

Да направим разузнаването отчетно:
Правни стандарти и най-добри практики за контрол
върху разузнавателните служби

Едва ли може да има по-подходящо време за разглеждане на въпроса за контрол върху службите за сигурност и разузнаване. След 11 септември, втората война в Ирак и 11/М (терористичните нападения в Мадрид на 11 март 2004) много от хората, които отговарят за надзора над разузнаването, както в парламента, така и в изпълнителната власт в момента, извършват проверки на службите и начина, по който политическите лидери се отнасят към разузнаването. Участниците в надзора, включително не само парламентаристите и отговорните министри, но също така съдебната власт, медиите, организацията на гражданското общество са изправени пред трудна задача. Когато балансират задълженията както към сигурността, така и към демокрацията, те трябва да преценяват дали предложенията от разузнавателните служби са оправдани от гледна точка на това да се направят службите по-ефективни, от една страна, като едновременно службите останат подотчетни, а от друга – в рамките на върховенството на закона. За да се подпомогне процесът на изясняване на характера на надзора и да се разпространи натрупания опит, Центърът по правата на човека в университета в Дърам (Великобритания), Центърът за демократичен контрол над въоръжените сили в Женева (ДКВС) и комисията за парламентарен надзор върху разузнаването в Норвегия решиха да обединят силите си и да съставят правни стандарти за демократичната подотчетност на службите за сигурност и разузнаване, като съберат най-добрия усвоен опит и процедури за надзор. Изданието предлага правни стандарти на основата на широкообхватен анализ на законодателството в либералните демокрации в Америка, Европа, Африка и Азия. След встъплението, написано от посланик Лейф Мевик, председател на комисията за парламентарен надзор върху разузнаването в Норвегия, и от посланик Теодор Х. Винклер, директор на Центъра за демократичен контрол над въоръжените сили в Женева, изданието се концентрира върху четирите основни предизвикателства на надзора: структурирането на службите; ролята на изпълнителната власт; ролята на парламента и независимите проверки. Като допълнителни елементи проучването въвежда речник по въпросите на разузнаването и списък на надзорниците.

Д-р Ханс Борн е старши научен сътрудник в Центъра за демократичен контрол над въоръжените сили.

Проф. Йан Лей е съдиректор на Центъра по правата на човека и професор по право в юридическия факултет на университета в Дърам (Великобритания).

Издателство на парламента на Норвегия, Осло

ISBN 92-9222-047-0

*Да направим разузнаването
отчетно:*

***Правни стандарти и
най-добри практики за
контрол върху
разузнавателните служби***

Ханс Борн и Ян Лей



*Geneva Centre for
the Democratic Control
of Armed Forces*



*Human Rights Centre,
Department of Law,
University of Durham (UK)*



*Norwegian
Parliamentary
Oversight Committee*

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

Автори

Хан Борн и Ян Лей

Помощник редактори

Тьорстен Вецлинг и Ингрид Торбърн

Съветници

Ян Камерън, Алистър Корбет, Алън Фопин, Хейкн Хус-Хансен, Калман Коксис, Фредерик Сейерстед, Фред Шрайър

Консултанти

Андрю Бътлър, Марина Капарини, Ричард Б. Дойл, Вилем Ф. ван Екелен, Питър Джил, Джордж Лоц, Бари Уикършам

Езиков редактор

Оливър Уейтс

Дизайн на корицата

Издателската къща на Парламента на Норвегия, Осло

Авторски права

Всички права са запазени. Никаква част от тази публикация не може да бъде издавана, съхранявана на обработващи системи или предавана в каквато и да е форма и с каквито и да са средства – електронни, механични, фотокопиране, записване или по друг начин, без предварителното разрешение на Женевския център за демократичен контрол на въоръжените сили или Норвежката парламентарна комисия за надзор на разузнаването или Центъра за човешки права на Университета Дърам (Великобритания). Тази публикация се разпространява под условие, че по търговски или друг начин няма да бъде предоставяна, продавана или наемана или разпространявана по друг начин без предварително съгласие на издателя както и да е подвързана или в каквато и да е корица, различна от начина, по който тя е публикувана и ако същото условие не е включено на следващия издател.

Отказ

Изказаните становища и мнения (независимо, че може да е заявено обратното) са тези на авторите и не отразяват непременно тези на Женевския център за демократичен контрол на въоръжените сили, на Норвежката парламентарна комисия за надзор на разузнаването или на Центъра за човешки права на Университета Дърам (Великобритания).

ISBN

92-9222-047-0

Издател Издателска къща на Парламента на Норвегия, Осло

Оригинална версия: английски, Осло, 2005

Предговор

Въвеждане на система за отчетност на разузнавателните служби, която да е както демократична, така и ефективна, е едно от най-обезкуражителните предизвикателства, пред които са изправени съвременните държави. Тази трудна задача е задължителна обаче, тъй като политическите насоки и направления за реформата на разузнавателните служби допринасят за избягване на злоупотреби, както и за увеличаване на ефективността на всички участващи звена на правителството.

Досега са извършени малко систематични международни сравнения на демократичната отчетност на разузнавателните служби; в резултат от това не е разработен комплекс от международни стандарти за демократична отчетност на разузнаването. Женевският център за демократичен контрол на въоръжените сили, Норвежката парламентарна комисия за надзор на разузнаването и Центърът за човешки права на Университета Дърам (Великобритания) сформираха колектив, който да издаде тази публикация, стремяща се да запълни тази празнота като каталогизира и оценява правните стандарти, които понастоящем съществуват по отношение на демократичната отчетност на разузнавателните служби. Изпълнявайки тази задача, този доклад също така идентифицира и препоръчва полезния опит, приложими както в страните в преход, така и в развитите демокрации.

Тези стандарти и примери за полезен опит не водят до извода, че има един единствен модел на демократичен надзор, който работи във всички страни. По-скоро, системата за демократичен надзор на разузнавателните служби зависи от историята на държавата, конституционната и правната система, както и нейните демократични традиции и политическа култура.

Правилата и опитът, които са приети и са ефективни на едно място, могат да бъдат много по-малко приложими на друго. Като се имат предвид тези различни реалности, някои от предложенията в наръчника несъмнено ще се окажат неподходящи за някои страни. Той твърди, от гледна точка на демократичната отчетност, че контролът върху разузнавателните служби е споделена отговорност на изпълнителната, законодателната и съдебната власт. Необходима е солидна система за взаимна проверка и контрол, при която изпълнителната власт не трябва да има изключителната привилегия да наблюдава разузнавателните служби. Така, самите разузнавателни служби, националните парламенти, както и външните органи за надзор намират своята роля в тези усилия.

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

Надяваме се, че тази публикация ще увеличи информираността на обществото за тази сложна и важна област на управление и ще допринесе за осигуряване на политика и практика в областта на сигурността, които истински да отразяват стремежа на хората, на които те са предназначени да служат.

Посланик Лейф Мевик

Председател, Норвежка Комисия за парламентарен контрол на разузнаването

Посланик д-р Теодор Винклер

Директор, Женевски център за демократичен контрол на въоръжените сили

Съдържание

Предговор		3
Съдържание		5
Списък на каретата		6
Списък на съкращенията		8
Раздел I	Въведение	11
Глава 1	Дефиниране на демократичния контрол върху службите за сигурност и разузнаване	13
Глава 2	Необходимост от контрол върху службите за сигурност и разузнаване	17
Глава 3	Проучване на правните стандарти и полезните практики на контрол: цели, обхват и методология	24
Раздел II	Службите	31
Глава 4	Определяне на мандата	33
Глава 5	Назначаване на директор	39
Глава 6	Разрешаване използването на специални правомощия	42
Глава 7	Информация и досиета	49
Глава 8	Вътрешно ръководство и контрол на службата	52
Раздел III	Ролята на изпълнителната власт	61
Глава 9	Аргументи в полза на изпълнителния контрол	63
Глава 10	Информиране на министъра и контрол на разузнаването	66
Глава 11	Контрол върху тайните операции	69
Глава 12	Международно сътрудничество	75
Глава 13	Гаранции срещу злоупотреби от министри	81
Раздел IV	Ролята на парламента	89
Глава 14	Аргументи в полза на парламентарния надзор	91
Глава 15	Мандат на органите за парламентарен надзор	95
Глава 16	Състав на органа за парламентарен	100

	надзор	
Глава 17	Проучване и получаване на допуск	103
Глава 18	Правомощия на парламента да получава информация и документи	106
Глава 19	Докладване пред парламента	110
Глава 20	Контрол върху бюджета	113
Раздел V	Ролята на органите за външна проверка	121
Глава 21	Разглеждане на жалби на гражданите	123
Глава 22	Надзор върху служби, които се управляват от независими органи	130
Глава 23	Независими одитни служби	133
	Преглед на натрупания опит	143
	Център за демократичен контрол върху въоръжените сили (ДКВС) – Женева	155
	Център по правата на човека към университета в Дърам	156
	Парламентарна комисия за надзор върху разузнаването в Норвегия	157
	Участници	159
	Кратък речник (glossary)	161

Списък на каретата

Каре № 1:	Норми и стандарти за демократичен контрол върху службите за сигурност и разузнаване, както са приети от (подбрани) международни организации	14
Каре № 2:	Надзорни институции и участници	16
Каре № 3:	Права на човека, които не се дерогират	20
Каре № 4:	Необходимост от законодателно уреждане на разузнавателните служби поради ЕКПЧ (Великобритания)	21
Каре № 5:	Тест за наличие на закон	23
Каре № 6:	Европейският съд по правата на човека и “националната сигурност”	34
Каре № 7:	Законова дефиниция за национална сигурност (Босна и Херцеговина)	36
Каре № 8:	Гаранции за предотвратяване използването на разузнавателните служби от висши държавни служители срещу техни вътрешни политически опоненти (Аржентина)	37
Каре № 9:	Участие на Парламента при назначаване на Директор (Австралия)	40
Каре № 10:	Участие на изпълнителната власт в назначаването на Директор (Унгария)	40

Каре № 11:	Основания за освобождаване на Ръководителя на Службата (Полша)	40
Каре № 12:	Специални правомощия на службите за вътрешна сигурност и разузнаване	42
Каре № 13:	Избрани Основни принципи от 2002 г. на Комитета на министрите на Съвета на Европа по правата на човека и борбата срещу тероризма	44
Каре № 14:	Дела на Европейския съд по правата на човека относно правото на личен живот	47
Каре № 15:	Право на проверка на информацията (Холандия)	50
Каре № 16:	Разпоредби за разкриване на незаконни действия в Закона за службите по сигурност и разузнаване на Босна	52
Каре № 17:	Правила за защита при разкриване (Канада)	53
Каре № 18:	Южноафрикански кодекс на поведение за служителите на разузнаването	55
Каре № 19:	Закона за службата за сигурност и разузнаване на Босна и Херцеговина	56
Каре № 20:	Очертаване на компетенциите между министъра и директора на службата (Полша)	64
Каре № 21:	Права на министъра - Отговорности на Службата	67
Каре № 22:	Съгласуване от страна на Директора със (заместник) министър	67
Каре № 23:	Определение на тайна операция (САЩ)	69
Каре № 24:	Разрешаване на тайни операции в чужбина (Обединеното кралство)	70
Каре № 25:	Изтезание	71
Каре № 26:	Легализиране на министерски контрол върху тайни операции (Австралия)	73
Каре № 27:	Различни практики на сътрудничество между разузнавателни служби: двустраничен обмен	76
Каре № 28:	Многостранен обмен на разузнавателна информация: Подновена обвързаност САЩ-ЕС	77
Каре № 29:	Предоставяне на информация за собствени граждани на чуждестранна служба за сигурност: пример от немското законодателство за разузнаването	79
Каре № 30:	Задължение за Разузнавателната служба на Босна да сътрудничи с Международния наказателен трибунал за бивша Югославия	79
Каре № 31:	Ръководство и контрол на Службите за национална сигурност в Унгария	82
Каре № 32:	Задължения на Министъра към Службата (Австралия)	82
Каре № 33:	Мерки за гарантиране безпристрастността на Службата	84
Каре № 34:	Право на достъп на ръководителя на Службата до Министър-председателя (Обединено кралство)	85
Каре № 35:	Сравнение на външните и парламентарните органи за надзор в избрани страни	93
Каре № 36:	Пълен списък на задачите на парламентарен орган за надзор	96
Каре № 37:	Елементи на парламентарния надзор (Германия)	96

Каре № 38:	Преpraщане ad hoc на оперативните въпроси на орган за парламентарния надзор	98
Каре № 39:	Парламентарен надзор, съсредоточен върху върховенството на закона и правата на човека – примерът на Норвегия	99
Каре № 40:	Определяне на членовете на органите за парламентарен надзор: Примери от избрани страни	101
Каре № 41:	Допуск на Комисията за надзор над разузнаването в Норвегия	103
Каре № 42:	Справяне с отказ на допуск за членовете на парламента в Босна и Херцеговина	104
Каре № 43:	Съвместната комисия за правото на информация в Аржентина	106
Каре № 44:	Задължение да се информират пълно и актуално комисиите на конгреса за действията на разузнаването	106
Каре № 45:	Докладване за тайни операции на Комисиите по разузнаването на Конгреса на САЩ	107
Каре № 46:	Консултиране с външни експерти (Люксембург)	108
Каре № 47:	Информирание на законодателната и изпълнителната власт за дейността и препоръките на комисията (Южна Африка)	110
Каре № 48:	Ограничения за разкриване пред парламента (Австралия)	11
Каре № 49:	Финансово одитиране от страна на комисията за парламентарен контрол в Германия	115
Каре № 50:	Всеобхватен контрол върху бюджета (Унгария)	116
Каре № 51:	Разглеждане на жалби: Националният омбудсман в Холандия	124
Каре № 52:	Разглеждане на жалби: Комисията за надзор върху разузнаването в Норвегия	124
Каре № 53:	Разглеждане на жалби: Комисията по проверка на сигурността и разузнаването в Канада	126
Каре № 54:	Функции на генералния инспектор в Канада	131
Каре № 55:	Генералният одитор	134
Каре № 56:	Законово разкриване на информация за службите пред одитора	134
Каре № 57:	Финансова отчетност (Люксембург)	136
Каре № 58:	Независим одит на проекти: пример за строителния проект на националната главна квартира на службата за сигурност и разузнаване (ССРК) на Канада от генералния одитор на Канада	138

Списък на съкращенията

АРО	Австралийска разузнавателна организация
АРС	Австралийска разузнавателна служба
БО	Британска общност
ВДПЧ	Всеобщата декларация за правата на човека
Великобритания	Великобритания
ГКДК	Главна квартира на държавните комуникации (Великобритания)

ГПКП	Германска комисия за парламентарен контрол
ГССВС	Група на специалистите по службите за вътрешна сигурност
ЕДПЧ	Европейски доклади по правата на човека
ЕКПП	Европейски комитет по проблемите на престъпността
ЕКПЧ	Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи
ЕС	Европейски съюз
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
ЗГКПК	Закон за германската комисия за парламентарен контрол
ЗЕС	Западноевропейски съюз
ИПС	Интерпарламентарен съюз
КИ	Конвенция срещу изтезанията
КККП	Канадска кралска конна полиция
ККР	Комисия за контрол на разузнаването (Канада)
КПР	Комитет за подпомагане на развитието (ОИСР)
КРС	Канадска разузнавателна служба
КСАЩ	Кодекс на САЩ
М15	Служба за сигурност (Великобритания)
М16	Служба за разузнаване (Великобритания)
МПГПП	Международен пакт за граждански и политически права
МПИСКП	Международен пакт за икономически, социални и културни права
НПКР	Норвежка парламентарна комисия за контрол на разузнаването
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ООН	Организация на обединените нации
ОС ООН	Общо събрание на ООН
ОССЕ	Организация за сигурност и сътрудничество в Европа
ПАСЕ	Парламентарна асамблея на Съвета на Европа
ПРООН	Програма за развитие на ООН
СЕ	Съвет на Европа
СИИХН	Съвет за изследване на изкуствата и хуманитарните науки
УОС	Управление за отбранителни сигнали (Австралия)
ФРГ	Федерална република Германия
ЦДКВС	Център за демократичен контрол на въоръжените сили - Женева
ЦРУ	Централно разузнавателно управление

Раздел I

Въведение

Глава 1

Дефиниране на демократичния контрол върху службите за сигурност и разузнаване

Едва ли има по-подходящо време да се разгледа въпросът за контрола върху службите за сигурност и разузнаване. Непосредствено след 11 септември 2001 г., втората война в Ирак и терористичните атаки в Мадрид на 11 март 2004 г., много от хората, отговорни за надзор върху разузнаването както в парламентите, така и в изпълнителната власт, понастоящем участват в разследване на службите и начина, по който политическите ръководители работят с разузнаването. Тези, които участват в надзора, включващи не само парламентаристи и отговорните министри, но и съдебната власт и (в по-малка степен) медиите и организациите на гражданското общество, са изправени пред трудна задача. При търсене на баланс в задълженията както към сигурността, така и към демокрацията, те трябва да преценят дали предложенията от разузнавателните служби са оправдани с оглед на това да се направят службите по-ефективни от една страна, а от друга - да се запазят в същото време тяхната прозрачност и работата им в рамките на върховенството на закона.

Международен консенсус

В същото време е налице нарастващ международен консенсус по въпроса за демократичния контрол над разузнавателните служби. Международни организации като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)¹, Организацията на обединените нации², Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ)³, Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ)⁴ и Интерпарламентарния съюз⁵ всички изрично признават, че разузнавателните служби следва да подлежат на демократична отчетност. Каре № 1 прави допълнителен преглед на нормите и стандартите за контрол върху службите за сигурност и разузнаване, както те са приети от регионални и световни международни организации.⁶

Демократичен контрол: различните институции и участници

Демократичната отчетност на разузнавателните служби изисква контрол от страна на изпълнителната власт и парламентарен надзор, както и принос от гражданското общество. Най-общо, целта е службите за сигурност и разузнаване да бъдат предпазени от политически злоупотреби, без да бъдат изолирани от управлението на изпълнителната власт.⁷ Службите за сигурност и разузнаване трябва да бъдат отзивчиви към нуждите на хората чрез техните избрани представители, т.е. избрани цивилни лица в кабинета и парламента, които възплъхват върховенството на политическия контрол върху службите за сигурност и разузнаване. Накратко,

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

демократичният контрол върху службите за сигурност включва редица институции и играчи (Виж Каре № 2).⁸

Каре № 1: Норми и стандарти за демократичен контрол на службите за сигурност и разузнаване, както са приети от (подбрани) международни организации		
Организация	Норма/стандарт	Източник
ПРООН	Демократичен граждански контрол върху въоръжените, полицейските и други сили за сигурност (докладът изброява принципите на демократично управление в областта на отбраната)	Доклад за човешкото развитие (2002)
ОССЕ	“Демократичният политически контрол върху въоръжените, полувоенните и силите за вътрешна сигурност, както и върху разузнавателните служби и полицията” (посочва подробен набор от разпоредби)	Кодекс за поведение относно политико-военните аспекти на сигурността (1994)
Съвет на Европа (Парламентарна асамблея)	“Службите за вътрешна сигурност трябва да съблюдават Европейската конвенция за правата на човека... Всяка намеса на оперативната дейност на службите за вътрешна сигурност в Европейската конвенция за правата на човека трябва да бъде разрешена по закон”. “Законодателната власт трябва да приема ясни и адекватни закони, поставяйки вътрешните служби за сигурност на законова основа”.	Препоръка 1402 (1999)
ЕС (Европейски парламент)	Посочва, че “Копенхагенските критерии” за присъединяване включват “законова подотчетност на полицията, въоръжените сили и службите за сигурност [...]”	Дневен ред 2000, § 9 [Agenda 2000]
Среща на високо равнище държавите от Северна и Латинска Америка	“Конституционната подчиненост на въоръжените сили и силите за сигурност на законно конституирани власти в нашите държави е фундаментална за демокрацията”	План за действие от Квебек (2001)
Интерпарламентарен съюз	“Демократичният надзор на разузнавателните структури следва да започне с ясна и изрична правна рамка,	Парламентарен надзор в областта на

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

	регламентираща разузнавателните организации в законите на държавата, която да е одобрена от парламента. Освен това законите трябва да посочват границите на правомощията на службите, техните методи на работа и средствата, чрез които те ще подлежат на отчет”.	<i>сигурността: принципи, механизми и практика</i> , Ръководство за парламентаристи № 5, Женева: ИПС/ЦДКВС, 2003 г.), стр. 64.
Асамблея на Западноевропейския съюз (ЗЕС)	“Призовава националните парламенти да: (1) Подкрепят планове за реформиране на системите за разузнаване, като в същото време се защитават парламентарните прерогативи с оглед по-ефективен и ефикасен демократичен контрол върху дейността по събиране на разузнавателни сведения и начинът, по който тази информация се използва.”	Решение 113 (прието единодушно и без изменения от Асамблеята на 4 декември 2002 г. [9-то заседание].)
ОИСП	Системата за сигурност [включително службите за сигурност и разузнаване] трябва да бъде управлявана в съответствие със същите принципи на отчетност и прозрачност, които се прилагат за целия публичен сектор, по-специално по-голям граждански надзор на процесите по сигурността.	Ръководни принципи на КГР и Референтни серии “Реформата на системата за сигурност и управлението: политика и добри практики”, 2004.

Всеки участник или надзорна институция има различна функция. Изпълнителната власт *контролира* службите като им дава нареждания, включително възлагайки им задачи, определяйки им приоритети и предоставяйки им ресурси на разположение. Освен това, парламентът упражнява *надзор*, който се ограничава повече до общи въпроси и одобряване на бюджета. Парламентът реагира по-силно, когато създава комисии за разследване на скандали в разузнаването. Съдебната власт има правомощия, свързани с *наблюдението (мониторинга)* на използването на специални правомощия (освен произнасянето ѝ по незаконосъобразни действия). Гражданското общество, “мозъчните тръстове” и гражданите могат да бъдат коректив на работата на службите като дават алтернативни становища (“мозъчни тръстове”), разкриване на скандали и кризи (медиите), или чрез подаване на оплаквания за неправомерни действия (гражданите).

Каре № 2:

Надзорни институции и участници

- Вътрешен контрол в самите служби чрез легализиране на функционирането им със закон (приет от парламента), вътрешно ръководство и стимулиране на професионализма;
- Изпълнителна власт, която упражнява пряк контрол, определя бюджета и дефинира общите насоки и приоритети за дейността на службите за сигурност и разузнаване;
- Законодателна власт, която упражнява парламентарен надзор чрез приемане на закони, които дефинират и регламентират службите за сигурност и разузнаване, както и техните специални правомощия и чрез приемане на съответни бюджети;
- Съдебна власт, която извършва както наблюдение върху специалните правомощия на службите за сигурност и разузнаване, така и осъществява наказателното преследване на незаконосъобразни действия на техните служители;
- Групи на гражданското общество, медии, мозъчни тръстове и научно-изследователски институти, които наблюдават създаването и функционирането на службите за сигурност и разузнаване, предимно на основата на публични източници. Отделни граждани могат да оказват възпиращо действие спрямо използването на специални правомощия от службите за сигурност и разузнаване чрез специални трибунали, независими омбудсмани или комисари/генерални инспектори, както и национални и международни съдилища.
- На международно равнище не съществува наблюдение на службите за сигурност и разузнаване, въпреки че Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ), функциониращ съгласно Европейската конвенция за правата на човека, може да получава жалби от отделни лица относно действия на държавни органи в почти всички европейски държави.

Освен това, тъй като демократичният надзор на разузнавателните служби включва и поведението на различните участници, отношение има и политическата култура. Основните елементи на демократичната отчетност като прозрачност, отговорност, подотчетност, участие и съпричастност (към хората) предполагат култура и определено поведение, които отиват отвъд закона и другите законови разпоредби. Независимо от това, законът би следвало да урежда рамка, която да насърчава култура на откритост и съблюдаване правата на човека.

Глава 2

Необходимост от надзор върху службите за сигурност и разузнаване

Службите за сигурност и разузнаване извършват неочислими услуги на демократичните общества като защитават националната сигурност и ред на демократичната държава. Тъй като службите работят тайно и естеството на техните задачи изисква от тях да изпълняват задълженията си в условия на секретност, те не прилагат принципа на отвореното общество. Поради този парадокс (защита на отвореното общество чрез тайни средства) службите за сигурност и разузнаване трябва да бъдат обект на демократична отчетност и граждански контрол. Публичният контрол върху тези служби е важен най-малко поради пет причини.

Първо, в противовес на концепцията за откритост и прозрачност, която е в сърцевината на демократичния надзор, службите за сигурност и разузнаване често действат тайно. Тъй като секретността може да прикрива техните операции от контрола на обществото, важно е парламентът и особено изпълнителната власт да наблюдават отблизо операциите на службите. Второ, службите за сигурност и разузнаване притежават специални правомощия, като възможност да проникват в частни имоти или комуникации, което очевидно може да ограничи правата на човека и да изисква контрол от определени надзорни институции. Както е подчертано от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (СЕ):

Съществува сериозно безпокойство, че службите за вътрешна сигурност на държавите-членки на СЕ често поставят интереса на техните схващания, поради това, че те са в интерес на националната сигурност и на държавите им, над съблюдаването на правата на отделната личност. Тъй като, освен това службите за вътрешна сигурност често не са адекватно контролирани, е налице висок риск от злоупотреба с правомощия и от нарушаване на правата на човека, освен ако не са предвидени законодателни и конституционни гаранции.⁹

По-специално, възникват проблеми в случаи, при които превантивните и правоприлагащи правомощия на службите за вътрешна сигурност, са съчетани с неадекватен контрол от изпълнителната, законодателната и съдебната власти, както и когато дадена държава има голям брой различни тайни служби.¹⁰

Трето, след ерата на Студената война и особено след 11 септември 2001 г., разузнавателните общности от почти всички държави са в процес на приспособяване

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

към новите заплахи за сигурността. Най-голямата явна заплаха за функционирането на демократичните общества вече не е нападение на чуждестранни военни сили, а по-скоро организираната престъпност, тероризма, разпространяване на регионални конфликти или слаби държави, в които цари хаос, и нелегалния трафик на хора и стоки. Процесът на тази пренагласа трябва да се извършва под надзора на избрани в избори граждански власти, които могат да дадат гаранция, че реструктурирането на службите е в съответствие с нуждите на хората. Освен това, тъй като разузнавателните служби са големи държавни бюрокрации с вродена съпротива към промяна и с определена степен на бюрократична инерция, външните институции като изпълнителната власт и парламентът трябва да осигурят такива условия, че желаните промени да се извършват по ефикасен начин.

Четвърто, службите за сигурност и разузнаване са натоварени със задачата да събират и анализират информация за вероятни заплахи и да оценяват тези заплахи. Тъй като оценката на заплахите формира отправната точка на другите сили за сигурност на държавата (военни, полиция, гранична полиция), е важно тази оценка да е направена под демократично ръководство. Това е особено важно, тъй като тези оценки предполагат приоритизация на заплахите и често имат значителни политически последици.

Петата причина се отнася за тези страни, които са били под авторитарни режими и които скоро са осъществили своя преход към демокрация. В миналото, основната задача на службите за вътрешна сигурност и на разузнавателните служби в тези страни бе да защитават авторитарните лидери срещу собствените им народи. Преди всичко, службите за сигурност и разузнаване са изпълнявали репресивни функции. Можем да си представим тежката задача, която трябва да бъде изпълнена, за реформиране на старите служби за сигурност в съвременни демократични служби. Реформирането на службите, за да се променят от средство за репресия в съвременно средство за сигурност; изисква внимателно наблюдение от страна на изпълнителната власт и Парламента.

Необходимост от законодателство

Върховенството на закона е фундаментален и задължителен елемент на демокрацията. Само ако службите за сигурност и разузнаване са създадени по закон и техните правомощия произтичат от правния режим, може да се каже, че те се ползват с легитимност. Без такава рамка липсва основа, за да се направи разлика между действия, предприети от името на държавата, и такива на нарушителите на закона, включително терористите. "Националната сигурност" не трябва да бъде претекст да се изостави задължението за върховенството на закона, което характеризира демократичните държави, дори в извънредни ситуации. Точно обратното, извънредните правомощия на службите за сигурност трябва да бъдат основани на правна рамка и на система за правен контрол.

Законодателството е правното олицетворение на демократичната воля. В повечето държави, приемането на закони (заедно с контрола върху действията на правителството) е измежду ключовите роли на парламента. Следователно е подходящо в демокрациите, където преобладава върховенството на закона, службите

за сигурност и разузнаване да бъдат създавани и да получават правомощията си от законодателство, отколкото като привилегия вследствие на извънредни правомощия. Това засилва легитимността на службите и дава възможност на демократичните представители да се основават на принципите, на които трябва да се подчинява тази важна област на държавната дейност, и да се регламентират ограниченията в работата на тези служби. Освен това, за да има полза от правни изключения за националната сигурност спрямо стандартите за правата на човека, е необходимо органите за сигурност да получават своята власт от закона.

Парламентарното одобрение на създаването, мандатирането и правомощията на службите за сигурност е необходимо, но не достатъчно условие за утвърждаване върховенството на закона. Правната база увеличава легитимността, както на наличието на такива служби, така и на (често извънредните) правомощия, които те притежават. Както и в други области, една ключова задача на законодателната власт, е да делегира правомощия на администрацията, но също така и да структурира и да ограничи чрез закон предоставянето на право на усмотрение.

Ограничаване на конституционните и човешките права

Законодателство е необходимо също така, когато се възнамерява да се определят или ограничат конституционните права на лицата в интерес на сигурността на държавата. Това може да се извърши по два различни начина. Първият е чрез регламентирано ограничаване на правата на човека, при което се отчитат обществените интереси.¹¹ Очевиден пример за това е ограничаването на правото на свободно изразяване на служители от разузнаването, за да се запази секретността в тяхната работа. Второ, в извънредни ситуации, когато сигурността на държавата е сериозно застрашена, може да бъде допуснато временно преустановяване на някои права чрез дерогация. Както показва Каре № 3, някои права на човека обаче не могат да се дерогират.

Каре № 3:

Права на човека, които не се дерогират

Съгласно Член 4, ал. 2 на МПГПП, не се допуска дерогация на следните права:

- Право на живот (Член 6);
- Никой да не бъде подлаган на мъчение или жестокост, нечовешко или унижително отношение или наказание (Член 7);
- Никой не може да бъде държан в робство (Член 8);
- Никой не може да бъде лишаван от свобода за това, че не е в състояние да изпълни договорни задължения (Член 11);
- Никой не може да бъде осъден за престъпно деяние, което не е съставлявало престъпление според закона, действащ към момента на извършването му (Член 15);
- Правото на всяко лице да бъде признато за правоспособно по закон (Член 16);
- Свобода на мисълта, съвестта и религията (Член 18).

Източник: Международен пакт за граждански и политически права (влязъл в сила 1976 г.)

В случай на права, които могат да бъдат стеснени или ограничени на международно равнище, Европейската конвенция за правата на човека, например, допуска ограничаване правото на публичен процес, неприкосновеност на личния живот, свобода на религиозните убеждения, свобода на изразяването и сдружаване “в съответствие със закона” (Виж Каре № 5, Тест за наличие на закон) и когато “е необходимо в демократичното общество” в интерес на националната сигурност.¹² В допълнение към това, ако службите притежават законни правомощия да проникват в частна собственост и комуникации, гражданите трябва да разполагат със законова процедура за подаване на жалби, ако са извършени неправомерни действия. Това е един начин, по който държавите, които са подписали ЕКПЧ, могат да изпълнят задължението си да осигурят ефективно средство за защита на нарушения на правата на човека по Член 13 на тази Конвенция (виж също така Глава 21).

Приемайки за даденост необходимостта от законодателство за ограничаване на политическите и човешките права като отправна точка, могат да се разграничат две последици. Първо, разузнавателните служби трябва да бъдат създадени със закон и второ, специалните правомощия, които разузнавателните служби упражняват, трябва да бъдат основани на закона.

Службите за сигурност трябва да бъдат създадени със закон

Понастоящем много държави са предприели стъпки за кодифициране на законите, конституиращи техните сили за сигурност. Някои скорошни примери включват законодателството в Босна и Херцеговина, Словения, Литва, Естония и Южна Африка.¹³ Има обаче значителни различия. Не са учудващи опасенията, че служби,

действащи в сферата на националната сигурност, биха могли да извършат злоупотреби или да се замесят в скандали дори в страни с отдавна установени демокрации. В страните в преход често службата за вътрешна сигурност е увредена от репресивно минало.

В съответствие с това, много държави са приели законодателство за тези служби главно през последните две десетилетия. Не са много на брой причините, които да изискват поставянето на собствената си разузнавателна служба на законова основа – при Великобритания беше необичайно, когато тя направи това в случая на Службата за разузнаване (MI6) в Закона за разузнавателната служба от 1994 г.¹⁴ Също така само няколко държави са приели закони за военното разузнаване¹⁵ или за координация на разузнаването.¹⁶

Каре № 4:

Необходимост от законодателно уреждане на разузнавателните служби поради ЕКПЧ (Великобритания)

По делото *Hanan u Hewitt c/y Обединеното кралство*¹⁷ заведено пред ЕСПЧ, отсъствието на конкретна законова основа за Службата за сигурност (MI5) на Великобритания се е оказала фатална за твърдението, че нейните действия са били “в съответствие със закона” във връзка със жалба за проследяване и запазване на материалите в противоречие с Член 8 на Конвенцията относно правото на личен живот. Един административен устав – Директивата Maxwell-Fyfe от 1952 г. – е бил недостатъчен, за да се разреши проследяване и запазване на материалите, тъй като той няма силата на закон и съдържанието му не е юридически задължително или приложимо. Освен това, формулировката е такава, че не посочва “с изискуемата степен на сигурност, обхвата и начина на упражняване на преценка от органите при извършване на тайно проследяване”.¹⁸ Като последица от решението по делото, Великобритания приема законова основа за MI5 (Закона за службата за сигурност от 1989 г.), а по-късно предприема подобна стъпка и за Службата за тайно разузнаване и ДКО също (виж Закона за разузнавателните служби от 1994 г.).

Специалните правомощия, които упражняват службите за сигурност и разузнаване, трябва да бъдат основани на закон

Законността изисква силите за сигурност да действат само в рамките на своите правомощия съгласно националния закон. Следователно като начин за намеса в правата на човека по Европейската конвенция може да бъде оправдано само законово действие. Например, когато за гръцката Национална разузнавателна служба се е установило, че е извършвала наблюдение над Свидетелите на Йехова противно на мандата си, Европейският съд по правата на човека е решил, че тя е нарушила Член 8, който гарантира съблюдаване на личния живот.¹⁹

Върховенството на закона, обаче, изисква повече от простото обличане в законова форма. Европейският съд по правата на човека препраща допълнително към Теста за наличие на закон (виж Каре № 5), който изисква правният режим да бъде ясен,

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

предвидим и достъпен. Например, когато Кралски указ в Холандия регламентира функциите на военното разузнаване, но пропуска каквато и да е препратка към правомощието му да извършва наблюдение над цивилни лица, се смята, че това е недостатъчно.²⁰ По подобен начин, по делото *Rotaru c/y Румъния*²¹, съдът в Страсбург поснанои, че законът относно досиетата по сигурността е недостатъчно ясен що се отнася до основанията и процедурите, тъй като той не предвижда процедури по отношение на това колко време могат да бъдат съхранявани материалите и за какво биха могли да бъдат ползвани те, както и не въвежда каквито и да са механизми за мониторинг.

Тестът за “наличието на закон” на ЕСПЧ възлага особена отговорност на законодателната власт. Един възможен отговор е да се предвиди в закона, че правомощията на агенциите могат да бъдат използвани само, когато е “необходимо”, че винаги се предпочитат алтернативи, които по-малко ограничават правата на човека и че трябва да бъде съблюдаван принципът за пропорционалност.²² Може би за предпочитане е алтернативата, следвана от новото законодателство на Холандия, за предвиждане на подробни разпоредби, уреждащи всяка от разузнавателните техники, които службата може да използва (виж Глава 6).²³

Каре № 5:

Тест за наличие на закон

Европейската конвенция за правата на човека предвижда, че в едно демократично общество правото на личен живот (Член 8), свободата на мисълта, съзнанието и религиозните убеждения (Член 9), както и свободата на изразяване (Член 10) и свободата на събиране и сдружаване (Член 11) могат да бъдат ограничени, освен за друго, и в интерес на националната сигурност и обществения ред. Конвенцията предвижда също така обаче, че тези ограничения трябва да бъдат наложени “в съответствие със закона”. Практиката на Европейския съд по правата на човека гласи, между другото, че службите за сигурност и разузнаване могат да упражняват специалните си правомощия само, ако те са регламентирани със закон. В тази връзка, според Европейския съд:

- Законодателството включва общите законови правила, както и законите и подзаконовите актове. По това дело, Съдът постановява, че за да е “закон” дадена норма, тя трябва да бъде адекватно достъпна и формулирана с достатъчна прецизност, за да даде възможност на гражданите да съобразят своето поведение (*Sunday Times c/y Обединеното кралство*, 26 април 1979, 2 ЕСПЧ 245, параграф 47);
- Закон, който “разрешава упражняване на неограничена преценка по отделни случаи, няма да притежава съществените белези за предсказуемост и с оглед на сегашните цели, той няма да представлява закон. Обхватът на преценката трябва да бъде посочен с достатъчна доза сигурност.” (*Silver and Others c/y Обединеното кралство*, 25 март 1983 г., 5 ЕСПЧ 347, параграф 85);
- За да има съвместимост с основните права на човека, трябва да бъдат въведени проверки и други гаранции, които да предотвратяват неправилната употреба на правомощия. Трябва да съществуват гаранции, установени със закон, срещу злоупотреба с преценка (*Silver and Others c/y Обединеното кралство*, параграф 88-89);
- Доколкото тези гаранции не са написани в самия закон, законът трябва най-малко да регламентира условията и реда за намеса (*Klass c/y ФРГ*, № 5029/71, Доклад от 9 март 1977, параграф 63. *Kruslin c/y Франция*, 24 април 1990. A/176-A, параграф 35, *Huvig c/y Франция*, 24 април 1990, A/176-B, параграф 34).

Ян Камерън, Национална сигурност и Европейска конвенция за правата на човека, 2000, Kluwer Law International

Проучване на правните стандарти и най-добри практики за контрол: цели, обхват и методология

За да подпомогнат процеса на изясняване характера на контрол и за да разпространяват натрупаният опит, женевският Център за демократичен контрол на въоръжените сили (ЦДКВС), Центърът за правата на човека на Университета в Дъръм (Великобритания) и норвежката Парламентарна комисия за надзор на разузнаването решиха да обединят усилия в изготвяне на правните стандарти за демократична подотчетност на службите за сигурност и разузнаване и да съберат полезните правни практики и процедури за надзор. Публикацията предлага правни стандарти на основата на анализ на правната рамка за надзор в либералните демокрации на Америка, Европа, Африка и Азия. Целта е да се извлекат полезните практики и процедури за законодателство за надзор върху разузнаването на различни демократични държави и така да се осигури полезно референтно средство за парламентаристи и техните помощници, за (държавни) служители от други надзорни институции, за самите разузнавателни служби, както и за гражданското общество (медии, научно-изследователски институти и др.). Обхванати са основните аспекти на демократичния надзор върху службите за сигурност и разузнаване, включващи изпълнителната, законодателната и съдебната власт, както и независимите надзорни организации, като омбудсмани или генерални инспектори.

Добро управление

Правните стандарти и полезните практики бяха подбрани на основата на това дали те прилагат или насърчават добро управление в областта на сигурността. Като важен аспект на демократичния надзор на сектора на сигурността, доброто управление е важно за всяко работещо правителство. Както заявява Световната банка,

Накратко казано, доброто управление е предсказуемо, открито и прозрачно правене на политика, бюрокрация, пропита с професионални нрави, действаща в прилагане на общественото добруване, върховенство на закона, с прозрачни процедури и силно гражданско общество, участващо в обществените дела.²⁴

В центъра на доброто управление са залегнали следните принципи:

- Справедливост;

- Участие;
- Плурализъм;
- Партньорство;
- Субсидиарност;
- Прозрачност;
- Отчетност;
- Върховенство на закона
- Права на човека;
- Ефективност;
- Ефикасност;
- Съпричастност;
- Устойчивост.²⁵

Докато доброто управление отразява правилата, институциите и практиките за ефективно и демократично управление, включително съблюдаване правата на човека, лошото управление се характеризира с “произволно формулиране на политики, безотчетна бюрокрация, неприложими или несправедливи правни системи, злоупотреба с изпълнителски правомощия, неангажирано в обществения живот гражданско общество и широко разпространена корупция”.²⁶ Придържането от дадено правителство към принципите на доброто управление е от особена важност за въвеждане на приемливи политически и правни граници на функционирането на службите за сигурност и разузнаване.

Обхват

Обхватът на упражняване е обаче ограничен по два начина. Първо, предлаганите правни стандарти се занимават само с разузнавателните служби, но не и с правоприлагащите. Второ, тъй като по-детайлните въпроси обикновено се регламентират с министерски наредби и постановления, тук са разгледани само най-общите въпроси на демократичен надзор.

Събирането и оценяването на правните стандарти за надзор, които могат да бъдат полезни, когато тези, които упражняват надзор приемат ново или изменят съществуващо законодателство за надзор, не е панацея за всички проблеми по надзора. Основната причина е, че законите могат да решат проблемите само донякъде. Политическата и административната култура, медийното и общественото мнение са в края на краищата най-добрите гаранции за демократичните ценности. Съвременната история е пълна с държави, които са пренебрегвали правата на човека, подписвайки в същото време солидно звучащи конституционни документи и договори. Независимо от това, правната рамка може да подпомогне укрепването на тези ценности и да им даде символичен статут, което ще съдейства за това разполагащите с правомощия да ги съблюдават. Това особено важи в случая, когато се създават нови институции – правната рамка може да бъде средство за внедряване на нов демократичен ред и конкретизирани реформи.

Търсенето на универсални принципи може да изглежда несъстоятелно с оглед на множеството различни политически и културни традиции. Наред с различията между

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

развитите западни държави и възникващите демокрации, съществува още и широко разнообразие от конституционни модели, по-специално “президентска изпълнителна власт” като в САЩ, “двойна изпълнителна власт” като във Франция или парламентарна изпълнителна власт “английски стил”. Някои страни предоставят правомощия на своите съдилища за конституционен преглед на основата на модела на Върховния съд на САЩ, в други (пример за каквито е Обединеното кралство) – такава функция изпълнява Парламента. Дори в рамките на единия тип система могат да съществуват много варианти – съвсем различни модели на надзор върху силите за сигурност и разузнаване са възникнали например в Обединеното кралство, Австралия, Канада и Нова Зеландия.²⁷

По тази причина не сме правили опит да предоставим един план или типов закон, който да може да бъде инкорпориран в национален закон, независимо от конституционните различия. По-скоро, нашият подход е да се определят общите въпроси и проблеми, които могат да възникват независимо от тези различия, и тогава да се предложат пътища, по които те могат да бъдат разрешени, както чрез предлагане на минимални демократични стандарти, така и чрез даване на примери за полезна правна практика в множество различни държави. Посредством събирането и обсъждането на полезна правна практика за надзор върху службите за сигурност и разузнаване в демокрациите, предложените правни стандарти са предназначени да предоставят на законодателите, правителствените ръководители и представителите на гражданското общество, както в развитите, така и развиващите се демокрации, насоки и възможности за избор на законодателство. Предложените правни стандарти не трябва да бъдат тълкувани като ограничаващи демократичния контрол. По-скоро те представляват набор от принципи, на основата на които могат да бъдат разработени конкретни национални разпоредби. “Златно правило” или закон за демократичен надзор няма и няма да съществува.

Методология

Необходимо е правните стандарти и полезните практики да бъдат разгледани на четири нива за контрол върху службите за сигурност и разузнаване. На всяко от тях може да се погледне като на един пласт от демократичния контрол, който се припокрива донякъде от следващия пласт:

- Вътрешен контрол на ниво служба;
- Контрол от изпълнителната власт
- Парламентарен надзор
- Надзор от независими надзорни органи

Първо, извършване на контрол в самата служба. Контролът на това ниво включва въпроси като точно изпълнение на законите и държавната политика, правомощия и функциониране на ръководителя на службата, правомерно обработване на информацията и на досиетата, използване на специални правомощия в съответствие със закона, и вътрешно ръководство на службата. Редът за вътрешен контрол от този вид на нивото на самата служба е съществена основа за външния демократичен надзор от органите на изпълнителната, парламентарната и съдебната власти. Тези

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

механизми за вътрешен контрол гарантират, че политиките и законите на правителството се осъществяват по ефективен, професионален и законен начин.

Вторият пласт се отнася до контрола от страна на изпълнителната власт, който се фокусира върху възлагането на задачи и определянето на приоритети на службите, включително информиране на министри и контрол върху службите, контрол върху тайните операции, контрол върху международното сътрудничество и гаранции срещу злоупотреби от страна на министъра. Третият пласт засяга парламентарния надзор, който изпълнява важна роля в системата за взаимна проверка и контрол чрез надзор върху общата политика, финансите и легитимността на службите. В повечето страни, функционирането на службите се основава на закони, приети от парламентите. Четвъртият пласт на демократичния контрол – ролята на независимите надзорни органи – засяга независимата проверка от гледна точка на гражданите (напр. омбудсман или парламентарен комисар), от гледна точка на точното изпълнение на държавната политика (например Главният инспектор) и от гледна точка на това, че се използват парите на данъкоплатците (от независими сметни палати).

Очевидно в този пластов подход към демократичния надзор не са включени двама важни играчи. Съдебната власт (включително международните съдилища) не е включена, тъй като нейното функциониране се обсъжда на много места в рамките на четирите пласта, например по отношение използването на специални правомощия или придвижване на жалби. Оставено е извън обхвата и гражданското общество, тъй като тази публикация се фокусира главно върху ролята на (независимите) държавните институции. Независимо от това, позицията на гражданите се дискутира в различни точки на тази книга, например, когато се говори за обработване на досиета и на информацията, за ролята на парламентите като представители на гражданите, както и за наличието на процедури за придвижване на жалби.

Примерите за правни стандарти и практика се основават на обширно сравнително проучване на демократичните общества. Моделът на анализирани страни включва, наред с други, Аржентина, Австралия, Белгия, Босна и Херцеговина, Канада, Естония, Германия, Унгария, Люксембург, Холандия, Норвегия, Полша, Южна Африка, Турция, Великобритания и САЩ. Всички избрани страни са демокрации, чиято законодателна власт е приела закони за надзор върху разузнаването; те са примери както за парламентарна, така и за президентска политическа система и включват създадени или новосъздадени демокрации, както и различни политически култури.

Бележки по раздел I – Въведение

- 1 ОИСР, Комитет за подпомагане на развитието, *Доклад за сътрудничество за развитие от 2000 г.*, стр. 8. Докладът е на разположение на: <http://www.oecd.org/home/>.
- 2 ПРООН, *Доклад за развитието 2002 г.*, Задълбочаване на демокрацията в един фрагментира свят, стр. 87, Докладът е на разположение на: < <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>>.
- 3 ОССЕ, *Кодекс за поведение във връзка с политико-военните аспекти на сигурността*, 1994 г., параграфи 20-21.
- 4 Парламентарна асамблея на Съвета на Европа, *Препоръка 1402*. На разположение на: [http://assembly.coe.int/Documents/Adopted Text/ta99/EREC1402.htm](http://assembly.coe.int/Documents/Adopted_Text/ta99/EREC1402.htm).
- 5 Vom, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (eds.), *Парламентарен надзор върху сектора на сигурността; Принципи, механизми и практика*, (Женева: ИПС/ЦДКВС, 2003 г.), стр. 64-69.
- 6 Виж още Hanggi, H. "Осмисляне на управлението в сектора на сигурността", в: Hanggi, H., Winkler, T. (eds.), *Предизвикателства в управлението на областта на сигурността*. (Berlin/Brunswick, NJ: LIT Publishers, 2003).
- 7 Leigh, I., "По-близко наблюдение върху шпионите: Опит от три десетилетия", в: Vom, H., Johnson, L., Leigh, I., *Кой наблюдава шпионите? Въвеждане на отчетност на разузнавателните служби* (Dulles, V.A.: Potomac Books, INC., 2005).
- 8 На основата на Vom, H. и други, "Парламентарен надзор", стр. 21
- 9 Парламентарна асамблея на Съвета на Европа, Препоръка 1402, т. 2.
- 10 *Пак там*, т. 2.
- 11 Виж също така Принципите за ограничаване и дерогиране на разпоредбите на Международния пакт за граждански и политически права от Сиракуза (Док. на ООН, E/CN.4/1985/Анекс 4), на разположение на: <http://www1.umn.edu/humanarts/instree/siracusa_principles.html>; Lillich, R. B., "Парижките минимални стандарти за норми на права на човека в извънредна ситуация", *American Journal of International Law*, т. 79 (1985), стр. 1072-1081.
- 12 Европейска конвенция за правата на човека, Чл. чл. 6, 8, 9, 10 и 11.
- 13 Словения: Закон за отбраната, 28 декември 1994 г., чл. чл. 33-36; Основи на националната сигурност на Литва, 1996; Естония: Закон за службите за сигурност, приет на 20 декември 2000 г.; ЮАР: Закон за разузнавателните служби, 1994 г.
- 14 Същият закон обхваща също така и разузнавателните агенции за комуникации (ДКО).
- 15 Виж например, Холандия – Закона за службите за разузнаване и сигурност, 2002 г., Чл. 7.
- 16 Член 5 на същия холандски закон; Закон за националното стратегическо разузнаване от 1994 г. на Южноафриканската република.
- 17 *Hanan и Hewitt c/y* Великобритания (12992) 14 Решение на ЕСПЧ 657
- 18 *Пак там*, параграф 40.

-
- ¹⁹ Tsavachadis *с/у* Гърция, Жалба№ 28802/95, (1999) 27 ЕСПЧ CD 27.
- ²⁰ *V и други с/у Холандия*, Доклад на Комисията от 3 декември 1991 г.; виж още в прилагане на теста “разрешено от закона” за различните форми на наблюдение: *Malone с/у Великобритания* (1984) 7 ЕСПЧ 14; *Khan с/у Обединеното кралство*, 12 май 2000 г., Европейски съд по правата на човека (2000) 8ВНРС 310; P.G. и J.H. *с/у* ОК, Европейски съд по правата на човека, 25 септември 2001, ЕСПЧ Трети състав.
- ²¹ № 2834/95, 4 май 2000. Виж също *Leander с/у Швеция* (1987) 9 ЕСПЧ 433, поддържащо, че за да бъде “в съответствие със закона”, намесата в личния живот трябва да бъде предвидима и разрешена с оглед нейната достъпност от лицето. В контекста на проверката за даване право на достъп не е необходимо жалбоподателят да предвиди цялата процедура (тъй като би било лесно да тя да бъде заобиколена), а по-скоро оправомощаващият закон трябва да бъде достатъчно ясен, за да даде обща представа за практиката, която е била следвана.
- ²² Това е подходът, възприет от Естония (Закон за службите за сигурност, параграф 3).
- ²³ Закон за службите за разузнаване и сигурност от 2002 г., чл. чл. 17-34.
- ²⁴ Световна банка, “Управление: Опитът на Световната банка”, цитиран в Ворп, Н. и др., “*Парламентарен надзор*”, стр. 23.
- ²⁵ Специално трябва да се отбележи Magdy Martinez Soliman, *Практика на ръководителя за демократично управление, Бюро за политика по развитието на ПРООН*, за нейния безценен поглед отвътре върху принципите на доброто управление. За целите на тази публикация, погледнете Краткия речник, който съдържа подборка от най-релевантните концепции за подотчетност на разузнаването. Относно другите посочени концепции, например в краткия речник на ПРООН, те са на разположение на: <<http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf>>
- ²⁶ *Пак там*.
- ²⁷ Lustgarten. L., Leigh, I., *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 1994), Глави 15 и 16, които дават по-пълно третиране на въпросите на отчетността.

Раздел II

Службите

Глава 4

Определяне на мандата

Основен аспект на отчетността за службите за сигурност и разузнаване е, че тяхната роля и сфера на дейност трябва да бъдат ясно дефинирани. Това трябва да бъде направено в законодателство, което ясно да подчертава, че отговорността за очертаване на задачите на службата за сигурност или разузнаване пада върху Парламента и че тази роля не трябва да бъде променяна без участието на законодателя. Особено в страните в преход това може да спомогне да се осигури защита срещу злоупотреба със службите от страна на правителството. Законова база е необходима и поради извънредните правомощия, с които тези служби често са натоварени.

Важно е също така, че службите за сигурност и разузнаване се различават от други институции, като например правоприлагащите органи, и законодателният мандат трябва да разграничи техните функции. Ако не се направят тези ясни разграничения, обаче, това ще доведе до размиване на границите на отчетност и до опасност специалните правомощия, които службите за сигурност и разузнаване притежават, да се използват в рутинни ситуации, когато няма голяма заплаха за държавата.

Трудно е да се направи разликата, която е необходима на тази публикация, между заплахи за националната сигурност и престъпление¹. Тероризмът и шпионажът са престъпни деяния, които директно подкопават или дори противоречат на демократичните процеси, както и заплашват целостта на държавата и нейните основни институции. Организираната престъпност обаче е различна. Съветът на Европа е приел следната дефиниция:

Организирана престъпност означава: незаконна дейност, извършвана от организирани групи от три или повече лица, съществуваща за продължителен период от време и имаща за цел извършване на тежки престъпления чрез съгласувана дейност, чрез използване на заплаха, насилие, корупция или други средства, за да се получи, пряко или непряко, финансова или друга материална облага.²

За много държави организираната престъпност, както и трафикът на наркотици и хора, са сериозни социални и икономически язви, но все пак не заплашват стабилността или оцеляването на държавата. В малко на брой държави, особено в някои демокрации в преход, тези въпроси могат да достигнат до такова ниво на заплаха и следователно могат основателно да бъдат считани като заплахи за "националната сигурност".³ В повечето случаи организираната престъпност е белязана от мащабност, продължителност и конспиративна инфраструктура, която я отличава от "обикновената" престъпна дейност, но не я издига до ниво, което да оправдава използването на службите за сигурност и разузнаване да я разследват или да се борят с нея. В отделни случаи може да има видими връзки между организираната престъпност и тероризма, но това не винаги и при всички случаи

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

това е така. Следователно, в някои държави, въпреки че службите за сигурност и разузнаване не са основните служби, отговорни за разследването на организираната престъпност, те са натоварени с правомощия да съдействат на правоприлагащите органи.⁴

Каре № 6:

Европейският съд по правата на човека и “националната сигурност”

На основата на практиката на Съда следните деяния – наред с други – могат да бъдат считани като заплаха за националната сигурност:

- шпионаж (например решението от 6 септември 1978, параграф 48 по делото *Klass c/y Федерална република Германия*);
- тероризъм (пак там)
- подбуждане към/одобрение на тероризма (решение по делото *Zana* от 19 декември 1997 г., параграфи 48-50);
- сваляне на парламентарната демокрация (решението по делото *Leander* от 26 март 1987, параграф 59);
- сепаратистки екстремистки организации, които заплашват целостта или сигурността на Държавата чрез насилие или недемократични средства (решение по делото *Обединената комунистическа партия на Турция* и други от 30 януари 1998, параграфи 39-41);
- подбуждане на недоволство сред военнослужещи (Жалба № 7050/75 *Arrowsmith c/y Обединеното кралство* – Доклад на Европейската комисия по правата на човека, приет на 12 октомври 1978 г.).

Източник: Съдебна практика на ЕСПЧ

Във всеки случай, по-просто е чрез подробно законодателство да се определят различните аспекти на националната сигурност, отколкото пълномощията на службите за сигурност и разузнаване да се оставят открити по същество чрез използването на фрази като “защита сигурността на държавата”. Важността на придаването на конкретно съдържание на концепцията за национална сигурност е илюстрирана с два примера – единият от съдебната практика на уважаван международен съд (Европейският съд по правата на човека, виж Каре № 6), а вторият – от наскоро приетото законодателство на Босна и Херцеговина (виж Каре № 7).

Освен това, полезно е да се правят справки с експертния доклад на Съвета на Европа, който гласи, че “други въпроси, които могат да бъдат разглеждани като заплаха за националната сигурност са (а) външни заплахи за икономическото благосъстояние на държавата; (b) пране на пари в размер, който е вероятно да подкопае банковата и паричната система; (c) проникване в електронни данни, свързани с отбраната, външните отношения или други въпроси, засягащи жизненоважни интереси на държавата, и (d) организирана престъпност в мащаби, които може да засегнат сигурността или благосъстоянието на обществото или на съществена част от него.”⁵

Примерът за закона на Босна и Херцеговина посочва достойнствата на наличието на законово определена правна дефиниция за “национална сигурност”. Първо, той дава възможност парламентаристите да бъдат пряко въввлечени в процеса на обсъждане на жизненоважните интереси на националната сигурност. Често тези общи дебати хвърлят много светлина и допринасят за качеството на закона. Второ, една дефиниция добавя легитимност на разузнавателните действия, предприемани в преследването на законово обоснованите интереси на националната сигурност. Когато има закон, който ясно определя аспектите на националната сигурност, това спомага да се защити обществото от политизиране и очевидни злоупотреби с нея от страна на разузнавателните служби.

Вторият заслужаващ внимание аспект, който засяга правомощията на службите, се отнася до тяхната териториална компетентност и различните нива на ангажираност. Като се извършва това, възможно е да се направи разлика между четири различни фактора: вътрешни (национални) служби; външни (чужди) служби, правомощия, ограничени до събиране и анализ на информация, както и правомощия, които разрешават на службите да противодействат на вътрешни или външни заплахи за сигурността. По отношение на първите два фактора, изглежда, че е обща практиката под “разузнавателните служби” да се имат предвид службите с правомощия да действат в чужбина, а под “служби за сигурност” – службите, които имат правомощия да действат вътре в страната. Както “разузнавателните служби”, така и “службите за сигурност” могат да имат или по-превантивен мандат, или да бъдат ограничени до събиране и анализ на информация. Комбинирайки тези фактори, държавите са приели няколко различни вида институционални конструкции:

A. Една служба за сигурност и разузнаване (както вътрешна, така и външна) – например Босна и Херцеговина, Холандия, Испания и Турция.

B. Отделни служби за вътрешно и външно разузнаване и сигурност, или с отделна или с припокриваща се териториална компетентност – например Обединеното кралство, Полша, Унгария и Германия.

C. Национална служба за сигурност, която не е призната за такава или действителна външна разузнавателна служба – например Канада.

Каре № 7:

Законова дефиниция за национална сигурност (Босна и Херцеговина)

По смисъла на настоящия Закон под “заплахи за сигурността на Босна и Херцеговина” се разбират заплахите за суверенитета, териториалната цялост, конституционния ред и основната икономическа стабилност на Босна и Херцеговина, както и заплахи за цялостната сигурност, които вредят на Босна и Херцеговина, включително:

1. тероризъм, включително международен тероризъм;
2. шпионаж, насочен срещу Босна и Херцеговина или заплашващ по друг начин сигурността на Босна и Херцеговина;
3. саботаж, насочен срещу жизненоважна инфраструктура на Босна и Херцеговина или насочен срещу Босна и Херцеговина по друг начин;
4. организирана престъпност, насочена срещу Босна и Херцеговина или заплашваща по друг начин сигурността на Босна и Херцеговина;
5. трафик на наркотици, оръжие и хора, насочен срещу Босна и Херцеговина или заплашващ по друг начин сигурността на Босна и Херцеговина;
6. нелегално международно разпространяване на оръжия за масово унищожение или техни компоненти, както и материали и средства, необходими за тяхното производство;
7. незаконен трафик на международно контролирани продукти и технологии;
8. действия, наказуеми по международното хуманитарно право; организирани действия на насилие или заплашване на етнически или религиозни групи в Босна и Херцеговина.

Източник: Член 5, Закон за Службата за разузнаване и сигурност на Босна и Херцеговина от 2004 г.

В тази връзка трябва също така да бъде посочено конкретното положение на разузнавателните служби във федерални държави като САЩ или Германия. Поради своята федерална структура, всяка от 16-те германски провинции (*Bundesländer*) има своя собствена разузнавателна служба (*Landesamt für Verfassungsschutz*), които си сътрудничат както помежду си, така и с федералната разузнавателна служба (*Bundesamt für Verfassungsschutz*).

Като цяло, оказва се истина, че колкото повече разузнавателни служби има, толкова по-голяма е опасността от фрагментирано наблюдение.

Когато дадена разузнавателна служба има правомощия да действа в чужбина, обикновено се търсят гаранции за правата на собствените граждани на държавата (виж например законодателството, регламентиращо австралийската Разузнавателна служба и Дирекцията по комуникациите на отбраната).⁶ Използването и контрола на специалните правомощия на разузнавателните служби заслужават отделно обсъждане (виж Глава 6).

Поддържане на политически неутралитет

В посттоталитарните общества често има силни спомени за службите за сигурност и разузнаване, натоварени с широк мандат и разпростиращи се правомощия, използвани да защитават диктаторски режими срещу недоволството на собствените им народи. Политическите режими са използвали службите за потискане на политическата опозиция, за предотвратяване на всякакъв вид демонстрации и елиминирание на водачите на профсъюзите, медиите, политическите партии и други организации на гражданското общество. Правейки това, службите са се намесвали дълбоко в политическия и ежедневен живот на гражданите. След прехода към демокрация, новите политически лидери бяха решени да намалят мандата и правомощията на службите и да гарантират техния политически неутралитет. Ясен пример за тази практика се съдържа в аржентинския Закон за националното разузнаване от 2001 г. Законът включва, освен другото, институционални и правни гаранции за предотвратяване използването на службите от висши държавни служители срещу политическите опоненти (виж Каре № 8).

Каре № 8:

Гаранции за предотвратяване използването на разузнавателните служби от висши държавни служители срещу техни вътрешни политически опоненти (Аржентина)

Никоя разузнавателна служба не може:

1. Да извършва репресивни действия, да използва принуда, да изпълнява полицейски функции или да разследва престъпления, освен ако това не се поиска от съд в хода на съдебен процес или когато така е разпоредено от закона.
2. Да получава информация, да събира или съхранява разузнавателни данни за отделни лица поради тяхната раса, религия, лични действия и политическа идеология или поради тяхното членство в политическа партия, социална, профсъюзна, обществена, кооперативна, подпомагаща, културна или трудова организация или поради законни действия, извършени в каквато и да е област.
3. Да упражнява натиск върху институционалната, политическата, военната, политическата, социалната и икономическата ситуация в страната, нейната външна политика и съществуването на законно образувани политически партии или да влияе върху общественото мнение, отделни лица, медии или каквато и да е друга асоциация”.

Източник: Член 4 от Закона за националното разузнаване № 25520 (Аржентина).

Натрупан опит

- ✓ Ролята на службата за сигурност и разузнаване трябва да бъде ясно определена и ограничена до въпроси, които трябва да бъдат конкретно посочени и да включват сериозни заплахи за националната сигурност и устоите на гражданското общество;
- ✓ Идеята за заплахи за националната сигурност и устоите на гражданското общество трябва да бъде законово определена;
- ✓ Териториалната компетентност на службата за сигурност и разузнаване трябва да бъде ясно дефинирана и каквито и да са нейни правомощия да действат извън територията на страната, те трябва да бъдат придружени от защитни мерки;
- ✓ Задачите и правомощията на службата в рамките на нейния мандат трябва да бъдат ясно дефинирани в законодателство, прието от парламента;
- ✓ Особено в пост-тоталитарните държави, е важно да има приети правни и институционални гаранции, предотвратяващи злоупотреби от страна на службите за сигурност и разузнаване срещу национални политически опоненти.

Глава 5

Назначаване на директор

Основен аспект на законодателството, регламентиращо службите за сигурност и разузнаване, е редът за назначаване на Директора. На назначаваното лице са необходими лични ръководни качества, почтеност и независимост. Това неизбежно ще бъде ръководен пост и е важно редът за назначаване да подсилва и гарантира статута на поста. Желателно е членовете на изпълнителната власт (било то държавния глава или при смесените системи – министър-председателя) да имат инициативата за това назначение като провеждат консултации.

Като минимум е необходимо назначението да бъде открито за контрол извън изпълнителната власт. Конституционните традиции, обаче, относно назначенията на ръководни постове в правителството са различни. В някои страни (например Обединеното кралство) гаранциите срещу злоупотреби са уредени с договорености, които в случай че се нарушат, биха довели до политически критики и възможно неодобрение от независими служители. Обикновено срещаният случай в други държави е формалното потвърждение или консултативна процедура, която дава възможност на законодателната власт или да наложи вето, или да изрази становището си относно назначението. Това може да бъде гарантирано от конституционно изискване, според което служебните назначения трябва да бъдат одобрявани от парламента или, алтернативно, че те могат да бъдат блокирани с парламентарно гласуване (например съгласно Конституцията на САЩ – Конгресът одобрява федералните ръководни длъжностни лица и съдии). Трябва да се отбележи обаче, че парламентарно решение за несъгласие по предлагания кандидат може да няма юридическите последствия на налагане на вето, но често то има фактически последствия. Други практики, които следва да се отбележат, са тези в Белгия, Австралия и Унгария. В Белгия генералният директор преди да встъпи в длъжност е задължен да положи клетва пред Председателя на Постоянния комитет за надзор върху службите за сигурност и разузнаване.⁷ В Австралия, министър-председателят трябва да проведе консултации с лидера на опозицията в Камарата на представителите (виж Каре № 9) относно предлаганото назначение. Тази разпоредба е насочена към постигане на широка политическа подкрепа за назначаването на Директора. Какъвто и да е редът, тези процедури имат общия белег, че правителството има инициативата, тъй като само то може да предложи дадено име, но Парламентът има проверяваща роля. Преди всичко проверяващата роля може да предотврати предлагането на неподходящи кандидати и може да доведе до обсъждания в правителството, а в някои случаи тази функция на Парламента може да доведе до преговори с други политически играчи и да предотврати евентуални политически спорове между тях.

Каре № 9:

Участие на Парламента при назначаване на Директор (Австралия)

“(...) Преди да бъде направено предложение до Генерал-губернатора [държавния глава] за назначаване на дадено лице за Генерален директор, министър-председателят трябва да проведе консултации с лидера на опозицията в Камарата на представителите.”

Източник: Закон за разузнавателната служба от 2001 (Cth), част 3, член 17 (3)

Когато се разглежда участието на изпълнителната власт в назначаването на Директор, е интересен унгарският закон (виж Каре № 10), тъй като той се отнася, както до съответния министър, така и до министър-председателя. Чрез увеличаване на броя на участващите в процедурата по назначаване министри в кабинета, унгарският модел се стреми да създаде по-голямо политическо съгласие между вземащите решение.

Карe № 10:

Участие на изпълнителната власт в назначаването на Директор (Унгария)

Член 11,2

В ръководните си компетенции Министърът (...)

j) прави предложение до министър-председателя за назначаване и освобождаване на генералния директор.

Източник: Закон за службите за национална сигурност на Унгария, Акт CXXV от 1995 г.

Наред с реда за назначаване е необходимо също така да има гаранции както срещу упражняване на неправомерен натиск върху Директора, така и срещу злоупотреба със служебно положение. Следователно, както сочи примерът с полското законодателство, общата база са разпоредби за гарантиране срока на заемане на длъжността, който може да се прекрати поради неправомерно поведение (виж Каре № 11).

Карe № 11:

Основания за освобождаване на Ръководителя на Службата (Полша)

Член 16

Ръководителят на Службата може да бъде освободен в случай на:

Подаване на оставка от заемания пост, отказ от полско гражданство или придобиване на гражданство на друга страна, осъждане с влязла в сила съдебна присъда за извършено престъпление или за данъчно престъпление, загубване на качествата, необходими за заемането на поста, неизпълнение на задълженията му поради болест, продължаваща повече от 3 месеца.

Източник: Закон за службата за вътрешна сигурност и външно разузнаване, Варшава, 24 май 2002 г.

Положителен опит

- ✓ Законодателството трябва да урежда реда за назначаване на Директора на службата за сигурност и разузнаване и минималната квалификация или каквито и да са фактори, които не са допустими за заемането на поста;
- ✓ Назначението трябва да бъде открито за контрол извън изпълнителната власт, за предпочитане от парламента
- ✓ За предпочитане е опозицията в парламента да участва в назначаването на Директор;
- ✓ Законодателството трябва да съдържа защитни клаузи срещу неправомерен натиск, упражняван върху Директора и срещу злоупотреба със служебно положение (например разпоредби за осигуряване на срока за заемане на длъжността, основанията за отстраняване за неправомерно поведение);
- ✓ Законът трябва ясно да посочва критериите за назначаване и освобождаване;
- ✓ За предпочитане е повече от един член на правителството да участва в процедурата по назначаване на Директора, например държавен глава/министър-председател и съответен министър от кабинета.

Разрешаване използването на специални правомощия

Някои разузнавателни органи се занимават единствено с изготвяне на доклади и анализи (например Службата за национални оценки (Австралия), Съвета за информация (Естония) или Съвместната разузнавателна комисия (Обединеното кралство)). Когато службите за сигурност и разузнаване обаче имат активни функции по събиране на информация, те са натоварени със специфични законови правомощия особено, когато ролята им включва борба със заплахи за сигурността, активно събиране на разузнавателна информация или правоприлагане в областта на националната сигурност. “Специалните правомощия” следователно се отнасят до предоставянето на засилени правомощия на службите за сигурност и разузнаване, които пряко засягат гражданските свободи (виж Каре № 12).

Каре № 12:

Специални правомощия на службите за вътрешна сигурност и разузнаване

Събирането на информация може да изисква, разузнавателната служба да притежава извънредни или специални правомощия, които допускат ограничаването на човешките права, особено правото на личен живот. Могат да бъдат различени следните специални правомощия:

1. извършване на наблюдение и записване на информацията, както и проследяване на информация;
2. извършване на претърсване на затворени помещения или претърсване на закрити обекти;
3. отваряне на писма или други пратки без съгласието на изпращача или получателя;
4. използването на откраднати или фалшива документи за самоличност, ключове, специален софтуер или сигнали за тайно проникване, копиране или разрушаване на бази данни;
5. подслушване на телефони, получаване, записване и наблюдение на разговори, телекомуникационно или друго прехвърляне на данни или придвижвания – в страната или от чужбина;
6. отправяне на искания към публичните телекомуникационни мрежи и публичните телекомуникационни услуги за предоставяне на информация, отнасяща се до самоличността на дадени потребители, както и на трафика, който се извършва или ще бъде извършван;
7. право на достъп до всички места за инсталиране на наблюдение.

Източник: Ричард Бест, Въпроси на разузнаването за Конгреса, Научноизследователска служба на Конгреса, 12 септември 2001 г., Вашингтон Д.С.

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

Обикновено се предоставят по-големи правомощия отколкото тези, които обикновено са на разположение на полицията или на други правоприлагащи органи, тъй като заплахите за сигурността изглеждат по-сериозни от обикновената престъпност. Тук не се опитваме да дефинираме или ограничаваме точните правомощия, които са подходящи, а търсим минималната степен, до която международните правни стандарти, произтичащи от защитата на неотменимите права на човека, трябва да бъдат съблюдавани, каквато и да е заплахата за държавата; например няма обстоятелства, при които убийството или изтезанията да са подходящи, за да бъдат разрешени от държавата средства, с които да разполагат публичните длъжностни лица. Непосредствено след 9/11 Съветът на Европа почувства необходимостта от формулиране на списък с минимални стандарти, които би следвало да регламентират използването на специални правомощия в усилията, полагани в борбата с международния тероризъм (виж Каре № 13).

Каре № 13:

Избрани Основни принципи от 2002 г. на Комитета на министрите на Съвета на Европа по правата на човека и борбата срещу тероризма

II Забрана на произвола Всички мерки, предприети от държавите за борба с тероризма, трябва да спазват правата на човека и принципа за върховенството на закона, като се изключват всички форми на произвол, както и дискриминационно или расистко отношение и трябва да подлежат на съответен надзор.

III Законност на антитерористичните мерки 1. Всички мерки, предприети от държавите за борба с тероризма, трябва да бъдат законни. 2. Когато дадена мярка ограничава правата на човека, ограничението трябва да е дефинирано колкото е възможно по-точно, да бъде необходимо и съразмерно на преследваната цел.

IV Абсолютна забрана на изтезанията Използването на изтезания или нечовешко или унижително отношение или наказание, е абсолютно забранено при всички обстоятелства и по-специално по време на арест, разпит и задържане на дадено лице, което е заподозряно или обвинено в терористична дейност, независимо от естеството на деянията, които лицето, което е заподозряно във или за които той/тя са били обвинени.

V Събиране и обработване на лични данни от който и да е компетентен орган в областта на сигурността на държавата В контекста на борбата срещу тероризма, събирането и обработването на лични данни от който и да е компетентен орган в областта на сигурността на държавата може да се намеси по отношение на личния живот само ако това събиране и обработка специално: (i) са регламентирани от съответни разпоредби на националния закон; (ii) са пропорционални на целта, за която събирането и обработването са предвидени; (iii) могат да подлежат на надзор от външен независим орган.

VI Мерки, които нарушават личния живот 1. Мерките, използвани в борбата с тероризма, които нарушават личния живот (по специално личен обиск, претърсване на помещения, поставяне на подслушвателни устройства, подслушване на телефони, наблюдение на кореспонденцията и използване на агенти под прикритие), трябва да бъдат предвидени по закон. Трябва да бъде възможно законността на тези мерки да се обжалва пред съд. 2. Властите трябва да планират и контролират мерките, предприемани в борбата с тероризма така, че да намалят във възможно най-висока степен прибягването до сила, която може да причини смърт и в тази рамка използването на оръжие от силите за сигурност трябва да бъде стриктно пропорционално на целта за защита на лицата срещу незаконно насилие или необходимост от извършване на незаконен арест.

XV Възможни дерогации (...) 2. Държавите не могат обаче, поради каквито и да са деяния на лицето, заподозряно в терористична дейност или обвинено в такава дейност, да дерогират правото на живот, както то е гарантирано от тези международни договори, забраната за изтезания или нечовешко или унижително отношение или наказание, принципа за законност на присъдите и на мерките, нито забраната за обратно действие на наказателния закон.

Източник: Основни принципи по правата на човека и борбата с тероризма, приети от Комитета

на министрите на Съвета на Европа на 11 юли 2002 г., на разположение на http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM_Guidelines_20020628.asp

Използване на разузнавателна информация в съдебното производство

В случай, че международното право се спазва, точните специални правомощия, предоставени на службата за сигурност и разузнаване, трябва да бъдат разбирани с оглед на нормалните правомощия, които са на разположение на правоприлагащите служби и моделите за наказателно правосъдие и наказателен процес в съответната държава. Специалните правомощия могат да включват телефонно подслушване, поставяне на подслушвателни устройства, прихващане на поща или електронни форми на комуникация, тайни видеозаписи, проникване в имоти, моторни превозни средства и компютърни системи. Правните системи се различават по отношение степента, до която използването на тези техники нарушава общите принципи, например, на закона за собствеността. Независимо от това е общоприето, че безпокойствата относно намесата в личния живот, която е неизбежна при такова наблюдение, налагат то да бъде основано на закон и използването му да подлежи на контрол.

В някои страни, като Германия, по време на съдебното производство службите за сигурност представят доказателства, докато в други – такива доказателства играят чисто подпомагаща роля при каквото и да е законово наказателно преследване. В някои системи, например Ирландия и Испания, делата, които включват обвинения в тероризъм, се разглеждат от специално конституирани съдилища или трибунали, пред които може да бъде представяна разузнавателна информация. По същия начин, дори във фазата на разследване на престъпления, има важни различия между държавите, които използват разследващ съдия или независим прокурор, независимо дали процесът е инквизиторен (inquisitorial) или състезателен (adversarial) с оглед събиране и третиране на доказателствата.

Тези значителни различия правят нереалистичен опита да се предприше подробен общ подход към толкова много въпроси, отнасящи се до надзора, при които има намеса на специални правомощия. Задачата на тези препоръки не е свързана с подробния оперативен контрол или създаването на подробни стандарти за правата на човека, а касае упражняването на надзор върху използването на разузнавателна информация. Нашият коментар относно минимално приемливия подход са следователно ограничени на високо ниво, отнасящи се до върховенството на закона и пропорционалността.

Надзор върху специалните правомощия

Полезна практическа насока относно какво означава това по отношение на една важна област – наблюдението – е дадена от Комисията МакДоналд (комисията за разследване на злоупотреби в Кралската конна полиция на Канада), която докладва през 1980 г. За да се осигури защитата на личния живот от натрапчиво наблюдение Комисията МакДоналд предлага следните четири общи принципа:

- върховенството на закона трябва да бъде строго съблюдувано;
- разузнавателните принципи трябва да бъдат пропорционални на заплахата за сигурността, която се разследва и преценени спрямо

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

възможно накърняване на гражданските свободи и демократичните структури;

- когато е възможно трябва да бъдат използвани по-малко алтернативи, с които се навлиза в личния живот; и
- контролът върху преценката трябва да е организиран така, че колкото по-силна е намесата в личния живот, толкова по-високо да е нивото на необходимото разрешение.⁸

Към принципите на МакДоналд трябва да бъде прибавена и пета точка: законодателството, регламентиращо извънредните правомощия, трябва да бъде цялостно. Ако законът обхваща само някои от разполагаемите техники за събиране на информация, в него ще е вплетено изкушението за дадена служба да прибегва до по-слабо регламентирани методи (например към такива, които не изискват разрешение извън самата служба). Това също така подсилва важността на третия принцип на Комисията МакДоналд. Примери за цялостно законодателство могат да бъдат намерени например в Германия, Холандия и Обединеното кралство.⁹ Струва си да се отбележи, че последният обхваща не само наблюдението, но и събирането на информация чрез хора.

Независимо от това, принципите на Комисията на МакДоналд осигуряват полезна рамка за дискутиране на надзора под ръководството на: върховенството на закона; пропорционалността и контрола срещу неправомерното използване на специални правомощия.

Първо, върховенството на закона. Изискване на върховенството на закона е, че конкретните правомощия, които службите за сигурност упражняват, трябва да бъдат основани на закона. Следователно е необходим акт на компетентен орган, например, за телефонно подслушване или поставяне на подслушвателни устройства. Силно желателно е законодателството да бъде ясно например относно основанията за използване на специални правомощия, лицата, към които това може да е насочено, точните средства, които могат да бъдат ползвани и срока, за който те могат да бъдат използвани. Някои от тези въпроси могат да бъдат посочени в заповед или друго разрешение, но важното е, че трябва да бъдат дадени конкретни нареждания.

Каре № 14:

Дела на Европейския съд по правата на човека относно правото на личен живот

В редица дела по Член 8 на ЕКПЧ, Европейският съд по правата на човека е потвърдил нуждата от ясна законова база за извънредните правомощия като подслушване на телефони, проникване в частни комуникационни системи и поставяне на подслушвателни устройства. Освен това Съдът към тези правомощия е прилагал теста за това дали те притежават “качеството на закон”, който се фокусира върху яснотата, предвидимостта и достъпа на правния режим (виж още Каре № 5). Законодателство, регламентиращо телефонното подслушване, не преминава този тест, когато то не посочва с разумна яснота степента на преценка, предоставена на властите, особено по отношение на това чий телефон може да бъде подслушван, за какви твърдени престъпления и за колко дълго, както и законодателство, което не се занимава с унищожаване на записите и копията. По същия начин, за да се наруши законовата професионална тайна между адвокат и неговия/нейния довереник, се изисква по-добра защита от това решението за тяхното записване да бъде просто делегирано на младши чиновник. Макар че тези решения се отнасят до стандарти, които трябва да се спазват съобразно ЕКПЧ (международен договор по правата на човека, който не е универсално приложим), независимо от това, те са полезни индикатори за възискателен правно основан подход към използването на извънредни правомощия.

Източници: Harman and Hewitt c/y Обединеното кралство 14 ЕДПЧ 657; Tsavachadis c/y Гърция, Жалба № 2882/95 (1999) 27 ЕДПЧ CD 27; Malone c/y Обединеното кралство (1984) 7 ЕДПЧ 14; Khan c/y Обединеното кралство, 12 май 2000 ЕСПЧ (2000); ВНСР 310; J. H. c/y Обединеното кралство, Европейски съд по правата на човека, 25 септември 2001, ЕСПЧ Трети състав; Leander c/y Швеция (1987) 9 ЕДПЧ 433

Вторият важен принцип – пропорционалността – по Европейската конвенция за правата на човека се прилага и към специалните правомощия (напр. наблюдението); към събирането на информация; към законовите привилегии и изключения за службите за сигурност и разузнаване. Съдът по правата на човека последователно прилага тази проверка, за да разгледа дали дадени закони, разрешаващи телефонно подслушване поради причини от национална сигурност, са били необходими в интерес на демократичното общество съгласно Чл. 8 на ЕКПЧ.¹⁰ При това той е разгледал редица институционални гаранции при даването на разрешение и е направил преглед на тези правомощия в няколко страни. Същият подход е бил приложен към законодателство, разрешаващо отварянето и запазването на секретни досиета.¹¹

Трето, важно е да има контрол върху неправомерното използване на извънредни правомощия. Този контрол може да засяга процедурата по даване на разрешение за използване на специални правомощия, периодът, за който те могат да бъдат разрешени, за какво могат да се използват всички получени материали, както и средствата за защита за лицата, които твърдят че има злоупотреба с такива правомощия (виж Глава 21). Както сочат долните примери, контролът може да се задейства или преди, или след използването на правомощията.

Много системи преди започване на проследяване или събиране на информация изискват разрешение от лице извън службата. Това може да бъде съдия (като в

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

Босна и Херцеговина, Естония, Канада) или съд (например в Холандия съгласно Закона за службите за разузнаване и сигурност, или САЩ съгласно Закона за проследяване на чуждо разузнаване) или министър (напр. Обединеното кралство). В последния случай, тъй като даденият министър е част от изпълнителната власт, особено важно е да има подходящ контрол срещу политически злоупотреби. В това отношение си струва да се отбележи, че немското законодателство изисква използването на специални правомощия да се одобрява от министъра, но министърът трябва да докладва за това пред парламентарната комисия за надзор върху разузнаването.¹²

Контролът след събитието може да включва закони, регламентиращи какво (например звукозаписни ленти, фотографии, копия) може да бъде запазвано (и за какъв срок), на кого тези материали могат да бъдат разкривани и с какви цели. В зависимост от дадената правна система, получените или запазени материали в нарушение на този режим, могат да не бъдат допуснати. Дори и случаят да е такъв обаче, това може да се счита за контрол, при който вероятно само прокуратурата на първо място ще получи резултат от събирането на информация.

Натрупан опит

- ✓ Изискване на върховенството на закона е, че каквито и да са специалните правомощия, които службите за сигурност и разузнаване притежават и упражняват, те трябва да се основават на закона.
- ✓ Законът трябва да бъде ясен, конкретен, но и цялостен, така че службата да не се поощрява да прибегва към по-слабо регулирани средства.
- ✓ В законодателството, регламентиращо използването и надзора върху специалните правомощия, трябва да бъде залегнал принципът на пропорционалността.
- ✓ Трябва да има контрол при неправомерно използване на специални правомощия, включващ лица извън службата, както преди, така и след тяхното използване.
- ✓ Всички действия, предприемани от службите за сигурност и разузнаване за борба с тероризма, трябва да съблюдават правата на човека и принципа за върховенството на закона. При каквито и да са действия на лице, което е заподозряно или обвинено в терористична дейност, службите за сигурност никога не могат да дерогират правото на живот, което е гарантирано от ЕКПЧ и Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП).
- ✓ За да се предпази от произволно използване на специални правомощия и нарушаване на правата на човека, действията на службата трябва да бъдат подложени на подходящ надзор и преглед.

Глава 7

Информация и досиета

Напълно ясно е, че по-голямата част от работата на службите за сигурност и разузнаване включва притежаване на информация (част от нея лична) относно действия и намерения на отделни лица. Лицата могат оправдано да са предмет на загриженост от страна на службата поради причини, свързани с тероризъм, саботаж на основни инфраструктури или шпионаж. Наред с установяването и противодействието на тази дейност като такава, личната информация може да бъде запазена с цел получаване на достъп до секретна информация, особено в случаите на достъп до постове от национална важност.

Независимо от това, налице са ясни опасности, свързани със създаването, поддържането и използването на досиета, съдържащи събраните лични данни. Те са: рискът от включване на прекалено голям обем информация (тоест, че информацията се събира, тъй като може да бъде полезна, а не с определена цел), че притежаваната информация е невярна, несъществена или подвеждаща, че тя може да бъде разкрита неправомерно (че не е за правилните лица или за неверни цели) и че възможностите или кариерата на отделните лица могат да бъдат засегнати неблагоприятно, без да има възможност въпросът да се коригира.

Опасностите от този вид са довели до установяване на международни стандарти за притежаване на лични данни. Един от примерите за това е Конвенцията за защита на лицата във връзка с автоматичното обработване на лични данни от 28 януари 1981 г. на Съвета на Европа, която влиза в сила на 1 октомври 1985 г. Тя има за цел “да осигури... за всяко лице... съблюдаване на неговите права и основни свободи и по-специално правото му на личен живот във връзка с автоматичното обработване на лични данни, отнасящи се до него” (Член 1). Като пример за национално регламентиране, може да се види скорошното холандско законодателство (виж Каре № 15).

Европейският съд по правата на човека третира съхраняването от държавни органи на информация, свързана с личния живот на отделни лица, използването ѝ и отказът да се даде възможност тя да бъде опровергана, като равняващи се на нарушаване на правото на неприкосновеност на личния живот по Член 8(1) на ЕКПЧ. Съдебната практика на Съда изисква да има национална законова база за съхраняване и използване на информация и че за да премине проверката за това дали притежава “качествата” на закон, законът трябва да бъде достъпен за засегнатото лице и предсказуем относно неговите последици (т.е. формулиран с достатъчна прецизност, за да даде възможност на всяко лице – ако е необходимо с подходящи консултации – да регулира поведението си).¹³

Каре № 15:

Право на проверка на информацията (Холандия)

Член 47 – Право на проверка на личните данни

1. Съответният министър информира всяко лице по негово искане във възможно най-кратък срок, но не по-късно от три месеца, дали и ако е така какви, лични данни, свързани с това лице, са били обработвани за или от името на службата. Съответният министър може да отложи решението си най-много четири седмици. Преди изтичането на първия срок на лицето, отправило искането, се изпраща мотивирано писмено уведомление за отлагането.
2. В случай че посоченото в първия параграф искане е отложено, съответният министър във възможно най-кратък срок, но не по-късно от четири седмици след уведомлението за своето решение, предоставя на лицето, отправило искането, възможност да прегледа информацията, която го засяга.
3. Съответният министър осигурява самоличността на лицето, отправило искането, да е надлежно установена

Член 51 – Право на преглед на информация, различна от лични данни

1. Във възможно най-кратък срок, но не по-късно от три месеца съответният министър информира всяко лице, отправило искане, дали информация, различна от лични данни, отнасяща се до административните въпроси, посочени в искането, може да бъде прегледана. Съответният министър може да отложи решението си максимум четири седмици. Лицето, отправило искането, получава мотивирано писмено уведомление за отлагането преди изтичането на първия срок.
2. В случай че по искане, посочено в първия параграф, е дадено съгласие, съответният министър предоставя на лицето, отправило искането, съответната информация във възможно най-кратък срок, но не по-късно от четири седмици, след уведомлението за своето решение.

Източник: Закон за службите за разузнаване и сигурност от 2002 г., Членове 47, 51. Холандия, (Неофициален превод)

Натрупан опит

- ✓ Законодателният мандат на службите за сигурност и разузнаване трябва да ограничава целите и обстоятелствата, при които може да бъде събирана информация и да се отворят досиета по отношение на отделни лица за законните цели на службата;
- ✓ Също така законът трябва да предвижда ефективен контрол относно това колко дълго информацията може да бъде запазена, за какво може да бъде използвана тя и кой може да има достъп до нея, както и да осигурява съответствие с международните принципи за защита на личните данни при обработване на разполагаемата информация. Трябва да има одиторски процедури, включително независим персонал, който да осигурява придържането към тези основни начала;
- ✓ Службите за сигурност и разузнаване не трябва да бъдат изключени от националните закони за свобода на информацията и достъп до досиета. Вместо това на тях трябва да им е разрешено, когато е необходимо, да се възползват от конкретни изключения от принципите за разкриване, отнасящи се до ограничената концепция за национална сигурност и свързани с мандата на службата;¹⁴
- ✓ Съдилищата или какъвто и да е друг независим механизъм, предвиден по закон, трябва да бъдат свободни да определят, като им се даде подходящ достъп до достатъчно данни от досиетата на службата, че такива изключения са били точно приложени по всеки случай, повдигнат от отделен жалбоподател;
- ✓ Когато информацията е получена от чуждестранни или международни служби, тя трябва да подлежи както на контрола, приложим в страната по произход, така и на онези стандарти, които се прилагат по националния закон;
- ✓ На чуждестранни служби за сигурност, на въоръжени сили или на дадена международна служба информация трябва да бъде разкривана, само ако те поемат задължението да я държат и използват в зависимост от същия контрол, който се прилага по националния закон към службата, която я разкрива (в допълнение към законите, които се прилагат от службата, която я получава).

Вътрешно ръководство и контрол на службата

Настоящата глава се фокусира върху съществените гаранции в рамките на дадена служба, които следва да осигурят законност и правомерност. Несъмнено не е възможно в законодателството да се формулира всяка подробност относно функционирането на дадена служба за сигурност и разузнаване. Още повече, че това е нежелателно, тъй като това би дало публичност за поверителни оперативни техники. Независимо от това е важно тези подробности да имат законова основа, да бъдат стандартизирани, за да се предотвратяват злоупотребите, като надзорните органи би трябвало да имат достъп до съответните административни правила.

Докладване на незаконни действия

Най-достоверната информация за незаконни действия от дадена служба за сигурност и разузнаване е вероятно да дойде от самата служба. Следователно, задължението да се докладва незаконно действие и неговото коригиране е полезно, а и укрепва положението на служителите в службата в случай, че у тях възникне безпокойство, че може да има незаконни действия. Например, Министерството на отбраната на САЩ е създадо вътрешен канал за докладване на спорна или неправомерна разузнавателна дейност на Помощник-секретаря по отбраната (Разузнавателен надзор) и на Главния юрисконсулт, които са отговорни за информиране на Министъра и заместник-министъра на отбраната.¹⁵

Същото се отнася и за така наречените разпоредби за разкриване на нередности, които предоставят защита от юридически санкции за такива лица, които повдигат въпроси от този вид пред съответните надзорни органи. Следният пример от Босна и Херцеговина демонстрира как това може да бъде регламентирано със закона за службите за сигурност и разузнаване.

Каре № 16:

Разпоредби за разкриване на незаконни действия в Закона за службите по сигурност и разузнаване на Босна

Член 41

В случай, че даден служител смята, че тя/той е получил незаконна заповед, тя/той обръща внимание на издалия заповедта за своето безпокойство по отношение на нейната законосъобразност. В случай че издалия заповедта повтори заповедта, служителят иска писмено потвърждение на тази заповед. Ако служителят продължава да има резерви, тя/той изпраща заповедта на прекия началник на издалия заповедта и докладва по въпроса на Генералния инспектор. Служителят може да откаже да изпълни заповедта.

Източник: Закон за службата за разузнаване и разузнаване на Босна.

По същия начин персоналът трябва да бъде изрично отговорен за това, че е действал незаконно (включително ако е изпълнявал незаконни заповеди). В йерархичните и бюрократични органи трудовите дисциплинарни наказания понякога са по-видими и ефективни отколкото външна наказателна отговорност.¹⁶

Освен това и на реципрочна основа персоналът трябва да бъде защитен при разкриване на нередности както от дисциплинарни наказания, така и от наказателно преследване. Подробна илюстрация за отстояване на обществен интерес при защита срещу наказателна отговорност за неоторизирано разкриване може да се открие в член 15 (4) на канадския Закон за сигурността на информацията от 2003 г. В случай на разкриване на информация при престъпления, при които общественият интерес от разкриването превишава по значение обществен интерес от неразкриване (виж Каре № 17), при условие, че първо е направен неуспешен опит да се отнесе въпроса чрез вътрешните канали до заместник-министър и до съответните надзорни органи.¹⁷

Каре № 17:

Правила за защита при разкриване (Канада)

Когато се решава дали общественият интерес при разкриване превишава по значение общественият интерес от неразкриване, съдията или съдът трябва да разгледат:

- a. дали степента на разкриване не е по-висока, отколкото е необходимо да се разкрие твърдяното престъпление, или да се попречи на комисията, или да се продължи твърдяното престъпление, в зависимост от случая;
- b. тежестта на твърдяното престъпление;
- c. дали лицето е прибягнало до друга разумно достъпна алтернатива преди да направи разкритието и правейки това, дали лицето спазва съответните ръководни насоки, политики или закони, които са приложими към лицето;
- d. дали лицето има разумни основания да счита, че разкриването би било в обществен интерес;
- e. общественият интерес, на който се възнамерява да се отговори с разкриването;
- f. степента на увреждане или риска от увреждане, създаден от разкриването; и
- g. наличието на неотложни обстоятелства, оправдаващи разкриването.

Източник, Канада, Закон за сигурността на информацията (1985), чл. 15(4).

Професионален Етичен кодекс за службите за сигурност и разузнаване

Много професионални групи, при които е заложен висок риск и интереси, разполагат с кодекс, основан на техните професионални нрави – набор от правила за поведение, за които се счита, че са необходими, за да изпълняват съответната си работа по правомерен и морално задоволителен начин. Изработването на професионален етичен кодекс и предлагането на курсове за обучение за служителите на разузнаването е полезно средство, за да се въведе, разпространи и

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

поддържа минимално ниво на споделени практики между служителите от разузнаването. Например, в САЩ помощник-министърът на отбраната (Разузнавателен надзор) е натоварен, наред с други правомощия, с институционализиране на ориентацията, информираността и обучението на целия разузнавателен персонал относно концепцията за разузнавателен надзор (напр. поддържане върховенството на закона, защита на законовите и конституционни права на лицата в САЩ).¹⁸

Южноафриканската република е избрала кодифициран кодекс за поведение на служителите от разузнаването, който дава ясни насоки на служителите относно етичния обхват на тяхната дейност. (Виж каре № 18 по-долу).

Каре № 18:

Южноафрикански кодекс на поведение за служителите на разузнаването

Следният Кодекс за поведение бе предложен в Бялата книга за разузнаването от 1994 г., като той се прилага еднакво към всеки служител на Южноафриканските разузнавателни служби.

Кодексът за поведение предвижда, между другото:

- декларация за лоялност към държавата и Конституцията;
- подчинение на законите на страната и спазване върховенството на закона;
- спазване на демократичните ценности като съблюдаване правата на човека;
- полагане на клетва за пазене на тайна;
- придържане към принципа на политически неутралитет;
- задължение за най-висока степен на интегритет, обективност и безпристрастна оценка на информацията;
- задължение за насърчаване на взаимното доверие между политиците и професионалните разузнавачи.

При едно демократично правителство, тези служби, които са натоварени със задачата да извършват разузнавателна работа, трябва да се съгласят да изпълняват задачите си по следния начин:

- те трябва да приемат като основополагащ принцип властта на демократичните институции на обществото и на тези конституционни органи, натоварени от обществото да участват в и/или наблюдението на определянето на разузнавателните приоритети;
- те трябва да приемат, че освен ако не са одобрени от народа и неговите представителни органи, не могат да бъдат правени никакви промени в доктрини, структури и процедури от рамката за националната сигурност; и
- те трябва да поемат задълженията по сключения от тях договор с електората чрез взаимно договорен комплект от норми и кодекс за поведение.

Източник: Южноафриканска република, Бяла книга за разузнаването (октомври 1994), Анекс А.

Както се вижда, придържането към професионалните нрави е особено важно при вътрешното административно ниво. Важно е също така да има подробна правна рамка, която да ръководи работата на отделните служители. Това има две основни преимущества. Първо, тя осигурява, че решенията, предоставени на преценка, се вземат по структуриран и последователен начин в цялата служба. Второ, това разрешава правно регламентиране на оперативно чувствителни техники, чието конкретизиране в подробно публично достъпно законодателство, би било против

обществения интерес. Каре № 19 показва вида въпроси, които могат да бъдат регламентирани по този начин.

Каре № 19:

Закона за службата за сигурност и разузнаване на Босна и Херцеговина

Член 27

Генералният директор има задължение да издаде, освен другото, следния Правилник, наредби и инструкции:

- a. Етичен кодекс
- b. План за сигурност на данните
- c. Правилник за класифицирането и декласифицирането на данни
- d. Правилник за процедурата за получаване на достъп до секретна информация
- e. Правилник за защита на секретни данни и съхранение на данни
- f. Наредба за разпространяването на данни
- g. Правилник за набирането, обработването и заплащането на информатори
- h. Правилник за прилагане, използване и ангажиране на специални и технически оперативни средства
- i. Правилник за използване на оръжие
- j. Правилник за работа
- k. Правилник за заплатите
- l. Правилник за вътрешна сигурност
- m. Правилник за дисциплинарните процедури
- n. Правилник за работа зад граница
- o. Правилник за основните и общите длъжности на служителите в службата
- p. Правилник за сътрудничеството между органите и институциите в Босна и Херцеговина
- q. Правилник за сключване на меморандуми за разбирателство с органите и институциите в Босна и Херцеговина
- r. Правилник за сътрудничеството с международни органи и разузнавателен обмен
- s. Правилник за офицерите за свръзка
- t. Правилник за служебните карти

Източник: Закон за службата за разузнаване и сигурност на Босна, 2004 г.

Натрупан опит

- ✓ Разузнавателните служби не трябва да действат противно на закона. Следователно служители, които заподозрат или им стане известно за незаконни действия или заповеди в службата, трябва да имат задължение да докладват своите подозрения;
- ✓ Трябва да има въведена кодифицирана практика, която да гарантира подходящата подкрепа и сигурност за служителите, които разкриват нередности;
- ✓ Служителите на разузнавателните служби трябва да бъдат обучавани в кодекс на поведение, който включва разглеждане на етичните граници на тяхната работа. Това обучение трябва да бъде актуализирано и да е на разположение на служителите по време на цялата им служба;
- ✓ Трябва да бъдат формализирани вътрешни административни политики с ясен правен статут;
- ✓ Въпроси, които са прекалено подробни или чувствителни, за да се съдържат в закона, трябва да бъдат регламентирани от официални административни политики с ясен правен статут.

Бележки по раздел II – Службите

- ¹ За разликите между двете вижте есетата на Brodeur, J.-P, Gill, P. в: Brodeur, J.P. Gill, P. Tollborg, D., Демокрация, право и сигурност: Службите за вътрешна сигурност в съвременна Европа, (Aldershot: Ashgate, 2003)
- ² Съвет на Европа, Анализ на престъплението: Организирана престъпност – преглед на полезен опит Преглед № 4 (Страсбург: CoE, 2002), стр. 6.
- ³ “Всяка държава трябва да определи дали действия, които представляват загриженост за нея, са в такъв размер или от такава важност, че представляват заплаха за националната сигурност на държавата, като се има предвид, че сигурността на Държавата не е същото нещо като продължение на правомощията на конкретно правителство.” Съвет на Европа, Експертен доклад: Европейска комисия по проблемите на престъпността (ЕКПП), Група на специалистите по службите за вътрешна сигурност (ГССВС), Приложение IV, Окончателен отчет за дейността, 40703, параграф 3.2.
- ⁴ напр. във Великобритания, виж Закона за службите за сигурност от 1996 г., раздел 1, отнасящ се до вторичната роля на “подкрепа на дейността на полицейските сили и други правоприлагащи служби при предотвратяване и проследяване на тежки престъпления”.
- ⁵ Съвет на Европа, Експертен доклад, параграф 3.2
- ⁶ Закон за разузнавателните служби от 2001 г. (Cth), раздел 15.
- ⁷ Закон, регламентиращ надзора върху полицейските и разузнавателни служби, 1991, Чл. 17.
- ⁸ Комисия за разследване на някои действия на КККП, Свобода и сигурност по закон, (Отава, 1980), Том 1, стр. 513 и сл.
- ⁹ Немския Sicherheitsüberprüfungsgezetz 1994, Закон за службите за сигурност и разузнаване на Холандия от 2002 г.; Закона за регламентиране на правомощията за разследване на Обединеното кралство от 2000 г.
- ¹⁰ Klass c/y ФРГ (1979) 2 ЕДПЧ 214; :Mersch c/y Люксембург (1985) 43 D и R 34.
- ¹¹ Leander c/y Швеция (1987) 9 ЕДПЧ 433; Esbester c/y Обединеното кралство Жалба № 1860/91, 2 април 1993 г.
- ¹² Немския Bundesverfassungsschutzgesetz, 1990 § 43 D и R 34.
- ¹³ По делото Rotaru c/y Румъния, Жалба № 2834/95, 4 май 2000 г., Съдът в Страсбург поддържа, че законът по досиетата за сигурност не е бил достатъчно ясен по отношение на основанията и процедурата, тъй като не е предвидил никакъв ред относно възрастта на досиетата, за какво те могат да се използват, лицата, които имат право да правят справки по тях, формата, в която трябва да са досиетата или да създава какъвто и да е механизъм за наблюдението върху тях. Виж също така Leander c/y Швеция (1987) 9 ЕДПЧ 433, твърдящо, че за да бъде “в съответствие със закона” намесата в личния живот трябва да бъде предсказуема и разрешена така, че да бъде достъпна

до отделните лица. В контекста на проверката за сигурност това не изисква жалбоподателят да може да предвиди процедурата изцяло (тъй като тя би могла да бъде лесно заобиколена), а по-скоро разрешаващият закон трябва да е достатъчно ясен, за да даде обща индикация за практиката, какъвто той е бил.

- 14 За дискутиране на функционирането на такива изключения в Канада виж: Leigh, I. "Законен достъп до секретни досиета: опитът на Канада", Разузнаване и национална сигурност, Том 12:2 (1997), стр. 126-153.
- 15 Допълнителна информация има на разположение на: <http://www.pentagon.mil/atsdio/mission.html>
- 16 Виж напр. Закона за разузнаването на Босна и Херцеговина, член 59. На служителите може да се търси отговорност за нарушение на служебните им задължения съгласно разпоредбите на този закон. Нарушение на служебните задължения се разбира, че означава: а) предприемане на действия, определени като длъжностно престъпление или други тежки или маловажни престъпления, които увреждат репутацията на Службата; б) разкриване на държавна, военна или служебна тайна в нарушение на приложимото законодателство и разпоредби; в) злоупотреба със служебно положение или превишаване на власт; г) неизпълнение на законна заповед на прекия началник; д) предприемане на действия, които могат да попречат или да спрат гражданите или други лица от упражняване на техни права по този или по друг съответен закон; е) причиняване на значителни материални щети в хода на неговата/нейната работа, умишлено или поради груба небрежност; ж) безпричинно отсъствие от работа; з) неизпълнение на възложени задачи и задължения в определения срок и по правомерен начин; и) нарушение на Етичния кодекс дисциплинарната отговорност по настоящия Член няма да се разбира като изключваща наказателната отговорност, когато е приложима. Редът за определяне на дисциплинарна отговорност е посочен в Правилника, издаден от Генералния директор.
- 17 Член 15.5 на канадския Закон за сигурност на информацията от 2003 г.
- 18 Допълнителна информация е на разположение на: <http://www.pentagon.mil/atsdio/faq.html>

Раздел III

Ролята на изпълнителната власт

Глава 9

Аргументи в полза на изпълнителния контрол

В съвременните държави службите за сигурност и разузнаване играят жизнено важна роля в обслужването и подкрепата на правителството в неговата вътрешна, отбранителна и външна политика като предоставят и анализират съответна разузнавателна информация и противодействат на конкретни заплахи. Това със същата сила се отнася за националната сигурност (особено контртероризма, контрашпионажа и противодействието на заплахи за демократичния характер на държавата), а в областта на международните отношения – до дипломацията и отбраната. Особено съществено е обаче, службите и длъжностните лица, които играят тази роля, да подлежат на демократичен контрол чрез избрани в избори политици, вместо да отговарят само пред себе си; избраните в избори политици са тези, които са видимите пазители на държавата при демокрацията.

Основните правомощия и легитимност на разузнавателните служби се облягат на законодателното одобряване на техните правомощия, операции и разходи. Поради практически причини обаче и поради поверителния характер на тяхната работа, ефективният външен контрол върху тези служби трябва да се опира на правителството – изпълнителната власт. Няма присъщ конфликт между ефективния изпълнителен контрол и парламентарния надзор (Виж Раздел IV). Точно обратното: ефективният парламентарен надзор *зависи* от ефективния контрол върху службите от страна на министрите. Парламентите могат да разчитат само на това да викат министрите да се отчетат за дейността на разузнавателните служби, в случай че министрите имат реални правомощия за контрол и разполагат с адекватна информация за действията, предприети от тяхно име. Където това липсва, единствената демократична алтернатива е парламентарен орган или длъжностно лице да се опита да попълни този вакуум. Това обаче е слаб заместител, тъй като законодателните органи могат ефективно да правят последващ (*ex post facto*) преглед на използваните правомощия и разходи, но по природа те не са така добре подготвени да ръководят и управляват тези дела, както правителствените структури.

При солиден конституционен ред министрите се нуждаят от две правомощия – достатъчна степен на контрол върху разузнавателните служби и право да изискват информация от тях, за да изпълняват своите отговорности като членове на избрана чрез избори изпълнителна власт, действаща от името на обществото. Министрите имат право да очакват неизменна лоялност от службите при изпълнение политиката на правителството в интерес на държавата. Те също така се нуждаят от адекватен контрол и информация, за да могат да се отчетат пред Парламента за използването от службите на техните законови правомощия и техните разходи.

Ефективният контрол от страна на изпълнителната власт не предполага, обаче, пряка управленска отговорност за операциите по сигурност и разузнаване. Както за да се предотвратят злоупотребите, така и като предпоставка за ефективен контрол, съответните компетенции на отговорните министри и ръководителите на службата трябва да бъдат уредени в законови разпоредби. В интерес на ефективността те трябва да бъдат съществени, но допълващи се. Ако министрите са прекалено въввлечени в ежедневните въпроси, за тях ще бъде невъзможно да действат като източник на външен контрол и цялата надзорна схема ще бъде отслабена. Трудно е да се очертае прецизната линия между съответните функции на министрите и ръководителите на службите. Един полезен модел обаче е изразен в канадския Закон за службата за сигурност и разузнаване от 1984 г. Той се отнася до Директора на Службата, който има “контрол и ръководство над Службата”, която е под разпореджането на Министъра.¹ Полското законодателство за разузнаването съдържа разпоредба, която следва да се отбележи, тъй като ясно прави разлика между компетенциите на министър-председателя и ръководителите на службите (виж Каре № 20 по-долу).

Каре № 20:

Очертаване на компетенциите между министъра и директора на службата (Полша)

Член 7:

- Министър-председателят определя насоките на дейността на Службата чрез инструкции;
- Ръководителите на служби, не по-късно от три месеца преди края на всяка календарна година, всеки в рамките на своята компетентност, представя на министър-председателя план за действие за следващата година.
- Ръководителите на служби, всеки в рамките на своята компетентност, всяка година преди 31 януари представя на министър-председателя отчет за дейността на службите през предходната календарна година.

Източник: Закон за Службата за вътрешна сигурност и Службата за външно разузнаване от 2002, Полша.

Холандското законодателство за разузнаването също заслужава да се погледне по-отблизо. То изисква “службите и координаторът да изпълняват задълженията си в съответствие със закона и под ръководството на съответния министър”.² Гласейки това, тази разпоредба поставя специално ударение върху необходимостта да се работи “в съответствие със закона”, който също така ограничава и ръководството на Министъра.

Обществата в преход, където линията между гражданското правителство и военните е била размита, могат да констатират, че е необходимо да предвидят подробни забрани, за да предотвратят бъдещи злоупотребите. Например, в новото законодателство на Босна и Херцеговина, тъй като Председателят на Министерски съвет има редица подробно разписани политически и контролни функции³, съгласно Член 10 на него или на нея им е изрично забранено да поемат “изцяло

или частично” правата и задълженията” на Генералния директор или на заместник генералния директор.⁴

Същият закон изяснява и правата и задълженията на Генералния директор по начин, като ясно очертава техния ежедневен управленски характер. Задачите включват, наред с други, подготовка на годишния бюджет на службата, ръководство на аналитичните, техническите, административните и операциите по партньорското сътрудничество, както и външните операции на службата. Той също така изброява защитата на разузнавателните източници, плановете и операциите с неотризирано разкриване, както и получаването чрез Председателя на одобрение и подкрепа от Министъра на външните работи за дейност, която може да има сериозно въздействие върху външната политика на Босна и Херцеговина.⁵

Глава 10

Информирание на министъра и контрол на разузнаването

Ефективният демократичен контрол и политическата подкрепа зависят от един двустранен процес на достъп между министри и длъжностни лица. На министрите е нужен достъп до съответна информация, която е в ръцете на службата или на оценки, базирани на нея, и необходимостта да бъде в състояние да даде обществен отчет, когато е необходимо за дейността в областта на сигурността. Обратно - ръководителите трябва да могат да информират министрите от правителството по въпроси от изключителна поверителност. Поради това е важно министрите да провеждат към службите политика на отворени врати.

Законодателството трябва да съдържа ясни ангажименти за политическото ръководство, а в случай на вътрешни служби – за политическата независимост, за да се осигури, че въпросите на политиката се определят от политици, отговорни пред обществото. За предпочитане е различните видове механизми да се съдържат изрично в законодателството и да бъдат подкрепени от подходящи законови задължения. Това не е така поради причината, че е желателно ежедневните отношения между службите и министрите да бъдат осъществявани по законен начин. А по-скоро една правна рамка, в която съответните правомощия и задължения са ясни, може сама по себе си да спомогне за предотвратяване на злоупотреби и насърчаване на отговорни и откровени работни отношения.

В законодателството трябва да бъдат посочени следните въпроси (виж Каре № 21). От министерска страна разузнавателните закони трябва да заявяват разпределението на задълженията за формулиране на политика по въпросите на сигурността и разузнаването (в рамките разбира се на законовия мандат на службите); право да се получават доклади от службите; запазване на правото да се одобряват въпроси с политическа чувствителност (например сътрудничество със служби от други държави)⁶ или дейности, които засягат основни права (като одобряване използването на специални правомощия, независимо дали се изисква допълнително външно одобрение или не – например от съдия).⁷ От страна на службите трябва да бъдат кодифицирани следните кореспондиращи задължения: задължение да се изпълнява държавната политика; задължение да се отчитат на министрите, както и задължение да се търси одобрение по конкретни чувствителни въпроси. Следващото каре съпоставя правата на министъра с кореспондиращите задължения на службите.

Прецизният механизъм за изпълнителен контрол може да включва разпоредби, че нарежданията трябва да бъдат давани в писмен вид, че формулираните писани политики или цели трябва да бъдат ръководни за приоритетите на службата, за правото да се получава информация, изискване, че чувствителни въпроси ще се

одобряват конкретно от министри, реда за одобряването на бюджета, както и за редовно отчитане и одитиране.

Каре № 21 Права на министъра Отговорности на Службата	
<ul style="list-style-type: none">• Задължение на министъра за формулиране на въпроси по сигурността и разузнаването;• Право на министъра да получава доклади от службите;• Запазване на правото да одобрява въпроси с политическа чувствителност (като сътрудничество със служби на други държави) или мероприятия, които засягат основни права (одобрение на използване на специални правомощия, независимо дали се изисква допълнително външно одобрение или не, например от съдия).	<ul style="list-style-type: none">• Задължение да се изпълнява държавната политика;• Задължение да се докладва на министрите;• Задължение да се търси одобрение на конкретни чувствителни въпроси.

Канадското законодателство изброява например ситуации, при които Директорът на канадската Служба за сигурност и разузнаване е необходимо да направи външно съгласуване със заместник-министър (т.е. с главното ръководно лице в министерството). Такъв е случаят, когато Директорът се сблъска с вземане на решения, които се докосват до “общите оперативни политики на Службата”, когато се изисква министърът да съгласува писмените си нареждания и преди да подаде искане за съдебна заповед, която да разрешава наблюдение (виж Каре № 22 по-долу).

Карe № 22: Съгласуване от страна на Директора със (заместник) министър Член 7
<ol style="list-style-type: none">1. Директорът съгласува със заместник-министъра общите оперативни политики на службата.2. Директорът или който и да е служител, определен от министъра с цел да отправя искания за заповед по член 21 или 23 съгласува със заместник-министъра преди да подаде искане за заповедта или за подновяването на заповедта.
Източник: канадски Закон за Службата за сигурност и разузнаване 1984, Членове 7(1) и (2).

В много страни министърът често се подпомага в задачите си по контрола от Генерален инспектор – институция много често създадена със закон и натоварена с редица права и задължения, както спрямо изпълнителната власт, така и спрямо

парламента (за повече информация относно Генералния инспектор, вижте Раздел V за Ролята на органите за външен преглед). В този контекст, Генералният инспектор наблюдава дали службите точно изпълняват политиката на правителството в областта на разузнаването.

Очевидно е, че правата на изпълнителната власт трябва да бъдат взаимно балансирани, за да се предотврати неправомерното използване на службите от изпълнителната власт. За тази цел могат да бъдат използвани различни форми на гаранции и те ще бъдат разгледани подробно в Глава 13.

Натрупан опит

- ✓ Законодателството върху разузнаването трябва да съдържа две ясни права на достъп: правото на изпълнителната власт до съответна информация, която е в ръцете на службата и правото на ръководителя на службата да има достъп до съответния министър;
- ✓ Министърът трябва да бъде задължен по закон да формулира политиката по въпросите на сигурността и разузнаването. Той също така трябва да има законово право да получава периодично доклади от службата, както и да бъде задължен по закон да одобрява въпроси с политическа чувствителност.

Глава 11

Контрол върху тайните операции

Тайните операции се отнасят до намеса или мерки, предприети от разузнавателна служба на територията или спрямо делата на друга държава, която не е известна. Например, Изпълнителна заповед 12333 на САЩ определя термина “специална дейност” както следва (виж Каре № 23 по-долу):

Каре № 23:

Определение на тайна операция (САЩ)

“Специална дейност означава дейност, извършвана в подкрепа на целите на националната външна политика в чужбина, която е планирана и се извършва така, че ролята на Правителството на Съединените американски щати да не е очевидна или да бъде разпозната публично, както и функциите по подпомагането на такава дейност; като тази дейност не е предназначена да влияе върху политическите процеси в САЩ, общественото мнение, политиките или медиите, както и не може да включва дипломатическа дейност, събирането или създаването на разузнавателна информация или свързаните с това спомагателни функции.”⁸

Източник: Изпълнителна заповед 12333 на САЩ, 1981, Член 3.4 (h)

Тайните операции поставят въпроса за отчетността най-малко по две причини. Първо, тъй като този вид дейност е поверителна, ще бъде трудно законодателната власт да я контролира (дори и законодателите да знаят за нея). Независимо от това, налице е легитимен парламентарен интерес от действия, предприети от служители на държавата, и използването на държавни средства. Второ, съществува и етично измерение. В исторически план редица програми за тайни операции са включвали спорни стратегии и техники. Фактът, че те са тайни и обикновено незаконни по закона на държавата, на чиято територия те се извършват, прави изкушението към злоупотреба може би още по-силно. Следователно, очевидно повече от важно е избраните в избори политици да установят основни правила за това кое е приемливо (например съблюдаване на международното право по правата на човека) и да носят отговорност за разрешаване на тайни операции.

Има няколко правни прецедента, които могат да се посочат тук. Един от няколкото ясни модела от този вид е разрешение от министър по закона на Обединеното кралство, което, когато е дадено, се равнява на законова защита по английския закон за действия, извършени в чужбина от разузнавателните служби, които нарушават граждански или наказателен закон (виж Каре № 24).

Разсъжденията по тези два въпроса, които тази схема не засяга, са инструктивни. Първо, няма законово изискване да се получи министерско разрешение, когато и да се извършват тези действия. Вторият недостатък засяга законността. По очевидни

причини държавата може да изключи от собствената си правна система екстратериториална отговорност за тайни операции и, по същия начин е очевидно, че тези действия ще бъдат в нарушение на правната система, в която те ще се извършат. Независимо от това, има една област на законност, която не трябва да бъде заобикаляна или игнорирана – а именно международното право по правата на човека.

Каре № 24:

Разрешаване на тайни операции в чужбина (Обединеното кралство)

7(1) Ако, наред с този член, дадено лице би било виновно в Обединеното кралство за каквото и да е действие, извършено извън Британските острови, то няма да носи отговорност, ако действието е такова, което е разрешено да бъде извършено по силата на разрешение, дадено от Държавния секретар по настоящия член (...)

7(3) Държавният секретар не дава разрешение по настоящия член, освен ако не е убеден:

- a. че което и да е действие, което може да бъде извършено на основата на разрешението или в зависимост от случая – на операцията, в хода на която могат да бъдат извършени дадените действия, ще е необходимо за точното изпълнение на дадена функция на разузнавателната служба; и
- b. че има убедителни доказателства, които са в състояние да осигурят:
 - i. че нищо не е извършено на основание на разрешението извън това, което е необходимо за точното изпълнение на дадена функция на Разузнавателната служба; и
 - ii. че доколкото каквито и да са действия могат да бъдат извършени на основание на разрешението, тяхното естество и възможни последствия ще бъдат разумни, имайки предвид целите, за които те се извършват; и
- c. че е създадена задоволителна организация по член 2(2)(a) по-горе във връзка с разкриването на информация, получена по силата на настоящия член и че всяка информация, получена по силата на всичко, извършено въз основа на разрешението, ще се обхване от тази организация.

Източник: Закон за разузнавателните служби, Обединено кралство, 1994, Член 7.

Законовите права и задължения, които произтичат от този закон, се считат за универсално приложими, т.е. тяхната приложимост не се променя с промяната в националната рамка. Международното право по правата на човека очертава редица универсални правни гаранции, защитаващи лица и групи срещу действия на правителства, които нарушават основни свободи и човешко достойнство.⁹ Все по-ясно става, особено в случая на ЕКПЧ, че държавите могат да носят отговорност не само за извършени нарушения на правата на човека на тяхна собствена територия, но също и в други райони, когато те упражняват юрисдикция или когато нарушаването произтича от или е в резултат от действие на техни длъжности лица, където и да се извършва то.

Когато става дума за провеждане на тайни операции от разузнавателните служби специално трябва да се подчертаят като част от нарастващия обем международно

право по правата на човека Международният пакт за граждански и политически права (МППГП)¹⁰, както и Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказания (КСИ)¹¹. По-конкретно това е правото на живот (Чл. 6, МППГП), правото никой да не бъде подлаган на мъчения или на жестоко, нечовешко или унижително третиране или наказание (Чл. 7, МППГП), както и правото на свобода и сигурност на лицата (Чл. 9, МППГП), които могат да бъдат нарушени от тайна разузнавателна операция. Трябва да бъдат назовани две незаконни практики, които пряко се отнасят до горното, а именно убийството и мъченията/унижителното отношение.

Каквато и да е целта и оправданието за дадена тайна операция, извънсъдебното умъртвяване, като убийство на враг от разузнавачите (в чужбина) е очевидно нарушаване на правото на живот, изразено в МППГП. Тъй като правото на живот е дадено на всяко човешко същество поради това, че има качеството на човешко същество, дерогации не могат да бъдат правени (Чл. 4(2) МППГП). Към момента на изготвянето на тази публикация, 152 държави са страни по този договор.¹²

Друга незаконна практика, традиционно свързана с тайните операции, се отнася до техниките за разпит, които съставляват нарушаване на правото никой да не бъде подлаган на мъчение или на унижително отношение (Чл. 7, МППГП).

Каре № 25

Изтезание

Член 1 на Конвенцията против изтезанията определя престъплението изтезание както следва:

“За целите на настоящата конвенция терминът "изтезание" означава всяко действие, с което умишлено се причинява силно физическо или психическо страдание или болка на дадено лице, за да се получат от него или от трето лице сведения или признания, за да бъде то наказано за действие, което то или трето лице е извършило или в извършването на което е заподозряно, или за да бъде то или трето лице сплашвано или принуждавано, или по каквато и да е причина, основаваща се на каквато и да е дискриминация, когато такава болка или страдание се причинява от длъжностно лице или друго официално действащо лице или по негово подстрекателство или с негово явно или мълчаливо съгласие. В това определение не се включват болката и страданието, които произтичат единствено от законни санкции и които са присъщи на тези санкции или настъпват случайно при тях.”

Източник: Конвенция против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание, Резолюция 39/46 на ОС на ООН, 39 GAOR на ООН, Допълнение (№ 51) на 197, Документ A /39/51 (1984) на ООН, влязла в сила на 26 юни 1987 г.

Примери за техники на разпит, които нарушават това право, се съдържат в известно решение на Европейския съд по правата на човека. Съдът е изброил:

- *изправяне до стената*: насилване на задържаните да останат за срок от няколко часа в “стресова позиция”, описана от тези, които са го преживели като “разперени като орел на стената, с пръсти, поставени високо над главата им на

Да направим разузнаването отчетно: правни стандарти и най-добри практики

стената, с разтворени крака и изпънат гръб, което ги кара да стоят на пръсти като почти цялата тежест на тялото им пада върху пръстите”;

- *покриване на главата*: поставяне на черна или тъмносиня торба върху главите на задържаните и, поне първоначално, торбата се държи върху главата през цялото време, освен по време на разпит;
- *подлагане на шум*: в очакване на разпитите им, държане на задържаните в стая, където има непрекъснат силен и свистящ шум;
- *лишаване от сън*: в очакване на разпитите им, лишаване на задържаните от сън; и
- *лишаване от храна и вода*: подлагане на задържаните на принудителна диета по време на престоя им в ареста и в очакване на разпитите.¹³

Използването за законни цели на информация, изтръгната с изтезание, е ясно забранена в международното право (виж Глава 12).

Обикновено за вътрешни операции има по-високи стандарти за законност в сравнение с операциите в чужбина. Независимо от това, изпълнителната власт играе особено важна роля в мониторинга на законността на тайните операции на разузнавателните служби – тя трябва, наред с други задължения, да наблюдава спазването на разпоредбите за основните права на човека. Следният пример от Закона за разузнавателните служби на Австралия свидетелства добре за важността, която се придава на участието на изпълнителната власт, когато става дума за контрол върху тайни операции (виж Каре № 26 по-долу).

Каре № 26:

Легализиране на министерски контрол върху тайни операции (Австралия)

Раздел 6 Функции на APC

1. Функциите на APC са (...):
 - е. да предприема друга такава дейност каквато отговорният министър нареди, отнасяща се до възможностите, намеренията или дейността на хора или организации извън Австралия.
2. Отговорният министър може да нареди на APC да предприема дейност, посочена в параграф 1(е) само ако Министърът:
 - а. е съгласувал това с други министри, които имат съответни отговорности;
 - б. е убеден, че е създадена необходимата организация, за да се осигури, че при изпълнение на нареждането, нищо няма да бъде извършено в повече от това, което е необходимо с оглед целите, за които е дадено нареждането;
 - в. е убеден, че е създадена необходимата организация, за да се осигури, че естеството и последиците от извършените действия при изпълнение на нареждането ще бъдат основателни с оглед, целите, за които е дадено нареждането.
3. Нареждането по параграф 1(1) трябва да бъде в писмен вид.

Раздел 6А Уведомяване на Комисията за друга дейност

Ако отговорният министър даде нареждане по параграф 6(1)(е), Министърът трябва във възможно най-кратък срок да уведоми Комисията за естеството на дейността или дейностите, които ще бъдат предприети.

Източник: Закон за разузнавателните служби, Австралия, 2001, Член 6.

Приемайки, че тези операции са против закона на страната, където те се извършват, трябва да се предвидят гаранции за собствените граждани на действащата държава, които могат да бъдат засегнати от тайните разузнавателни операции. Показателен в това отношение е Член 15 на Закона за Австралийската разузнавателна служба от 2001, който предвижда, че отговорният за APC министър "трябва да изготви писмени правила, регламентиращи комуникацията и задържането от APC на разузнавателна информация относно австралийски граждани". Правейки това, министърът "трябва да има предвид необходимостта да направи така, че личният живот на австралийските граждани да е защитен, доколкото това е в съответствие с точното изпълнение на функциите [от APC]".¹⁴

Натрупан опит

- ✓ Всички тайни операции трябва да бъдат одобрени от отговорния член на изпълнителната власт съгласно законовата рамка, одобрена от парламента. Трябва да се изготвят редовни доклади;
- ✓ Никакви действия не могат да бъдат предприети или одобрени от което и да е длъжностно лице като част от тайна операция, които биха нарушили международните права на човека.

Глава 12

Международно сътрудничество

Една област, в която е особено трудно за националните министри или законодателни органи да упражняват контрол, се намира в рамките на работата на международни/наднационални органи и двустранни споразумения за сътрудничество.¹⁵ След 11 септември 2001 г. тези договорености стават все по-важни и широко използвани. Дори, когато интересите на две държави не са изцяло съвпадащи, разузнаването често предоставя “едно” срещу “друго”. Двустранното сътрудничество обикновено включва обмен на разузнавателна информация и анализи по въпроси от взаимен интерес. Такива двустранни отношения могат да бъдат поддържани и продължавани, само ако двете страни изцяло и точно спазват основното споразумение, уреждащо техния разузнавателен обмен: че произходът и подробностите на разузнавателната информация, предоставена от партньорската служба, ще бъдат защитавани съгласно нейното ниво на секретност и няма да бъдат предавани на трети страни.

Действително сътрудничеството с чужди служби е практически необходимо, например при борбата с тероризма. Тъй като това също носи риска в най-добрия случай за компромис с вътрешните стандарти на конституционализма, законността и коректността чрез нерегулирано сътрудничество, а в най-лошия – съзнателно използване на договореностите за сътрудничество за заобикаляне на националния контрол при получаване на информация или за защита на правото на личен живот. Следователно съществено е международното сътрудничество между разузнавателните служби да бъде съответно разрешено и да подлежи на минимални гаранции. Карето по-долу излага по-конкретно различните дейности, които характеризират международното разузнавателно сътрудничество.

Каре № 27:

Различни практики на сътрудничество между разузнавателни служби: двустранен обмен

Най-разпространената форма на разузнавателно сътрудничество се илюстрира от двустранния обмен на информация и анализи по въпроси от взаимен интерес. Отвъд такъв двустранен обмен, могат да съществуват други, по-близки или специални отношения и договорености за сътрудничество, като те могат да бъдат в някои от следните форми.

- Една държава може да се съгласи да започне събиране и/или анализ на информация в дадена област и да я обменя на реципрочна основа срещу разузнавателна информация на друга държава в друга област;
- Една държава може да разреши на друга да използва на нейна територия операции по събиране на информация, като предаде резултатите от това събиране;
- Една държава може да помогне на друга да придобие възможности за събиране на информация за свои цели с разбирането, че предоставящата държава ще има право да сподели резултатите;
- Могат да бъдат предприемани съвместни операции по събиране на информация с разузнавачи на една държава, работещи заедно със, или допълващи, техните чуждестранни колеги;
- Може да има обмен на анализи или специалисти между разузнавателните служби на две държави;
- Една държава може да предостави обучение срещу услуги, предоставяни от разузнавателната служба на друга държава, когато дадена чуждестранна служба може да даде уникални умения в друга област.

Независимо от това важноста на двустранния обмен на разузнавателна информация, обосноваването на даване на “едно срещу друго”, намира все по-широко приложение чрез многостранни форми на сътрудничество между разузнаванията. Традиционно точните детайли на сътрудничеството между разузнаванията бяха тайна – най-известният пример са може би договореностите за обмен на разузнавателни съобщения между САЩ, Обединеното кралство, Австралия, Канада и Нова Зеландия, които датират от Втората световна война и както се твърди – на основата на непубликуван договор от 1947 г.¹⁶ В рамките на Европа например задължението да се направи още една стъпка напред в отстъпването на суверенитет и да се преодолее простото демонстриране на политическа готовност в това отношение бе постигнато със създаването на поста на Координатор на ЕС по борбата срещу тероризма през март 2004 г.¹⁷ Единствената най-важна задача на тази нова институция е да наблюдава и координира работата на Европейския съвет в борбата срещу тероризма – като по този начин спомага многостранните решения за обмен на разузнавателна информация да бъдат изпълнявани.

Също така извън това регионално ниво, неотдавнашната Декларация за борба срещу тероризма САЩ-ЕС¹⁸ също изрично посочва необходимостта от многостранен обмен на разузнавателна информация като мярка за укрепване на

капацитета да се работи ефективно срещу опасностите от тероризъм (виж Каре № 28 по-долу).

Каре № 28:

Многостранен обмен на разузнавателна информация: Подновена обвързаност САЩ-ЕС

3.3. Ние ще работим заедно, за да увеличим в съответствие с националното законодателство, нашите възможности да обменяме информация между разузнавателните и правоприлагащите служби за предотвратяване и преустановяване на терористична дейност и за по-доброто използване на поверителна информация съгласно допустимото по националното законодателство в помощ на наказателното преследване на терористи по начин, който защитава информацията, като се осигурява справедлив процес.

Източник: Декларация за борба срещу тероризма САЩ-ЕС, подписана в Шанън, Ирландия, 26 юни 2004 г.

Като цяло сътрудничеството между чуждестранни служби трябва да се извършва само в съответствие с договореностите, одобрени от демократично подотчетни политики, обикновено от изпълнителната власт.¹⁹

По-долу следват примери за ситуации, когато се изисква ефективен министерски контрол върху практиката на разузнавателно сътрудничество, за да се съблюдава принципа на отчетността.

- **Въпросът за “правдоподобно опровергаване”**

Правдоподобното опровергаване е политическа доктрина, разработена през 50-те години на миналия век, която включва създаването на силови структури и верига от групи, които са несвързани и са достатъчно неформални, за да бъдат опровергани, ако е необходимо. Идеята е продукт на стратегическото планиране по време на Студената война, според което на разузнавателните служби могат да бъдат давани спорни инструкции от влиятелни фигури в изпълнителната власт – но че съществуването и истинският източник на тези инструкции може да бъде отречен, ако е необходимо; ако например дадена операция е вървяла към голям провал и е било необходимо за администрацията да я отрече. Възможно прилагане в днешни дни на тази доктрина може да се види в ситуации, в които дадено правителство се шантажира, след като негов гражданин е бил отвлечен. В такива ситуации, правителствата се стремят да се откажат от възможността да влизат в преки преговори с терористите по понятни политически причини. Но те не искат да изглеждат и безразлични към съдбата на отвлеченото лице. Често на членове на тайните служби, които влизат в контакт с похитителите от името на правителството, се дават някакъв вид нареждания. В такива ситуации е важно да се улучи балансът между необходимостта от секретност и нуждата длъжностни лица да бъдат държани под отчет за техните действия.

- **Сътрудничество между чуждестранни разузнавателни служби, чиято практика нарушава неотменими права на човека**

Макар че е обществено спорно, при извънредни обстоятелства би могло да е съблазнително за разузнавателните служби да получат информация по въпроси, създаващи напрежение за националната сигурност – независимо от оригиналния метод, използван за получаване на информация. Международното право обаче ясно не допуска използването, например при наказателното преследване на терористи или при процедури по депортиране, на показания, получени в друга държава чрез изтезания.²⁰ Съгласно Член 15 на Конвенцията срещу изтезанията на ООН всяко изявление, направено в резултат от изтезания, е недопустимо като доказателство при “каквото и да е производство”, освен в производството срещу лицето, за което се твърди, че е извършило изтезанието. Тази защита е разширена в Женевските конвенции и някои други международни стандарти, които също изключват показания, получени в резултат на друго жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание, както и изтезания.²¹

Може да се твърди, въпреки че международното право не е толкова конкретно в този аспект, че недопустимостта на този вид доказателство се отнася дори и към непрякото използване на информация, получена от службите за сигурност на друга държава чрез изтезания.

Чрез използване на изтезания, или дори чрез приемане на резултатите от изтезания, една демократична държава отслабва аргументите си срещу терористите, като приема техните методи, изгубвайки по този начин основите за високия морал, на който се радва отвореното демократично общество.²²

Използването на информация, получена в резултат от изтезания, трябва да бъде забранено като такова. То нарушава основните права на човека. Отново, ефективният министерски контрол върху разузнавателните служби може да осигури необходимата гаранция, която да осигури, че тази забрана винаги се спазва.

- **Предоставяне на информация за собствени граждани на чуждестранни служби за сигурност**

Законодателството трябва да съдържа ясни гаранции срещу избягването на контрола, който се прилага по националния закон, чрез сътрудничество с чуждестранни служби. Немското законодателство (виж Каре № 29) е пример за това.

Когато дадена информация е получена от чуждестранна или международна служба, тя трябва да подлежи както на контрола, приложим в страната по произход, така и на тези стандарти, които се прилагат по националния закон. Информацията трябва да бъде разкривана на чуждестранни служби за сигурност и разузнаване или на международни служби, само ако те поемат задължението да я държат и използват,

подлагайки я на същия контрол, който се прилага по националния закон на службата, която я разкрива (освен на законите, които се прилагат към службата, която я получава).

Каре № 29:

Предоставяне на информация за собствени граждани на чуждестранна служба за сигурност: пример от немското законодателство за разузнаването

Член 19(3)

Службата може да предостави на чуждестранна служба за сигурност или друга съответна служба, както и на наднационални и международни организации, данни относно граждани, при условие че предоставянето на тези данни е съществено за изпълнение на нейните задължения или тъй като важни интереси на сигурността на получаващата институция налагат това. Предоставянето на информация се преустановява, когато това би действало срещу по-висши интереси в чужбина на Федерална република Германия или когато интересите на засегнатото частно лице се нуждаят от защита.

Предоставянето на данни трябва да бъде вписано в публични досиета. На ползвателя му се дават указания, че информацията се предава с разбирането, че данните могат да бъдат използвани само за конкретните цели, за които тя се изпраща. Службата си запазва правото да откаже информация относно използване на данните от ползвателя.

Източник: Bundesverfassungsschutzgesetz (BVErfSchG), Германия, ноември 2002 г., чл. 19 (неофициален превод).

Забележете, че международното сътрудничество не е ограничено само до двустранни/многостранни споразумения между национални разузнавателни служби, но може да включва и задължението за сътрудничество с международен трибунал. Направена е препратка към Международния наказателен трибунал за бивша Югославия (виж Каре № 30 по-долу).

Каре № 30:

Задължение за Разузнавателната служба на Босна да сътрудничи с Международния наказателен трибунал за бивша Югославия

Член 6

Службата си сътрудничи с Международния наказателен трибунал за бивша Югославия, наред с друго, и за предоставяне на информация на Трибунала относно лица, отговорни за сериозни нарушения на международното хуманитарно право на територията на бивша Югославия от 1991 г. (наричан по-долу: Международния трибунал).

Източник: Закон за Службата за разузнаване и сигурност, Босна и Херцеговина, 2004 г., Чл. 6.

Натрупан опит

- ✓ Важно е международното сътрудничество да бъде съответно разрешено от министрите, като то трябва да подлежи на минимални гаранции, които да осигурят съответствие с националния закон и международните правни задължения;
- ✓ За да се предотврати използването на разузнавателна информация, обменяна по начин, който заобикаля неотменими стандарти за правата на човека или контрол по националния закон, правните гаранции трябва да бъдат инкорпорирани в закона.

Глава 13

Гаранции срещу злоупотреби от министри

В предишните глави се твърдеше, че контролът от страна на изпълнителната власт и министрите е един от най-съществените елементи на демократичната отчетност на службите за сигурност и разузнаване. Съществува обаче опасност службите да станат податливи на политически злоупотреби от изпълнителната власт. Не само държавите в преход, но и западните демокрации, са били свидетели на политически скандали, тъй като дадени министри са използвали службите за сигурност и разузнаване за лични или политически мотиви, напр. инструктирайки службите да подслушват телефони на политически опоненти или използвайки активите на службите за търговски интереси. Главно поради тези причини е жизненоважно да има защитни мерки, които да гарантират безпристрастността и професионализма на службите. По-долу ударението е поставено върху институционалните гаранции (виж също така Глава 8 относно Вътрешно ръководство и контрол на Службата).

Въпреки че е демократична необходимост, контролът на изпълнителната власт върху областта на сигурността има потенциални недостатъци. Първо, съществува риск от прекомерна секретност, когато действащото правителство използва информация, получена от държавни служители, като своя собственост; то може например, да се опита да задържи информация под маската на “националната сигурност” относно отчетността на службата за сигурност или по процедури, които са легитимни въпроси за обществен дебат. Второ, съществува изкушение да се използват службите за сигурност или техните възможности за събиране на информация за целите на вътрешната политика, т.е. да се събира информация за или да се дискредитират вътрешни политически опоненти. Затова следователно силно желателно е да има гаранции за длъжностните лица, когато отказват неоснователни правителствени нареждания (например да предоставят информация за вътрешни политически опоненти).

Съществува деликатен баланс между осигуряване на съответен демократичен контрол върху областта на сигурността и предотвратяването на политически манипулации. В Глава 5 сме посочили необходимостта от предоставяне на законови гаранции на ръководителите на службите чрез обезпечаване на мандат, въвеждане на законови ограничения за това какво може да бъде искано от службите да вършат и за създаване на независими механизми за подаване на сигнали за злоупотреби. Когато служителите от службите за сигурност се страхуват от неправомерни политически манипулации, жизненоважно е те да разполагат с процедури, чрез които да подадат сигнали извън организацията. Следователно

процедурите за разкриване на нередности или оплаквания са особено важни (виж Раздел II, Глава осем относно Докладване на незаконни действия).

Гаранции

Законодателството, регламентиращо службите за сигурност и разузнаване, трябва да съдържа ясни разпоредби за политическо ръководство, а в случай на вътрешни служби – на политическа независимост, за да се осигурят условия, при които въпросите, свързани със следваната политика да бъдат определяни от политици, отчитащи се пред обществото. Правото на изпълнителната власт трябва да бъде балансирано така, че да предотвратява злоупотребите от изпълнителната власт спрямо службите. За тази цел могат да бъдат използвани различни форми на гаранции. В Канада, Унгария и Австралия има изискване нарежданията на министрите да бъдат в писмен вид (виж унгарския пример в Каре № 31 по-долу).

Каре № 31:

Ръководство и контрол на Службите за национална сигурност в Унгария

Член 11

1 (b) Министърът определя всяко полугодие за генералните директори основните задачи на службите в писмен вид; той дава писмени нареждания, за да изпълни изискванията за информация, получена от членовете на Правителството.

Източник: Закон за службите за национална сигурност 1995 г., Унгария, Член 11.

Нарежданията на министъра могат също така да бъдат представяни на органи извън службата. Канадският закон например изисква те да бъдат предоставяни на Надзорния орган²³, а австралийският закон – да бъдат предоставяни на Генералния инспектор по разузнаването и сигурността във възможно най-кратък срок след издаване на разпореждането (виж Каре № 32 по-долу).

Каре № 32:

Задължения на Министъра към Службата (Австралия)

Член 32В: Министърът издава разпореждания и указания на Генералния инспектор

1. Този член се прилага към всички указания и разпореждания, дадени от отговорния министър на Ръководителя на АСРС или ДКО.

2. Във възможно най-кратък срок след като е дал на ръководителя на службата разпореждане или указание, издадени на или след деня на изпълнението им, Министърът трябва да предостави на Генералния инспектор копие от разпореждането или указанието.

3. Във възможно най-кратък срок след датата на изпълнение, Министърът трябва да даде на Генералния инспектор копие от всяко разпореждане или указание, което е издадено преди датата и все още е в ход на изпълнение.

Източник: Закон за Генералния инспектор на разузнаването и сигурността на Австралия, 1986, Член 32В.

В по-широката рамка на взаимната проверка и контрол, австралийското законодателство в областта на разузнаването съдържа друга гарантираща разпоредба, а именно задължението на Генералния директор да информира лидера на опозицията.²⁴ Забележете също така, че и в други държави има установена неформална практика, насочена, освен към друго, към предотвратяване на министерската злоупотреба. Партийният подход към сигурността и разузнаването е по-вероятно да бъде поддържан, ако ръководещите опозицията парламентаристи не усещат, че са изцяло изключени от “кръга на тайните”. Австралийският пример е този, който действа в английския вид демокрация, въпреки че Австралия е федерация. В една по-сложна федерална президентска държава може да има редица играчи, които трябва да бъдат информирани на основата “необходимост от запознаване”.²⁵

Следните законодателни примери от Босна и Херцеговина и Обединеното кралство са поучителни, доколкото те включват ясни разпоредби, че службите за разузнаване/сигурност няма да бъдат податливи на каквито и да е опити, които се стремят да подкопаят тяхната безпристрастност – било то чрез прокарване интересите на някои от политическите партии или чрез подкопаване на доверието на легитимни политически движения в страната (виж Карета № 33 и 34 по-долу).

Каре № 33:

Мерки за гарантиране безпристрастността на Службата

А. Пример от законодателството на Босна:

Член 39

Служителите не могат да бъдат членове на политически партии, да получават нареждания от политически партии или да изпълняват каквато и да е дейност срещу заплащане или други обществени или професионални задължения, несъвместими с работата им в Службата.

Член 56

1. Службата е аполитична и не може да участва в прокарване, защита или подкопаване интересите на която и да е политическа партия, законна политическа организация или които и да са избиратели.
2. Службата не може да разследва действия по протести, застъпничество или несъгласие, които са организирани и проведени по законен начин.

Източник: Закон за Службата за разузнаване и сигурност, Босна и Херцеговина, 2004.

В. Пример от законодателството на Обединеното кралство:

Член 2 Генерален директор

2. – (1) Операциите на Службата продължават да бъдат под контрола на Генерален директор, назначен от Държавния секретар.

(2) Държавният секретар е отговорен за ефективността на Службата и той има задължението да осигури: (а) че е създадена организация, осигуряваща неизтичането на информация, която се получава от Службата, освен доколкото това е необходимо за точното изпълнение на нейните функции или която се разкрива от Службата, освен доколкото е необходимо за тази цел или с цел предотвратяване или установяване на тежко престъпление или поради каквото и да е наказателно производство; и

(b) че Службата не предприема никакви действия, за да прокарва интересите на която и да е политическа партия.

Източник: Закон за службата по сигурност, Обединеното кралство 1989, Член. 2.

Третият вид гаранция е горепосочената “политика на отворени врати”, с която на ръководителя на службата се предоставя право на достъп до министър-председателя или президента. В Обединеното кралство, например, ръководителите на Службата за сигурност, Службата за тайно разузнаване и Главната квартира за комуникации на Правителството, въпреки че са отговорни пред Министъра на вътрешните работи и Министъра на външните работи, имат право на достъп до Министър-председателя.²⁶

Каре № 34:

Право на достъп на ръководителя на Службата до Министър-председателя (Обединено кралство)

Началникът на Разузнавателната служба изготвя годишен отчет за работата на Разузнавателната служба до Министър-председателя и държавния секретар и може по всяко време да докладва на всеки от тях по всеки въпрос, свързан с нейната работа.

Източник: Член 2(4), Закон за разузнавателната служба 1994, Обединено кралство

Натрупан опит

- ✓ Законодателството в областта на разузнаването трябва да включва гаранции срещу злоупотреба от страна на министрите и политизиране на разузнавателните служби. Можем да си представим различни възможни гаранционни механизми, като изискването всички министерски нареждания да бъдат в писмен вид и/или разкривани на външен орган за надзор, както и изискването министърът да информира Лидера на опозицията;
- ✓ Разузнавателната служба не трябва да предприема каквито и да са действия, за да прокарва интересите на дадена политическа партия;
- ✓ На Разузнавателните служби не трябва да се разрешава да разследват действия по протести, застъпничество или несъгласие, които са част от демократичния процес и са в съответствие със закона.

Бележки по раздел III – Ролята на изпълнителната власт

- 1 Закон за разузнавателната служба, Канада, R.S. 1985.
- 2 Закон за службите за разузнаване и сигурност от 2002 г., Холандия, Чл. 2.
- 3 Закон за Службата за разузнаване и сигурност от 2004 г., Босна и Херцеговина, Чл. 8 и 9.
- 4 Закон за Службата за разузнаване и сигурност от 2004 г., Босна и Херцеговина, Чл. 10.
- 5 Закон за Службата за разузнаване и сигурност от 2004 г., Босна и Херцеговина, Чл. 27.
- 6 Канадски Закон за сигурността и разузнаването от 1984 г., чл. 13.
- 7 Австралийското законодателство изисква министрите, отговорни за АТРС (Австралийските тайни и разузнавателни служби) и министърът, отговорен за ДКО [Дирекция по комуникациите на отбраната, Министерство на отбраната] да издават писмени разпореждания до ръководителите на службата, занимаваща се със ситуации, при които службите събират разузнавателна информация за австралийци: Закон за разузнавателните служби от 2001, чл. 8(1).
- 8 Изпълнителната заповед на САЩ въвежда мярка за контрол от Президента: "Никоя служба, освен ЦРУ (или Въоръжените сили на Съединените американски щати по време на война, обявена от Конгреса или по време на какъвто и да е период, обхванат от доклад от Президента до Конгреса по Решението за военновременните правомощия [87 Stat. 855]) не може да извършва специална дейност, освен ако Президентът не определи, че е вероятно друга служба да постигне дадена конкретна цел."
- 9 Conde, N. V., *Ръководство по международната терминология по правата на човека*, (Линкълн, Небраска: University of Nebraska Press, 2004), стр. 111.
- 10 Резолюция 2200 А (XXI) на ОС на ООН, 21 GAOR на ООН, Допълнение (№ 16) на 52, Документ А /6316 (1966) на ООН, влязла в сила на 23 март 1976 г.
- 11 Резолюция 39/46 на ОС на ООН, 39 GAOR на ООН, Допълнение (№ 51) на 197, Документ А /39/51 (1985) на ООН, влязла в сила на 26 юни 1987 г.
- 12 Бюрото на Върховния комисар по правата на човека при ООН, *Състояние на ратификацията на основните международни договори по правата на човека* (към 09.06.2004), на разположение на адрес: <<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>>
- 13 *Ирландия с/у Обединеното кралство*, Решение, Европейски съд по правата на човека, стр. 96, на разположение на: <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/HEJUD/sift/91.txt>>.
- 14 Тези правила, изготвени от министрите, са публикувани и са на разположение на: http://www.asis.gov.au/rules_to_privacy.html.
- 15 Вижте, например, Чл. 85 от Конституцията на България, която изисква парламентарно одобрение за договори с военни или политически последствия.
- 16 Виж Richelson, J., Ball, D., *Връзки, които обвързват*, (Лондон: Allen & Unwin, 1990).

- ¹⁷ Декларация за борба срещу тероризма на Европейския съвет, Брюксел, 25 март 2004 г., стр. 13. На разположение на: http://www.delrus.cec.eu.int/en/news_561.htm.
- ¹⁸ Декларация за борба срещу тероризма САЩ-ЕС, Брюксел, 25 март 2004, стр. 13. На разположение на: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040626-5.html>.
- ¹⁹ Виж например закона на Босна и Херцеговина, Член 64, който изисква одобрение от Председателя преди Службата да сключи споразумения с чуждестранни служби за сигурност и разузнаване. (Освен това, преди да се сключи споразумение с институция на чужда държава, с международна организация от държави или с нейна институция, то трябва да се съгласува с Министъра на външните работи). За всички такива споразумения Председателят е задължен да информира Комисията по разузнаване.
- ²⁰ Виж: тълкуване на Комисията по правата на човека на Международния пакт за граждански и политически права: Общ коментар 20 на МПГПП, параграф 12, 10 март 1992 г., горе, бележка 188; Ръководен принцип 16 от Ръководните принципи на ООН относно ролята на прокурорите (Приети от Осмия конгрес на ООН по Предотвратяване на престъпленията и отношение към нарушителите, Хава, Куба, септември 1990 г.)
- ²¹ Член 99 на Третата женевска конвенция предвижда: "Никакво морално или психическо насилие не може да бъде упражнявано върху военнопленник, за да се принуди той да се признае за виновен в деянието, за което се обвинява". Член 31 на Четвъртата женевска конвенция: "Никакво морално или психическо насилие не може да се упражнява върху защитени лица, по-специално, за да се получи информация от тях или от трети лица". Виж също Член 12, Декларация за защитата на всички лица от това да бъдат подлагани на изтезания или на друго жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание; Член 69(7) на Римския статут на Международния наказателен съд; Принцип 27, Принципи на ООН за Защитата на всички лица от каквато и да е форма на задържане или затвор.
- ²² Lord Justice Neuberger (несъгласен) по *A и други с/у Държавния секретар за Министерство на вътрешните работи*, Апелативен съд (гражданско отделение), [2004] EWCA Civ 1123.
- ²³ Виж например: Закона за канадските служби за сигурност и разузнаване от 1984 г., член 6(2), изискващ писмените нареждания, дадени от Министъра на Директора на КССР, да бъдат предоставяни на Надзорната комисия по сигурност и разузнаване. В Австралия съгласно Закона за разузнавателните служби от 2001 г., член 8(2), министрите, отговорни за АССР (Австралийските служби за сигурност и разузнаване) и отговорния министър по отношение на ДКО (Дирекцията по комуникациите на отбраната, Министерство на отбраната), може да даде писмени нареждания, които трябва да бъдат спазвани от ръководителите на службата.
- ²⁴ Закон за разузнавателните служби, Австралия 2001, Член 19.
- ²⁵ За отбелязване е опита на Босна и Херцеговина с Член 6 от новото законодателство:

“В зависимост от необходимостта да изпълнява задълженията си по настоящия Закон, Службата информира своевременно следните длъжностни лица и органи относно въпроси на разузнаването, както по своя инициатива, така и по искане на следните: Президентството на Босна и Херцеговина (колективно) (наричано по-долу: Президентството), Председателя на Министерски съвет, Министърът на външните работи, Министърът по сигурността, Министърът на отбраната, Президентите, Вицепрезидентите и Федерацията на Република Српска, Председателят и заместник-председателите на Камарата на представителите на Парламентарното събрание на Босна и Херцеговина, Председателят и заместник-председателите на Камарата на народните представители на Парламентарното събрание на Босна и Херцеговина, Председателят и заместник-председателите на Народното събрание на Република Српска, Председателят и Заместник-председателите на Федералната камара на представителите, Председателят и Заместник-председателите на Федералната камара на народните представители, както и Комисията за сигурност и разузнаване на Парламентарната асамблея на Босна и Херцеговина (наричана по-долу: Комисия по сигурност и разузнаване).

²⁶ Закон за службата за сигурност 1989, чл. 2(4); Закон за разузнавателната служба, чл. 2(4), 4(4).

Раздел IV

Ролята на парламента

Глава 14

Аргументи в полза на парламентарния надзор

Надзорът или проверката на сектора на сигурността не може да остане запазена територия само на правителството, без това потенциално да предизвика злоупотреби. Общоприето е парламентите, наред с ролята си да определят законодателната рамка, да поемат задачата да проверяват дейността на правителството в областта на сигурността.

При демокрацията никоя дейност на държавата не би трябвало да бъде забранена зона за парламента, включително сектора на сигурността и разузнаването. Участието на парламента дава легитимност и демократична отговорност. То може да помогне да се осигурят условия, при които организациите в областта на сигурността и разузнаването да служат на държавата като цяло, да защитават конституцията, а не тесни политически или групови интереси. Правилният контрол осигурява стабилен, политически неутрален подход към сигурността, което е добре за държавата и за самите организации. Участието на парламентаристите може да бъде гаранция, че използването на публичните финансови средства в областта на сигурността и разузнаването се разрешава и отчита правилно.

При проверката от страна на парламента, обаче, съществуват опасности. Органите на сигурността и разузнаването може да бъдат въввлечени в партийно-политически спорове – незрелият подход от страна на парламентаристите може да доведе до търсене на сензации в публичните дебати и до необмислени обвинения, както и до оповестяването на конспиративни теории под прикритието на парламентарния имунитет. Вследствие на това, медиите и обществеността може да си създадат неправилно впечатление и може да се развие съответно недоверие сред парламентаристите към служителите в областта на сигурността. Искрени опити за откритост или изтичане на поверителни материали, до които на законодателите е даден привилегирован достъп, може да компрометират ефективността на операции във военната област или в областта на сигурността.

Ефективният контрол върху сигурността представлява усърдна работа без блясък за политиците, която се извършва почти изцяло зад кулисите. Деликатните парламентарни разследвания изискват всъщност успоредна поверителна среда за свидетелите и документите. Запазването на необходимата секретност може да създаде преграда между парламентаристите, които участват, и останалите. Колегите на тези, които са включени в кръга на секретността може да им завиждат или да се отнасят към тях с недоверие поради привилегирования достъп до поверителни материали. Поради това е от изключително важно значение да участват представителен брой парламентаристи, които се ползват с широко обществено доверие.

Да направим разузнаването подотчетно: правни стандарти и добри практики

Обстоятелството, че парламентарният надзор върху службите за сигурност и разузнаване е общоприето явление в демократичните общества се илюстрира в Каре № 35. То представя общ поглед върху структурата и правомощията на парламентарния надзор върху службите в седем подбрани демократични страни в Америка, Европа и Африка. Повечето от елементите в това каре ще бъдат разгледани в следващите глави.

Каре № 35. Сравнение на външните и парламентарните органи за надзор в избрани страни

(1) Страна	(2) Мандат на надзорния орган	(3) Правомощия за контрол върху бюджета от страна на надзорния орган	(4) Вид надзорен орган; членски състав, проверка, назначаване на надзорен орган	(5) Правомощия за призоваване	(6) Искания за предварително уведомяване
(А) Аржентина	Проверява законността и ефективността на службите, вкл. оплаквания на граждани	Правомощия както за проверка, така и за одобрение	Парламентарен орган за надзор с 14 члена, избрани от парламента. Не се прави проверка от гледна точка на достъп до класифицирана информация	Не	Не се регламентира по закон
(Б) Канада	Комисията за надзор върху сигурността и разузнаването (КНСР) проверява законността и ефективността на службата	КНСР няма права за одобрение, но може да дава становище по бюджета	Надзорен орган с максимум 5 члена, които са независими външни експерти, назначени от министър-председателя. Членовете полагат клетва	Да	Не се изисква предварително уведомяване
(В) Норвегия	Надзорът е фокусиран предимно върху законността на службите, вкл. защитата на правата на човека	Няма функция за надзор върху бюджета	Парламентарен надзорен орган с външни експерти; максимум 7 члена (които не са депутати), но са избрани от парламента	Да. Всички лица, призвани да се явят пред комисията, са задължени да го направят	На службите е забранено да се консултират с Комисията за бъдещи операции
(Г) Полша	Контролира законността, политиката, управлението и международното сътрудничество на службите. Ефективността не се проверява	Комисията проверява проектобюджета на службите и неговото изпълнение	Парламентарен орган за надзор; с членове макс. 9 депутати, избрани от парламента. Всички членове се подлагат на проверка за достъп до класифицирана информация	Не	Няма юридически задължения
(Д) Южна Африка	Обсегът на надзора включва законодателството, дейността, управлението, финансовото управление и разходите на службите	Комисията не наблюдава бюджетите на службите като такива, но обсегът ѝ включва финансовото управление на службите	Парламентарен орган за надзор; комисията се състои от 15 члена, назначени от президента. Членовете се проверяват за достъп	Да	Няма юридически задължения
(Е) Великобритания	Финансите, управлението и политиката на МИ5, МИ6 и Правителствения щаб по комуникации от гледна точка на ефективността. Не проверява законността	Комисията проверява финансите, заедно с председателя на Комисията за публичните разходи, но няма права за одобрение	Парламентарен орган за надзор с 9 члена от двете камари на парламента, назначени от министър-председателя	Не	Няма юридически задължения
(Ж) САЩ	Проверява всички разузнавателни служби. Одобрява висшите назначения в разузнаването. Проверява както законността, така и ефективността на службите	И двете комисии за надзор имат правомощия за одобрение на бюджета	Две парламентарни комисии за надзор, състоящи се от 20 (Камарата на представителите) и 17 (Сената) конгресмени, избирани от Камарата и Сената	Да. И двете комисии	Да, освен при крайна спешност, когато службите могат да забавят доклада си с два дни

Каре № 35 показва текущото състояние на нещата в тези седем подбрани демократични страни. Трябва да се подчертае, че парламентарният надзор на службите за сигурност и разузнаване е ново явление дори и в установените демокрации.¹ В средата на 70-те години беше поставено началото на разкрития за злоупотреби от страна на службите за сигурност и разузнаване в либералните демократични системи, които се оказаха силен катализатор за въвеждане на парламентарен надзор в целия свят.² След САЩ съответно през 1979 г и 1984 г. Австралия и Канада³ приеха законодателство за надзор върху службите. Започнала в англосаксонския свят (въпреки, че реформата достигна до Великобритания едва през 1989 г.), вълната от реформи се разпространи в Европа през 80-те и 90-те години с реформи в Дания през 1988 г., Австрия – 1991 г., Румъния – 1993 г. р Гърция – 1994 г., Норвегия – 1996 г. и Италия – 1997 г.⁴ Тези явления получиха подкрепа от парламентарните асамблеи на Съвета на Европа и на Западноевропейския съюз.⁵ Напредъкът извън Европа е по-бавен, въпреки, че има изключения, като например Аржентина и Южна Африка.

Мандат на органите за парламентарен надзор

Международната норма е парламентът да създава надзорен орган за всички основни служби за сигурност и разузнаване (“функционален подход” към надзора), вместо да има множество надзорни органи за конкретните служби (“институционален” подход). “Функционалният подход” улеснява постоянния надзор, тъй като на практика различните части на разузнавателния механизъм работят тясно една с друга. Съществува риск надзорният орган, създаден на чисто “институционална” основа, да установи, че неговите разследвания се възпрепятстват, ако водят в посока на информация, предоставена от или на служба, която е извън законовия обхват на операцията.

Съществуват, обаче, някои значителни отлики от този подход. В САЩ съществуват отделни комисии на Конгреса по разузнаването в Камарата на представителите и в Сената, всяка с юридически правомощия за надзор на службите. Във Великобритания юридическите компетенции на Комисията по разузнаване и сигурност (КРС) обхваща само част от разузнавателната общност (Разузнавателната служба на генералния щаб, Обединеният комитет по разузнаване и Националната служба за криминално разузнаване не са включени в юридическите компетенции на комисията). На практика, обаче, и със съдействието на правителството КРС е проверявал тяхната работа.

Най-общо, съществуват два начина, по които може да бъде законодателно регламентирана ролята на комисиите за парламентарен надзор. Първият е да се дадат широки компетенции и след това да се посочат подробно въпросите, които не могат да бъдат разследвани; примери за този подход могат да се открият в законодателството на Великобритания и Австралия.⁶ Вторият е да се направи опит за съставяне на всеобхватен списък с функции както в примера, даден в карето на следващата страница (взет от Правилника на Сенатската комисия по разузнаването в САЩ).

Втората и изключително важна отлика се отнася до това дали се предвижда надзорният орган да може да проверява оперативни подробности или е ограничен само до въпроси на политиката и финансирането (вж. каре № 37). Бундестагът в Германия е дал мандат на своята комисия за парламентарен контрол да проверява както политиката, така и операциите. Политиката включва процедурите, които дават възможност на разузнавателните служби да работят и да изпълняват задачите си. Комисията за парламентарен контрол в Германия е изцяло информирана както за тези процедури, така и за тяхното прилагане. Освен това Комисията за парламентарен контрол в Германия би трябвало да бъде информирана за операциите на разузнавателните служби, както и за аспектите, свързани с

разузнаването, които се отразяват в медиите. Нещо повече, Комисията за контрол трябва да бъде пълно информирана за главните решения, които изменят вътрешните процедури на службите.⁷

Каре № 36:

Пълен списък на задачите на парламентарен орган за надзор

Раздел 13 (редактиран) (а) Парламентарната комисия проверява следните въпроси:

1. качеството на аналитичните способности на службите за външно разузнаване на САЩ и средствата за по-тясно свързване на аналитичното разузнаване и формирането на политиката;
2. степента и характера на правомощията на ведомствата и службите на изпълнителната власт да се занимават с разузнавателна дейност и доколко е желателно да се разработят устави за всяка служба или ведомство;
3. организацията на разузнавателните дейности в изпълнителната власт за повишаване на ефективността на провеждането, надзора и отчетността на разузнавателните дейности; намаляване на дублирането или припокриването, и за повишаване на духа на персонала в службите за външно разузнаване;
4. предприемане на тайни или секретни дейности и процедурите, според които Конгресът се информира за тези дейности;
5. доколко са желателни промени в закони, правила или процедури на Сената, или разпоредения, правилници или наредби на изпълнителната власт за подобряване защитата на тайните на разузнаването и осигуряване разкриването на информация, за която не съществува непреодолима причина да бъде секретна;
6. доколко е желателно създаването на постоянна комисия на Сената по дейността на разузнаването;
7. доколко е желателно създаването на смесена комисия на Сената и Камарата на представителите по дейността на разузнаването; 8. одобряване на средства за разузнавателни дейности

Източник: Правилника на Сенатската комисия по разузнаването в САЩ

Каре № 37:

Елементи на парламентарния надзор (Германия)

Раздел 1(1). По отношение на Федералната служба за защита на конституцията (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), Службата за военно контраразузнаване (*Militärischer Abschirmdienst*) и Федералната служба да разузнаване (*Bundesnachrichtendienst*) Федералното правителство подлежи на надзор от Комисията за парламентарен контрол (*Parlamentarisches Kontrollgremium*). Раздел 2. Федералното правителство предоставя на Комисията за парламентарен контрол пълна информация относно общите дейности на органите, посочени в член 1(1) по-горе, както и относно операциите, които имат особена важност. По искане на Комисията за парламентарен контрол Федералното правителство е задължено да се отчита и за други операции. Раздел 2а. Като част от задължението си да предоставя информация съгласно раздел 2 по-горе Федералното правителство е задължено при поискване да разрешава на Комисията за парламентарен контрол да проверява

документите и архивите на службата и да разговаря със служителите, както и да организира посещения на комисията в службите. Източник: Закон за регламентиране на разузнавателните дейности на Федерална република Германия. Закон за парламентарния контрол, Германия, април 1978 г. Цитираният текст включва измененията от 1992 и 1999 г.), Член 2, 2а

Орган за парламентарен надзор, който може да проверява разузнавателните операции, може да предизвиква по-голямо доверие и може да има по-големи правомощия (например да задължава предоставянето на доказателства). Той, обаче, ще бъде изправен пред неизбежни ограничения върху това как той извършва разследванията си и какво може да се съобщава на парламента или обществеността. На практика той ще работи в условия на поверителност и това ще създаде бариера между него и останалата част на парламента. При условие, че той си създаде репутация за независимост и очевидна щателност, това няма да се отрази непременно на неговата легитимност. Парламентът и обществеността, обаче, ще трябва да приемат до определена степен на доверие, че над оперативните дейности се извършва съответният надзор, без да са налице доказателства в подкрепа на това. Втората опасност е, че надзорен орган от този вид се сближава прекомерно със службите, за надзора на които той отговаря. Например, въпреки че законното изискване той да бъде предварително уведомяван за определени действия на службата може да изглежда, като засилване на надзора, това може също така да пречатства надзорния орган от последваща критика на тези оперативни въпроси.

Алтернативният подход е да се ограничат функциите на органа за парламентарен контрол до въпроси, свързани с политиката и финансите. Това са проблеми, които може по-лесно да се разглеждат публично, като има необходимост от значително по-малко ограничения в името на националните интереси за това, което се разкрива (въпреки, че публикуването на точни подробности за бюджета може да застраши националната сигурност). Трудността при този втори подход, обаче, е, че той отслабва една от ключовите задачи на парламентарната проверка: да се гарантира, че политиката на правителството в определена област се прилага ефективно. Без достъп до определени оперативни подробности надзорният орган не може да има или да даде увереност за ефективността на органа за сигурност и разузнаване при осъществяването на оповестената политика. Същото се отнася за проверката на законността или спазването от страна на службата на основните права – задачи, които са възложени на органите за парламентарен контрол в някои страни. Такива упражнения по парламентарен надзор може да не предизвикват доверие, освен ако не се основават на ясни доказателства за поведението на въпросната служба.

Поради това изглежда, че кръгът или рамката на секретността поставя дилемата за планирането на парламентарния надзор; вътре в рамката надзорът може да бъде ефективен, но това не може да се покаже; извън рамката той може да работи успоредно, но никога да не се докосне до действията на въпросните служби.

На практика за решаването на този ребус може да се приемат няколко стратегии. Едната е да се създадат институции или служби, които може да се скрият в кръга на секретността от името на парламента и да се отчитат пред орган за парламентарен надзор. В някои страни тази роля се изпълнява от Генерални инспектори (въпреки че

те също изпълняват и различната функция за засилване на надзора от страна на изпълнителната власт – вж. Глава 22).

Вторият метод е да се осигури преpraщане *ad hoc* на оперативните въпроси до органа за парламентарен надзор (като орган с признат опит в тази област) или от правителството или от самия парламент. Следващото каре илюстрира как този метод е решен законодателно в Австралия.

Каре № 38:

Преpraщане *ad hoc* на оперативните въпроси на орган за парламентарния надзор

Раздел 29 – Функции на комисията (1) Функциите на комисията са следните:

b. да проверява всеки въпрос, свързан с Организацията за сигурност и разузнаване на Австралия, Тайната разузнавателна служба на Австралия или Дирекцията по комуникациите на отбраната, препратен на комисията:

(i) от отговорния министър или

(ii) по решение на едната от камарите на парламента

Източник: Закон за разузнавателните служби 2001, Австралия, Раздел 29

Когато има спорове относно твърдения за действия на службите, най-вероятно е да се използват разследвания *ad hoc*. Когато това се случи, е вероятно също да се даде достъп до необходимата информация, тъй като правителството и службите биха искали да се види, че те сътрудничат. Позицията на надзорния орган обаче може да бъде засилена, ако той може да отклони провеждането на такова разследване *ad hoc*, освен ако няма уверения, че ще му бъде предоставен адекватен достъп до информация.

Друг пример за по-тесен мандат се дава от комисията за парламентарен надзор върху разузнаването в Норвегия. Тази комисия, чиито членове не са парламентаристи, но се назначават от парламента и се отчитат пред него, има мандат да проверява дали службите спазват върховенството на закона и правата на човека (вж. каре № 39). В рамките на този фокусиран мандат комисията има широки правомощия за разследване, обхващащи целия механизъм за разузнаване в Норвегия. Нейният надзор, който е последващ надзор, може да включва операциите, но само от гледна точка на законност.

Каре № 39

Парламентарен надзор, съсредоточен върху върховенството на закона и правата на човека – примерът на Норвегия Раздел

2. Целите на наблюдението са следните: 1. да се удостоверява и предотвратява всяко упражняване на несправедливост срещу което и да е лице и да се осигури, щото използваните средства за намеса да не надхвърлят необходимите съобразно обстоятелствата;

2. да се гарантира, че дейностите не включват прекомерно увреждане на гражданския живот;

3. да се гарантира, че дейностите се осъществяват в рамките на законовите норми, административните или военни разпореждания или подзаконовите актове (...)

Източник: Закон за наблюдение на службите за разузнаване, проследяване и сигурност, Закон № 7 от 3 февруари 1995, Норвегия39:

Натрупан опит

- ✓ Хоризонтален обхват на мандата: цялата разузнавателна общност, включително всички помощни ведомства и длъжностни лица;
- ✓ Вертикален обхват на мандата: мандатът на органа за парламентарен контрол може да включва един или повече от следните елементи: (a) законност; (b) ефикасност; (c) ефективност; (d) бюджет и отчетане; (e) съответствие на конвенциите за правата на човека; (f) политически и административни аспекти на службите за разузнаване;
- ✓ Всичките шест елемента, посочени по-горе, трябва бъдат покрити или от органа за парламентарен контрол или от други органи, независими от правителството, напр. национална сметна палата, генерални инспектори, омбудсман или съда. Трябва да се избягва припокриване.
- ✓ Колкото по-голяма е разузнавателната общност и за колкото по-различни разузнавателни служби става дума, толкова по-голяма е необходимостта от специализирани парламентарни (под)комисии за надзор;
- ✓ Мандатът на органа за парламентарен надзор трябва да бъде ясен и конкретен;
- ✓ Препоръките и отчетите на органа за парламентарен надзор трябва да бъдат (a) публикувани; (b) обсъждани в парламента; (c) наблюдавани от гледна точка на изпълнение от страна на правителството и разузнавателната общност;
- ✓ Ресурсите и правомощията, които са на разположение на органа за парламентарен контрол, трябва да съответстват на обхвата на неговия мандат.

Глава 16

Състав на органа за парламентарен надзор

За да имат легитимност и се ползват с доверие, е от изключително значение органите за парламентарен контрол в тази област да имат широк мандат, да се избират от самия парламент и да представляват широк спектър от политически партии. Въпреки че когато това е възможно, членовете би трябвало да имат известен опит в тази област (например поради предишен опит в качеството на министър), по наше мнение също е много важно те да се цивилни – трябва да има ясна разграничителна линия между органа за надзор и наблюдаваните служби, за да може надзорът да бъде ефективен. Специфична трудност възниква в страните в преход – присъствието на бивши членове на разузнавателните служби в органа за надзор. Когато службите са уличени за поддържането на репресивния бивш режим, това неминуемо ще подкопае доверието към процедурата по надзор и е най-добре да се избягва, ако това е необходимо чрез законова забрана.

По същия начин, за да бъде ефективна, парламентарната комисия трябва да се радва на отношения на доверие с агенциите, които тя наблюдава. Това предполага, че за да бъде ефективна, най-добре е комисията да бъде относително малка (без, обаче, да се пренебрегва принципа за многопартиен състав).

Тъй като надзорът върху службите за сигурност и разузнаване изисква опит и време, някои парламенти са избрали да създадат комисия извън парламента, чиито членове не са парламентаристи, но се избират от парламента и се отчитат пред него (напр. Норвегия, Канада [предложени реформи])⁸.

Вариантите за определяне на членовете на органите за парламентарен контрол варират от страни, където държавният глава назначава (след консултации с лидера на опозицията в случая на Великобритания)⁹, до страни, в които изпълнителната власт предлага членовете, но самият парламент избира (както е в Австралия)¹⁰, до случаи, където юридическата отговорност за избирането лежи изцяло в ръцете на законодателния орган (както е в Германия¹¹ и Норвегия¹²). Въпросът с определянето на членовете е свързан просто с проучването и получаването на допуск от гледна точка на сигурността (вж. глава 17): изпълнителната власт може се чувства по-спокойна по отношение на разрешението, когато тя отговаря официално за назначението или има монопол върху предложенията.

Председателят на органа за надзор неизбежно има важна роля при неговото ръководство и при определянето на това, как той осъществява работата си, както и за поддържането на връзка със службите извън официалните заседания на комисията. Традициите в парламентарните системи се различават съществено относно председателството на парламентарните комисии. Макар и да е чувствителен към

различните традиции, легитимността на органа за парламентарен контрол ще се засили, ако той се председателства от член на опозицията или ако председателството се ротира между опозицията и управляващата партия.

Каре № 40:

**Определяне на членовете на органите за парламентарен надзор:
Примери от избрани страни**

Германия:

“Раздел 4 (1) В началото на всеки избирателен период Бундестагът на Германия избира членовете на Комисията за парламентарен контрол измежду своите членове;... (3) Избрани се смятат получилите мнозинство от гласовете на членовете на Бундестага на Германия.”

Източник: Закон за Комисията за парламентарен контрол на ФРГ, изменен 1978 г. (PKGrG)

Великобритания:

“10(2) Комисията се състои от девет члена (а) които са членове както на Камарата на общините, така и на Камарата на лордовете и (б) никой от които не е министър на короната; (3) Членовете на комисията се назначават от министър-председателя след консултации с лидера на опозицията (...).”

Източник: Закон за разузнавателната служба, 1994 г.

Холандия:

“Комисията [за парламентарен надзор] взе решение, че легитимността на нейното функциониране е станала много ограничена, поради което място в Комисията трябва да имат председателите на всички парламентарни фракции.”

Източник: Доклад на комисията за службите за сигурност и разузнаване за нейната дейност през последните пет месеца на 2003 г., Втора камара на парламента, парламентарна сесия 2003-2004 , 29 622, пг. 13 юни 2004

Аржентина:

“[Двукамарната законодателна] Комисия включва 14 парламентаристи, като седем се избират от камарата на депутатите и седем от Сената. Председателят, двамата заместник председатели и секретарят на смесената комисия се избират чрез просто гласуване от нейните членове с мандат от две години с ротация между всяка от двете камари. (...) Не съществува специална процедура за налагане на вето върху евентуални членове или за отстраняване на членове на смесената комисия, освен ако не съществува или се загуби политическо доверие от страна на членовете на тяхната фракция, особено на председателя на фракцията. Всички законодатели имат право да бъдат членове на смесената комисия.”

Източник: Estevez, E., Argentina's New Century Challenge: Overseeing the Intelligence System в Born, H., Johnson, L., Leigh, I. (ред.) Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Accountability, (Dulles, VA Potomac Books, Inc. 2005)

Унгария:

“(...) По всяко време Председателят на комисията може да бъде само член на опозицията.”

Източник: Раздел 14,1, Закон № СХХV от 1995 г. за Националните служби да сигурност, Унгария.

Председателят трябва да се избира от парламента или от самата комисия, а не да се назначава от правителството. Доверието към председателя се повишава до степен тя да се възприема като независима от правителството. Единственият непреодолим аргумент за изискването поддръжник на правителството да председателства комисията, е, когато такова изискване има за всички други парламентарни комисии. Дори и при такива обстоятелства е за предпочитане избирането на председателя измежду лицата, които имат право на това, да става в рамките на парламента или самата комисия и председателят да има мандат докато парламентът или комисията желаят това.¹³

Натрупан опит

- ✓ Органите за парламентарен надзор трябва ясно да бъдат “притежавани” от парламента;
- ✓ Парламентът трябва да бъде отговорен за избирането и, когато това е необходимо, за отстраняването на членовете на органа, който от негово име упражнява надзорната функция;
- ✓ Представителството в органите за парламентарен надзор трябва да бъде многопартийно, за предпочитане в съответствие със силата на политическите партии в парламента;¹⁴
- ✓ Министрите в правителството не трябва да имат право на членство (а от парламентаристите трябва да се изисква да напуснат, ако са назначени за министри), в противен случай ще се компрометира независимостта на комисията.¹⁵ Същото се отнася за бивши членове на службите, които са обект на надзор;
- ✓ Членовете на комисията трябва да имат сигурност на мандата си по волята на самия парламент, а не на главата на правителството;¹⁶
- ✓ Председателят трябва да се избира от парламента или от самата комисия, а не да се назначава от правителството.

Проучване и получаване на допуск

Проучването е процес, в хода на който се проверява биографията и политическите предпочитания на дадено лице, за да се прецени доколко то е подходящо за позиция, която може да има отношение към националната сигурност. Дали е необходимо членовете на парламентарната комисия да бъдат подложени на проучване от гледна точка на сигурността и получаване на допуск зависи от няколко взаимосвързани фактора.

Ако процесът на назначаване или определяне е в ръцете на правителството, има вероятност на практика това да бъде неофициална процедура на проучване преди назначаването, като не е вероятно изобщо да се предложат лица, които се смятат за рискови от гледна точка на сигурността. По същия начин, задачите и правомощията на комисията имат отношение към обсъждането на нуждата от проучване и получаване на допуск. Комисия, чиято задача е ограничена до обсъждане на политиката, или която няма правомощия да изисква доказателства или да получава поверителни показания относно разузнавателните операции или източници, едва ли се нуждае от проучване.

Значение имат също така конституционните различия. Когато конституционната традиция е против проучването на *министрите*, които отговарят за службите за сигурност и разузнаването, би било неподходящо, ако се проверяват парламентаристите, участващи в надзора.

От друга страна, когато (което е за предпочитане) комисията има по-широки функции и правомощия, е важно членовете на органа за надзор да имат съответния достъп до информация и документи. Ако не съществува доверие в членовете на органа за надзор да се предоставят материали от този вид (например, когато това е необходимо, чрез даването им на най-високата степен на допуск) в най лошия случай надзорът няма да бъде пълен. Поради това някои парламенти (напр. Норвегия) се приели законодателство, което дава на членовете на органа за надзор (незабавен) достъп до цялата информация, която е необходима за правилното изпълнение на задачите на органа за надзор.

Каре № 41:

Допуск на Комисията за надзор над разузнаването в Норвегия

“Избраните [в Комисията за надзор над разузнаването] получават допуск за най-високата степен на класификация и в съответствие с договорите, които Норвегия е подписала. След избирането се издава разрешение в съответствие с допуската.”
Източник: Указания за наблюдението над разузнаването, Служби за проследяване и сигурност (EOS), Норвегия, 1955, Раздел 1, алинея 2

Проверката на членовете на органа за парламентарен надзор поставя очевидната дилема: кой трябва да отговаря за проверката? Съществува ясен конфликт на интереси, ако надзорниците се проверяват от лицата, които те наблюдават. Това, обаче, е неизбежно до определена степен. Подозрението, че критериите за проверка може да отстранят онези, които е възможно да са враждебно настроени към службите за сигурност и разузнаване, най-добре се преодолява чрез ясни публични критерии за проверка и възможността отказът на допуск да се обжалва. Критериите и процесът на проверка трябва да бъдат достатъчно ясни, последователни и солидни, за да издържат на демократична проверка. Трябва, обаче, да се има предвид, че в много страни изходът от проверката има само консултативно значение – в тези случаи може да е достатъчно само да се потвърди способността на назначаващия орган да продължи с назначението, независимо от отрицателния доклад (вж. каре № 42 по-долу).

Каре № 42:

Справяне с отказ на допуск за членовете на парламента в Босна и Херцеговина

“(...) В случай, когато службата откаже издаването на допуск до поверителни материали на номиниран член, Колегията на парламентарното събрание, ако има обосновани съмнения за неговата легитимност, може да поиска службата да прецени отново този отказ. Ако службата потвърди първоначалния отказ, Колегиумът или предлага името на нов кандидат, или потвърждава първоначалното си предложение (...)”

Източник: Чл. 18. Закон за службите за сигурност и разузнаване на Босна и Херцеговина, 2004 г.

По добре е проверката на членовете на комисията да се извършва официално, а не чрез неофициална процедура. Това е по-честно по отношение на засегнатите парламентаристи (които в този случай ще знаят, че се извършва проверка) и позволява коректни процедури, при които отрицателното решение може да се обосновава и обжалва.

Процедурите за обжалване на отказ на допуск представляват трудна област, тъй като трябва да се поддържа баланс между честната процедура, националната сигурност и защитата на личността. По принцип е най-добре ако случаите, засягащи парламентаристи, се решават с използването на обичайните механизми, които са на разположение и на другите лица, на които е отказан допуск, за да не стават те предмет на обществени дискусии и парламентарни дебати.

Членовете на органите за парламентарен надзор трябва да се проверяват, само когато поради компетенциите или правомощията на комисията, е вероятно те да имат допир до поверителни оперативни материали. Когато е необходима проверка, тя трябва да бъде официална – парламентаристът трябва да знае, че тя се извършва, използваните критерии и процедури трябва да бъдат публикувани, резултатът трябва да се съобщава както на назначаващия орган (по начин който уважава личността на засегнатото лице доколкото това е възможно), така и на парламентариста и трябва да съществува възможност резултатът да се обжалва пред независим орган.

Натрупан опит

- ✓ Членовете на парламента трябва да се проверяват, само ако мандатът на комисията включва работа с оперативни поверителни материали;
- ✓ Когато се откаже допуск на членове на парламента от страна на службите за сигурност и разузнаване, трябва да се установят процедури за авторитетно решаване на спорове, като окончателното решение се даде на парламента и неговия президиум;
- ✓ Критериите за проверка трябва да бъдат ясни, публични, последователни и солидни, за да издържат на демократична проверка.

Правомощия на парламента да получава информация и документи

Парламентът, и особено органът за надзор, трябва да имат достатъчно правомощия да получават информация и материали от правителството и разузнавателните служби. Точната степен, до която на органа за парламентарен надзор е необходим достъп до информация в областта на сигурността и разузнаването и видът на тази информация, зависят от конкретната роля, която му е възложена. Орган за надзор, чиито функции включват проверка на въпроси на законността, ефективността и спазването на правата на човека изисква достъп до по-конкретна информация, отколкото такъв, чиито компетенции се простират само в областта на политиката. По същия начин, той има по-силни аргументи за правото на достъп до документи (за разлика от информацията или свидетелските показания от определени свидетели).¹⁷ Ясно е, обаче, че органът за надзор трябва да има неограничен достъп до необходимата информация, за да изпълнява задълженията си.

Каре № 43:

Съвместната комисия за правото на информация в Аржентина

Чл. 32

Смесената комисия [за надзор върху разузнавателните служби и дейности] има всички правомощия самостоятелно да контролира и разследва. По нейно искане и в съответствие с разпоредбите, залегнали в член 16, службите от националната система за разузнаване представят информацията или документацията, поискани от комисията.

Източник: Закон за националното разузнаване, № 25520 от 2001 г.л чл. 32

Различията в ролята обясняват някои от разновидностите в степента, до която на органите за надзор са дава достъп до оперативни подробности при различните конституционни системи. В някои страни, напр. САЩ, се предвижда изпълнителната власт да отговаря за информирането на органа за надзор.

Каре № 44:

Задължение да се информират пълно и актуално комисиите на Конгреса за действията на разузнаването

1. Президентът осигурява комисиите по разузнаването да бъдат информирани пълно и текущо за разузнавателната дейност на САЩ, включително за евентуална очаквана разузнавателна дейност, съгласно изискванията на настоящата глава (...)

(b) Доклади за незаконна разузнавателна дейност. Президентът осигурява всяка незаконна разузнавателна дейност да се докладва незабавно на комисиите по разузнаването, както и всяко коригиращо действие, което е предприето или се планира да бъде предприето във връзка с такава незаконна дейност..

Източник: Кодекс на САЩ, Оглавление 50, Раздел 413 (a)

Освен това Разпоредбите за надзор от страна на Конгреса изискват президентът да държи комисиите на конгреса информирани за тайните операции (вж. глава 11). Карето по-долу илюстрира задълженията на изпълнителната власт в това отношение.

Каре № 45:

Докладване за тайни операции на Комисиите по разузнаването на Конгреса на САЩ“(...)

(b) Доклади за комисиите по разузнаването; предоставяне на информация

Доколкото това съответства на изискването за защита срещу неразрешено разкриване на класифицирана информация, свързана с поверителни разузнавателни източници и методи или с други строго поверителни въпроси, Директорът на централното разузнаване и ръководителите на всички ведомства, органи и звена на правителството на Съединените щати, които участват в тайни операции: 1. държат комисиите по разузнаването напълно и текущо информирани за всички тайни операции, за които те отговарят, или в които участват, или които извършват за или от името на което и да е ведомство, орган или звено на правителството на Съединените щати, включително за сериозни провали; и

2. предоставят на комисиите по разузнаването цялата информация и всички материали, относно тайни операции, които са на разположение, разпореждане или под контрол на всяко ведомство, орган или звено на правителството на Съединените щати и която е поискана от едната от двете комисии по разузнаването, за да изпълни задълженията, с които е натоварена.

(c) Срокове за докладите; достъп до заключения

1. Президентът осигурява всяко заключение, одобрено в съответствие с точка (a) на настоящия раздел да се докладва на комисиите по разузнаването във възможно най-кратък срок след такова одобрение и преди започването на тайната операция, утвърдена вследствие на заключението, освен ако алинея (2) и алинея (3) не предвиждат друго.

Източник: Кодекс на САЩ, Оглавление 50, Раздел 143 b

Системите са различни от гледна точка на това как те решават въпроса за поверителните материали. В САЩ не само органа за надзор, но и изпълнителната власт, има задължение да изисква информация и да бъде информирана. В Австралия, от друга страна, на парламентарната комисия е забранено да изисква разкриването на “оперативно поверителна информация”¹⁸; не може да се отправят искания за документи от страна на комисията до ръководителите на служби или служители или до главния инспектор, а министрите може да налагат вето върху

даването на показания.¹⁹ Правомощията да се налага вето от този вид на практика връща споровете за достъпа до информация на политическата арена. Това, което е важно, е че правомощията да се получава информация съответстват на мандата на органа за парламентарен надзор.

В различните страни се предвижда органът за надзор да има право да получава информация и документи от експерти както от службите, така и от гражданското общество, напр. мозъчни тръстове или университети. Такава разпоредба гарантира, че парламентът може да получава алтернативни гледни точки в допълнение към позицията на правителството. Тези разпоредби имат по-голяма сила, ако органът за надзор има правото да призовава свидетели и да получава свидетелски показания под клетва.

Каре № 46:

Консултиране с външни експерти (Люксембург)

“Когато [парламентарният] контрол засяга област, изискваща специални познания, Комисията [за парламентарен контрол] може да реши с мнозинство от две трети и след съгласуване с директора на разузнавателната служба да бъде подпомогната от експерт.”

Източник: Чл. 14 (4), Закон за организацията на държавната разузнавателна служба, Държавен вестник на Великото херцогство Люксембург, 2004, А-№ 113 (неофициален превод)

Тъй като, информацията и документите често са свързани с деликатни въпроси (отнасящи се до лица) и/или националната сигурност, органите за надзор в различни страни полагат сериозни усилия за защита на информацията от неразрешено разкриване. Съществуват аргументи за ясни забрани, регулиращи неразрешеното разкриване от страна на членове на органа за парламентарен надзор или техния помощен персонал. Неразрешеното разкриване на информация не само може да застраши интересите на националната сигурност, но може също така да накърни доверието, което е необходимо за ефективни взаимоотношения между органа за надзор и службите. Това отчасти е въпрос на законодателство (вж. САЩ²⁰ и Норвегия²¹) и отчасти въпрос на съответно поведение на членовете на надзорния орган да работят с поверителната информация внимателно и грижливо.

Натрупан опит

- ✓ Органът за надзор трябва да има правомощия да инициира разследвания;
- ✓ Членовете на органи за надзор трябва да имат неограничен достъп до цялата информация, която е необходима за осъществяване на техните надзорни задачи;
- ✓ Органът за надзор трябва да има правомощия да призовава свидетели и да получава свидетелски показания под клетва;
- ✓ Когато това е свързано с компетенциите на органа за надзор, изпълнителната власт трябва да има задължението да държи органа за надзор информиран;
- ✓ Органът за надзор трябва да взема съответните мерки за защита на информацията от неразрешено разкриване;
- ✓ Споровете за достъпа до информация между службите и органа за надзор трябва да се отнасят в крайна сметка до самия парламент.

Докладване пред парламента

Докладите от парламентарните комисии са главната процедура, чрез която се създава обществено доверие към процеса на парламентарен надзор. В някои страни комисията може да докладва пред целия парламент, пред група депутати, представляващи различни политически партии, или пред президиум, без докладът да се публикува. В други страни съществува традицията всички доклади пред парламента да бъдат публични документи.

За да се защити сигурността, е неизбежно да съществува граница за това кое може и трябва да се докладва публично. Независимо от това, освен ако самата комисия е отговорна за такива решения, системата за надзор няма да предизвиква доверие и ще е подложена на злоупотреби, за да се прикрият неефективността и злоупотребите.

Трябва да съществува законово задължение за комисията за парламентарен надзор да докладва най-малко веднъж годишно (вж. каре № 47 по-долу). Основната отговорност за сроковете и формата на доклада на парламентарната комисия и всяко решение за публикуване на доказателства трябва да бъде на самата комисия. Най-добре е, ако органът за парламентарен надзор докладва пряко на парламента, вместо чрез правителството, тъй като това подчертава, че комисията “принадлежи” на парламента. Добре е, обаче, правителството да се уведоми своевременно за окончателния доклад на комисията, за да може то да реагира на публикацията. Когато докладването се извършва чрез правителството, трябва да съществува ясно законово задължение за министрите в правителството да представят изцяло доклада пред парламента в определения срок.

Каре № 47:

Информирание на законодателната и изпълнителната власт за дейността и препоръките на комисията (Южна Африка)

1. Комисията в срок от пет месеца след първоначалното ѝ назначаване, а след това в срок от два месеца след 31 март всяка година, представя пред парламента доклад за дейността на комисията през предходната година, заедно с направените от нея заключения и препоръките, които тя смята за уместни, като предоставя копие от него на президента и на министъра, отговарящ за всяка служба.

2. Комисията може по искане на парламента, президента и министъра, отговарящ за всяка служба или по всяко друго време, което сметне за необходимо, да предостави на парламента, президента или съответния министър специален доклад относно всеки въпрос, свързан с изпълнението на нейните функции; Комисията внася копие от този доклад в парламента или предоставя копия на президента или съответния отговорен министър в зависимост от случая.

Източник: Закон за контрол на разузнавателните служби 1994 (2002)

Безпокойствата, свързани с разкриването на поверителна информация от комисията, могат да бъдат отстранени чрез въвеждането на законово задължение да се консултират службите относно получаваните от тях материали, които са включени в докладите или доказателствата (което във всеки случай представлява положителен опит), или чрез забрана за публикуване на много ограничени категории информация (например, самоличността на оперативните служители на разузнаването), но правителството или службите не трябва да имат право на вето.

Каре № 48:

Ограничения за разкриване пред парламента (Австралия)

Комисията не трябва да разкрива в доклад пред камарите на парламента: а. самоличността на лица, които в момента са или са били щатни служители на Организацията за сигурност и разузнаване на Австралия, Тайната разузнавателна служба на Австралия или Дирекцията по комуникациите на отбраната; или

б. каквато и да било информация, от която може да се направи предположение за самоличността на такива лица; или

с. оперативна информация, която е поверителна, или която би могла или може да застраши:

(i) националната сигурност на Австралия или осъществяването на международните отношения на Австралия; или (ii) изпълнението на задълженията на дадена служба.

Източник: Закон за разузнавателните служби, 2001, Раздел 1, Част 1, член 7.1

Отсъствието на вето от страна на правителството срещу публикуване е по-добрата практика. В страни, обаче, където съществува вето, независимо от това правителството или службите трябва да са задължени по закон да декларират общо какво е пропуснато от публикувания доклад и причините за пропускането. Това дава възможност политическата проверка на тези решения да се осъществява чрез нормалния парламентарен процес.

Натрупан опит

- ✓ Основната отговорност за сроковете и формата на докладите на парламентарната комисия и всяко решение да се публикуват доказателства трябва да лежи върху самата комисия;
- ✓ Комисията трябва да докладва пред парламента най-малко веднъж годишно или толкова често, колкото прецени за необходимо;
- ✓ Органът за парламентарен надзор трябва да има последната дума дали е необходимо да се пропусне даден материал от публичен доклад поради причини, свързани със сигурността;
- ✓ На правителството и службите трябва да бъде дадена възможност предварително да видят проекта за доклад, за да може да се направят предложения за необходимите заличавания поради причини, свързани със сигурността.

Глава 20

Контрол върху бюджета

Контролът върху бюджета е сърцевината на парламентарния контрол. Повечето страни са разработили или разработват систематичен подход към оценката и одобряването на бюджетните предложения. Във всяка страна парламентът изпълнява различна роля при бюджетните и счетоводни процедури за службите за сигурност и разузнаване, например от гледна точка на обхвата на контрола върху бюджета, правомощия да променят бюджета, правомощия да одобряват допълнителни бюджетни искания, достъп до поверителна информация (виж глава 18) и разпореждането на независимите финансови одитори (виж глава 23). Колкото по-големи са правомощията на парламента в тези области, толкова той е по-ефективен в дискусиите с правителството. От гледна точка на “властта на кесията” съществуват три вида парламенти, подредени по низходящ ред съобразно влиянието:

- *Парламенти, които съставят бюджета:* парламентът разполага с възможност да изменя или отхвърля бюджетните предложения за службите за сигурност и разузнаване, както и възможността да формулира свои алтернативни бюджетни предложения;
- *Парламенти, които оказват влияние върху бюджета:* парламентът може да измени или отхвърли бюджета, но няма възможност да прави свои предложения;
- *Парламенти, които оказват малко или никакво влияние върху съставянето на бюджета:* парламентът няма възможност нито да измени или отхвърли, нито да прави свои предложения. В най-добрия случай те ограничават ролята си до оценяване на бюджета, предложен от правителството.²²

Във всеки случай минималното изискване е парламентът да може да се произнесе по въпросите на бюджета, тъй като службите за сигурност и разузнаване се финансират с парите на данъкоплатците. От тази гледна точка парламентите по света са настоявали да имат роля в процеса на бюджетиране и счетоводство относно службите за сигурност и разузнаване.

“Властта на кесията”, така както се упражнява от парламента, трябва да се разглежда в двоен контекст – този на целия бюджетен процес, както и като мандат на парламентарния орган, натоварен с надзора върху тези специфични дейности на правителството.

Бюджетният процес

Парламентът трябва да се отнася с внимание към въпроси свързани със службите за сигурност и разузнаване на всички етапи на бюджетния цикъл, за който повечето страни са приели система за планиране, програмиране и бюджетиране.²³

Подготовка на бюджета: по принцип на този етап изпълнителната власт предлага разпределение на средствата за няколко цели, но парламентът и неговите членове могат да допринесат за процеса чрез различни официални и неофициални механизми.

Одобрение на бюджета: на този етап парламентът трябва да може да проучи и определи обществения интерес и съответствието на разпределението на средствата, като в някои случаи може да допълни средствата, отпуснати за сигурност, с конкретни указания. Пример за конкретни указания може да се намери в случая на Конгреса на САЩ, където Конгресът определя финансов таван (включително бюджета от научно развойната дейност до оперативната работа) и слага тавани на щата за максималния брой служители, които могат да бъдат наети на работа през следващата финансова година.²⁴

Изпълнение или изразходване: на този етап парламентът проверява и наблюдава разходите на правителството и може да се стреми да се повиши прозрачността и отчетността (вж. съответния раздел по-долу). В случай на допълнителни бюджетни искания парламентът наблюдава и проверява тези искания за предотвратяване на надвишаването на разходите. В някои страни, например САЩ, съответните комисии за надзор над разузнаването на Конгреса на САЩ и съответните подкомисии на комисията по разпределението трябва да бъдат информирани, ако съставни части на разузнавателната общност прехвърлят средства от едно перо в друго.²⁵

Одитиране или проверка: на този етап парламентът определя дали е имало неправилно използване на средствата, разпределени от правителството. Освен това, парламентът периодично прави оценка на целия бюджетен и одиторски процес, за да гарантира отчетността, ефикасността и точността. Ролята на одиторските служби се разглежда в глава 23.

Контрол върху бюджета и мандатът на органа за парламентарен надзор

Контролът върху бюджета трябва да се разбира и в контекста на мандата на органа за парламентарен надзор над разузнаването. В някои страни този орган има ясна “власт на кесията” като олицетворение на гласа на народа. В други страни, например Норвегия, парламентът е решил да не дава “властта на кесията” на [независимата експертна] комисия за надзор, а е запазил тези правомощия за пленарния състав на парламентарната бюджетна комисия. Причината зад тази практика е, че бюджетният контрол би направил комисията за надзор съотговорна за политиката на правителството. Поради това в Норвегия комисията за надзор над разузнаването се концентрира само върху въпроса дали службите спазват върховенството на закона и правата на човека и оставят контрола върху бюджета на други органи на парламента. По този начин комисията по разузнаването може да остане независима, когато проверява службите.

В други парламенти, обаче, като например Аржентина, Холандия, Германия или САЩ, комисията за парламентарен надзор разполага с “властта на кесията”, което дава на тези парламенти по-добър поглед отвътре върху разходването на средства от службите. За да бъдем по-точни, в САЩ, както и например в Германия, това правомощие често се разделя между бюджетната комисия и комисията за надзор

върху разузнаването. Първата комисия се концентрира върху разпределението, а втората комисия - върху политическите аспекти на службите и одобрява средствата.

Каре № 49 на следващата страница илюстрира практиката в Германия.

Каре № 49:

Финансово одитиране от страна на комисията за парламентарен контрол в Германия

Раздел 2e

1. Председателят, негов заместник и упълномощен член могат да вземат участие със съвещателен глас в конфиденциалната комисия (*Vertrauensgremium*, членовете на която са членове и на парламентарната бюджетна комисия на Бундестага), която действа в съответствие с раздел 10а на Федералния бюджетен кодекс (*Bundeshaushaftordnung*). По същия начин председателят на конфиденциалната комисия, негов заместник и упълномощен член могат също да участвуват в заседания на комисията за парламентарен контрол със съвещателен глас.

2. Проектите на годишните икономически планове на службите се препращат на комисията за парламентарен контрол за съвместно обсъждане. Федералното правителство предоставя на комисията информация относно изпълнението на икономическите планове през бюджетната година. По време на обсъжданията на икономическите планове на службите членовете на единия орган може да участват в заседанията на другия със съвещателен глас.

Източник: Закон, регулиращ парламентарния контрол върху разузнавателните дейности, Германия, април 1978 (изменен през 1992 и 1999 г.)

В съответствие с раздел 2(е), алинея 2 на новия закон за комисията за парламентарния контрол в Германия (ПКГг) годишните проектобюджети на службите се препращат на ПКГг за съгласуване. Съгласуването, обаче, не означава, че ПКГг разглежда тези бюджети по начина, по който това прави бюджетната комисия. Вместо това ПКГг подлага цялостната дейност на ПКГг на политически анализ на основата на бюджетите и подробните данни, които те съдържат – по отношение на структурата, щата, проектите и дейностите на службите. След завършване на съгласуването оценката се предава на конфиденциалния форум на парламентарната бюджетна комисия на германския Бундестаг, който фактически отговаря за разглеждането на проектобюджетите. Федералното правителство също така държи ПКГг информирана държи ПКГг за изпълнението на бюджетите през финансовата година.²⁶

Прозрачност и отчетност

Отчетността и прозрачността са основни условия за ефективно бюджетиране. Най-добрият начин да се осъществи отчетността е чрез прозрачна процедура за съставяне на бюджета. Правилната отчетност и прозрачност могат да бъдат постигнати на основата на следните принципи на ефективното бюджетиране:²⁷

Предварително одобрение: парламентът трябва да одобрява извършването на разходи от изпълнителната власт.

Единство: Всички разходи и приходи трябва да се представят на парламента в един единен консолидиран бюджетен документ.

Регулярност: От изпълнителната власт се очаква да спазва редовен график за представянето на бюджета пред парламента всяка година (а не, например, на всеки пет години). Регулярността също така предполага необходимостта от определяне на графика, съгласно който ще се изразходват отпуснатите средства.

Конкретност: броят и описанията на всички пера в бюджета трябва да имат за резултат ясен общ поглед върху разходите на правителството. Поради това описанието на бюджетните пера не трябва да бъде неясно и средствата, свързани с дадено бюджетно перо, не трябва да са много големи. Даването на парламента на общи суми в годишния бюджет за службите за сигурност и разузнаване очевидно ще наруши принципа за конкретност.

Законност: всички разходи и дейности трябва да съответстват на закона. В това отношение на службите не се позволява да получават средства извън държавния бюджет (например, чрез търговски дейности).

Достъпност: От изпълнителната власт се очаква да запознае парламента с план за очакваните разходи, което може да бъде схванато и е разбираемо за различната публика, която обикновено присъства в парламента.

Всеобхватност: Държавният бюджет, отнасящ се до различните елементи на сектора на сигурността трябва да бъде всеобхватен и пълен. Нито един разход не трябва да остава неотчетен. В това отношение “черни каси” или тайни бюджети – недостъпни за членовете на комисията за парламентарен надзор върху разузнаването – очевидно биха нарушили този принцип. Парламентаристите от комисията за надзор върху разузнаването и бюджетната комисия трябва да имат достъп до класифицирана информация. Раздел 14, алинея 4.9 от закона в Унгария илюстрира как може да бъде законодателно уредена всеобхватността на контрола върху бюджета.

Каре № 50:

Всеобхватен контрол върху бюджета (Унгария)

“Упражнявайки парламентарен контрол, комисията (...) дава становището си по подробния проектобюджет на службите за национална сигурност, позициите в бюджета на другите организации, оправомощени да събират разузнавателна информация, свързана с тези дейности, и проекта на подробния доклад за изпълнението на закона за бюджета за съответната година и прави предложения в хода на обсъжданията на законопроектите в парламента за приемане на съответния законопроект (...)”

Източник: Член 14, 4g на закона от 1995 г. за службите за национална сигурност в Унгария

Последователност: Трябва да бъдат установени ясни връзки между политиките, плановете, входните данни на бюджета и изходните данни за резултатите.

Ефективност: Обяснението на бюджета трябва да демонстрира ясно разбиране за целите на бюджета от гледна точка на а) входящите ресурси; б) целите за капацитета

и резултатите, които трябва да се постигнат и в) измеримите резултати от плановете. Гъвкавият бюджет би позволил промени във всички тези три параметъра.

Тези принципи по същество може да се смятат като критерии за качество за правилното съвременно бюджетиране. Те предполагат, че нормалните принципи на доброто управление (вж. въведението), които регулират другите дейности на правителството, трябва да се отнасят и до службите за сигурност и разузнаване. Изключенията от гледна точка например на сигурността трябва да бъдат законодателно ограничени.

Когато парламентаристите не разполагат със съответната информация за сектора на сигурността, те не могат да поставят въпроси относно бюджета на службите. Както и в други области на управлението може да се въведат предпазни клаузи, за да се избегне неправомерно разкриване на класифицирана информация. Този проблем се разглежда в глава 18 относно достъпа на парламентаристите до класифицирана информация. Относно обществения достъп до информацията за бюджета в някои страни обобщените суми в бюджетите на службите за сигурност и разузнаване са достъпни за обществеността. Такъв е, например, случаят във Великобритания.²⁸

Натрупан опит

- ✓ Органът за надзор трябва да има достъп до всички съответни документи, свързани с бюджета, при условие, че съществуват предпазни клаузи за избягване изтичането на класифицирана информация;
- ✓ Надзорът върху бюджета на службите за сигурност и разузнаване трябва да се ръководи от същите принципи на доброто управление, които регулират другите сфери на управлението. Изключенията трябва да се регулират със закон. От тази гледна точка надзорът върху бюджета трябва да бъде споделено правомощие между комисията по разпределението и комисията за надзор върху разузнаването;
- ✓ Силните парламенти трябва да имат правото да одобряват бюджета;
- ✓ Разузнавателните служби трябва да използват средства за дейности само ако тези средства са конкретно одобрени за тази цел от законодателната власт;
- ✓ На разузнавателните служби не трябва да се разрешава да прехвърлят средства извън службата без разрешението на законодателната власт

Бележки по раздел IV – Ролята на парламента

- 1 Следващият текст се основава на Leigh, I., "Three Decades of Oversight", в Born, H. Johnson, L., Leigh, I. (ред.) *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, [Кой наблюдава шпионите? Въвеждане на отчетност върху разузнавателните служби] (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005).
- 2 Някои страни са институционализирали и узаконили парламентарния надзор преди средата на 1970-те години, като например САЩ, Германия и Холандия.
- 3 Закон за организацията за сигурност и разузнаване на Австралия 1979 и Закон за разузнавателната служба в Канада 1984, съответно. Lustgarten, L., Leigh, I., *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (Oxford: Clarendon Press, 1994)
- 4 За други сравнителни изследвания вж. Brodeur, J-P., Gill, P., Tollborg, D., *Democracy, Law and Security: Internal Security Services In Contemporary Europe* (Aldershot: Ashgate, 2003); Асамблея на ЗЕС, *Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform* (Document 4/1801, 4 December 2002); http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1801.html.
- 5 Съвет на Европа, Парламентарна асамблея, *Препоръка 1402/1999*; Асамблея на ЗЕС, *Резолюция 113*, приета на 4 декември 2002 (9-то заседание).
- 6 Закон за разузнавателната служба 2001, № 152, 2001, Раздели 28 и 29 (Комисия за Организацията за сигурност и разузнаване на Австралия (ОСРА), Тайната разузнавателна служба на Австралия (ТРСА) или Дирекцията по комуникациите на отбраната (ДКО). Вж. по-специално Раздел 30.
 3. Функциите на комисията не включват:
 - a. проверка на приоритетите за събиране на разузнавателна информация на ОСРА, ТРСА или ДКО;
 - b. проверка на източниците на информация, друга оперативна помощ или оперативните методи, използвани от ОСРА, ТРСА или ДКО;
 - c. проверка на конкретни операции, които са били, са или се предвижда да бъдат предприети от ОСРА, ТРСА или ДКО;
 - d. проверка на информация, предоставена от чуждестранно правителство или негов орган, когато това правителство не е съгласно с разкриването на информацията;
 - e. проверка на дадена страна от дейността на ОСРА, ТРСА или ДКО, която не се отнася до граждани на Австралия;
 - f. проверка на правилата, съставени съгласно раздел 15 на настоящия закон; или
 - g. провеждане на разследвания на индивидуални жалби за дейността на ОСРА, ТРСА или ДКО.Закон за разузнавателната служба 1994, чл. 10 (Великобритания) за създаването на Комисия по разузнаване и сигурност с правомощия да

- разследва политиката, управлението и финансирането на службата за сигурност (МИ5), Тайната разузнавателна служба (МИ6) и Дирекцията по комуникациите на отбраната.
- 7 Бундестаг на Германия, Секретариат на комисията за парламентарен контрол, *Парламентарен контрол върху службите за разузнаване в Германия* (Берлин: Bundespresseamt).
- 8 До 2004 в парламента на Канада нямаше комисия за надзор, въпреки че през 1984 съгласно Закона за службите за сигурност и разузнаване в Канада беше създадена комисията за проверка на разузнаването (законов орган, съставен от тайни съветници). Скоро ще бъде създадена комисия за парламентарен надзор: вж: Farson, S., "The Delicate Balance Revisited: Parliamentary Democracy, Intelligence and the War against Terrorism in Canada", в Born, H., et al. *Who's Watching*.
- 9 Закон за разузнавателните служби 1994, раздел 10.
- 10 Закон за разузнавателните служби 2001, раздел 14. От министър-председателя се очаква да се консултира с лидерите на всички други парламентарни партии преди да направи предложенията: раздел 14(2).
- 11 Закон за парламентарния контрол върху дейността на федералните служби за разузнаване (PKGrG) (1978;1992;1999 и 2001 променен вариант). PKGrG предвижда в началото на всеки законодателен период бундестагът на Германия да избира членовете на PKGr от своята среда (§4, алинея 1 от PKGrG) и броят на членовете на PKGr, неговият състав и начинът му на работа да се определят в решението за създаването му (§4, алинея 2). Състав: изменението на закона за наредбата за парламентарната комисия (1995) увеличи броя на членовете на девет. За да бъде избран, за всеки член на PKGr трябва да гласуват мнозинството от членовете на бундестага (§4, алинея 3 от PKGrG).
- 12 Указания за наблюдение на службите за разузнаване, наблюдение и сигурност (EOS), 1995, раздел 1.
"Комисията се състои от седем члена, включително председателя и заместник-председателя, избрани от стортинга, по препоръка на *президиума на стортинга*, за максимален срок от пет години. Трябва да се вземат мерки, за да се избегне замяната на повече от четирима членове наведнъж."
- 13 Например, вж. Закона за разузнавателните служби 2001, раздел 16, Австралия.
- 14 Закон за разузнавателните служби 2001, раздел 14 (5) Австралия
- 15 Например, вж. Закона за разузнавателните служби 2001, раздел 14(6), Австралия
- 16 За пример вж. Закона за разузнавателните служби 2001, раздел 15(1), Австралия
- 17 За примери за правомощието да се получават документи вж. Закона за разузнавателните служби 2001, раздел 30.2; (4), Австралия
- 18 Закон за разузнавателните служби 2001, раздел 30, Австралия: комисията не може да изисква разкриването на "информация, която може да застраши националната сигурност на Австралия или осъществяването на международните отношения на Австралия".

-
- Според раздел 29 на същия закон: “информация, която е оперативно деликатна означава:
- а) относно източниците на информация, друга оперативна помощ или оперативните методи, с които разполагат ОСРА, ТРСА или ДКО;
 - б) относно конкретни операции, които са били, са или предстои да бъдат предприети от ОСРА, ТРСА или ДКО;
 - в) предоставена от чуждо правителство или от негови органи, когато това правителство не е съгласно с публичното разкриване на информацията.
- “отговорен министър” по отношение на проверката на даден въпрос означава министърът, който отговаря за въпросната служба, която има отношение към този въпрос.
- 19 Закон за разузнавателните служби 2001, раздел 32, Австралия. Тези удостоверения не могат да се обжалват в съда, но трябва да бъдат депозирани в парламента. Въпреки, че това ограничава правомощията на надзорния орган, то поставя също така отказа на информация твърдо в сферата на политиката, където той може да бъде защитен или отхвърлен.
- 20 Кодекс на САЩ, Раздел 413. Общи разпоредби за надзор от страна на конгреса, (d).
- 21 Закон относно наблюдението над службите за разузнаване, наблюдение и сигурност, 1995, раздел 9, Норвегия, изискващ комисията и секретариатът да спазват задължение за секретност и да спазват разпоредбите за работа с документи.
- 22 Адаптирано Norton, P., *Does Parliament Matter?* New York & Harvester Wheatsheaf, 1993)
- 23 Bom, H., Fluri, Ph., Johnson, A., (ред.) *Parliamentary Oversight of the Security Sector & Principles, Mechanisms and Practices (Handbook No. 5 for Parliamentarians)*, (Geneva: IPU-DCAF), p. 130
- 24 Закон за разрешаване разходите на разузнаването за 2004 финансова година, раздел 102.
- 25 Вж. напр. раздел 414 от Кодекса на САЩ.
- 26 Бундестаг на Германия, секретариат на комисията за парламентарен контрол (PKGr), *Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany*, юли 2001
- 27 Bom, H., et al., *Parliamentary Oversight*, стр. 131-132.
- 28 Закон за бюджета 2004, глава 9, раздел 2, част 48 “Security and Intelligence Agencies, може да се види на адрес: <http://www.legislation.hms.gov.uk/acts/acts2004/40009-az.htm#sch2pt48> .

Раздел V

Ролята на органите за външна проверка

Глава 21

Разглеждане оплаквания на гражданите

Службите за сигурност и разузнаване често са натоварени с изключителни правомощия, като например проследяване или издаване на допуски, които, ако се използват некоректно или погрешно, крият опасност да се причинят сериозни вреди на отделни лица. Поради това е важно да съществуват пътища за поправянето им за хората, които подозират, че може да се станали жертва на несправедливост, например такива, чийто личен живот или чиято кариера са били засегнати. Нещо повече, в една служба за сигурност или разузнаване, както във всяко голямо ведомство, жалбите могат да разкрият административни недостатъци и могат да се извлекат поуки, които да доведат до по-добра работа. Именно обаче поради секретния характер на процедурите, за които става дума, трудностите при получаването на доказателства и законната нужда на тези служби да защитават поверителната информация от публично разкриване, възстановяването на справедливостта чрез открити съдебни заседания рядко е ефективно или подходящо. Съществува също така необходимост да се направи така, че всяка система за възстановяване на справедливостта да не може да се използва от законните обекти на службите за сигурност и разузнаване за разкриване на работата на службите. Постигането на баланс във всяка система за обжалване между независимостта, яснотата и справедливостта, от една страна, и отчитането на нуждата от сигурност – от друга, е трудно, но не невъзможно.

Основната разлика в тези различни системи е между:

- Извънсъдебни процедури (омбудсман или парламентарна комисия);
- Съдебни процедури (съд или специален съдебен орган).

Извънсъдебно разглеждане на жалби

В различните системи за надзор жалбите се разглеждат по най-различни начини. Може да бъде оправомощено независимо длъжностно лице, като например омбудсман, да разследва и докладва по жалбите срещу службите (такъв е случаят в Холандия, вж. Каре № 51 по-долу). По подобен начин в някои страни с жалбите срещу службите се занимава независим генерален инспектор като част от компетенциите му за общ надзор върху службите (вж. глава 21). Такъв е, например, случаят в Нова Зеландия и Южна Африка. Освен това, роля при разглеждането на

жалби срещу службите може да играят специфични служби, създадени по закони за свобода на информацията или защита на данните.

Системите от вида на омбудсмана разчитат на независима официална проверка от името на жалбоподателя. Те обикновено съществуват, за да разглеждат административни нередности, а не юридически грешки като такива. Те поставят по-малко ударение на личното участие на жалбоподателя в процедурата и на прозрачността. Обикновено приключват с доклад и (ако се потвърди жалбата) препоръка за поправка на положението и бъдещи действия, а не с присъда и официални обезщетения.

Каре № 51:

Разглеждане на жалби: Националният омбудсман в Холандия

Член 83

Всяко лице има право да подаде жалба до националния омбудсман срещу действия или твърдени действия на съответните министри, ръководители на служби, координатора и служителите, работещи за службите и за координатора, по отношение на физическо или юридическо лице във връзка с прилагането на настоящия закон или закона за разследванията в областта на сигурността.

Източник: Закон за службите за разузнаване и сигурност, 2002, Холандия, чл. 83

Жалби и оплаквания от граждани също могат да бъдат разглеждани от комисията за парламентарен надзор върху разузнаването, какъвто е, например, случаят в Германия и Норвегия (вж. Каре № 52 по-долу).

Каре № 52:

Разглеждане на жалби: Комисията за надзор върху разузнаването в Норвегия

“При получаването на жалба комисията прави всички съответни проверки на администрацията във връзка с жалбата. Комисията решава дали жалбата дава достатъчно основания за по-нататъшни действия преди да излезе със становище.

Становищата до жалбоподателите трябва да бъдат колкото е възможно по-пълни без да се разкрива класифицирана информация. Становищата в отговор на жалби срещу службите за сигурност относно действия по проследяване разкриват само дали жалбата съдържа обосновани основания за критика. Ако комисията е на мнение, че на жалбоподателя трябва да бъде дадено по-подробно обяснение, тя предлага това на съответното министерство.

Ако жалбата съдържа обосновани основания за критика или други бележки, до ръководителя на засегнатата служба или съответното министерство се изпраща

мотивирано становище. Становищата по жалби също така се изпращат винаги до ръководителя на службата, срещу която е насочена жалбата.”

Източник: Указания за наблюдение върху службите за разузнаване, проследяване и сигурност (EOS), раздел 8, в съответствие с раздел 1 на Закона за наблюдение върху службите за разузнаване, проследяване и сигурност от 1995 г., Норвегия.

Макар и разглеждането на жалби да е различно от парламентарния надзор, съществува определена връзка. Парламентаристите често са призвани да представят оплакванията на отделни граждани срещу държавните ведомства. За органа за парламентарен надзор може да е полезно да разглежда жалби срещу службите за сигурност и разузнаване, тъй като това дава поглед отвътре върху потенциални недостатъци – на политиката, законността и ефикасността. От друга страна, ако органът за надзор се свързва прекалено тясно със службите, които той наблюдава, или действа в кръга на секретност, може да има и недостатъци, ако той разглежда жалбите. Жалбоподателят може да реши, че процедурата за разглеждане на жалби не е достатъчно независима. В случаи, при които един и същ орган се занимава с жалбите и с надзора, е най-добре да има ясно разграничени правни процедури за тези различни роли. Като цяло за предпочитане е тези две функции да бъдат дадени на два отделни органа, но да съществуват процедури, които позволяват органът за надзор да бъде в течение на по-широките последствия на индивидуалните жалби.

В някои страни се разрешава не само на гражданите, но и на служителите на службите да поставят въпроси, свързани със службата, на вниманието на омбудсмана или органа за парламентарен надзор. Например, в Германия служителите могат да поставят тези въпроси пред комисията за парламентарен контрол, “но не и когато действат в свой собствен интерес или в интерес на други членове на тези органи, както и ако ръководителят на службата не е разгледал съответните въпроси”. Ако направят това, щатните служители не могат да бъдат предупреждавани или санкционирани.¹

Съдебно разглеждане на жалби

Другият вариант е да се създаде специализиран съдебен орган за разглеждане на жалби или срещу конкретна служба, или по отношение на конкретни правомощия, както е във Великобритания. Или жалбите могат да бъдат разглеждани от специализиран орган за надзор, както е в Канада (вж. Примера в каре № 53 по-долу).

Каре № 53:

Разглеждане на жалби: Комисията по проверка на сигурността и разузнаването в Канада

Според закона за службите за сигурност и разузнаване в Канада от 1984 г. Комисията за проверка на сигурността и разузнаването (КПСР), законов орган за надзор, съставен от тайни съветници, отговаря също и за проверка на жалби, внесени от лица “във връзка с каквото и да било действие, извършено от службата” (раздел 41), както и с жалби, внесени във връзка с получаване на допуск до работа със секретни материали (раздел 42). Жалбоподателите, ползващи се от тези разпоредби, трябва първо да поставят въпроса пред съответното държавно ведомство и трябва да внесат жалбата в КПСР писмено. Проверките са поверителни, въпреки че на жалбоподателя е дадена възможност да представя становища (раздел 46) и да бъде представляван от адвокат. Нито жалбоподателят, нито службата имат право да видят становището на другата страна. КПСР има правомощията да призовава и да изслушва показания под клетва (раздел 50). Относно доклада със заключенията Комисията за проверка:

а) при приключването на проверката във връзка с жалба по раздел 41 предоставя на министъра и директора доклад, съдържащ заключенията от проверката и препоръките, които комисията смята за уместни; и

б) едновременно с предоставянето на доклада по алинея а) докладва заключенията от проверката на жалбоподателя и може, ако прецени това за необходимо, да съобщи на жалбоподателя заключенията, посочени в горната алинея.

Източник: Закон за службата за сигурност и разузнаване в Канада, 1984 г.

Съдебната процедура не винаги предполага съдебни заседания. Специализираният съдебен орган има някои предимства пред обикновения съд при разглеждане на въпроси, свързани със сигурността, и с жалбите, свързани с разузнаването: той може да натрупа специфичен опит в областта на сигурността и разузнаването, съдиите и адвокатите могат да бъдат проверявани в зависимост от необходимостта и може да се разработят специални процедури за работа с поверителна информация. Поради естеството на предмета на делото, е малко вероятно те да предвиждат изцяло публични заседания. От друга страна, докато някои специализирани съдебни органи могат да дадат на жалбоподателя възможност да бъде изслушан, той или тя е вероятно да се изправи пред практически трудности при доказването на своята теза, при достъпа до съответните доказателства или при опровергаване на версията на службата за събитията. За решаване на някои от тези проблеми в Канада и Великобритания са въведени специални адвокати, проверени от гледна точка на сигурността. Тези адвокати имат задачата да опонират на аргументи, свързани със сигурността, особено на тези страни, които не са разкрити на жалбоподателя. Това

може да помогне на специализирания съдебен орган да стигне до по-обективна оценка на доказателствата и аргументите.

Европейската конвенция за правата на човека и разглеждането на жалби

Държавите, които са страни по Европейската конвенция за правата на човека, трябва да спазват изискванията, свързани с различните права по конвенцията предвидени в членове 6, 8 и 13, когато разработват механизми за обжалване. Член 6 дава правото на справедлив съдебен процес от независим и безпристрастен съдебен орган по въпроси от наказателен характер и при определянето на гражданските права и задължения на личността. Смята се, че член 6 се прилага, например, спрямо процедури, регулиращи показания на информатори и държавни служители под прикритие в наказателни дела,² и спрямо правилата относно работата и разкриването на информация в обществен интерес както по наказателни, така и по граждански дела.³ Европейският съд по правата на човека препоръчва използването на специални адвокати, които са преминали проверка от гледна точка на сигурността, като начин да се удовлетворят изискванията за правото на справедлив процес съгласно член 6 на ЕКПЧ.⁴

Обаче дори когато член 6 не се прилага, при обжалване може да са необходими процедурни защити заради членове 8 и 13. Тези членове налагат определен контрол *post factum* в случай на мерки за сигурност, които нарушават правото на личен живот, като например следене и проверка на лични данни от гледна точка на сигурността. Няма обаче шаблон на Европейската конвенция (лице, което е обект на наблюдение, не винаги трябва да бъде информирано след събитието).⁵ Член 13 признава правото на ефективно обезщетение пред национален орган за нарушаване на право по конвенцията. Не е необходимо това във всеки случай да е съдът и по дела, свързани със сигурността, Европейският съд по правата на човека е постановил, че може да е подходящо съчетание от различни механизми за надзор и обжалване.⁶ Според работна група на Съвета на Европа:

На основата на съдебната практика на Съда по членове 8 и 13 на Конвенцията може да бъде заключено, че дали е изпълнено изискването за ефективно обезщетение не зависи само от простото съществуване на достъп до съда, а от целия арсенал на надзорни механизми и тяхната ефективност.⁷

Основните критерии за предизвикваща доверие система за обжалване са тя да бъде:

- Напълно независима от службата за сигурност и разузнаване;

- В ръцете на службата да има необходимите правомощия и достъп до информация за разрешаване на жалбата;
- Да може да присъжда ефективни обезщетения в случай на удовлетворяване на жалбата и адекватно обяснение на причините за отхвърляне на жалбата.

Полезно е, ако на разположение на жалбоподателите, които не са запознати с юридическите процедури, има някаква помощ, за да им се помогне да подадат жалба. Тя също така трябва да дава възможност да се участва в достатъчна степен в разследването или производствата, така че процедурата да бъде приета като справедлива, независимо дали се предвижда формално изслушване или не. Процесът на разследване може да трябва да ограничи информацията или причините, които се предоставят на жалбоподателя поради причини, свързани с националната сигурност. Това обаче трябва да бъде до минимално възможната степен, то трябва винаги да бъде решение на лицето или органа, които се занимават с жалбата, а не на службата, която е обект на проверката, и трябва да бъде компенсирано чрез други процедурни защити (например, използване на специални адвокати за оспорване аргументите на службата).

Натрупан опит

- ✓ Длъжностното лице или специалният съдебен орган, който разглежда жалбата трябва да бъдат лица, които отговарят на конституционните и юридически изисквания да заемат пост на такова равнище и трябва да се ползват с юридически сигурен мандат;
- ✓ Колкото е възможно по-голяма част от процедурата трябва да бъде осъществена публично. Дори, когато процедурата е закрыта за публиката, колкото е възможно от нея трябва да бъде открита за жалбоподателя и неговите/нейните юридически представители;
- ✓ Трябва да съществуват правомощия за отхвърляне на жалби без проверка, за които длъжностното лице или специалният съдебен орган заключи, че са преднамерени или несериозни;
- ✓ Ако е необходимо по причини, свързани с националната сигурност, да се ограничи участието на жалбоподателя в процеса на проверка, то решението да се направи това трябва да бъде единствено в ръцете на проверяващото длъжностно лице или специалния съдебен орган, като трябва да бъдат предвидени компенсаторни предпазни клаузи (като използването на “адвокат на дявола” [лице, което заема противоположното становище само заради спора – Б. пр.] или “специални адвокати”), за да се осигури справедливостта и безпристрастността на производството;
- ✓ Специалният съдебен орган или длъжностното лице трябва да имат правомощия да издават юридически задължителни разпореждания, които осигуряват ефективно възстановяване на справедливостта за жалбоподатели, чиито жалби са обосновани. Това може да включва присъждането на обезщетение и унищожаването на материали, съхранявани от службите за сигурност и разузнаване;
- ✓ Обхватът на проверката и основанията за проверката трябва да бъдат ясно установени в закона и трябва да се разпростират върху същността (а не само върху процедурните страни) на действията на службите за сигурност и разузнаване.

Глава 22

Надзор върху служби, които се управляват от независими органи

Ако службите сигурност са поставени в известна конституционна “изолация” от политическите указания с цел да се избегнат политическите манипулации, как може правителството да бъде уверено, че то разполага с цялата необходима информация и че секретните служби действат в съответствие с неговата политика?

Поради тази причина редица правителства са въвели служби като например генерален инспектор, юридически комисари или одитори, които да проверяват дейността в областта на сигурността със законови правомощия за достъп до информацията и персонала.⁸

Идеята беше първоначално разработена в разузнавателната общност на САЩ, която в момента има около една дузина генерални инспектори. Всички са независими от съответните служби. Има обаче значителни разлики: някои от тези служби се създават със закон (например, генералните инспектори на Централното разузнавателно управление и министерството на отбраната), други се основават само на административни разпоредби, създадени от съответния министър (например, по отношение на Разузнавателната служба на министерството на отбраната и Националната служба по разузнаване). Независимо от тези различия някои се отчитат пред Конгреса, както и пред изпълнителната власт. Редица от тези служби имат компетенции, които се простират върху ефективността, избягването на разхищения и одит, както и наблюдаване на спазването на законността и политиката.

Генералните инспектори от този вид се намират в кръга на секретността: тяхната функция не е предимно да предоставят публично доверие относно подотчетността, а е по-скоро засилване на подотчетността на изпълнителната власт.

Законодателството на Канада съдържа ясна илюстрация за този вид служба.

Генералният инспектор в Канада има неограничен достъп до информация, с която разполагат службите за изпълнение на тези функции.

Каре № 54:

Функции на генералния инспектор в Канада

Генералният инспектор отговаря пред длъжностното лице, ръководещо съответното правителствено ведомство (заместник-главния прокурор), и има роля

- a) да наблюдава спазването от страна на службата на нейната оперативна политика;
- b) да проверява оперативната дейност на службата; и
- c) да представя ежегодно становище на министъра, в което се посочва степента, до която генералният инспектор е удовлетворен от годишния доклад на службата и дали някои от действията на службата са нарушили закона или указанията на министъра, или е било налице неразумно или ненужно упражняване от страна на службата на нейните правомощия.⁹

Източник: Закон за службите за сигурност и разузнаване в Канада, 1984 г. раздели 30 и 32

По подобен начин в Босна и Херцеговина генералният инспектор отговаря съгласно член 33 от закона за службата за разузнаване и сигурност за изпълнение на “функцията на вътрешен контрол”. За тази цел генералният инспектор може да проверява дейността на службата, да разследва жалби, да предизвиква проверки, ревизии и разследвания по своя инициатива и да издава препоръки. Генералният инспектор е задължен да докладва най-малко на всеки шест месеца на Комисията по сигурност и разузнаване и редовно и своевременно да информира главните участници в изпълнителната власт за развитието на нещата. Правомощията на генералния инспектор включват разпитване на служители на службата и получаване на достъп до помещенията и информацията на службата.

В други страни – например Южна Африка¹⁰ – са създадени генерални инспектори, които се отчитат пред парламента. В тези случаи тази служба фактически хвърля мост през кръга на секретност, т.е. представлява опит да се увери обществеността чрез доклад до парламента, че независимото лице с достъп до съответните материали е проверило дейността на службата за сигурност и разузнаване. Неизбежно обаче повечето от материалите, на основата на които се прави оценка на работата на службата, трябва да останат в кръга на секретността, макар че те могат да бъдат споделени с други органи за надзор.

Някои генерални инспектори, чието задължение е да се отчитат пред изпълнителната власт, дори могат да поддържат неофициални работни отношения с парламентарните органи. Това е така в Австралия, например, и, като беше посочено по-горе, редица генерални инспектори в САЩ периодично докладват на конгреса.

Независимо дали служба от този вид се отчита пред правителството или парламента, от изключително значение във всеки случай е внимателното законово определяне на нейната юрисдикция, независимост и правомощия. От независимите длъжностни лица може да се поиска да проверят работата на службата от гледна точка на един или повече от няколкото стандарта: ефикасност, изпълнение на политиката или целите на правителството, правомерност или законност. Във всеки случай, обаче, службата ще има нужда от неограничен достъп до архивите и персонала, за да може да направи надеждна оценка. На практика не е вероятно независимото длъжностно лице да може да провери повече от една малка част от работата на службата. Някои от тези служби работят като вземат извадка от работата и архивите на органите, които наблюдават – това стимулира службата да създаде по-широкообхватни процедури и създава интерферентен ефект. Някои имат също правомощия да разглеждат индивидуални жалби (както е в случая с Австралия).¹¹

Положителен опит

- ✓ Проверката на функциите на службите за сигурност и разузнаване, които засягат лица, трябва да се правят от независими и безпристрастни длъжностни лица (като например омбудсман или генерален инспектор) и да съответстват на следните стандарти:
- ✓ Длъжностното лице, действащо като проверяващ, трябва да бъде лице, което отговаря на конституционните и законовите изисквания да заема пост на такова равнище и трябва да има законово сигурен мандат;¹²
- ✓ Обхватът на проверката и основанията за проверката трябва да бъдат внимателно установени от закона и трябва да се разпростират върху същността (а не само върху процедурните страни) на действията на службите за сигурност и разузнаване;
- ✓ Длъжностното лице трябва да има достатъчно юридически правомощия, за да може да проверява факти и доказателства, свързани с упражняването на правомощията на службите за сигурност и разузнаване;
- ✓ Длъжностното лице трябва да има крайното правомощие да определи формата и обхвата на всяка заповед, доклад или решение, което е резултат от процедурата.

Глава 23

Независими одитни служби

Задължението на изпълнителната власт и парламента за финансов надзор далеч не завършва с приемането на бюджета на службата за разузнаване. Не само изпълнителната власт, но също така и парламентът трябва да прилагат своите надзорни функции, като се има предвид, че представянето на парламента на напълно одитирани сметки представлява част от демократичния процес и че процесът на одитиране трябва да включва както проверка на сметките, така и проверка на работата.

Гарантиране на независимостта

Национален сметен орган е предвиден в конституцията на повечето държави (такъв орган е наричан понякога генерален одитор, национална сметна палата, бюджетна служба или сметна камара) като институция, която е независима от изпълнителната, законодателната и съдебната власт. За да се гарантира независимостта на генералния инспектор, той:

- ✓ се назначава от парламента и има ясен мандат;
- ✓ разполага с юридическите и практическите средства и ресурси за независимо изпълнение на своите задачи;
- ✓ притежава независимата власт по всяко време да докладва пред парламента и неговата бюджетна комисия по всеки въпрос, свързан с разходи.

Парламентът трябва да се погрижи законът да предвиди създаването и прилагането на юридически санкции в случаи на корупция и лошо управление на държавните средства от страна на длъжностните лица и политическия орган. Парламентът трябва също така да се погрижи в случай на грешка да се предвидят обезщетения.

Одитиране на службите за сигурност и разузнаване

Целта на одитирането на службите за сигурност и разузнаване е да се удостовери, че разходите са в съответствие със закона и се извършват ефективно и ефикасно. За тази цел е изключително важно службите да бъдат открити за пълна проверка от страна на генералния одитор, с изключение на ограниченията за защита на

самоличността на дадени източници на информация и подробностите за особено деликатните операции.¹³

Именно защото службите функционират под щита на секретността, защитени от обществена проверка от страна на медиите и гражданското общество, е нужно одиторите да имат широк достъп до класифицирана информация. Само по този начин може да се удостовери дали службите са използвали публични средства в рамките на закона или дали са извършвани незаконни действия, като например корупция.

Каре № 55:

Генералният одитор

“Независимо дали е в изпълнителната, законодателната или съдебната власт, важно е одиторската служба да бъде напълно независима и наистина автономна. Тя също така трябва да разполага с достатъчно ресурси за изпълнение на задачите си. Функцията ѝ има три страни:

Финансов надзор

Одиторската служба трябва да проверява точността, надеждността и пълнотата на финансите на всички органи на изпълнителната власт и държавните учреждения. Тя трябва да проверява дали всички финансови операции се извършват в съответствие с разпоредбите за публичните средства. По смисъла на тази надзорна функция одиторската служба трябва да изпълнява задачата на юрисдикция по отношение на държавните счетоводители и длъжностни лица, които разрешават плащания. Те трябва се отчетат за средствата, с които работят, в случаите когато изпълняват задълженията си. В случай на злоупотреби или корупция одиторската служба е задължена да докладва заключенията си на съдебната власт.

Законов надзор

Одиторската служба трябва да провери дали всички държавни разходи и приходи се извършват в съответствие със закона, регулиращ бюджета.

Осигуряване правилното използване на държавните средства

Съвременната одиторска служба, работеща в интерес на доброто управление, трябва да осигури правилното използване на държавните средства на основата на следните три критерия:

(i) *Стойност срещу пари*: да се осигури оптимално използване на ресурсите както от качествена, така и от количествена гледна точка;

(ii) *Ефективност*: измерва до каква степен са постигнати целите;
(iii) *Ефикасност*: измерва дали използваните ресурси са използвани оптимално за постигане на постигнатите резултати.
Последващият надзор се осъществява по инициатива одиторската служба или по молба на парламента.

Извадка от: Обобщен доклад от семинар на ИПС относно парламента и процеса на бюджетирание, (Бамако, Мали, ноември 2001)

Като общ принцип на доброто управление нормалните правила за одитиране, които се отнасят за други дейности на правителството, би трябвало също да се прилагат към одита на разходите на службите с някои незначителни ограничения, както беше посочено по-горе. Това което прави одитирането на службите за сигурност и разузнаване по-различно от обикновените одити, са механизмите за отчитане. За да се защити постоянността на операциите, методите и източниците на службите, в много страни съществуват специални механизми за отчитане. Например, във Великобритания, що се отнася до парламента, само председателите на комисията за публичните финанси и на комисията по разузнаване и сигурност се информират изцяло за резултатите от финансовите одити. Тази информация може да включва доклади за законността и ефикасността на разходите, наличието на евентуални нередности и дали службите са работили в рамките на бюджета или са го надхвърлили. В случая на Германия контролът върху финансите и финансовото управление на разузнавателните служби се извършва от специална институция (*Dreierkollegium*) в рамките на националната сметна палата (*Bundesrechnungshof*). *Bundesrechnungshof* докладва секретните си заключения за контрола върху финансите и финансовото управление на разузнавателните служби на специална подкомисия на комисията за парламентарен контрол на бюджета. (т.нар. конфиденциален форум), комисията за парламентарен контрол върху разузнаването, федералното канцлерство (*Bundeskanzleramt*), както и на финансовото министерство.¹⁴ Парламентът (т.е. не разузнавателните служби) решава, кои части на бюджета на разузнавателните служби трябва да бъдат секретни.¹⁵

Нещо повече, в много страни публичните годишни доклади за службите за сигурност и разузнаване (например в Холандия) или на органите за парламентарен контрол (например във Великобритания) включват становища за резултатите от финансовите одити.¹⁶

Карето по-долу илюстрира как може да бъде организирано разкриването на информация за службите пред одитора.

Каре № 56:

Законово разкриване на информация за службите пред одитора

“Разкриването на информация трябва да се разглежда като необходимо за правилното изпълнение на задачите от разузнавателната служба ако то представлява (...) разкриване на информация на контролѐра и генералния одитор за целите на изпълнение на техните задължения при условия и в съответствие с мерки, одобрени от държавния секретар.

Източник: Закон за разузнавателната служба, 1994, Раздел 2(3)b, Великобритания

В много страни става така, че одитната служба проверява законността, ефективността и ефикасността на конкретни проекти, като построяването на нова главна квартира (напр. Канада и Великобритания) или закупуването на нови системи за връзка (напр. Великобритания), или обмена на информация между службите за съгласуване на борбата с тероризма. Каре № 58 дава пример за мандата и обхвата на проверка от генералния одитор в Канада.

Националната одиторска служба не работи в празно пространство, а е неразделна част от съществуваща система от процедури за финансова отчетност, предвидени в закона. Обикновено законите за финансовата отчетност като цяло и законите за разузнавателните служби в частност определят кои обичайни и кои специализирани разпоредби се прилагат. Каре № 57 дава пример за някои от процедурите за финансова отчетност на разузнавателната служба в Люксембург. Примерът на Люксембург илюстрира три значими елемента на системите за финансово одитиране. Първо, специалният счетоводител на разузнавателните служби се назначава от съответния министър, а не от директора на разузнавателната служба. Тази разпоредба поставя счетоводителя в силна позиция в рамките на службата и допринася за неговата независимост. Второ, мандатът на националния одиторски орган е да проверява периодично начина, по който се управляват службите от финансова гледна точка. Това предполага, че мандатът надхвърля оценката и осчетоводяването на законността на разходите, като включва обръщането на внимание върху резултатите, ефикасността и ефективността на съответните служби. Трето, законът предписва законът за държавния бюджет, отчетността и държавното съкровище да се отнася и за разузнавателната служба (освен някои конкретни изключения). Поради това, целта на закона е да се достигне до положение, при което обичайната практика на доброто финансово управление се прилага колкото е възможно повече.

Каре № 57:

Финансова отчетност (Люксембург)

(1) Разходите на разузнавателните служби се извършват от специален счетоводител на разузнавателната служба, който се назначава от министъра, отговарящ за бюджета, в съответствие с разпоредбите на член 68 от изменения на 8 юни 1999 г. закон за държавния бюджет, отчетността и държавното съкровище.

(2) Изключенията от разпоредбите на членове 68 –73 от горепосочения закон са: Периодичният контрол върху управлението на разузнавателната служба се извършва от Националната сметна палата;

- Средствата, които се получават от специалния счетоводител, се насочват за заплащане на разходите на разузнавателната служба и се начисляват в сметките от специалния счетоводител;
- В края на всяко тримесечие специалният счетоводител отчита използването на средствата пред длъжностното лице, което има правомощията да одобрява разходи в срока, посочен в решението за разпределение на средствата;
- Средствата, които не са използвани за покриване на разходите през финансовата година, за която те са отпуснати, не се връщат в държавното съкровище. Вместо това тези средства се прехвърлят по бюджета на разузнавателната служба за следващата година;
- Длъжностното лице, което има правомощията да одобрява разходи, представя отчетите на специалния счетоводител на националната сметна палата за одобрение;
- Националната сметна палата представя отчетите, заедно със своите бележки на министър-председателя, държавния министър;
- В края на всяка финансова година министър-председателят, държавният министър предлага на министъра, който е натоварен да отговаря за бюджета, да освободи специалния счетоводител от задълженията му. Освобождаването трябва да се реши преди 31 декември на финансовата година след финансовата година, за която се отнасят отчетите на специалния счетоводител.”

Източник: Закон от 15 юни относно организацията на държавната разузнавателна служба, член 7. Държавен вестник на великото херцогство Люксембург, А-№ 113 (неофициален превод)

Каре № 58:

Независим одит на проекти: пример за строителния проект на националната главна квартира на службата за сигурност и разузнаване (ССРК) на Канада от генералния одитор на Канада

Цели: Целите на одита бяха да се определи дали построенят обект на националната главна квартира съответства на целите на ССРК и одобреното от съвета на министерството на финансите и дали проектът е изпълнен икономично и ефективно.

Критерии: Критериите за нашия одит бяха извлечени от ръководството ни за одитиране на проекти на капиталното строителство, както и от съответните политики и насоки на съвета на министерството на финансите.

Обхват: Одитът провери всички основни етапи на този голям държавен проект. Поспециално ние проверихме определянето на нуждите, анализа на вариантите, определянето на обекта, проекта и процеса на проверка, процеса на сключване на договори с изпълнители, промените в заявките, управлението на проекта, оценката за въздействието върху околната среда, пускането в експлоатация и оценката след завършването на строителството. Нашият одит започна през ноември 1995 г. и беше завършен през март 1996 г. Като се има предвид размерът и сложността на този обект и ограниченото време, с което разполагахме, ние не проверихме подробните финансови сметки (...) Одитът не се занимава с мандата на ССРК. Придобивайки обаче познания за изискванията към обекта, ние потвърдихме, че те се основават на съществуващия мандат и са подходящи.

Подход: Беше събран доказателствен материал за одита чрез пространни разговори с персонала на строителния обект и персонала на ССРК като ползватели на сградата. Ние прегледахме плановите документи, отчетите пред съвета на министерството на финансите, проектните архиви, протоколите от заседанията на висшата консултативна комисия за обекта и заседанията по управление на обекта, кореспонденцията, договорните документи и годишните отчети. Ние инспектирахме сградата от покрива до мазето, включително служебните помещения, помещенията със специално предназначение и обслужващите пространства на сградата. Получихме пълно сътрудничество (...) Степента на сътрудничество си струва да се отбележи особено, като имат предвид съображенията, свързани със сигурността, по отношение на дейността на ССРК и самия обект.”

Източник: Доклад от 1996 г. на генералния одитор на Канада, на адрес: <http://www.oag-bvg.qc.ca>

Важно е обаче да се направи едно предупреждение. Службите за сигурност и разузнаване не са напълно сравними с другите дейности на правителството. Поради редица причини работата им предполага по-високо равнище на риск и поради това

инвестициите могат да се провалят поради причини, които са извън задълженията на службата. Избраните представители трябва да се отнасят към резултатите от одитите с голяма предпазливост. Небалансирана реакция спрямо докладите на генералния одитор или изтичането на неговите резултати може да навреди на операциите, да попречи на работата на службите и на последно място, но не по значение, може да накърни доверието между политическото ръководство и ръководството на службите.

Натрупан опит

- ✓ За да се гарантира независимостта на одиторската служба, нейната работа трябва да се основава на закон; тя трябва да се отчита пред парламента, а директорът на одиторската служба трябва да се назначава или одобрява от парламента;
- ✓ Законът за одиторската служба трябва да включва разпоредби за мандата на службата, механизмите за отчитане, назначаването на директора, както и за достъпа до класифицирана информация;
- ✓ Генералният одитор трябва да има пълен достъп до класифицирана информация с конкретни ограничения за защита на самоличността на източниците и поверителните операции;
- ✓ Създадените със закон одиторски служби трябва да могат да извършват не само финансови одити, но също така одити на работата и резултатите на конкретни проекти в подробности;
- ✓ Тъй като одиторските служби се занимават с класифицирана информация, трябва да съществуват предпазни клаузи за избягване на неразрешено публикуване на (части от) одитите.

Бележки към Част V – Ролята на органите за външна проверка

- 1 Секретариат на Комисията за парламентарен контрол в Бундестага на Германия (PKGr), *Парламентарен контрол на разузнавателните служби в Германия*, Берлин: *Bundespresseamt*, 2001, стр. 19-20.
- 2 *Windisch срещу Австрия*, (1991) 13 европейски доклади по правата на човека 291; *Van Mechelen срещу Холандия*, (1998) 25 европейски доклади по правата на човека 647; *Teixeira de Castro срещу Португалия*, Европейски съд по правата на човека, решение от 9 юни, 1998 г.
- 3 *Rowe и Davies срещу Обединеното кралство*, (2000), 30 европейски доклади по правата на човека 1; *Tinnely и McElduff срещу Обединеното кралство* Европейски съд по правата на човека, решение от 10 юли, 1998 г.
- 4 *Sahal срещу Обединеното кралство* (1997) 35 европейски доклади по правата на човека 417; *Edwards и Lewis срещу Обединеното кралство*, Европейски съд по правата на човека, решение от 22 юни, 2003 г. и 27 октомври 2004 г.
- 5 *Klass срещу Германия*, алинея 15 (във връзка с член 8); *Leander срещу Швеция*, алинея 68 (във връзка с член 13);
- 6 *Leander срещу Швеция*, алинея 78
- 7 Доклад за приложимостта на препоръките по службите за вътрешна сигурност, приет от PC-S-SEC на второто му заседание (9-11 октомври 2002 г.), стр. 15
- 8 За сравнение на правомощията на генералните инспектори в различните страни вж. Intelligence and Security Committee (UK), Annual Report for 2001-2, Ст 5542, Appendix 3.
- 9 Закон за разузнавателната служба на Канада, раздел 33.2. Необходимо е да се изпратят на надзорния орган както годишния доклад на службата, така и становището на генералния инспектор, Комисия за контрол на разузнаването: раздел 33.3 Закон за разузнавателната служба на Канада 1984.
- 10 Служба на генералния инспектор по разузнаването.
- 11 Закон за генералния инспектор по сигурността и разузнаването 1986, раздели 10-12.
- 12 Вж. например, Закона за службата за разузнаване и сигурност на Босна и Херцеговина, член 32:
“Генералният инспектор се назначава и освобождава от Министерския съвет по предложение на неговия председател. Генералният инспектор има четиригодишен мандат, който може да бъде повторен веднъж. Генералният инспектор може да бъде освободен преди изтичането на мандата му по собствена молба: ако той/тя загуби трайно способността да изпълнява

задълженията си; не спазва приложимите закони и разпоредби; не взема мерки по наблюдението на службата; ако срещу него/нея е предприето наказателно производство за престъпления за превишаване на служебните правомощия или разкриване на държавна, военна или служебна тайна; ако срещу него/нея е издадена окончателна присъда за престъпление, което го/я прави недостоен(на) да изпълнява такива задължения; или ако той/тя не извършва своевременно и в съответствие със закона проверки, разследвания или одити.”

¹³ Тези ограничения се отнасят до контролора и генералния одитор във Великобритания, вж. Report of the Comptroller and the Auditor General, *Thames House and Vauxhall Cross*, HC Session 1999-2000q 18 февруари 2000, пункт 8. Може да се види на адрес: <http://nao.org.uk/publications/nao_reports/9900236.pdf>

¹⁴ *Bundeshaushaltsordnung* на Германия (ВНО) (1969), алинея 10а (3) Секретариат на комисията за парламентарен контрол в Германия, *Die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland – Materialien*, (Berlin, Bundestag, 2003), стр. 42, Интернет страница на Германската разузнавателна служба (Bundesnachrichtendienst) на адрес: <<http://www.bundesnachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htm>>

¹⁵ *Bundeshaushaltsordnung* на Германия (ВНО) (1969), алинея 10а (2).

¹⁶ Вж. например, Annual Report of the General Security and Intelligence Services of the Netherlands (2003), който може да бъде намерен на адрес: http://www.minbzk.nl/contants/pages/9459/annual_report_2003_avid.pdf, стр. 69-70; Intelligence and Security Committee Annual Report 2002-2003, представен на парламента от министър-председателя по указание на нейно величество, юни 2003 г., Лондон, стр- 8-13.

Преглед на натрупания опит

Службите

Определяне на мандата

- ✓ Ролята на службата за сигурност и разузнаване трябва да бъде ясно определена и ограничена до въпроси, които трябва да бъдат конкретно посочени и да включват сериозни заплахи за националната сигурност и устоите на гражданското общество;
- ✓ Идеята за заплахи за националната сигурност и устоите на гражданското общество трябва да бъде законово определена;
- ✓ Териториалната компетентност на службата за сигурност и разузнаване трябва да бъде ясно дефинирана и каквито и да са нейни правомощия, да действат извън територията на държавата, трябва да бъдат придружени от защитни мерки;
- ✓ Задачите и правомощията на службата в рамките на нейния мандат трябва да бъдат ясно дефинирани в законодателство, прието от парламента;
- ✓ Особено в посттоталитарните държави, е важно да има приети правни и институционални гаранции, предотвратяващи злоупотреби от страна на службите за сигурност и разузнаване срещу национални политически опоненти.
- ✓

Назначаване на директор

- ✓ Законодателството трябва да урежда реда за назначаване на Директора на службата за сигурност и разузнаване и минималната квалификация или каквито и да са фактори, които не са допустими за заемането на поста;
- ✓ Назначението трябва да бъде открито за контрол извън изпълнителната власт, за предпочитане от парламента
- ✓ За предпочитане е опозицията в парламента да участва в назначаването на Директор;
- ✓ Законодателството трябва да съдържа защитни клаузи срещу неправомерен натиск, упражняван върху Директора и срещу злоупотреба със служебно положение (например разпоредби за

осигуряване на срока за заемане на длъжността, основанията за отстраняване за неправомерно поведение);

- ✓ Законът трябва ясно да посочва критериите за назначаване и освобождаване;
- ✓ За предпочитане е повече от един член на правителството да участва в процедурата по назначаване на Директора, например държавен глава/министър-председател и съответен министър от кабинета.

Разрешаване използването на специални правомощия

- ✓ Изискване на върховенството на закона е, че каквито и да са специалните правомощия, които службите за сигурност и разузнаване притежават и упражняват, те трябва да се основават на закона.
- ✓ Законът трябва да бъде ясен, конкретен, но и цялостен, така че службата да не се поощрява да прибегва към по-слабо регулирани средства.
- ✓ В законодателството, регламентиращо използването и надзора върху специалните правомощия, трябва да бъде залегнал принципът на пропорционалността.
- ✓ Трябва да има контрол при неправомерно използване на специални правомощия, включващ лица извън службата, както преди, така и след тяхното използване.
- ✓ Всички действия, предприемани от службите за сигурност и разузнаване за борба с тероризма, трябва да съблюдават правата на човека и принципа за върховенството на закона. При каквито и да са действия на лице, което е заподозряно или обвинено в терористична дейност, службите за сигурност никога не могат да дерогират правото на живот, което е гарантирано от ЕКПЧ и Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП)
- ✓ За да се предпази от произволно използване на специални правомощия и нарушаване на правата на човека, действията на службата трябва да бъдат подложени на подходящ надзор и преглед.

Информация и досиета

- ✓ Законодателният мандат на службите за сигурност и разузнаване трябва да ограничава целите и обстоятелствата, при които може да бъде събирана информация и да се отварят досиета по отношение на отделни лица за законните цели на службата;
- ✓ Също така законът трябва да предвижда ефективен контрол относно това колко дълго информацията може да бъде запазена, за какво може да бъде използвана тя и кой може да има достъп до нея, както и да осигурява съответствие с международните принципи за защита на личните данни при обработване на разполагаемата информация. Трябва да има одиторски процедури, включително независим персонал, който да осигурява придържането към тези основни начала;
- ✓ Службите за сигурност и разузнаване не трябва да бъдат изключени от националните закони за свобода на информацията и достъп до досиета. Вместо това на тях трябва да им е разрешено, когато е необходимо, да се възползват от конкретни изключения от принципите за разкриване, отнасящи се до ограничената концепция за национална сигурност и свързани с мандата на службата;
- ✓ Съдилищата или какъвто и да е друг независим механизъм, предвиден по закон, трябва да бъдат свободни да определят, като им се даде подходящ достъп до достатъчно данни от досиетата на службата, че такива изключения са били точно приложени по всеки случай, повдигнат от отделен жалбоподател;
- ✓ Когато информацията е получена от чуждестранни или международни служби, тя трябва да подлежи както на контрола, приложим в страната по произход, така и на онези стандарти, които се прилагат по националния закон;
- ✓ На чуждестранни служби за сигурност, на въоръжени сили или на дадена международна служба, информация трябва да бъде разкривана, само ако те поемат задължението да я държат и използват в зависимост от същия контрол, който се прилага по националния закон към службата, която я разкрива (в допълнение към законите, които се прилагат от службата, която я получава).

Вътрешно ръководство и контрол на службата

- ✓ Разузнавателните служби не трябва да действат противно на закона. Следователно служители, които заподозрат или им стане

известно за незаконни действия или заповеди в службата, трябва да имат задължение да докладват своите подозрения;

- ✓ Трябва да има въведена кодифицирана практика, която да гарантира подходящата подкрепа и сигурност за служителите, които разкриват нередности;
- ✓ Служителите на разузнавателните служби трябва да бъдат обучавани в кодекс на поведение, който включва разглеждане на етичните граници на тяхната работа. Това обучение трябва да бъде актуализирано и да е на разположение на служителите по време на цялата им служба;
- ✓ Трябва да бъдат формализирани вътрешни административни политики с ясен правен статут;
- ✓ Въпроси, които са прекалено подробни или чувствителни, за да се съдържат в закона, трябва да бъдат регламентирани от официални административни политики с ясен правен статут.

Ролята на изпълнителната власт

Информирание на министъра и контрол на разузнаването

- ✓ Законодателството за разузнаването трябва да съдържа две ясни права на достъп: правото на изпълнителната власт до съответна информация, която е в ръцете на службата и правото на ръководителя на службата да има достъп до съответния министър;
- ✓ Министърът трябва да бъде задължен по закон да формулира политиката по въпросите на сигурността и разузнаването. Той също така трябва да има законово право да получава периодично доклади от службата, както и да бъде задължен по закон да одобрява въпроси с политическа чувствителност.

Контрол върху тайните операции

- ✓ Всички тайни операции трябва да бъдат одобрени от отговорния член на изпълнителната власт съгласно законовата рамка, одобрена от парламента. Трябва да се изготвят редовни доклади;
- ✓ Никакви действия не могат да бъдат предприети или одобрени от което и да е длъжностно лице като част от тайна операция, които биха нарушили международните права на човека.

Международно сътрудничество

- ✓ Важно е международното сътрудничество да бъде съответно разрешено от министрите, като то трябва да подлежи на минимални гаранции, които да осигурят съответствие с националния закон и международните правни задължения;
- ✓ За да се предотврати използването на разузнавателна информация, обменяна по начин, който заобикаля неотменими стандарти за правата на човека или контрол по националния закон, правните гаранции трябва да бъдат инкорпорирани в закона.

Гаранции срещу злоупотреби от министри

- ✓ Законодателството в областта на разузнаването трябва да включва гаранции срещу злоупотреба от страна на министрите и политизиране на разузнавателните служби. Можем да си представим различни възможни гаранционни механизми, като изискването всички министерски нареждания да бъдат в писмен вид и/или разкривани на външен орган за надзор, както и изискването министърът да информира Лидера на опозицията;
- ✓ Разузнавателната служба не трябва да предприема каквито и да са действия, за да прокарва интересите на дадена политическа партия;
- ✓ На Разузнавателните служби не трябва да се разрешава да разследват действия по протести, застъпничество или несъгласие, които са част от демократичния процес и са в съответствие със закона.

Ролята на парламента

Мандатът на органите за парламентарен надзор

- ✓ Хоризонтален обхват на мандата: цялата разузнавателна общност, включително всички помощни ведомства и длъжностни лица; трябва да се покрива от мандата на един или повече органи за парламентарен контрол;
- ✓ Вертикален обхват на мандата: мандатът на органа за парламентарен контрол може да включва едно или повече от следните елементи: (а) законност; (б) ефикасност; (в) ефективност; (г) бюджет и отчетане; (д) съответствие на конвенциите за правата

на човека; (е) политически и административни аспекти на службите за разузнаване;

- ✓ Всички шест елемента, посочени по-горе, трябва бъдат покрити или от органа за парламентарен контрол или от други органи, независими от правителството, напр. национална сметна палата, генерални инспектори, омбудсман или съда. Трябва да се избягва припокриване.
- ✓ Колкото по-голяма е разузнавателната общност и за колкото по-различни разузнавателни служби става дума, толкова по-голяма е необходимостта от специализирани парламентарни (под)комисии за надзор;
- ✓ Мандатът на органа за парламентарен надзор трябва да бъде ясен и конкретен;
- ✓ Препоръките и отчетите на органа за парламентарен надзор трябва да бъдат (а) публикувани; (б) обсъждани в парламента; (в) наблюдавани от гледна точка на изпълнение от страна на правителството и разузнавателната общност;
- ✓ Ресурсите и правомощията, които са на разположение на органа за парламентарен контрол, трябва да съответстват на обхвата на неговия мандат.

Състав на органа за парламентарен надзор

- ✓ Органите за парламентарен надзор трябва ясно да бъдат част от парламента;
- ✓ Парламентът трябва да бъде отговорен за избирането и, когато това е необходимо, за отстраняването на членовете на органа, който от негово име упражнява надзорната функция;
- ✓ Представителството в органите за парламентарен надзор трябва да бъде многопартийно, за предпочитане в съответствие със силата на политическите партии в парламента;
- ✓ Министрите в правителството не трябва да имат право на членство (а от парламентаристите трябва да се изисква да напуснат, ако са назначени за министри), в противен случай ще се компрометира независимостта на комисията. Същото се отнася за бивши членове на службите, които са обект на надзор;
- ✓ Членовете на комисията трябва да имат сигурност на мандата си по волята на самия парламент, а не на главата на правителството;

- ✓ Председателят трябва да се избира от парламента или от самата комисия, а не да се назначава от правителството.

Проучване и получаване на допуск

- ✓ Членовете на парламента трябва да се проверяват, само ако мандатът на комисията включва работа с оперативни поверителни материали;
- ✓ Когато се откаже допуск на членове на парламента от страна на службите за сигурност и разузнаване, трябва да се установят процедури за авторитетно решаване на спорове, като окончателното решение се даде на парламента и неговия президиум;
- ✓ Критериите за проверка трябва да бъдат ясни, публични, последователни и солидни, за да издържат на демократична проверка.

Правомощия на парламента да получава информация и документи

- ✓ Органът за надзор трябва да има правомощия да инициира разследвания;
- ✓ Членовете на органи за надзор трябва да имат неограничен достъп до цялата информация, която е необходима за осъществяване на техните надзорни задачи;
- ✓ Органът за надзор трябва да има правомощия да призовава свидетели и да получава свидетелски показания под клетва;
- ✓ Когато това е свързано с компетенциите на органа за надзор, изпълнителната власт трябва да има задължението да държи органа за надзор информиран;
- ✓ Органът за надзор трябва да взема съответните мерки за защита на информацията от неразрешено разкриване;
- ✓ Споровете за достъпа до информация между службите и органа за надзор трябва да се отнасят в крайна сметка до самия парламент.

Докладване пред парламента

- ✓ Основната отговорност за сроковете и формата на докладите на парламентарната комисия и всяко решение да се публикуват доказателства трябва да лежи върху самата комисия;
- ✓ Комисията трябва да докладва пред парламента най-малко веднъж годишно или толкова често, колкото прецени за необходимо;
- ✓ Органът за парламентарен надзор трябва да има последната дума дали е необходимо да се пропусне даден материал от публичен доклад поради причини, свързани със сигурността;
- ✓ На правителството и службите трябва да бъде дадена възможност предварително да видят проекта за доклад, за да може да се направят внушения за необходимите заличавания поради причини, свързани със сигурността.

Контрол върху бюджета

- ✓ Органът за надзор трябва да има достъп до всички съответни документи, свързани с бюджета, при условие, че съществуват предпазни клаузи за избягване изтичането на класифицирана информация;
- ✓ Надзорът върху бюджета на службите за сигурност и разузнаване трябва да се ръководи от същите принципи на доброто управление, които регулират другите сфери на управлението. Изключенията трябва да се регулират със закон. От тази гледна точка надзорът върху бюджета трябва да бъде споделено правомощие между комисията по разпределението и комисията за надзор върху разузнаването;
- ✓ Силните парламенти трябва да имат правото да одобряват бюджета;
- ✓ Разузнавателните служби трябва да използват средства за дейности само ако тези средства са конкретно одобрени за тази цел от законодателната власт;
- ✓ На разузнавателните служби не трябва да се разрешава да прехвърлят средства извън службата без разрешението на законодателната власт.

Ролята на органите за външна проверка

Разглеждане жалби на гражданите

- ✓ Длъжностното лице или специалният съдебен орган, който разглежда жалбата трябва да бъдат лица, които отговарят на конституционните и юридически изисквания да заемат пост на такова равнище и трябва да се ползват с юридически сигурен мандат;
- ✓ Колкото е възможно по-голяма част от процедурата трябва да бъде осъществена публично. Дори когато процедурата е закрыта за публиката, колкото е възможно от нея трябва да бъде открита за жалбоподателя и неговите/нейните юридически представители;
- ✓ Трябва да съществуват правомощия за отхвърляне без проверка жалби, за които длъжностното лице или специалният съдебен орган заключи, че са преднамерени или несериозни;
- ✓ Ако е необходимо поради причини, свързани с националната сигурност, да се ограничи участието на жалбоподателя в процеса на проверка, тогава решението това да се направи трябва да бъде единствено в ръцете на проверяващото длъжностно лице или специалния съдебен орган, като трябва да бъдат предвидени компенсаторни предпазни клаузи (като използването на “адвокат на дявола” или “специални адвокати”), за да се осигури справедливостта и безпристрастността на производствата;
- ✓ Специалният съдебен орган или длъжностното лице трябва да имат правомощията да издават юридически задължителни разпореждания, които осигуряват ефективно възстановяване на справедливостта за жалбоподатели, чиито жалби са обосновани. Това може да включва присъждането на обезщетение и унищожаването на материали, съхранявани от службите за сигурност и разузнаване;
- ✓ Обхватът на проверката и основанията за проверката трябва да бъдат ясно установени в закона и трябва да се разпростират върху същността (а не само върху процедурните страни) на действията на службите за сигурност и разузнаване.

Надзор върху служби, които се управляват от независими органи

- ✓ Проверката на функциите на службите за сигурност и разузнаване, които засягат лица, трябва да се правят от независими и безпристрастни длъжностни лица (като например омбудсман или генерален инспектор) и да съответстват на следните стандарти:
- ✓ Длъжностното лице, действащо като проверяващ, трябва да бъде лице, което отговаря на конституционните и юридически изисквания да заема пост на такова равнище и трябва да има юридически сигурен мандат;
- ✓ Обхватът на проверката и основанията за проверката трябва да бъдат внимателно установени от закона и трябва да се разпростират върху същността (а не само върху процедурните страни) на действията на службите за сигурност и разузнаване;
- ✓ Длъжностното лице трябва да има достатъчно юридически правомощия, за да може да проверява факти и доказателства, свързани с упражняването на правомощията на службите за сигурност и разузнаване;
- ✓ Длъжностното лице трябва да има крайното правомощие да определи формата и обхвата на всяка заповед, доклад или решение, което е резултат от процедурата.

Независими одитни служби

- ✓ За да се гарантира независимостта на одитната служба, нейната работа трябва да се основава на закон; тя трябва да се отчита пред парламента, а директорът на одитната служба трябва да се назначава или одобрява от парламента;
- ✓ Законът за одитната служба трябва да включва разпоредби за мандата на службата, механизмите за отчитане, назначаването на директора, както и за достъпа до класифицирана информация;
- ✓ Генералният одитор трябва да има пълен достъп до класифицирана информация с конкретни ограничения за защита на самоличността на източниците и поверителните операции;
- ✓ Създадените със закон одитни служби трябва да могат да извършват не само финансови одити, но също така одити на работата и резултатите на конкретни проекти в подробности;

- ✓ Тъй като одитните служби се занимават с класифицирана информация, трябва да съществуват предпазни клаузи за избягване на неразрешено публикуване на (части от) одитите.

Център за демократичен контрол върху въоръжените сили (ДКВС) – Женева

Създаден през октомври 2000 г. по инициатива на швейцарското правителство, Центърът за демократичен контрол върху въоръжените сили (ДКВС) в Женева насърчава и подпомага държавите и неправителствените институции в усилията им да укрепват демократичния и граждански контрол върху въоръжените сили и силите за сигурност и да съдейства за реформиране на сектора за сигурност в съответствие с демократичните стандарти.

Центърът събира информация, извършва изследвания за определяне на проблемите, за събиране на опит от извлечените поуки и предлага полезния опит в областта на демократичното управление на сектора за сигурност. Центърът предоставя своя опит и подкрепя чрез програми за практическа работа на място на всички заинтересовани страни, в частност правителства, парламенти, военни власти, международни организации, неправителствени организации и научни кръгове. Работата на ДКВС е насочен предимно, но не само, към авроатлантическия регион.

Според швейцарското законодателство ДКВС е международна фондация. През 2005 г. Съветът на фондацията ДКВС се състоеше от 46 правителства, включително на Швейцария, 41 други евроатлантически държави, 3 африкански държави и кантонът Женева. Международният консултативен съвет на ДКВС се състои от над 60 специалисти в различни области на дейността на ДКВС. Персоналът на ДКВС включва около 50 служители, представляващи около 30 различни националности. Федералното министерство на отбраната, гражданската защита и спорта и федералното министерство на външните работи на Швейцария са най-големите донори в бюджета на ДКВС.

Подробна информация за ДКВС може да бъде намерена на адрес www.dcaf.ch

За контакти

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
Rue de Chantepoulet 11, PO Box 1360
CH-1211 Geneva 1, Switzerland
тел.: +41 22 741 77 00; факс: +41 22 741 77 05
e-mail: info@dcaf.ch
Интернет страница: www.dcaf.ch

Център по правата на човека в университета в Дърам

Центърът беше създаден през 2001 г. като част от Юридическия факултет на университета в Дърам за координиране на изследователските интереси и дейности на членовете на факултета в целия спектър на законодателството за правата на човека. Повече от половината от персонала на факултета работи по изследователски програми по правата на човека и публикува книги и статии по широк кръг от теми в областта на правата на човека. Интересите им варират от международно право по правата на човека през регионалните системи като например тези на Съвета на Европа и Европейския съюз до прилагането на Закона за правата на човека от 1998 г. във Великобритания. Центърът проявява особен интерес към методологията на съдебните производства, свързани с правата на човека, както от гледна точка на аргументите, така и мотивирането на присъдите. Центърът се занимава с аспектите на правата на човека на конкретни проблеми на публичната политика, когато те възникват

Центърът търси активно сътрудничество с професионалните кръгове и съдебната система. Центърът работи с малък консултативен съвет, председателстван от г-жа съдията Блек, и в него участват членове на професионалните среди и юристи от други законодателни системи. Центърът организира ежегодно серия от лекции – Лекциите на Ъруин по въпросите на правата на човека – чието начало беше положено през 2002 г. от лорд Ъруин от Лерг, по това време лорд-канцлер.

Центърът е спечелил финансиране от Съвета по изследвания в областта на изкуствата и хуманитарните науки в размер на 139 000 лири стерлинги за проект за съдебни мотиви по закона за правата на човека. Проектът включва поредица от семинари по съдебни мотиви в подбрани области на законодателството по закона за правата на човека, като съществува намерение те да бъдат публикувани като монография.

За контакти

Professor Ian Leigh, Co-Director
50 North Bailey, Durham DH1 3ET, United Kingdom
тел.: 00 44 191 374 2035
факс: 00 44 191 374 2044
e-mail: ian.leigh@durham.ac.uk
Интернет страница: <http://www.dur.ac.uk/Law>

Парламентарна комисия за надзор върху разузнаването в Норвегия

От 1996 г. надзорът върху разузнавателните служби в Норвегия се извършва от парламентарен орган за надзор - Парламентарната комисия за надзор върху разузнаването в Норвегия. Комисията осъществява надзор върху норвежката полицейска служба за сигурност, норвежката разузнавателна служба и норвежкият орган за национална сигурност. Членовете на комисията се избират от парламента (стортинга), но те самите не могат да се депутати. Целта на тези разпоредби е да се осигури щото надзорът да е независим от правителството, а в текущата си дейност – и от парламента.

Надзорът се осъществява чрез редовни проверки на службите. Комисията също така разглежда жалби срещу службите от отделни лица и организации със седалище в Норвегия. Обхватът на задълженията е определен функционално и не е свързан с конкретни организационни звена. Целта на надзора е преди всичко да се защитават правата на човека, но включва също общ надзор, за да се осигури, че действията на службите се извършват в рамките на закона. Комисията изготвя неклафициран доклад до парламента за своята дейност, а също така може да представя специални доклади, когато прецени това за необходимо.

Комисията разполага с широки права за достъп до информация и обекти. Членовете ѝ съответно са обвързани със строго задължение за спазване на секретност. Комисията се придържа към принципа за надзор пост фактум.

За контакти

The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee
Пощенски адрес: Stortinget, 0026, Oslo
Служебен адрес: Nedre Vollgate 5-7
тел: 00 47 23 31 09 30; факс: 23 3109 40
e-mail: post@eos-utvalget.no
Интернет страница: www.eoso-utvalget.no

Участници

Автори

Д-р Hans Born

Старши научен сътрудник, Център за демократичен контрол върху въоръжените сили, Женева, Швейцария

Професор Ian Leigh

Професор по право, съдиректор на Центъра по правата на човека, университет в Дърам, Великобритания

Редакционни асистенти

Г-н Throsten Wetzling

Асистент изследовател, Център за демократичен контрол върху въоръжените сили, Женева, Швейцария

Г-жа Ingrid Thorburn

Асистент изследовател, Център за демократичен контрол върху въоръжените сили, Женева, Швейцария

Членове на консултативния съвет

(в лично качество)

Професор Ian Cameron

Професор по международно публично право, Университет в Упсала, Швеция

Г-н Alistair Corbett

Секретар на комисията по разузнаване и сигурност, Лондон, Великобритания

Г-н Alain Faupin

Бивш заместник-ръководител на мозъчен тръст, Център за демократичен контрол върху въоръжените сили, Женева, Швейцария

Г-н Hakon Huus-Hansen

Ръководител на секретариата, Комисия за парламентарен надзор върху разузнаването в Норвегия

Г-н Kalman Kocsis

Председател на комисията от експерти по реформа на разузнаването, служба на върховния представител, Сараево, Босна и Херцеговина; бивш ръководител на службата за външно разузнаване

Д-р Fredrik Sejersted

Адвокат, служба на главния прокурор, Осло, Норвегия

Г-н Fred Schreier

Старши консултант, Център за демократичен контрол върху въоръжените сили, Женева, Швейцария

Консултанти

(в лично качество)

Д-р Andrew Butler

Специалист по наказателно право, Нова Зеландия

Г-жа Marina Caparini

Старши научен сътрудник, Център за демократичен контрол върху въоръжените сили, Женева, Швейцария

Д-р Richard B. Doyle

Доцент по публично бюджетиране, Школа за повишаване на квалификацията на ВМС, Монтерей, САЩ

Д-р Williem F. van Eekelen

Президент на консултативния съвет на Центъра за изследвания на европейската сигурност в университета в Грьонинген, член на консултативните съвети на Центъра за демократичен контрол върху въоръжените сили и на Стокхолмския институт за изследвания на мира, бивш сенатор в Холандия, бивш министър на отбраната на Холандия и бивш генерален секретар на Западноевропейския съюз

Професор д-р Peter Gill

Професор по политически науки и сигурност в университета в Ливърпул Джон Моър, Великобритания

Г-н George B. Lotz II

Помощник на министъра на отбраната по надзора над разузнаването, Вашингтон, САЩ

Д-р Barry R. Wickersham

Директор по обучението, служба на помощника на министъра на отбраната по надзора над разузнаването, Вашингтон, САЩ

Кратък речник (glossary)

Отчетност

Задължението на представителни лица, независимо дали те са избрани или назначени, да се отчита при упражняване на техните правомощия и задължения. Отчитане се прилага със същата сила и към работещите в службите за разузнаване и сигурност. Това задължение има политическата цел да проверява правомощията на изпълнителната власт и следователно минимизиране на каквато и да е злоупотреба с права и функционалната цел – да спомага за осигуряване на ефективна и ефикасна работа на правителствата.

Взаимна проверка и контрол (Checks and Balances)

Тази концепция описва механизми, произтичащи от конституцията и закона, които се прилагат към процеса на вземане на решения и са насочени към предотвратяване на доминирането на една от страните в този процес. По отношение на контрола върху разузнавателните служби, това означава, че всяка от трите власти – изпълнителна, съдебна и законодателна – играе своя особена роля в процеса на отчетност на разузнаването. Виж *“Демократичен контрол върху службите за сигурност”*.

Гражданско общество

Под гражданско общество се разбира комплект от институции, организации и поведение, ситуирани между държавата, света на бизнеса и семейството. По-конкретно, то включва доброволчески и организации с идеална цел, благотворителни институции, социални и политически движения и други форми на социално участие и ангажираност, както и ценностите и културните модели, свързани с тях.

Класифицирана информация

Категория, която се придава на информация и материали, свързани с националната сигурност, за да се обозначи степента на увреждане, която неоторизираното им разкриване би причинило на националната отбрана или международните отношения, както и да се обозначи необходимата степен на защита. Желаната степен на секретност за такава информация е в зависимост от това доколко тя е чувствителна. Често се случва чувствителна информация да се разпространява на основата на правилото “до този, на когото тя трябва да е известна”. Следният пример от САЩ сочи формална йерархия на класифициране на информацията: (i) *Строго секретна* (Top secret) – това е най-високото ниво на сигурност и се определя като информация, която би причинила “изключително сериозни вреди” на националната сигурност ако бъде разкрита публично; (ii) *Секретна* – втората степен на засекретяване може да включва например детайли за други мерки и

процедури за сигурност. Тя се определя като информация, която би причинила “сериозни вреди” на националната сигурност ако бъде разкрита; (iii) *Поверителна* – това е най-ниското ниво на секретност. Тя се определя като информация, която би “увредила” националната сигурност ако бъде разкрита. Могат да бъдат добавени и други категории като (iv) *Чувствителна, но не секретна* (за служебно ползване – СП) – данни, които не са свързани с националната сигурност, но чието публично разкриване би могло да причини вреди; (v) *Некласифицирана* – тух технически няма “класифициране”, това е правилото и се отнася до информация, която не е чувствителна и може свободно да бъде публично разкривана. Разсекретяване на информация може да има ако информацията остарее или ако оправомощен орган поиска разсекретяване по причини от обществен интерес.

Жалба

Индивидуална или колективно жалба към контролен орган, която обръща внимание върху твърдяно нарушаване на правата на човека.

Демокрация

Представителство на народа, от народа и за народа. Отличава се със свободни избори, върховенство на закона, разделение на властите и съблюдаване на правата на човека. Виж “*Права на човека*”.

Демократична отчетност на разузнавателните служби

Макар че секретността е необходимо условие за работата на разузнавателните служби, е нужно разузнаването в една либерална демократична държава да работи в контекста на върховенството на закона, взаимната проверка и контрол между властите и прозрачно очертаване на отговорностите му. Така при тези параметри демократичната отчетност на разузнавателните служби идентифицира коректната дейност и определя ефективността на разузнавателните служби. Тя включва пет различни, но и взаимозависими стълба: (1) контрол от изпълнителната власт; (2) парламентарен надзор; (3) съдебен преглед; (4) независим надзор от името на широката общественост; и (5) вътрешен контрол от разузнавателните служби.

Директор на разузнаване

Натоварен от съответния министър, директорът на дадена разузнавателна служба е отговорен, освен за другите неща, за контрола и управлението на службата, своевременното изпълнение на нейните задачи, осигуряване на ръководство и политически насоки за службите.

Контрол от изпълнителната власт/Министерски контрол

Изпълнителната власт упражнява пряк контрол върху разузнавателните служби на централно, регионално и местно ниво на управление. Тя определя бюджета, общите насоки и приоритети на дейността на разузнавателните служби. За да се гарантира ефективен контрол от изпълнителната власт, е необходимо министрите да имат достъп до съответна информация, която е в ръцете на агенцията или до оценки, основани на нейните разузнавателни оценки и когато е необходимо да могат да дават публичен отчет за действията на разузнавателните служби.

Упражняването на външен контрол се улеснява от работата на специални звена или органи като Комисари за координиране на разузнаването, Съвети за надзор върху разузнаването, Комисии за преглед на политиката и Сметни палати, които докладват директно на отговорния министър.

Добро управление

Ключовите елементи на “доброто управление” изискват правителството да работи в интерес на народа, да е справедливо, отговорно, прозрачно, да се стреми към участие и консултации при планирането и вземането на решения, да е ефективно и ефикасно в управлението на публичния сектор и активно да търси и улеснява участието на гражданското общество (Световната банка).

Права на човека

Всяко основно право или свобода, на която човешките същества имат право и в чието упражняване правителството не може да се намесва (включително правото на живот и свобода, свобода на мисълта и на изразяване на мнение и равенство пред закона както те се съдържат в основните международни договори по правата на човека, напр. Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ), Международен пакт за икономически, социални и културни права (МПИСКП), Международен пакт за граждански и политически права (МПГПП), Европейската конвенция за защита правата на човека (ЕКПЧ) и други регионални документи, напр. Африканската харта за правата на човека и народите, Американската конвенция за правата на човека и Азиатската харта за правата на човека.

Независим надзор

Един от петте отделни стълба на отговорността на разузнаването е независимият надзор. В рамките на тази публикация, независимият надзор върху разузнавателните служби се осъществява от институции, чиято независимост се осигурява от закона, както и от специални механизми за отчет и назначаване. Примери за независими надзорни институции са националните сметни палати, омбудсмана, трибунали или независими главни инспектори. Виж *“Гражданско общество и ‘мозъчни тръстове’”*.

Разузнаване

Правителствата събират, обработват и използват информация. Част от изкуството да се управлява е “особената важност да знаеш, както общото, така и конкретното” (Джон Кийган). Разузнаването в една държава обикновено има ограничено значение – то се свързва по-конкретно с международните отношения, отбраната, националната сигурност и секретността и със специализираните институции наричани “разузнаване” (Майкъл Херман). Разузнаването може да бъде описано като “вид информация”, “вид организация, която произвежда информация” и “дейност, извършвана от разузнавателна организация” (Шерман Кент). Разузнаването в една държава се основава на особена мрежа от организации под наименованието “разузнавателни служби”. Разузнавателната дейност е това, което те правят, а разузнавателната информация е това, което те произвеждат (Майкъл Хърман).

Контрол върху разузнаването спрямо Надзор на разузнаването спрямо Преглед на разузнаването

Да имаш контрол означава да бъдеш натоварен, отговорен, способен да управляваш и да влияеш върху определени разузнавателни задачи. Надзорът е по-обща концепция от контрола и не предполага, че даден "субект, който упражнява надзор" ръководи или има качество да въздейства или върху вземането на решения, или върху резултатите. Прегледът се извършва чрез последващ фактически мониторинг на работата на разузнавателните служби и правният статут на техните действия.

Главен инспектор

Най-общо терминът Главен инспектор се използва за военни или цивилни правителствени служители, отговарящи за разследванията. В областта на разузнаването, Главният инспектор се назначава и му се възлага от изпълнителната власт да изпълнява широк обхват от различни задачи като да наблюдава спазването на закона от разузнавателните служби и държавната политика и приоритети, както и да прави преглед на дейността на разузнавателните служби, както и да представя редовни отчети на изпълнителната власт (или при някои схеми на Парламента).

Вътрешен контрол

За да се осигури съблюдаване от служителите на разузнавателните служби на стандартите на демократичните правила, в разузнавателните служби трябва да е създадена комплексна система от защитни механизми. Спрямо служителите от разузнаването трябва да се прилага Кодекс за поведение и правилник. Освен това за да се предотвратят злоупотребите при разузнавателната дейност, всеки служител трябва да бъде обучен как да се справя с незаконна заповед от началника си. Специален орган в разузнавателните служби трябва да координира и контролира стриктното функциониране на вътрешния контрол в разузнаването.

Съдебен преглед

Съдебният преглед се разбира различно в различните конституционни системи. В правните системи, притежаващи Конституционен съд и писана конституция, той често включва правото на съда да прави преглед на закона или на действие по служба на държавен служител или агент относно конституционната им законосъобразност. Съдът има право да отмени този закон, да отмени действие на изпълнителната власт или да нареди на държавен служител да действа по определен начин ако смята, че законът или действието не са в съответствие с конституцията. Във Великобритания той се отнася до възможността за съдилищата да обявяват действия на държавни органи за противоречащи на закона или че са в нарушение на Европейската конвенция за правата на човека. Тук той се използва в по-тесния смисъл относно способността на съдилищата да се произнасят по законосъобразността на действия на разузнавателните агенции или на министри, включително, когато това е приложимо, по тяхната конституционност.

Наблюдение от правоприлагащите органи спрямо наблюдение от разузнаването

Наблюдението от правоприлагащите органи се разбира като механизъм за получаване на доказателства за престъпна дейност на идентифицирани заподозрени, докато на наблюдението от разузнаването се гледа предимно като на механизъм за събиране на разузнавателна информация за по-неясни заплахи за националната сигурност, които не е необходимо да са свързани с престъпна дейност или най-малко с конкретни престъпления. Мандатът на разузнавателните агенции да извършват наблюдение обикновено е очертан по-слабо и има повече място за несигурни "ловни експедиции" и съответно по-слаба защита на човешките права на обектите. Сроковете обикновено са по-смекчени, като повечето разузнавателни операции траят много по-продължително време отколкото правоприлагащите операции (Cameron, I.; виж още Brodeur, J-P. и Gill, P.)

Законност

"Няма престъпление, няма и наложено наказание, ако не е нарушен действащият закон" (*Nullum crimen nulla poena sine lege*), известен още като принцип на законността, предвижда, че определено престъпно поведение е наказуемо само: (i) ако по времето на това поведение има действаща разпоредба, определящо поведението като престъпно, и (ii) ако по това време съществуващите правила установяват, по отношение на такова поведение, разумен точен размер на наказания.

Легитимност

Легитимността на дадена разпоредба, или на законотворческа или правоприлагаща институция, е функция на разбирането във въпросното общество, че разпоредбата, или институцията, е била създадена легитимно, че е надеждна, ценна и съблюдавана.

Омбудсман

Институция, чиято функция е да проверява и докладва по жалби, подадени от обикновени хора и отнасящи се до правителството или до държавни органи. За да се гарантира нейната независимост от изпълнителната власт и от тайните ѝ служби, в много държави омбудсманът се назначава от и се отчита пред парламента.

Парламентарен надзор

Законодателната власт упражнява парламентарен надзор чрез приемане на закони, които определят и регламентират службите за разузнаване и сигурност и техните правомощия и чрез приемане на съответните бюджетни средства. На законодателно ниво би трябвало да съществуват механизми чрез които парламентаристите да могат да искат отчет от служителите, ръководещи разузнавателните служби. Тези механизми следва да включват:

- (i) добре функционираща парламентарна комисия за надзор върху разузнаването;

- (ii) възможност за контрол върху бюджета на службите;
- (iii) правомощия за получаване на (класифицирана) информация от правителството и от службите;
- (iv) достъп до класифицирана информация;
- (v) възможност за назначаване на експерти от гражданското общество;
- (vi) ясни и ефективни механизми за отчетност между парламент, правителство, служби и обществото като цяло;
- (vii) възможност за инициране на изслушвания;
- (viii) притежаване на правомощия за разследване.

Пропорционалност

Изискването за пропорционалност има три аспекта: (i) наличие на логична връзка между съмнителната мярка и целта (ii) минимално засягане на правото или свободата; и (iii) подходящ баланс между ефекта от ограничаващите мерки и законодателната цел (Върховен съд на Канада). Европейската конвенция за правата на човека използва принципа на пропорционалността като тълкувателен способ, предназначен да ограничава правомощията на държавните власти и да осигурява по-голяма защита на личната свобода.

Тест за наличие на закон

В едно демократично общество някои права на човека като правото на личен живот, свобода на мисълта, съзнанието и религията, свобода на изразяване, и свобода на събиране и сдружаване могат да бъдат ограничени, освен за друго, и в интерес на националната сигурност и обществения ред. Що се отнася до европейския контекст, Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) предписва, че тези ограничения трябва да бъдат направени в "съответствие със закона". Практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) казва, освен другото, че службите за сигурност и разузнаване могат да упражняват специалните си правомощия само ако те са регламентирани по закон. При теста за наличие на закон, за да се квалифицира дадена разпоредба като "закон", трябва да бъдат изпълнени следните условия:

- (i) нормата трябва да бъде подходящо достъпна и формулирана с достатъчна прецизност, която да даде възможност на лицето да регулира поведението си;
- (ii) необходимо е разпоредбата да притежава съществените характеристики за предвидимост и не трябва да допуска упражняването на неограничена преценка;
- (iii) разпоредбата трябва най-малко да включва условията и процедурите за намеса.

Върховенство на закона

Законодателството – включително законодателството, отнасящо се до правата на човека – трябва да бъде създадено и поставено под мандата на демократично легитимно правителство, да бъде изпълнявано и да бъде системно прилагано от независима съдебна власт с принудителни правомощия. Върховенството на закона е съществено предварително условие за отчетността както на публичния, така и на частния сектор. Установяването и запазването на върховенството на закона зависи от ясното обясняване на закона, недискриминационното му прилагане, ефективното правоприлагане, предвидимите и законно приложими методи за промяна съдържанието на законите и граждани, които смятат комплекса от правила за честни, справедливи и легитимни и които желаят да ги следват.

Сигурност

Сигурността често се разбира в смисъл на национална сигурност, т.е. отсъствие на заплахи или долавяне на заплахи спрямо конкретни ценности на дадена нация. Освен това, съгласно както “критичния”, така и “човешкия” подход към сигурността, сигурността е нужна за постигане на социални, политически, екологични и икономически условия, благоприятни за свободен живот и достойнство на личността.

Призоваване

Ако парламентарната комисия за надзор има предоставени права да призовава, тя притежава властта да накара дадено лице да се яви пред нея (за изслушване).

“Мозъчни тръстове”

“Мозъчният тръст” е организация, която служи като център за научни изследвания и/или анализ на важни обществени въпроси. Като институция на гражданското общество, “мозъчният тръст” играят редица важни роли, включително:

- (i) да изпълнява посредническа роля между правителството и обществото
- (ii) да идентифицира, формулира и оценява текущи или възникващи въпроси, проблеми или предложения;
- (iii) да трансформира идеи и проблеми в политика;
- (iv) да служи като информиран и независим глас в политическия дебат;
- (v) да осигурява конструктивен форум за обмен на идеи и информация между ключовите заинтересовани лица в процеса на формулиране на политики (Джеймс МакГан).

Основно, “мозъчните тръстове” осигуряват на обществото алтернативна информация към тази, предоставяна от правителството.

Прозрачност

Изграждане на институции, мрежи и практика в правителството и правителствените агенции, които поставят себе си под систематично наблюдение от парламентарни и

други институции и отделни лица, разпръснати в целия социален и икономически спектър на гражданското общество.

Проучване и получаване на допуск

Проучването е необходимо за лица, които могат да заемат различни длъжности или да извършват специфични задачи, изискващи получаване на достъп до секретна информация. Тези длъжности и задачи могат да бъдат установени на всички правителствени нива и в целия апарат, който взема решения в областта на националната сигурност, включително разузнавателните служби, министерствата на отбраната и въоръжените сили. В допълнение, те могат да включват членовете на парламентарната комисия за надзор. Не всички парламенти обаче подлагат своите членове на комисиите за надзор върху разузнаването на процедури по проучване от разузнавателните служби, тъй като това може да означава подчинение на парламента на изпълнителната власт. Предоставянето на допуск се отнася до резултата от успешен процедура по проучване, който дава право на лица от различни нива да получават класифицирана информация. Виж *класифицирана информация*.

Информирание за нередности (Whistle-blowing)

Информирание за нередности е налице, когато даден служител разкрие, че работодателят нарушава закона, действа неетично или против обявената политика. Много държави са признали важността от такова разкриване и са приели законова закрила за "информаторите", за да ги защитят от санкции, независимо дали във връзка с трудовото им правоотношение или от наказателно преследване. За да информира за нередности, служителят трябва да съобщи за незаконно или неетично действие на някое лице извън агенцията. Обикновено това трябва да бъде правителствена или правоприлагаща агенция. Ако служителят просто се оплаче на някого в компанията или агенцията, това не е информирание за нередности и служителят не е защитен от законите за защита при информирание за нередности. Разкрития пряко на информационните медии обикновено не са защитени. Разкрития пред съответни парламентаристи биха могли да бъдат защитени.

