

# POLICY REPORT



## Содржина

- ... Список на скратеници
- ... Вовед
- ... Зошто е важен финансискиот надзор над разузнавачките служби?
- ... Финансиски надзор над разузнавачките служби во Република Македонија
- ... Студија на случај 1 – Финансиски надзор над разузнавачките служби во Република Словенија
- ... Студија на случај 2 – Финансиски надзор над разузнавачките служби во Република Хрватска
- ... Позитивни искуства од други земји во регионот
- ... Заклучок
- ... Препораки
- ... Библиографија

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби



## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

*Магдалена Лембовска*

Овој извештај беше развиен во рамките на “Рамковен проект – Поттикнување на парламентарен надзор над безбедносниот сектор во Западен Балкан”, спроведен од страна на Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили, ДЦАФ ([www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)) со финансиска поддршка од Министерството за надворешни работи на Кралството Норвешка. Авторот на извештајот е истражувач во Аналитика тинк тенк ([www.analyticamk.org](http://www.analyticamk.org)), придружна партнерска организација за спроведување на проектот во Република Македонија.

Ставовите и мислењата изразени во извештајот се на авторот и не ги одразуваат ставовите на Женевскиот центар за контрола на вооружените сили.



## Список на скратеници

АР – Агенција за разузнавање

ДЗР – Државен завод за ревизија

ЈВФК – јавна внатрешна финансиска контрола

МВР – Министерство за внатрешни работи

МО – Министерство за одбрана

СОВА – Словенечка безбедносно-разузнавачка агенција

СОА – Безбедносно-разузнавачка агенција на Хрватска

УБК – Управа за безбедност и контраразузнавање

КСНБ – Канцеларија на Советот за национална безбедност

## Вовед

Во демократско уредени држави, парламентот игра важна улога во распределувањето на ресурсите кои доаѓаат од државниот буџет. Како претставничко тело на граѓаните, парламентот го разгледува, одобрува, менува, дополнува и усвојува буџетот на секоја од државните институции, вклучувајќи ги и оние кои ги имаат разузнавањето и контраразузнавањето како примарни активности. Освен тоа, законодавната власт е овластена да врши надзор и контрола над спроведувањето на усвоениот буџет и на тој начин поттикнува отчетност и одговорност.

Целта на овој труд е да ги идентификува најдобрите практики од регионот за вршење парламентарен надзор над разузнавачките служби, особено во процесот на обезбедување законитост и легитимност на нивните финансиски операции. Притоа, со цел поедноставување на текстот и земајќи ги во предвид различните организациски решенија на државите, се користи терминот “разузнавачки служби” за да се означат и разузнавачките и контраразузнавачките служби, без разлика дали функционираат како независни државни институции или служби во рамките на соодветните министерства.

Во трудот се обработени можностите кои стојат на располагање на македонското Собрание за вршење парламентарен надзор над разузнавачките служби, особено оние кои се во надлежност на специјализираните парламентарни комисии. Понатаму, ќе бидат разгледани случаи од други држави во регионот со цел да се проучат нивните практики и законски решенија кои треба да поттикнат финансиска отчетност на нивните разузнавачки служби. Со оглед на заедничкото минато во рамките на поранешна Југославија, овие држави во текот на последните две децении се соочуваа со предизвиците на транзицијата и изградбата на демократски, транспарентни и отчетни институции. Сепак, нивниот напредок не се одвива со еднакво темпо. Најдобрите практики се обработени во две студии на случај – Словенија и Хрватска, и двете држави-членки на Европската Унија. Нивните надзорни системи се разликуваат од повеќе аспекти и се креирани и развиени согласно специфичните процеси и потреби на секоја од државите. Овие студии на случај треба да послужат како примери за подобро разбирање на улогата на парламентот при обезбедувањето отчетност на разузнавачките служби при спроведувањето на проекти и програми финансирани со државни пари. Па така, во текстот посветен на студиите на случај е даден преглед на разузнавачките служби и телата надлежни за нивен надзор. Во фокусот на вниманието е улогата на парламентот (директно или индиректно преку парламентарните комисии) во секоја од четирите фази на буџетскиот циклус: планирање, усвојување, реализација и ревизија.

Исто така, во трудот се пренесени и добри практики од други држави од регионот, како Црна Гора и Косово. На крајот, издвоени се најдобрите практики и научени лекции во вид на практични, применливи решенија.

Студијата се заснова на податоци добиени преку употреба на отворени извори, вклучително правни акти, извештаи од национални и меѓународни организации, како и новинарски статии. За студиите на случај беа направени две студиски посети – во Словенија и во Хрватска, каде се спроведоа квалитативни интервјуа со релевантните чинители.

## **Зошто е важен финансискиот надзор над разузнавачките служби?**

Постојат неколку причини зошто е важно да постои парламентарен демократски надзор над финансиите на разузнавачките служби. Прво и основно, општоприфатените демократски принципи наложуваат детален надзор и отчетност за употребата на јавните пари. Понатаму, тајната природа на работата на разузнавачките служби носи ризици кои одат во прилог на аргументите за потребата од специјализирано надворешно тело кое ќе има пристап до класифицирани информации. Згора на тоа, испитувањето на финансиските перформанси значи да се има увид во однесувањето на службите, што е исто така функција на независниот надзор.<sup>1</sup>

Самата природа на работење на разузнавачките служби која подразбира исклучителна тајност при работењето, вклучувајќи ја и алокацијата на финансиските средства, го ограничува пристапот до информации на пошироката јавност, па со тоа и бројот на луѓе кои би биле во можност да го испитуваат начинот на кој се трошат јавните пари. Тоа создава различни финансиски ризици, меѓу кои и злоупотреба на средствата добиени од државниот буџет. За разлика од останатите државни институции, надзорот од страна на медиумите и пошироката јавност е ограничен, а и значителен дел од нивните набавки не подлежат на законите за јавни набавки кои важат за останатите. Поради тоа, потребни се надворешни надзорни институции, како парламентот и врховните ревизорски институции, кои ќе имаат пристап до класифицирани информации и ќе се осигураат дека јавните пари не се злоупотребени.

---

<sup>1</sup> Повеќе за важноста на финансискиот надзор над разузнавачките служби како и за останатите аспекти на парламентарниот надзор над службите за разузнавање може да се најде во:  
Ханс Борн и Ејдан Вилс (уредници) *Надзор над службите за разузнавање – Прирачник*, DCAF, Женева, 2012

Финансиските евиденции служат и како индикатори на однесувањето и перформансите на разузнавачките служби.<sup>2</sup> Освен можноста да се открие злоупотреба на финансиските средства, финансиските трансакции можат да бидат индикатор за нелегални активности на службите, како на пр.: тајно финансирање на политички партии, трошоци за нелегални тајни затвори, невообичаено големи трошоци за одредени ставки или одредени одделенија без соодветно образложение и сл. Зголемените трошоци за некој аспект од нивното работење може да сугерираат дека е потребен зголемен надзор над определени активности.

Доброто владеење и демократските принципи подразбираат дека клучната улога во одобрувањето на финансиски средства треба да ја има парламентот како институција која ги претставува интересите и волјата на граѓаните. Така доделените средства треба да подлежат на надзор и контрола со цел да се обезбеди отчетност од институциите и законско и легитимно трошење на усвоениот буџет. Не треба да се потценува ни работата на независните институции кои поднесуваат извештаи до парламентот, како што се врховните ревизорски институции, кои исто така можат да играат важна улога во финансискиот надзор над разузнавачките служби.

## **Надзор над разузнавачките служби во Република Македонија**

Во овој дел ќе биде даден осврт на различните финансиски аспекти од работата на разузнавачките служби во Македонија, како и осврт на правната рамка. Дадени се сеопфатни информации за актерите кои се вклучени во надзорот над трошењето на разузнавачките служби, а посебно внимание е посветено на улогата на Собранието. Покрај тоа, претставен е и системот на јавна внатрешна финансиска контрола.

### **Правна рамка и буџети**

Постоечката правна рамка која ја регулираа работата на разузнавачките служби не содржи посебни одредби за финансиски надзор. Сепак, Законот за Агенцијата за разузнавање<sup>3</sup> и Законот за внатрешни работи<sup>4</sup> во делот кој ја регулира работата на Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) предвидуваат надзор од страна на надлежна парламентарна комисија, а во овој случај тоа е Комисијата за надзор над работата на Управата за

---

<sup>2</sup> Ибид.

<sup>3</sup> Закон за Агенцијата за разузнавање, *Службен весник на Република Македонија* бр.92/2009

<sup>4</sup> Закон за внатрешни работи, *Службен весник на Република Македонија* бр. 92/2009

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање (натаму во текстот: Комисија за надзор над разузнавачките служби). Според чл.11 од Законот за Агенцијата за разузнавање, “директорот е должен да овозможи увид и да ги дава сите известувања и податоци од делокругот на работата на Комисијата”. Истото го овозможува и чл.42 став 1 од Законот за внатрешни работи каде пишува дека “На барање на Комисијата на Собранието, Управата овозможува увид и ги дава на Комисијата на Собранието потребните известувања, податоци и информации од делокругот на работа на Комисијата на Собранието”. Иако никаде експлицитно не се наведува парламентарен финансиски надзор, очигледно е дека документите за извршените финансиски трансакции никаде не се иземаат од документите до кои Комисијата има пристап. Разузнавачките служби имаат законска обврска за доставување годишен извештај до Комисијата за надзор, а таквите извештаи не би биле целосни доколку не содржат и податоци за финансиските аспекти од нивната работа.

Работата на комисиите кои вршат надзор над разузнавачките служби не е целосно регулирана со примарното законодавство. Одредбите кои го регулираат надзорот можат да се најдат во повеќе закони (Закон за Агенција за разузнавање, Закон за внатрешни работи, Закон за следење на комуникациите), но сите тие содржат оскудни информации за надлежноста на комисиите и механизмите кои им стојат на располагање за вршење на надзорот. Тоа е предмет на регулација на деловниците за работа на самите комисии.

Податоците за вкупниот износ на средства доделени на македонските разузнавачки служби се јавни, но постојат ограничени информации за начинот на кој се трошат овие пари. Одредени тешкотии настануваат кога треба да се пресмета буџетот на УБК и на военото разузнавање поради тоа што овие служби се во рамките на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана соодветно, па добиваат дел од вкупната сума наменета за нивното матично министерство. Вреди да се напомене дека постои очигледна несразмерност меѓу буџетите на двете служби за цивилното разузнавање – средствата наменети за Агенцијата за разузнавање (АР) се поскупо од оние на УБК.<sup>5</sup>

### Улогата на Собранието

Службите за разузнавање подлежат како на внатрешен, така и на надворешен надзор и контрола над нивните финансии. Додека надворешни тела со ваква надлежност се Собранието и Државниот Завод за Ревизија (ДЗР), не смее да се потцени ни јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) како внатрешен механизам кој треба да обезбеди правилно трошење на средствата.

<sup>5</sup> Податоците за буџетите се достапни на веб страницата на Министерството за финансии: <http://finance.gov.mk/view/budget2013>



## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

Собранието, како застапник на волјата на граѓаните, има на располагање повеќе механизми преку кои може да влијае на финансиската отчетност на разузнавачките служби, како и да врши надзор над трошењето на нивните средства. Најважни механизми за надзор се парламентарните комисии – Комисијата за надзор над разузнавачките служби и Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана (натаму низ текстот: Комисија за надзор над следењето на комуникациите).

Како и во секоја демократска држава, Собранието ја има “моќта над кесето”, односно можноста да го даде последниот збор кога се работи за алокацијата на јавните пари т.е. усвојувањето на буџетот. Сепак, единствената комисија која расправа за предлог-буџетот од безбедносен аспект е Комисијата за одбрана и безбедност. Комисијата за надзор над разузнавачките служби и Комисијата за надзор над следењето на комуникациите немаат право на глас во оваа фаза. За овие две комисии останува можноста да поднесуваат дополнителни амандмани на државниот буџет. Комисијата за финансирање и буџет ја игра главната улога при расправата за буџетите за сите институции кои се финансираат од државниот буџет.

Поради специфичната работа на разузнавачките служби и тајноста на информациите кои се однесуваат на нивната работа, кога се расправа за нивните буџети треба да се даде примат на комисииските расправи пред пленарните седници. Во пракса, прашањата за финансиите претежно се отвараат кога на дневен ред се годишните извештаи на разузнавачките служби.

Законот за Собрание<sup>6</sup> во петтата глава насловена како Парламентарен надзор, предвидува надзорни расправи организирани од страна на надлежното работно тело (матичната комисија) со цел да се добијат информации и експертски мислења поврзани со неговата надлежност. Парламентарната комисија може да покани на седница претставници на органите на државната управа и да побара од нив информации и појаснувања што се предмет на надзорната расправа.<sup>7</sup> Поканетите претставници имаат законска обврска да присуствуваат.<sup>8</sup> На надзорната расправа можат да бидат поканети и други лица кои можат да дадат информации за предметот на расправата. Иницијатива за надзорна расправа може да покрене било кој член на матичното работно тело, а се одлучува со мнозинство гласови од присутниот број членови. Доколку петнаесет пратеници во писмена форма побараат одржување на надзорна расправа, преку претседателот на Собранието до претседателот на

<sup>6</sup> Закон за Собранието на Република Македонија *Службен весник на Република Македонија* број бр. 104/2009

<sup>7</sup> *Ибид.* Член 20, став 2

<sup>8</sup> *Ибид.* став 3

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

работното тело, тогаш претседателот на работното тело е должен веднаш да свика нејзино одржување.<sup>9</sup>

Секој последен четврток во месецот е резервиран за пратенички прашања. Сепак, овој механизам има ограничена примена кога се работи за финансиите на разузнавачките служби со оглед на тоа што најчесто се во прашање класифицирани информации. Во секој случај, доколку пратеникот поседува безбедносен сертификат може да добие писмен одговор кој ќе биде со одреден степен на класификација. Членовите на двете парламентарни комисии за надзор поседуваат безбедносни сертификати. Па така, доколку претставници на институциите не присуствуваат на комисииските расправи или пак веќе подолго време не е свикана седница на парламентарната комисија од било која причина, останува можноста да се извршуваат надзорните функции преку поставување пратенички прашања.

Друг механизам кој му стои на располагање на Собранието е основање на ад хок комисии за специјални прашања за истрага – за сите области и за секое прашање од јавен интерес. Предлог за основање ваква комисија може да поднесат најмалку 20 пратенци. Сепак, ад хок комисиите треба допрва да бидат препознаени како успешни алатки за обезбедување отчетност на државните институции.

### Државен завод за ревизија (ДЗР)

Клучна институција кога станува збор за обезбедување финансиска отчетност на разузнавачките служби е Државниот завод за ревизија. Оваа независна државна институција е сочинета од професионалци кои се специјализирани за откривање неправилности во финансиското работење, а истовремено уживаат пристап до класифицирани информации.

Односот помеѓу Собранието и ДЗР е регулиран со Законот за државна ревизија.<sup>10</sup> Главниот и заменикот главен државен ревизор се избрани од Собранието за период од девет години. ДЗР поднесува годишна програма до Собранието за информативни цели.<sup>11</sup> Исто така, ДЗР поднесува и посебни извештаи за извршените ревизии како и годишен извештај за неговата работа, но предмет на расправа во Собранието е само годишниот извештај.

Освен на државниот буџет, ДЗР не врши ревизија во секоја државна институција на годишно ниво. Ревизиите се спроведуваат согласно годишната програма подготвена од самиот ДЗР. ДЗР извршил ревизија во Агенцијата за разузнавање во 2007год. за

<sup>9</sup> Ибид. Член 21

<sup>10</sup> Службен весник на Р. Македонија, бр. 66/10

<sup>11</sup> Закон за државна ревизија, Службен весник на Р. Македонија, бр. 66/10, член 23

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

финансиските извештаи од 2006 год. Имено, ДЗР се изјаснил дека “финансиските извештаи за сметката за редовно работење на Агенцијата за разузнавање за 2006 година вистинито и објективно ја искажуваат финансиската состојба и резултатот од финансиските активности во однос на важечката законска регулатива. Според наше мислење кај Агенцијата за разузнавање остварено е законско и наменско користење на средствата во финансиските трансакции кои претставуваат државни расходи за 2006 година.”<sup>12</sup> Забележани се извесни неправилности, како што е недонесување на интерни акти со кои се регулира работата на субјектот (сметка за редовно работење) како и исплатени средства без основана намера и без веродостојна документација.<sup>13</sup> Што се однесува до Министерството за внатрешни работи, извршена е ревизија во 2008 год. каде што се утврдени одредени неправилности, но нема посебни податоци за Управата за безбедност и контраразузнавање како составен дел на МВР. Во секој случај, посебните извештаи за ревизијата спроведена во разузнавачките служби е предмет на расправа кај релевантните комисији кои ја надгледуваат нивната работа.

Со оглед на тоа што пристапот до документацијата на разузнавачките служби е ограничен за другите институции и пошироката јавност, ограничена е и можноста за откривање било какви злоупотреби. Поради тоа, важно е Државниот завод за ревизија да посвети повеќе внимание на финансиските извештаи на разузнавачките служби и да започне да врши редовни ревизии на пократки временски интервали. Засилување на комуникацијата меѓу Собранието и ДЗР исто така ќе придонесе за зголемена финансиска отчетност.

### Јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК)

Јавната внатрешна финансиска контрола<sup>14</sup> е основна алатка која треба нè убеди дека јавните пари се потрошени на најсоодветниот и најефикасен начин. Согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, сите буџетски корисници имаат должност да воспостават единица за финансиски прашања, единица за внатрешна ревизија и да назначат лице кое ќе известува за нередовности. Истражувањата на Аналитика покажаа

<sup>12</sup> Конечен извештај на овластениот државен ревизор, бр. 1003-656/6, достапен на:

<http://www.dzr.mk/Uploads/2006%20-%20Agen%20za%20razuznavanje-Budzet.pdf>

<sup>13</sup> Годишен извештај на Државен завод за ревизија за 2007 год., достапен на:

<http://www.dzr.mk/Uploads/MIJALCO%20-%20Godisen%20izvestaj%20za%20WEB%20-%20FINALE.pdf>

<sup>14</sup> Јавна внатрешна финансиска контрола е термин кој се употребува од страна на Европската Комисија во рамки на Поглавјето 32 Финансиска контрола. ЈВФК претставува целосно консолидиран систем на управување, мониторинг, контрола и ревизија на националните јавни средства на ЕУ воспоставен од Владата. Тој се состои од следните основни елементи:

- (1) Систем на финансиско управување и контрола
- (2) Внатрешна ревизија
- (3) Хармонизација на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија.

За повеќе информации за ЈВФК, види <http://finance.gov.mk/node/92>

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

дека досегашните напори на институциите беа насочени кон донесување и подобрување на правната рамка (која се состои од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и многубројни подзаконски правни акти), но потребни се дополнителни напори законските одредби подобро да се спроведат во пракса.

Сепак, Агенцијата за разузнавање, Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана (како институции кои се занимаваат со разузнавање и контраразузнавање) ги презеле сите активности за воспоставување на организациските единици за финансиски прашања и внатрешна ревизија и назначиле лице одговорно да известува за нередовности, што не е случај со сите државни институции на централно ниво. Иако сите потребни елементи кои се законски предвидени се веќе формирани, овој систем не е доволно имплементиран кај разузнавачките служби. На пример, Агенцијата за разузнавање и Министерството за внатрешни работи немаат доволно човечки ресурси за вршење на задачите на внатрешната ревизија, што може негативно да влијае на зачестеноста и квалитетот на извршените ревизии.<sup>15</sup>

### Улогата на медиумите и граѓанското општество

Медиумите и граѓанското општество треба да ја поттикнат јавната дебата, покренувајќи прашања поврзани со различните аспекти од работата на разузнавачките служби. Медиумите обично се осврнуваат на работата на службите кога ќе избие некоја афера или пак кога Комисијата за надзор над разузнавачките служби расправа за извештаите на службите. Новинарите беа особено заинтересирани да известуваат за буџетот на УБК во 2008 кога со ребалансот во јули истата година, буџетот на оваа служба беше зголемен за 32 пати без објаснување за причините.<sup>16</sup>

Цивилното општество во Македонија претежно е загрижено за генералниот демократски надзор над разузнавачките служби и повредата на човековите права и слободи. Финансиските аспекти на овој дел од државниот апарат најчесто не се во фокусот на вниманието на граѓанските организации.

---

<sup>15</sup> Повеќе за системот за јавна внатрешна финансиска контрола во безбедносниот сектор може да се најде во: Андреја Богдановски и Магдалена Лембовска *Кон втората генерација реформи во безбедносниот сектор во Македонија*, Скопје 2012, достапно на:

[http://analyticamk.org/images/stories/books/pub\\_ssr\\_mak\\_final\\_web\\_updated\\_02.pdf](http://analyticamk.org/images/stories/books/pub_ssr_mak_final_web_updated_02.pdf)

<sup>16</sup> Глобус, *Тајната полиција тајно ќе троши 25 милиони евра*, достапно на:

<http://www.globusmagazin.com.mk/?ItemID=CC73D07EE4E7354BA099566AFDB5EF77>

## Студија на случај 1 – Надзор над разузнавачките служби во Словенија

### Разузнавачки служби

Додека во Македонија постојат две одделни цивилни служби кои се занимаваат со разузнавање и контраразузнавање, овие активности во Словенија се обединети во единствена цивилна служба - Словенечката Агенција за разузнавање и безбедност (СОВА). СОВА е независна владина институција, а ги извршува своите функции во согласност со приоритетите поставени од страна на Владата, кои пак, се извлечени од Националната програма за безбедност донесена од страна на Националното Собрание. Во самиот закон кој ја регулира работата на Агенцијата за разузнавање и безбедност е предвидено донесувањето на Закон за парламентарен надзор. Истовремено, се истакнуваат обврските на СОВА кон парламентарната комисија, како што се на пример: да поднесува програма и извештај, да дозволи вршење инспекција на документацијата и техничките средства и простории и сл.<sup>17</sup>

Военото разузнавање, пак, е под капата на Министерството за одбрана издвоено како посебна служба. Покрај СОВА и военото разузнавање, посебни овластувања (во смисла на тајно набљудување) ѝ се доделени на полицијата, која исто така подлежи на парламентарен надзор. Всушност, полицијата ги користи овие овластувања за криминалистичко разузнавање во рамките на секторот за криминалистичка полиција.

### Надзор и улогата на Парламентот

Главна улога во парламентарниот надзор игра Комисијата за надзор над безбедносно-разузнавачките служби, тело во рамките на Националното Собрание. Она по што се разликува оваа комисија од сличните парламентарни комисии во регионот е постоењето на посебен закон за парламентарен надзор,<sup>18</sup> донесен во 2003год., кој детално ги регулира нејзините функции. За разлика од македонскиот случај, деловникот не се усвојува на комисијска седница туку на пленарна.

Комисијата врши надзор над безбедносните и разузнавачките служби, вклучително: СОВА, разузнавачката служба при Министерството за одбрана и криминалистичката полиција во рамките на Министерството за внатрешни работи. Покрај тоа што врши

<sup>17</sup> Slovene Intelligence and security Agency Act [Закон за словенечката Агенција за разузнавање и безбедност] – пречистен текст (ZSOVA-UPV2) *Службен весник на Р.С. бр.81/06* член 49

<sup>18</sup> The Parliamentary control of Intelligence and Security Services Act [Закон за парламентарна контрола над безбедносно-разузнавачките служби] *Службен весник на Р.С. бр. 26/03 – ZPNOVS*

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

надзор над нивните активности во смисла на тоа дали се во согласност со Уставот, законите и националните безбедносни политики, Законот за парламентарен надзор експлицитно наведува дека оваа комисија има јасен мандат за надзор над финансиските операции на разузнавачките служби, како и можност да расправа за предлог – буџетот и останати предлог-акти кои се однесуваат на финансиите на разузнавачките служби.<sup>19</sup>

Еднаш годишно, Комисијата поднесува извештај до Националното Собрание за нејзината работа и генералните наоди од спроведените надзорни активности. Исто така, предлага и усвојување заклучоци и одлуки во врска со контролата.<sup>20</sup>

Покрај оваа Комисија, одредена улога игра и Комисијата за јавна финансиска контрола. Таа ја контролира имплементацијата на државниот буџет, ги разгледува годишните финансиски извештаи на државниот буџет, а расправа и за финансиските извештаи на Судот на Ревизори (врховна ревизорска институција, пандан на Државниот завод за ревизија). Комисијата поднесува извештаи до Националното Собрание за извршената контрола и предлага потребни мерки. Претседателите на двете комисии секогаш доаѓаат од опозицијата што ја зацврстува нивната позиција и овозможува поголема независност.

Во текстот што следи акцентот ќе биде ставен на Комисијата за надзор над безбедносно-разузнавачките служби (во понатамошниот текст – Надзорната комисија или само Комисијата) и нејзината улога во секоја од фазите во буџетскиот циклус: планирање, усвојување, реализација и ревизија.

### Подготовка на буџетот

Годишниот буџет се подготвува од страна на Владата која потоа го доставува до Парламентот.<sup>21</sup> Надзорната комисија го разгледува предлог-буџетот на разузнавачките служби, како и други предлог-акти кои се однесуваат на финансирањето на разузнавачките служби.<sup>22</sup> Извештаите и предлог-буџетите имаат слична структура како и владиниот, дополнет со т.н. “специјален буџет” којшто е законски воспоставен за целта на службите со специјални овластувања. За специјалниот буџет важат сите сметководствени правила како и за останатите јавни трошоци, но документите поврзани со него не се изнесуваат во јавност. Освен тоа, средствата поврзани со специјалниот буџет не се предмет на оданочување. Сите документи, коишто се специфицирани во посебна

<sup>19</sup> *Ибид.* Член 13

<sup>20</sup> *Ибид.* Член 34

<sup>21</sup> Public Finance Act [Закон за јавни финансии], *Службен весник на Р.С. бр. 79/1999*

<sup>22</sup> The Parliamentary control of Intelligence and Security Services Act [Закон за парламентарна контрола над безбедносно-разузнавачките служби] *Службен весник на Р.С. бр. 26/03 – ZPNOVS* член 13

сметка (конто) се класифицирани.<sup>23</sup> Секоја година во јануари, Владата поднесува годишна програма одделно за секоја од службите.

Самиот буџет на СОВА, кој е јавно достапен документ, содржи податоци за средствата наменети за национална безбедност, одбрана и надворешни работи, внатрешни работи и национална безбедност. Содржи и податоци за износот кој се планира да се потроши за собирање информации преку технички средства (СИГИНТ) или со помош на модерниот информациско-телекомуникациски систем, како и колкав процент ќе се алоцира за собирање информации преку човечко разузнавање (ХУМИНТ) или меѓународна соработка.

### Усвојување на буџетот

Кога се расправа за предлог буџетот, Надзорната комисија ќе го поддржи доколку е соодветно објаснет и оправдан од страна на раководните лица на разузнавачките служби во смисла на тоа како и зошто ќе се потрошат парите. Надзорната комисија може дури и да предложи да се одобрат дополнителни средства од првично предвидените, доколку смета дека има потреба.

Надзорната комисија е првиот филтер пред конечното усвојување на буџетот. На крајот, буџетот на разузнавачките служби во склоп на државниот буџет е ставен на гласање на пленарна седница.

### Реализација на буџетот

Законодавците доста внимателно се погрижиле да ѝ доделат на Надзорната комисија повеќе механизми за надзор над трошењето на јавните пари од страна на разузнавачките служби – тргнувајќи од расправи за извештаите на службите, преку повикување на претставници на службите да одговараат на прашања, па се до авторизирани посети во нивните простории.

На секои четири месеци, а доколку е потребно и почесто, секоја од разузнавачките служби поднесува извештај до Надзорната комисија за своите генерални активности. Во текот на годината, Комисијата може да побара од Владата да поднесе извештај за финансиските операции на безбедносно-разузнавачките служби,<sup>24</sup> кој содржи податоци за точната сума и намената на финансиските ресурси за извршување на одделните задачи.

<sup>23</sup> Интервју со Андреј Рупник, поранешен директор на СОВА

<sup>24</sup> The Parliamentary control of Intelligence and Security Services Act [Закон за парламентарна контрола над безбедносно-разузнавачките служби] *Службен весник на Р.С. бр. 26/03 – ZPNOVS* Член. 18



## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

Еднаш годишно (во февруари) Владата поднесува сеопфатен извештај за работата и финансиското работење на секоја од службите за претходната година.<sup>25</sup> Овој извештај вклучува детални информации за активностите кои се од важност за националната безбедност како и за сумата и намената на финансиските средства за извршување на индивидуалните задачи.<sup>26</sup>

Извештаите содржат генерални податоци за финансиските прашања, во смисла на тоа колку средства биле потрошени и за кои цели (патувања, специјални набавки, плаќање на изворите и сл.). Сепак, постои разлика помеѓу полицијата и разузнавачките служби: полицијата известува само за потрошените пари за примена на специјалните истражни мерки (дефинирани во Законот за кривична постапка), додека разузнавачките служби известуваат за вкупната финансиска ситуација и сите аспекти на трошоците - плати, други трошоци за работа, инвестиции, функционални трошоци, вклучувајќи ги и трошоците за безбедносно-разузнавачката дејност.<sup>27</sup> Согласно законот, Надзорната комисија може исто така да побара детални податоци за финансиските операции и алоцираните ресурси.<sup>28</sup>

На барање на Надзорната комисија, раководното лице на службата мора усно да презентира било кој од поднесените извештаи на комисијата седница, како и да одговара на прашања од страна на членовите на Комисијата. Право да одбие да одговара на некои од прашањата има во случаи посебно утврдени со Законот за кривична постапка. Ова значи дека лицето кое е повикано “не може да биде обврзано да се инкриминира себеси или најблиските, ниту пак да признае вина”.<sup>29</sup> После направениот разговор, повиканото лице ја напушта седницата, а пратениците расправаат за добиените одговори во негово отсуство.<sup>30</sup> Надзорната комисија може да повика било кој од вработените во службата да присуствува на седница на комисијата и да даде објаснувања и одговори, но истовремено да го заштити неговиот идентитет. Доколку имаат некакви сомнежи за било какви нерегуларности, вработените можат да ја информираат Надзорната комисија во било кое време.

Друг механизам предвиден со Законот за парламентарен надзор е правото на најавени и ненајавени посети во просториите на разузнавачките служби од страна на авторизирана група на Надзорната комисија. Комисијата никогаш не оди во полн состав, туку формира група од најмалку три члена во која секогаш барем еден член е од владејачката коалиција и барем еден член доаѓа од опозицијата. На овој начин е направен обид да се избегне

<sup>25</sup> *Ибид.* Член 16

<sup>26</sup> *Ибид.* Член 21

<sup>27</sup> Интервју со Андреј Рупник, поранешен директор на СОВА

<sup>28</sup> The Parliamentary control of Intelligence and Security Services Act [Закон за парламентарна контрола над безбедносно-разузнавачките служби] *Службен весник на Р.С. бр. 26/03 – ZPNOVS* Член 21, став 3

<sup>29</sup> Criminal Procedure Act [Закон за кривична постапка], *Службен весник на Р.С. бр. 8/2006*, достапно на: <http://www.policija.si/eng/images/stories/Legislation/pdf/CriminalProcedureAct2007.pdf>

<sup>30</sup> Интервју со Мате Драгутин, член на Комисијата за надзор над безбедносно-разузнавачките служби



## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

злоупотребата и девалвацијата на овој механизам што би можела да настане доколку одат претставници од само едната партија. Во случај кога најмалку три членови на Комисијата предложат посета на некоја од службите, тогаш таква посета мора и да се спроведе. Ваквото правило е значајна превентивна алатка за волјата на мнозинството да не може да го попречува надзорот. Според Мате Драгутин, член на Комисијата за надзор над безбедносно-разузнавачките служби, секој месец Комисијата оди во посета на некоја од службите. Комисијата има право на инспекција на документацијата и останатите материјали и податоци за работи од нејзина надлежност, како и инспекција на техничките средства.<sup>31</sup> Сепак, најчесто, финансиите не се она што ги интересира пратениците, туку предмет на интерес е заштитата на правото на приватност и заштита на човековите права.<sup>32</sup> Не е јасно што е тоа што го одредува фокусот на надзорот, со оглед на тоа дека комплетниот надзор вклучува повеќе аспекти од работата на разузнавачките служби, вклучително и финансиското однесување.

Документите кои се однесуваат на операција која е во тек, или доколку би можеле да го откријат идентитетот на агентите кои работат во службата се изземаат од парламентарниот надзор. Постојат прецизни регулативи за процедурите кога раководното лице одбива да обезбеди пристап до одредена документација. Ако за време на посетата во некоја од службите раководното лице на службата сака да го одложи пристапот на Комисијата до некои документи, има рок од еден час да подготви предлог до Владата за да се овозможи одложување на пристапот. Во спротивно, Комисијата има право да го добие документот. Дури и во случај да постои одлука на Владата за одложување на пристапот, Комисијата може сепак да одлучи да продолжи со надзорот и да го побара документот.<sup>33</sup> Тоа може да се одлучи само со двотретинско мнозинство и тоа врз основа на образложен писмен предлог од претседателот на Надзорната комисија.

### Ревизија на буџетот

Централна улога во обезбедувањето финансиска отчетност на разузнавачките служби игра Судот на ревизори како независно ревизорско тело. Оваа институција ја одигра клучната улога во 2007 год. кога вработен во СОВА ја информираше Владата за злоупотреби на буџетот на разузнавачката служба. Потоа, финансиските експерти на Судот на ревизори поминале една година работејќи на случајот и потврдување дека паричните средства не се

<sup>31</sup> The Parliamentary control of Intelligence and Security Services Act [Закон за парламентарна контрола над безбедносно-разузнавачките служби] *Службен весник на Р.С. бр. 26/03 – ZPNOVS* Член 25

<sup>32</sup> Интервју со Мате Драгутин

<sup>33</sup> Poslovnik Komisije za nadzor obveščalnih in varnostnih služb [Деловник на Комисијата за надзор над безбедносно-разузнавачките служби] Член 23 став 2

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

трошеле во целост на законски начин. Во овој случај, Комисијата за надзор над безбедносно-разузнавачките служби потфрли да ја препознае злоупотребата.

За ревизија во СОВА важат истите прописи како и за другите државни институции и се изведува на истиот начин. Судот на ревизори самостојно одредува каде ќе врши ревизија, но добива и предлози. Предлог може да поднесе Националното Собрание, Владата, министерствата, телата на локалната самоуправа, граѓаните, граѓанските организации и медиумите. Судот на Ревизори е должен да усвои и да вметне во својата годишна програма најмалку пет предлози од Националното Собрание (од кои два треба да дојдат од страна на опозицијата и најмалку два предлози од работните тела).<sup>34</sup> На овој начин, Судот на ревизори добива јасна претстава за тоа каде е насочено вниманието на Собранието, но сè уште има можност самостојно да одлучи за тоа кои предлози ќе ги прифати.

Извештаите за ревизијата во разузнавачките служби, коишто се означени како класифицирани, се разгледуваат на седница на Комисијата за надзор над безбедносно – разузнавачките служби. Генерален извештај, кој исто така е предмет на расправа, добива Комисијата за јавна финансиска контрола. Сепак, овој извештај не е така прецизен и содржи само општи податоци. Оваа комисија, пак, врз основа на своите дискусии може да предложи некој индивидуален извештај да се стави на дневен ред на пленарна седница, како и да подготви предлог мерки. Доколку Судот на ревизори утврдил некоја повреда на работењето, за тој извештај мора да се расправа на пленарно ниво.

Комисијата за јавна финансиска контрола има редовна соработка со Судот на ревизори. Може да побара да биде извршена ревизија во некоја институција, а на секои два месеци се информира за ревизиите кои се во тек. На седница на Комисијата се повикува и претставник од институцијата која била предмет на ревизија да одговара на прашања поставени од Комисијата. Експертската служба на Комисијата чува копија од сите усвоени одлуки на Комисијата и нивната имплементација. Еднаш годишно, Комисијата расправа за извештајот за имплементацијата на усвоените одлуки. Субјектите кои не ги имплементирале одлуките на Комисијата можат повторно да бидат повикани од истата да ги имплементираат одлуките.

На страна од сето ова, Судот на Ревизори има редовна соработка со внатрешните ревизори во самите институции, како и со Комисијата за ревизија на буџетот во склоп на Министерството за финансии – имаат редовни состаноци, одржуваат заеднички настани и сл. Иако ова не е директно поврзано со Парламентот, сепак создава клима на отчетност и одговорно управување со средствата од буџетот на сите институции, вклучувајќи ги и оние кои и оние чија примарна дејност е националната безбедност.

<sup>34</sup> Закон o računskem sodišču [Закон за Судот на ревизори] Службен весник на Р.С. бр. 11/01 член 25

### Административен и управувачки капацитет

Комисијата за надзор над безбедносно-разузнавачките служби може да има најмногу девет члена,<sup>35</sup> вклучувајќи го и претседателот на Комисијата и заменик претседателот. Мнозинството пратеници во Комисијата, како и претседателот, секогаш доаѓаат од опозициските партии. Сите тие се избрани од Националното Собрание со мнозинство гласови на предлог на пратеничките групи. Националното Собрание го избира и претседателот на Надзорната комисија. Поради природата на работата, доколку некој пратеник е отсутен, тој не може да се замени. Доколку во текот на мандатот одредена политичка партија сака да промени некој од своите претставници или некој пратеник сака да се откаже од своето учество, за тоа се одлучува на пленарно ниво со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. На овој начин законодавците се обиделе да ги избегнат можните манипулации од страна на политичките партии кои може во одреден момент да посакаат да тргнат или да постават одредена личност во Комисијата.

Членовите на Надзорната комисија не подложат на процесот на безбедносна проверка. Со самото назначување за член на Комисијата добиваат неограничен пристап до сите податоци од нивниот делокруг на работа, без разлика на степенот на класификација.

Надзорната комисија располага со посебна просторија за одржување на своите седници, сместена во Националното Собрание. Просторијата ги обезбедува сите услови за непречена работа со класифицирани информации, а на членовите не им е дозволено носење на мобилни телефони за време на седниците. Возилата на Националното Собрание мора да им бидат достапни на членовите на Комисијата во секој момент, доколку одлучат да заминат во посета на некоја од безбедносно-разузнавачките служби над кои вршат надзор<sup>36</sup>. Кога Надзорната комисија се формира за прв пат во нов мандат, се врши информативна посета на секоја од службите над кои вршат надзор со цел пратениците да се запознаат со нив и нивната работа. Пратениците добиваат и збирка со сите прописи кои се однесуваат на парламентарниот надзор, како и објаснување на одделни законски одредби.

Работата на Комисијата е помогната од стручно лице – секретарка која е експерт во областа. Покрај извршувањето на административните операции, зема учество и во авторизираните посети во контролираните служби. Сепак, на оваа Комисија ѝ недостига експертиза и дополнителни обуки за вршење на финансискиот надзор. Во сегашниот состав (формиран во 2011 год.) ниту еден член нема образование или професионално искуство во областа на финансиите.

<sup>35</sup> The Parliamentary control of Intelligence and Security Services Act [Закон за парламентарна контрола над безбедносно-разузнавачките служби] *Службен весник на Р.С. бр. 26/03 – ZPNOVS* Член 10

<sup>36</sup> Интервју со Мате Драгутин

Надзорната комисија работи зад затворени врати, но на предлог на претседателот или заменикот може со двотретинско мнозинство да се одлучи седницата или дел од седницата да биде отворена за јавноста. Сепак, тоа не може да се случи на седници каде се разгледуваат извештаи или дописи од разузнавачките служби. Комисијата може да покани и експерти и професионалци да присуствуваат на одредена седница и да ги искажат своите ставови и мислења.

## **Студија на случај 2– Финансиски надзор над разузнавачките служби во Хрватска**

### **Разузнавачки служби**

Слично како и во Словенија, во Република Хрватска постои една цивилна разузнавачка служба која ги обединува и разузнавањето и контраразузнавањето - Безбедносно-разузнавачка агенција (СОА). Военото разузнавање и контраразузнавање е во склоп на Министерството за одбрана како Воена безбедносно-разузнавачка агенција. Иако и полицијата во рамките на Министерството за внатрешни работи има посебни овластувања, вклучително употреба на посебни истражни мерки, таа не е предмет на парламентарен надзор.

За разлика од Словенија, каде парламентарниот надзор беше предмет на регулација на посебен закон, законодавците во Хрватска се одлучиле на поинаков пристап на регулација на материјата. Имено, сите одредби кои се однесуваат на безбедносно-разузнавачкиот систем се систематизирани во еден закон како Закон за безбедносно-разузнавачкиот систем на Република Хрватска. Овој правен акт детално ја елаборира поставеноста на секој од клучните актери од ова подрачје меѓу кои и улогата на Парламентот.

### **Надзор и улогата на Парламентот**

Надзорот над разузнавачките служби е организиран на три нивоа: граѓански, парламентарен и експертски надзор.

Граѓанскиот надзор е практика која не може да се најде во друга земја од регионот и е чекор понатаму во обезбедувањето на отчетност и одговорност од страна на разузнавачките служби. Во Хрватска, овој тип на надзор се врши од страна на Советот за

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

граѓански надзор над безбедносно-разузнавачките служби, составен од шест члена и претседател назначени од страна на Парламентот кому всушност и му одговараат. Советот врши надзор над законитоста во работењето на безбедносно-разузнавачките служби, а во фокусот на вниманието се мерките за тајно прибирање податоци кои ги ограничуваат уставно-загарантираните права и слободи. Надзорот над финансиите не е предмет на интерес на ова тело.

Стручниот надзор се врши од страна на Кацеларијата на Советот за национална безбедност. Оваа Канцеларија ги врши експертските и административните работи на Советот за национална безбедност<sup>37</sup> и на Советот за координација на безбедносно-разузнавачките служби. Стручниот надзор се состои од надгледување и контрола над законитоста во работењето, ефективната и користа од работењето, мерките за тајно прибирање на податоци, како и контрола над употребата на финансиските ресурси.

Што се однесува до парламентарниот надзор, согласно Законот за безбедносно-разузнавачкиот систем, надзорот се врши директно од Парламентот или преку парламентарната комисија надлежна за национална безбедност.<sup>38</sup> Тоа е Комисијата за внатрешна политика и национална безбедност. Оваа комисија не е специјализирана единствено за надзор туку претставува матично работно тело за сите прашања од областа на:<sup>39</sup>

- структурата и надлежностите на органите на државната управа во областа на внатрешните работи и одбраната;
- државјанство и личниот статус на граѓаните;
- државна и јавна безбедност, безбедност во сообраќајот, заштита од пожари и елементарни непогоди;
- извештаите на државната ревизија, финансиската полиција и криминалистичката полиција во делот кој се однесува на неправилности во финансиското работење на државните органи;
- други прашања од внатрешната политика, националната безбедност и одбраната.

Во Деловникот на хрватскиот Парламент се наведува дека оваа Комисија врши надзор над безбедносно-разузнавачките служби, особено во поглед на заштита на човековите права и слободи гарантирани со Уставот. Вреди да се спомне дека оваа Комисија игра улога при

<sup>37</sup> Советот за национална безбедност го сочинуваат: претседателот на државата, премиерот, членот на владата надлежен за национална безбедност, министерот за надворешни работи, министерот за правда, советникот на претседателот за национална безбедност, началникот на генералштабот на вооружените сили, директорот на СОА, директорот на воената безбедносно-разузнавачка агенција и раководителот на Канцеларијата на Советот за национална безбедност. Во работата на Советот за национална безбедност учествува и претседателот на парламентот.

<sup>38</sup> Член 104

<sup>39</sup> Poslovnik Hrvatskoga Sabora (Деловник на Хрватскиот Парламент), член 63

назначувањето на раководителите на СОА и на военото разузнавање. Всушност, пред нивното назначување, Комисијата врши разговор со кандидатите и поднесува свое мислење до Парламентот. Како матично тело за сите работи од областа на внатрешната политика и национална безбедност, Комисијата има широк делокруг на работа, што може да биде лимитирачки фактор за соодветно спроведување на финансиски надзор.

### Подготовка на буџетот

Средствата за разузнавачките служби се обезбедуваат од годишниот буџет на Република Хрватска. Според Законот за безбедносно-разузнавачкиот систем на Хрватска<sup>40</sup> Парламентот не е вклучен во фазата на подготовка на буџетот, туку обемот на ресурси кои ќе се издвојат од државниот буџет се одредува од страна на Совет за национална безбедност<sup>41</sup> (составен од највисоките државни претставници и раководителите на безбедносните и разузнавачки служби). Во рамките на буџетот, се обезбедуваат посебни средства за работен простор, техничка опрема, специјални намени за извршување на разузнавачките и контраразузнавачките работи, школување, обука и оспособување на вработените како и за мерките за прикривање.<sup>42</sup>

Сепак, согласно погоре споменатиот закон, податоците за буџетите на безбедносно-разузнавачките служби се тајни. Ако се погледне државниот буџет на Република Хрватска, ќе се забележи дека е прилично транспарентен кога се работи за останатите државни органи и многу детално ја прикажува намената на средствата, но кога се работи за СОА, јавно достапна е само вкупната годишна сума која е предвидена за работењето на оваа агенција. Тоа значи дека јавноста нема никаков увид во трошењето на буџетските средства, па затоа од голема важност е надзорот од страна на органите овластени за тоа меѓу кои и Парламентот како претставник на граѓаните.

Јавноста во Хрватска неколкупати реагира на нетранспарентноста на буџетите на разузнавачките служби и висината на средствата кои се издвојуваат за нив. Медиумите реагираа при изградбата на новата зграда на СОА во летото 2012 год. тврдејќи дека е оштетен државниот буџет. Медиумите издејствуваа да се симне ознаката државна тајна од цената на изградбата.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Law on the Security Intelligence System of Croatia [Закон за безбедносно-разузнавачкиот систем на Хрватска] Службен весник на Република Хрватска, бр.79/06

<sup>41</sup> Ибид. Член 3

<sup>42</sup> Ибид. Член 115

<sup>43</sup> Index, 2012, Darko Petričić: Na izgradnji nove zgrade SOA-e država je oštećena za 40 milijuna eura [Дарко Петриќиќ: При изградбата на новата зграда на СОА државата е оштетена за 40 милиони евра] достапно на:

### Усвојување на буџетот

Комисијата за внатрешна политика и национална безбедност е активно вклучена во процесот на усвојување на буџетот. Согласно чл.140 од Деловникот на Парламентот, Комисијата го разгледува предлог-буџетот по постапка идентична на усвојување на било кој друг закон. Ако се разгледа интернет страницата на Парламентот, постои евиденција дека Комисијата за внатрешна политика и национална безбедност го разгледувала предлог-годишниот буџет за изминатите години во присуство на претставници од засегнатите државни органи (Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, Безбедносно-разузнавачката агенција, Воената безбедносно-разузнавачка агенција, Оперативно-техничкиот центар за надзор над телекомуникациите, Заводот за безбедност на информацискиот систем, Државната управа за заштита и спасување).

*За време на разгледувањето комисиите располагаат со сите потребни средства кои им се загарантирани со закон. Тоа подразбира дека тие може да побараат од овластениот кадар на министерствата да се вклучи во седниците и да ги образложи сите прашања кои ги засегаат комисиите, што во практика се покажа дека се реализира со голема подготвеност... Парламентот може темелно да ги разгледува предложените буџети, да врши измени во нив, да ги враќа на повторно разгледување и да одлучува за номиналните износи на сите буџети. Ова редовно се одвива и понекогаш резултира со стотици измени и дополнувања на конечниот текст на буџетите.<sup>44</sup>*

Буџетот на разузнавачките служби, како дел од годишниот државен буџет се усвојува на пленарна седница од страна на Парламентот.

### Реализација на буџетот

Комисијата за внатрешна политика и национална безбедност има повеќе механизми на располагање со кои може да ја надгледува реализацијата на буџетот од страна на разузнавачките служби и кои треба да ѝ помогнат да се осигура дека парите се трошат на легален и легитимен начин.

---

<http://www.index.hr/vijesti/clanak/darko-petricic-na-izgradnji-nove-zgrade-soae-drzava-je-ostecena-za-40-milijuna-eura/627440.aspx>

<sup>44</sup> Д-р Сандро Кнезовиќ и Звонимир Махечик, *Поглавје 3 – Хрватска*, во *Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан*, Белград 2012, достапно на:

[http://analyticamk.org/images/stories/files/almanac\\_mac.pdf](http://analyticamk.org/images/stories/files/almanac_mac.pdf)



## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

Сепак, хрватскиот случај е специфичен и се разликува од останатите практики во регионот. Имено, Комисијата за внатрешна политика и национална безбедност најчесто надзорот го врши посредно, односно преку Канцеларијата на Советот за национална безбедност (КСНБ). Па така, Комисијата може да побара од КСНБ да поднесе извештај или информација од делокругот на работење на службите или пак да побара КСНБ да изврши професионална инспекција во безбедносно-разузнавачките служби. Во Законот за безбедносно-разузнавачкиот систем, јасно е наведено дека помеѓу другото, КСНБ врши и надзор над употребата на финансиските средства. На овој начин се овозможува проактивно работење на парламентарната комисија тогаш кога таа смета дека е тоа потребно. Згора на тоа, се обезбедува инспекција од страна на стручно тело кое може да утврди дали работењето е извршено во согласност со правилата на професијата со што се надминува недостатокот на експертиза кај пратениците.

Доколку КСНБ утврди прекршување на законските одредби, раководителот на КСНБ треба да преземе мерки со кои ќе се отстранат неправилностите, а за тоа ги известува Претседателот на државата, Премиерот, како и Претседателот на Парламентот доколку надзорот се извршил на барање на Комисијата за национална безбедност.<sup>45</sup> Таквите мерки поблиску се одредуваат се уредба која ја донесува Владата со претходна согласност од Претседателот на Републиката.

Постоењето на експертски надзор е значајна предност која може да го ублажи недостатокот на капацитет кај пратениците, од кои не може да се очекува да станат експерти за финансиски прашања, заштита на податоци или човекови права. Освен тоа, КСНБ обезбедува стручна и административна поддршка за Советот за национална безбедност и Советот за координација на безбедносно-разузнавачките служби, што може да значи дека комуникацијата на вработените во КСНБ со службите е олесната. Тие поседуваат податоци за активностите на службите и имаат подобар преглед во однос на тоа “на што да обрнат внимание” кога ги вршат надзорните активности. Кога постои засебно тело кое врши надзор, многу е важна комуникацијата со парламентарната комисија задолжена за надзор. Сепак, постои недоволна комуникација помеѓу КСНБ и Комисијата за внатрешна политика и национална безбедност. КСНБ не ги поднесува своите извештаи до Комисијата на редовна основа, туку само на нејзино барање. Освен тоа, КСНБ не е независно тело, туку работи во име на Претседателот и Премиерот; раководителот на КСНБ е назначен со нивна заеднички потпишана одлука.

Доколку Комисијата смета дека е потребен надзор над разузнавачките служби, но не сака тоа да го довери на КСНБ, може да изврши директна контрола над нивната работата. Во тој случај ќе се применуваат законските одредби кои важат за КСНБ. Тоа значи дека се овозможува увид во извештаите и другите документи на безбедносно-разузнавачките служби, а тука е и можноста за разговор со директорот и со вработените во службите.

<sup>45</sup> Zakon o sigurnosno-obavjestajnom sustavu [Закон за безбедносно-разузнавачкиот систем] Член 109



Сето тоа е достапно врз основа на образложено барање.<sup>46</sup> Како и во случајот на Словенија, хрватската парламентарна комисија има можност да повика вработени од службите да присуствуваат на седница на Комисијата и да одговараат на прашања. Сепак, оваа можност не се користи во пракса. Според претставникот на Комисијата за внатрешна политика и национална безбедност кој беше интервјуиран за целта на оваа студија, Комисијата е под постојан надзор од медиумите, па не може да се заштити идентитетот на вработениот.

Доколку во текот на годината има ребаланс на буџетот, Комисијата го разгледува предлогот на комисијска седница.

### Ревизија на буџетот

Екстерната државна ревизија во Република Хрватска се врши од страна на Државниот завод за ревизија ДЗР (Državni ured za reviziju) кој е независна самостојна институција која одговара пред Парламентот. Државниот завод за ревизија ја планира и извршува ревизијата во согласност со годишната програма и план за работа, но и на барање на Хрватскиот Парламент доколку главниот државен ревизор оцени дека барањето е оправдано.<sup>47</sup> ДЗР поднесува извештај за својата работа и за извршените ревизии до Парламентот еднаш годишно, а потоа тие извештаи ги објавува и на својата веб страница. Може да се заклучи дека принципот на функционирање на ова врховно ревизорско тело е многу сличен со Државниот завод за ревизија во Република Македонија. Во Деловникот на Парламентот на Р. Хрватска каде што се прецизираат сите работни тела во рамките на Парламентот и нивните надлежности, јасно е наведено дека Комисијата за внатрешна политика и национална безбедност ги разгледува извештаите на државната ревизија и на криминалистичката полиција во делот кој се однесува на неправилностите во финансиското работење (член 63). Комисијата ги разгледува извештаите на Државниот завод за ревизија во присуство на претставници од Државниот завод за ревизија.<sup>48</sup> Сепак, со оглед на тоа што се работи за класифицирани информации, не постојат јавно достапни информации за ревизиите кои биле извршени досега и како тие влијаеле на работата на парламентарната комисија во врска со надзорот над буџетскиот циклус на разузнавачките служби.

<sup>46</sup> *Ибид.* Член 107

<sup>47</sup> Закон за државна ревизија, член 12

<sup>48</sup> Податоците се добиени според извештаите на Комисијата за внатрешна политика и национална безбедност објавени на веб страницата на Хрватскиот Парламент.

### Административен и управувачки капацитет

Комисијата за внатрешна безбедност и национална политика има претседател, потпретседател и единаесет члена. Претседателот секогаш доаѓа од опозицијата, но владејачката партија (или коалиција) го има мнозинството пратеници. Сепак, на оваа Комисија не ѝ е обезбедена потребната поддршка и експертиза за работа со специфичните прашања кои доаѓаат од делокругот на националната безбедност и особено во врска со финансиите.<sup>49</sup> Како стручна поддршка за Комисијата работат секретар, советник и уште еден секретар кој го делат заедно со уште една комисија.

Во Парламентот на Хрватска постои пракса на вклучување надворешни експерти во работата на парламентарните комисии, за што постои и посебен буџет. На овој начин се овозможува пошироко учество на граѓанскиот сектор во работата на Парламентот што може да придонесе за подигнување на квалитетот на дискусиите. Сепак, Комисијата за внатрешна политика и национална безбедност нема такви членови бидејќи се смета дека таа улога ја игра Советот за граѓански надзор над безбедносно-разузнавачките служби.<sup>50</sup> Советот за граѓански надзор го сочинуваат шест члена и претседател избрани на јавен повик од страна на Комисијата за внатрешна политика и национална безбедност. Тие мора да имаат универзитетска диплома така што барем еден член да има диплома по право, еден по политички науки е еден да биде електро-инженер. Членовите кои ја извршуваат оваа функција се истакнати и признати експерти во Хрватска. Сепак, ова тело нема никакви надлежности во однос на финансиите на разузнавачките служби. Од една страна, може да се заклучи дека директно не се обезбедува соодветна експертска поддршка на парламентарната комисија. Од друга страна, пак, разузнавачките служби на Хрватска подлежат на стручен надзор од страна на Канцеларијата на Советот за национална безбедност и парламентарната комисија може да побара од ова тело да изврши стручна инспекција што на некој начин претставува обид да се надмине недостатокот на знаење (“know-how”) кај пратениците.

---

<sup>49</sup> Интервју со проф. д-р Мирослав Туцман, претседател на Комисијата за внатрешна политика и национална безбедност

<sup>50</sup> *Ибид.*

## Позитивни искуства од други земји од регионот

### Црна Гора

Во Црна Гора, надлежно парламентарно тело за вршење надзор над безбедносно-разузнавачките служби е Комисијата за одбрана и безбедност. Во декември 2010год. е донесен посебен Закон за парламентарен надзор кој поблиску ги одредува механизмите достапни на оваа Комисија. Овој закон ја воспоставува врската помеѓу Комисијата и институциите кои се предмет на надзор (Агенција за национална безбедност, Министерство за внатрешни работи, Полициска управа, Министерство за одбрана и други тела и институции кои извршуваат функции кои се важни за безбедноста).

Законот за парламентарен надзор над безбедносниот и одбранбениот сектор претставува правна основа за три основни механизми: консултативни расправи, контролни расправи и парламентарни истраги.

- Консултативните расправи се однесуваат на повикување претставници од државните институции, невладини организации и експерти пред донесувањето на законски акти или селекција на кандидатите. Законот дозволува вклучување на надворешни експерти како консултанти кои ги плаќа Парламентот. Во време кога еден од најголемите предизвици на парламентарните комисии е недостатокот на експертиза, вклучувањето на надворешни експерти е многу корисна алатка која им овозможува на пратениците да вршат подобар надзор. Дури и кога нема посебен буџет за таа намена, може да биде многу корисно за членовите на комисиите да ги соберат сите заинтересирани страни на едно место каде ќе дискутираат на одредена тема.
- Контролните расправи се вршат во случаи кога има потреба од дополнителни објаснувања и појаснувања во врска со одредени постапки и политики. Комисијата одлучува за одржување контролна расправа со мнозинство гласови. Во пракса, Комисијата одржува контролни расправи еднаш или двапати годишно каде усвојува заклучоци и препораки кои треба да се спроведат.
- Консултативните или контролните расправи можат да завршат со заклучок за започнување парламентарна истрага во случај кога е потребно прибирање дополнителни податоци или доколку постојат основи за политичка одговорност на носителите на јавни функции.

Помеѓу останатите надлежности<sup>51</sup>, Законот за парламентарен надзор јасно одредува дека оваа Комисија има надлежност да разгледува информации кои се однесуваат на буџетот на безбедносно-разузнавачките служби вклучително и расправи за предлог буџетот, реализација на буџетот, како и ревизорските извештаи од Државната ревизорска институција. Освен тоа, за време на подготвителната фаза на буџетот, Комисијата дава сугестии и предлози во врска со ставките во рамките на државниот буџет посветени на институциите од безбедносно-разузнавачкиот сектор. Во пракса, Комисијата навистина ги користи овие можности и на нејзините расправи присуствуваат претставници на институциите кои се предмет на надзор, како и претставници од Министерството за финансии (кога се расправа за предлог-буџетот) и Државната ревизорска институција (кога се расправа за ревизорските извештаи и завршната сметка за претходната година). Комисијата дава сугестии и препораки за овие документи, но се препорачува дека подобра можност за да се влијае врз ресурсите предвидени за институциите е поднесување амандмани кон предлог буџетот.<sup>52</sup> Овој пример може да послужи како научена лекција која е применлива и за другите парламенти во регионот.

Освен тоа, Комисијата покажа проактивен пристап во 2011год. кога побара од институциите кои се предмет на надзор да достават детални аналитички извештаи за ефикасноста и ефективноста на трошењето на алоцираните средства. Националната агенција за безбедност поднела таков извештај во 2012 за средствата од претходната година (2011), но без задоволително ниво на квалитет.<sup>53</sup> Истото се однесува и на Министерството за внатрешни работи. Единствено Министерството за одбрана одговорило со детални објаснувања. Може да се заклучи дека надзорот е двонасочна улица и не зависи само од пристапот на Комисијата, но исто така и од одговорите од институциите кои се предмет на надзор.

Законот за парламентарен надзор е донесен неодамна што е лимитирачки фактор за носење било какви заклучоци за практиките на Црна Гора за финансиски надзор над разузнавачките служби и влијанието што може да го има носењето на посебен закон врз работата на парламентарните тела. Сепак, искуството покажува дека новиот закон послужил како катализатор кој охрабрува повеќе проактивен пристап од страна на пратениците. Засилениот надзор над буџетот оди рака под рака со обуките за финансиски надзор спроведени од страна на професионалната служба на Комисијата. Важно е да се

<sup>51</sup> Надлежностите се наброени во член 7 од Законот за парламентарен надзор

<sup>52</sup> Институт Алтернатива, Закон за парламентарен надзор во областа на безбедноста и одбраната – втора година на примена, достапно на: <http://media.institut-alternativa.org/2013/03/zakon-o-parlamentarnom-nadzoru-u-oblasti-bezbjednosti-i-odbrane.pdf>

<sup>53</sup> Според извештајот за спроведеното надгледување на Институтот Алтернатива, извештаите на Националната агенција за безбедност и Министерството за внатрешни работи “не одат потаму од формалните модели и типичните кеш-флоу извештаи”.

напомене дека Комисијата подготвува годишен план за парламентарен надзор кој служи како патоказ за активностите во текот на годината.

Како гаранција за спроведување на Законот за парламентарен надзор во областа на безбедноста и одбраната, вклучени се и казнени одредби за институциите и вработените во случај кога не присуствуваат на седници на Комисијата, не ги поднесуваат бараните податоци или не овозможуваат парламентарен надзор.

## Косово

Косовскиот безбедносен и разузнавачки сектор беше воспоставен неодамна, па следствено, неодамна се воспостави и парламентарниот надзор. Како таков, не е лесно да се издвојат било какви добри или лоши практики во спроведувањето. Сепак, се чини дека Парламентот во Косово ја нагласува важноста на надзорната функција па така е изготвен Прирачник за надзорната функција на Парламентот.<sup>54</sup> Овој прирачник е универзален водич применлив за сите парламентарни тела кој содржи насоки за планирањето на надзорните активности, вклучување на граѓанскиот сектор при надзорните активности, надзор над спроведувањето на законите, како и односот со независните институции кои вршат надзор. Овој Прирачник содржи и посебна глава за надзорот над буџетот на државните институции.

Покрај тоа, постои и Прирачник за екстерна експертиза во парламентарните комисии.<sup>55</sup> Прирачникот детално ја објаснува улогата на надворешните експерти при работата на парламентите, процедурата за ангажирање на индивидуални експерти, како и користа од тинк-тенк организациите и невладините организации. Исто така, ги содржи и сите формулари и стандардизирани документи кои се потребни при соработката. Секоја комисија располага со свој посебен буџет кој може да го користи за да ангажира надворешни експерти, да организира надзорни расправи и сл.

---

<sup>54</sup> Овој прирачник е достапен на англиски јазик на следниов линк:

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/SOM%20Funkcioni%20mbikqyres%20i%20komisioneve%20parlamentare-Eng.pdf>

Прирачникот е исто така достапен на албански јазик на:

[http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/SOM\\_Funkcioni%20mbikqyres%20i%20komisioneve%20parlamentare-Alb%20\(2\).pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/SOM_Funkcioni%20mbikqyres%20i%20komisioneve%20parlamentare-Alb%20(2).pdf)

<sup>55</sup> Овој прирачник е достапен на англиски јазик на следниов линк:

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Doracak%20-%20Ekspertiza%20e%20Jashtme%20-%20ENG.pdf>

Прирачникот е исто така достапен на албански јазик на:

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Doracak%20-%20Ekspertiza%20e%20Jashtme%20-%20ALB.pdf>

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

Интернет страницата на Парламентот на Косово содржи простор каде граѓанските организации кои се заинтересирани да се вклучат во работата на Парламентот може да се регистрираат и да остават податоци за својата работа и областите во кои се стручни. Организациите треба да остават информации за контакт, како и да наведат за кои аспекти од работата на Парламентот и комисиите се заинтересирани. Овие податоци им се достапни на пратениците и на вработените во Парламентот кои на овај начин можат да препознаат потенцијални учесници и експерти за јавни расправи, консултации, студиски посети и други активности. Ова е одлична можност за пратениците кои имаат ограничени познавања од одредена област затоа што на лесен начин можат да ги најдат организациите кои се стручни во областа.

Сепак, се работи за нови механизми чијашто употреба и користа од нив во работата на парламентарните комисии треба допрва да се оценува. Во секој случај, се испраќа позитивен сигнал дека се нагласува надзорната функција на Парламентот и постои простор за соработка со граѓанското општество.

## Заклучок

Овој труд имаше за цел да ги препознае најдобрите практики за вршење на парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби, како и да ги истакне заедничките предизвици во регионот. Студиите на случај кои беа вклучени во ова истражување покажуваат дека не постои еден единствен модел на “добра практика” во оваа област, туку секоја земја развила свој сопствен модел согласно своите специфични потреби додека напредува кон обезбедување поголема отчетност и транспарентност.

Додека Словенија има една парламентарна комисија посветена единствено на надзор над разузнавањето, покривајќи го секој аспект од работата на разузнавачките служби, во Хрватска е развиен комплексен модел кој вклучува парламентарни, експертски и граѓански тела кои меѓусебно се преплетуваат и надополнуваат. Таму постои една парламентарна Комисија за внатрешна политика и национална безбедност која не е специјализирана да врши само надзор, туку претставува матично тело за сите прашања поврзани со безбедноста и внатрешните работи. Македонија исто така има развиено свој механизам кој ги дели надлежностите помеѓу три различни парламентарни комисии, каде што една се занимава со безбедносните и одбранбени политики додека другите две се надлежни за надзор над разузнавачките активности.

Што се однесува до правната рамка, повторно се развиени различни модели – постоење на посебен закон за надзор над разузнавање/безбедност (Словенија и Црна Гора); единствен закон кој целосно го регулира безбедносниот и разузнавачкиот систем и ги утврдува сите чинители вклучително и улогата на Парламентот (Хрватска), или дисперзирани одредби во неколку закони (Македонија). Сепак, најважно е постоењето на законски одредби кои се јасни, добро се дефинирани, им даваат јасен мандат на парламентарните комисии и ги дефинираат механизмите кои можат да се користат од страна на пратениците при вршење на надзорни активности.

Кога се работи за активностите за време на буџетскиот циклус, искуствата од регионот покажуваат дека учеството на парламентарните комисии во фазата на планирање е многу ограничено. Сепак, комисиите имаат влијание во фазата на усвојување преку амандмански интервенции. Како добри практики се истакнуваат дискусии за предлог буџетот за време на комисииските расправи во присуство на учесници од разузнавачките агенции и/или Министерството за финансии. На овој начин, пратениците подобро можат да ги разберат потребите на разузнавачките служби и да обезбедат дополнителни финансиски средства доколку е потребно, во пресрет на фактот дека тие се дел од законодавната сила која всушност го усвојува националниот буџет.

Во однос на надлежностите, македонските пратеници ги имаат повеќе или помалку истите механизми како и нивните колеги од регионот – неограничен пристап до информации без

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

разлика на степенот на класификација (генерално, отстапки постојат во случај кога се работи за тековна мисија или доколку постои ризик да бидат откриени човечките ресурси на агенцијата, што е целосно во согласност со меѓународните стандарди). Понатаму, тие имаат можност да спроведуваат теренски посети како и да расправаат за извештаите на службите во присуство на претставници од службите. Сепак, потребна е дополнителна регулација на овие можности во случајот на Македонија со цел да се избегне погрешно разбирање и интерпретација. На пример, изгледа дека не постои консензус во однос на тоа дали комисиите имаат право на ненајавени посети како и во однос на составот на работните групи, земајќи го во предвид соодносот помеѓу пратениците кои доаѓаат од различни политички партии. Друг важен механизам е можноста за јавни консултации и надзорни расправи. Сепак, во случајот на Македонија, овој механизам не е посебно предвиден за комисиите кои се занимаваат со прашања поврзани со разузнавање и безбедност, туку е достапен за секоја парламентарна комисија и е регулиран со Деловникот на Собранието. Црногорското искуство покажува дека воведувањето и прилагодувањето на овие механизми во законските одредби кои ја регулираат работата на надзорните тела може да има позитивно искуство во смисла на зголемување на мотивацијата за нивна употреба.

Понатаму, парламентарните комисии ги разгледуваат годишните извештаи на службите кои содржат и информации за нивното финансиско работење. Овие извештаи се важна алатка за евалуација на работата на службите и можат да послужат како добра основа за расправа околу научените лекции и идни потреби. Македонските комисии треба да развијат подобра соработка со ДЗР и да расправаат за ревизорските извештаи во случај кога е извршена ревизија во разузнавачките служби.

Еден од најголемите недостатоци на парламентарните комисии е недостатокот на административен капацитет и знаење (know-how) за справување со специфични финансиски прашања. Сите комисии препознаа потреба за дополнителна поддршка и градење експертиза. Како друг заеднички предизвик се јавува политизацијата, а Словенија е земјата со најголем напредок кога се работи за воведување специфични механизми за да се избегне нарушување на работата на комисијата поради партиските интереси на пратениците.

Покрај надворешниот надзор и контрола, важна улога играат и внатрешните контролни механизми и управување со службите. Неопходно е да се изготват стриктни внатрешни правила и постојана контрола каде ќе се применува политика на “нулта толеранција”, а злоупотребите ќе се превенираат, истражуваат и казнуваат.



## Препораки

- Правната рамка треба да се разработи со цел да го регулира мандатот на парламентарните комисии и да ги дефинира механизмите кои се на располагање на јасен и прецизен начин. Тука се вбројува дефинирање на односот со службите, регулирање на теренските посети во разузнавачките служби (дали треба да бидат најавени или ненајавени? Состав на работната група итн.) и воведување надзорни расправи. Дополнително, треба да се регулира и можноста да се побараат посебни извештаи и информации во текот на годината, воспоставување процедура за барање на дополнителни информации и крајни рокови во кои службите треба да го обезбедат бараните информации. Додека за некои од овие прашања потребни се промени во примарното законодавство, многу од нив може едноставно да се вметнат во деловниците за работа на комисиите.
- Како што покажа истражувањето, постои недоволна комуникација помеѓу македонските комисии и службите кои се предмет на надзор, споредено со други држави од регионот. Затоа, може да биде корисно за пратениците да го следат словенечкиот пример па кога се формира комисија во нов состав да ги посетат службите. На овој начин ќе “го скршат мразот” и ќе се запознаат со работата на службите.
- Комисиите треба да имаат своја улога во секоја од фазите на буџетскиот циклус (планирање, усвојување, реализација и ревизија). Предлог државниот буџет треба да биде предмет на расправа како посебна точка во агендата во присуство на претставници од службите и Министерството за финансии како предлагач на буџетот. Членовите на комисиите уживаат пристап до сите информации и документи кои се потребни за ефективен надзор, па затоа буџетот треба да биде сеопфатен и да ги вклучува сите аспекти од работата на разузнавачките служби.
- Комисиите треба да го зацврстат својот однос со Државниот завод за ревизија. Вработените во врховните ревизорски институции се професионалци во областа на финансиите па следствено, можат да обезбедат детална анализа на трошоците. Понатаму, процесот на ревизија треба да се спроведува на редовна основа во рамките на одреден временски период. Врховната ревизорска институција го има потребното знаење, вештини и искуство за финансиска контрола и истовремено ја заштитува тајноста на класифицираните информации. Парламентарните комисии треба да ги разгледуваат извештаите од спроведените ревизии и да поттикнуваат на спроведување на нивните препораки.
- Кога предлагаат членови на надзорните комисии, политичките партии треба да бидат свесни за нивните лични афинитети и да го земат во предвид нивното знаење, искуство и способности за вршење на должноста. Политичката волја и

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

волјата и способноста на поединецот се важни фактори кои влијаат на спроведувањето на соодветен надзор. Освен тоа, потребни се построги процедури кои ќе ги регулираат случаите кога членовите на комисиите можат да се променат. Составот на надзорните комисии не треба да се менува од страна на политичките партии без соодветно објаснување и посебна постапка.

- Со оглед на тоа што комисиите немаат доволно човечки и технички ресурси за извршување суштински финансиски надзор, треба да се обезбеди пристап до надворешна експертиза со цел да се разберат специфичните аспекти од финансиското работење. Кога тоа не е возможно поради ограничени финансиски ресурси, комисиите треба да ги разгледаат можностите за одржување јавни расправи каде ќе поканат експерти, претставници на граѓански организации и универзитетски професори. Министерството за финансии и Државниот завод за ревизија исто така можат да придонесат со својата експертиза.

## Библиографија

### Република Македонија:

Закон за Агенцијата за разузнавање *Службен весник на Република Македонија* бр.92/2009

Закон за внатрешни работи *Службен весник на Република Македонија* бр. 92/2009

Деловник на Собранието на Република Македонија – пречистен текст *Службен весник на Република Македонија* бр. 130/2010

Закон за Собрание на Република Македонија *Службен весник на Република Македонија* бр.104/09

Годишен извештај на Државен завод за ревизија за 2007год., достапен на:

<http://www.dzr.mk/Uploads/MIJALCO%20-%20Godisen%20izvestaj%20za%20WEB%20-%20FINALE.pdf>

Конечен извештај на овластениот државен ревизор, бр. 1003-656/6, достапен на:  
<http://www.dzr.mk/Uploads/2006%20-%20Agen%20za%20razuznavanje-Budzet.pdf>

### Република Словенија:

Criminal Procedure Act [Закон за кривична постапка], *Службен весник на Р.С.* бр. 8/2006

Slovene Intelligence and security Agency Act [Закон за словенечката Агенција за разузнавање и безбедност] – пречистен текст (ZSOVA-UPV2) *Службен весник на Р.С.* бр.81/06

The Parliamentary control of Intelligence and Security Services Act [Закон за парламентарна контрола над безбедносно-разузнавачките служби] *Службен весник на Р.С.* бр. 26/03 – ZPNOVS

Poslovník Komisije za nadzor obveščalnih in varnostnih služb [Деловник на Комисијата за надзор врз безбедносно-разузнавачките служби]

Zakon o računskem sodišču [Закон за Судот на ревизорите] *Службен весник на Р.С.* бр. 11/01

Интернет страница на Парламентот на Р. Словенија (Državni Zbor) <http://www.dz-rs.si>

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

Интернет страница на СОВА, Безбедносно-разузнавачка Агенција на Словенија  
<http://www.sova.gov.si>

### Република Хрватска:

Zakon o sigurnosno-obavjestajnom sustavu [Закон за безбедносно-разузнавачкиот систем]  
*Службен весник на Република Хрватска*, бр.79/06

Poslovník Hrvatskoga Sabora [Деловник на Парламентот на Хрватска] пречистен текст, (NN  
Бр. 71/00, 129/00, 117/01, 6/02. – пречистен текст, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08. и 81/12)

Интернет страница на Парламентот на Хрватска (Hrvatski Sabor): [www.sabor.hr](http://www.sabor.hr)

Интернет страница на СОА, Безбедносно-разузнавачка Агенција на Р. Хрватска:  
[www.soa.hr](http://www.soa.hr)

### Друго:

Андреја Богдановски и Магдалена Лембовска *Кон втората генерација реформи во безбедносниот сектор во Македонија*, Скопје 2012, достапно на:

<http://analyticamk.org/images/stories/books/pub-ssr-web.pdf>

Институт Алтернатива *Закон за парламентарен надзор во областа на безбедноста и одбраната – втора година на примена. Мониторинг извештај за 2012*. Подгорица, 2013.  
Достапно на:

<http://media.institut-alternativa.org/2012/07/institut-alternativa-zakon-o-parlamentarnom-nadzoru-u-oblasti-bezbjednosti-i-odbrane-prva-godina-primjene-mne.pdf>

*Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан*, Белград 2012,  
достапно на:

[http://analyticamk.org/images/stories/files/almanac\\_mac.pdf](http://analyticamk.org/images/stories/files/almanac_mac.pdf)

Ханс Борн и Ејдан Вилс (уредници) *Надзор над службите за разузнавање – Прирачник*, DCAF, Женева, 2012

Парламент на Косово *Manual: Oversight Function of Parliamentary Committees* [Прирачник:  
Надзорна функција на парламентарните комисии], достапно на:

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/SOM%20Funkcioni%20mbikqyres%20i%20komisioneve%20parlamentare-Eng.pdf>

Парламент на Косово *Manual: External Expertise in Parliamentary Committee* [Прирачник: Надворешна експертиза во парламентарните комисии], available at:

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Doracak%20-%20Ekspertiza%20e%20Jashtme%20-%20ENG.pdf>

Рајко Радевиќ *Управување со разузнавачките служби во Црна Гора*, DCAF, 2012, достапно на:

[http://www.dcaf.ch/content/download/104946/1617883/version/2/file/montenegro\\_eng1.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/104946/1617883/version/2/file/montenegro_eng1.pdf)

#### Интервјуа:

Интервју со Мате Драгутин, член на парламентарната Комисија за надзор над безбедносно-разузнавачките служби, Словенија, одржано на 04.12.2012

Интервју со Андреј Рупник, поранешен директор на Словенечката безбедносно-разузнавачка Агенција СОВА, одржано на 11.12.2012

Интервју со проф д-р Мирослав Туцман, претседател на парламентарната Комисија за внатрешна политика и национална безбедност, Хрватска, одржано на 14.02.2013

# POLICY REPORT

## Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби

Магдалена Лембовска, *Истражувач на Програмата за безбедност и  
надворешна политика*  
[mlembovska@analyticamk.org](mailto:mlembovska@analyticamk.org)

### Контакт

#### Адреса

Даме Груев  
Бр: 7-8/3  
1000 Скопје, Македонија

Тел: 00389 (0)2 3121 948

Факс: 00389 (0)2 3121 948

Е-mail: [info@analyticamk.org](mailto:info@analyticamk.org)