ја предвид централната улога на извршната власт во процесот на давање задачи, од особена важност е министрите, вклучувајќи го и шефот на извршната власт, да бидат подготвени да се состануваат на редовна основа – најмалку на годишно ниво – со парламентарните комисии за надзор над разузнавањето за да дискутираат за разузнавачките приоритети.

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)