

Оливер БАКРЕСКИ

УДК: 342.53:355.45

ПАРЛАМЕНТОТ И БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР***Крајка содржина***

Државиите кои се засноваат на модерна парламентарна демократија, највисоката и суверена власт во државата ја лоцираат во парламентарноста. Државиите со поголема парламентарна традиција ќе забележат дека основниот принцип на парламентарноста не е да владее со земјата, туку да ја контролира владата (Бакрески, 2002: 39).

Една од основните причини поради која на парламентарноста (собранието) му се придава толкаво значење се должи на фактот што станува збор за единствена институција во рамките на државата на која може да ѝ се довери донесување најважни политички одлуки, а која исто ќе го стори преку остворена, јавна и рационална дискусија. Секако, исто го овозможува начинот на негово конституирање (на непосредни избори) и разновидниот парламентарен состав, што ја создава преиспитаноста за Парламентарноста како народно преиспитанство (Ванковска и Цвейковски, 1996: 265-266).

Парламентарноста има обврска да обезбеди извршната власт, да работи за добро на граѓаните. Тоа значи дека секој предлог треба добро да се анализира и да се поддржат само оние предлози што се во интерес на државата, односно што се согласуваат со националниот интерес, наместо некој елитен или фракционен интерес. Значи, парламентарноста е политичка институција, репрезентативен инструмент каде во принцип се практикуваат законодавните операции и контролата на Владата, а во нејзини рамки и на безбедносниот сектор (парламентарна контрола). Метаморфозата на Парламентарноста од репрезентативен инструмент, единствено задолжен за законодавната работа, во модерна, комплексна политичка и организациона демократска институција е резултат на нарасналите потреби.

Во последните 15 години, функцијата на Парламентарноста во Република Македонија се препознаваше во два елементи: првиот посочуваше на неговата недоизграденост, додека вториот говори за маргинализација на неговата политичка моќ и политичката позиција што ја има во однос на извршната власт. Оправдување за ваквата улога делумно е содржана во образложението дека исто е заради немањето на традиција на либерален демократски парламентаризам во Република Македо-

нија. Недоспајќи до демократско искуство резултираше со неефикасна и слаба улога на парламентарноста, кој може да се каже дека во реалноста политички живот „условно“ беше контролиран од другите институции во политичкиот систем (Влада на прво место). Денес, ситуацијата е подобрена, но сепак, неговата улога сè уште не се спроведува во целост.

Парламентарноста и институција која ја формира врската помеѓу безбедносниот сектор, владата и граѓаните. Со тоа, парламентарноста ја има клучната улога за спроведување надзор на безбедносниот сектор.

Во основа парламентарноста надзор на безбедносниот сектор зависи од моќта на парламентарноста да влијае на работата на владата и безбедносниот сектор. Тоа подразбира способност да се влијае и да се надгледува реализирањето на политичката, законодавството, одлучување, буџетот итн., кои ги одобрува самата парламентарност.

Вовед

Фундаментална потреба на секоја нација е да се осигура дека активностите на безбедносниот сектор им се потчинети на политичките цели на востановената влада. Постои комплементарност помеѓу безбедноста и демократијата. Иако не е цел за себе, демократскиот цивилен надзор на секторот за безбедност е суштински и за демократизацијата на општеството, за доброто управување и најважно, за заштита на човековите права на граѓаните. Оттука, демократската контрола на безбедносниот сектор е фундаментален принцип на македонската држава и е практикувана од политичкото и од цивилното општество.

Парламентарната контрола на безбедносниот сектор во Република Македонија е резултат на плуралистичката ориентација на македонското општество, додека класификацијата на потребите за ефикасно парламентарно вклучување во националната безбедносна политика: за одржување, поддршка и придонес во коалициските активности и други напори за колективна безбедност, поддршка на суверенитетот и на територијалниот интегритет, промовирање на демократските вредности и поддршка на одговорни и способни безбедносни институции е централно за континуитетот и за растежот во парламентарното искуство во Република Македонија.

Во основа, парламентарниот надзор на безбедносниот сектор не е сам по себе цел. Во суштина, главната цел на парламентарниот надзор во Република Македонија е да ја држи владата одговорна и да ја обезбеди рамнотежата помеѓу безбедносната политика и општеството во обединување на целите, на политиката и на процедурите на одговорните носители на функции.

Овој труд ја проучува политичката сила која што му е дадена на Парламентот од страна на Уставот и законите и се труди да види колку од овие правни одредби се преведени во ефикасни инструменти на контрола и кои од нив не одат подалеку од добрите намери на пишаниот збор.

1. Краток опис на Собранието (Парламентот) на Република Македонија и неговите уставни овластувања и организација на функции

Собранието на Република Македонија е највисоко претставничко тело на граѓаните и е единствен законодавен авторитет на државата или форум за дебатирање на големи проблеми со кои се соочува нацијата. Претставувајќи ја волјата на народот, Собранието треба да е способно да ја надгледува имплементацијата на владината политика, во согласност со изборните платформи и аспирации на општеството.

Собранието на Република Македонија е еднодомно претставничко тело.¹ Бројот на пратениците што го сочинуваат Собранието не е фиксно утврден, така што тој може да изнесува од 120 до 140 пратеници. Пратениците во Собранието се избираат на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање, за време од четири години. Мандатот на пратениците го верификува Собранието и тој почнува да тече од конститутивната седница на Собранието.

Основна функција на Собранието е да ги донесува законите и другите одлуки кои се утврдени со Уставот на Република Македонија. Покрај тоа, Собранието ја изразува општата политичка волја на македонската држава преку посебни акти, како што се: декларации, резолуции, препораки и заклучоци.

Собранието има мноштво надлежности кои претставуваат збир на уставни овластувања, како и средства врз чија основа тоа ја оства-

¹ Претставничките тела историски настанале како еднодомни. Значително подоцна, особено во XIX век, а некаде и порано, се јавуваат дводомни претставнички тела. Познати се и повеќедомни собранија составени од три и од повеќе собори.

рува законодавната власт. Надлежностите на Собранието, односно најголем дел од нив се наведени во член 68 од Уставот на Република Македонија. Од неговиот капацитет на репрезентативно тело и единствен законодавен авторитет на земјата, следуваат конкретните функции:

- уставотворна функција – подразбира право на Собранието да го донесува и да го менува Уставот.
- законодавна функција – подразбира право на донесување на сите закони (остварување на законодавната власт), право на измена на законите, право на толкување на законите, право на распишување референдум и сл.
- буџетска функција – донесува буџет на Републиката, завршна сметка на буџетот, заведува јавни давачки, одлучува за резервите на Републиката и сл.
- планска функција – донесува развојни, просторни и други планови од значење за Републиката.
- функција на одлучување за меѓународните односи.
- одлучува за војната и мирот.
- одлучува за промена на границите на Републиката.
- донесува одлуки за стапување во сојузи или други асоцијации.
- изборна функција – избира, именува и разрешува носители на функции во органите на државата, избира Влада, именува судии и други функционери во правосудните органи, избира совети и сл.
- политичко-контролна и надзорна функција.
- собранието врши и други работи што се предвидени со Уставот на државата (Гоцевски и Бакрески, 2005: 106).

2. Уставни и законски позиции кои се однесуваат на надзорот на собранието

Надзорот се однесува на круцијалната улога на законодавноста на мониторингот и преиспитувањето на активностите на извршната власт. Терминот се однесува на голем број активности кои ги носи законодавната власт во релација со извршната власт. Поимот е составен дел на концептот на сепарација на силите, кои што истовремено придонесуваат за сопирачка, но и за рамнотежа на практику-

вањето на извршната власт, правејќи ја извршната власт подостапна на извршната законодавност. Во овој контекст, надзорот помага да се осигура дека законите кои ги имплементира владата, целосно се засноваат на законодавството и на одредбите на Уставот. Со тоа, уставната структура на државата и овозможува основни принципи за парламентарен надзор.

Парламентарниот надзор во голема мера е детерминиран од спецификите на државата и нејзиниот политички систем. Спецификите на македонскиот систем² се дадени во следните елементи:

- двојна структура на извршната власт: претседател и влада;
- избор на претседател на непосредни избори;
- политичка одговорност на владата пред собранието (собранието може да ја распушти владата);
- постои одговорност на Претседателот пред собранието во одредени околности пропишани со уставот, при што собранието може да предложи импичмент на претседателот (поддржано од 2/3 од пратениците за негово разрешување), односно собранието може да отпочне постапка за утврдување одговорност на претседателот и тој да одговара за кривични дела;
- практикувањето на претседателските обврски во одбраната и надворешната политика се условени од волјата на собранието и на владата.

3. Правни инструменти за вршење надзор на работата на владата

Собранието во основа ги обединува различните политички партии кои имаат речиси целосно раздвоени димензии. Од една страна,

² Прашањето за обликот на уставното уредување во Република Македонија е содржан во анализата на формално-правната поставеност на институциите во системот. Република Македонија има систем со парламентарна демократија и законодавна власт сконцентрирана во Парламентот, а Владата и претседателот се институции кои влегуваат во делот на извршната власт. Главната ориентација е парламентарен систем кој не е доследно спроведен со што се создава ситуација во која се видливи можностите на претседателот да игра поголема улога. Искуството од изминатите 15 години покажа дека формално-правната структура на институциите е помалку важна од персоналната. За точно да се одговори за балансот меѓу законодавната и извршната власт или односот меѓу двете извршни власти влада-претседател отсекогаш зависело кои личности со каква политичка провиниенција ги заземале овие позиции. Затоа нашето искуство зборува и за ситуации на хармонија меѓу ликот претседател со владата и со парламентот, но имаме ситуации и на кохабитација.

тоа претставува мноштво од релации помеѓу повеќето партии некои и внатрешноповрзани, но сепак со спротивставени интереси. Испреплетувањето на интересите на повеќемнозински партии го создава критичното јадро за формирање влада. Владините одлуки се имплементирани од индивидуални министерства и агенции чија одговорност лежи врз министрите. Во однос на нивната работа, собранието има можност да покрене механизам на одговорност. Најголем проблем се јавува околу прашањето „Каде мора да помине границата на егзекутивната хиерархија помеѓу претседателот и владата за да се обезбеди потребниот баланс на одговорност?“. Од друга страна, се наметнува прашањето „Како овие два субјекта да ја поделат моќта?“ и „Која е нивната актуелна тежина во распределувањето на вредностите и на ресурсите во политичкиот процес?“. Прекумерното политизирање на работите е главен проблем, бидејќи тоа би ја ограничило (спречило) мисијата на извршната власт како архитект на политиката да ги брани своите политички одговорности.

Уставот на Република Македонија ѝ посветува значајно внимание на Владата. Тоа е сосема разбирливо, затоа што власта не може да се замисли без извршување, а извршувањето е витален услов на власта. Освен тоа, извршната власт е од основен интерес и значење како за карактерот и суштината на уставното уредување, така и за неговата ефикасност, а особено за ефикасноста на власта. Извршната власт е основен лост на механизмот на власта и основен облик во кој се открива карактерот на власта на секоја држава. Поради тоа, извршната власт секогаш била и останува едно од централните прашања што ги решаваат уставите, независно од тоа колку одредби ѝ посветуваат (Митков и Климовски, 1995: 171).

Владата на Република Македонија е основен носител на извршната власт заедно со Претседателот на Републиката. Во согласност со тоа, извршната власт во Република Македонија е бифедална (двоглава) и е карактеристична за парламентарниот систем на државната власт.³ Владата е носител на ефективната извршна власт, а не Прет-

³ Во Република Македонија има двоглава извршна власт со Претседател кој добива легитимитет на директни непосредни избори што значи дека има високо ниво на легитимитет како носител на функција и Влада која во извесна мера е зависна од политичкото мнозинство во Парламентот. Се работи за два носители на извршната власт кои вечат легитимитет по различни основи. Оттука, понекогаш се однесуваат како два независни носители на власт кои можат да дејствуваат координирано и синхронизирано, но во ситуации на кохабитација кога владата држи една политичка опција и кога претседателот не е од таа струја, тогаш се јавуваат конкретни проблеми во нивната меѓусебна комуникација, координација и функција по пра-

седателот на Републиката (Шкариќ, 1995: 393). За разлика од Претседателот на Републиката, кој во двојната структура на извршната власт, пред сè, ги има политичките функции на претставување на државата и улогата на креатор во поглед на законодавната и на судската власт, извршната власт Уставот изречно и ја доверува на Владата на Република Македонија. Дури и во областите во кои шефот на државата има определени ингеренции, како што се на пример, одбраната и надворешните работи, неговата самостојност е делумна. Тој е многу зависен од управните ингеренции дадени од Владата, но и од одговорноста што управата ја има кон Владата.

Владата на Република Македонија е орган кој работите од својата надлежност ги извршува самостојно, во рамките на Уставот, на законите и на ратификуваните меѓународни договори, а врз основа на принципите на транспарентност, ефикасност и заштита на човековите слободи и права.⁴ Владата и секој нејзин член за својата работа одговараат пред Собранието. Тоа значи дека одговорноста на Владата е непосредна, колективна и индивидуална.⁵ Уставот на Република Македонија условува дека Владата е политички одговорна за целокупната нејзина активност пред Собранието. Со тоа, македонскиот Парламент е овластен да ја надгледува и да ја контролира работата на Владата на Република Македонија и на други носители на јавни функции, одговорни пред Парламентот, во согласност со Уставот и со законите.

Институција за парламентарна контрола е дадена во член 92, параграф 1 од Уставот. Според одредбите на овој член „Владата и секој нејзин член подлежат на парламентарна контрола над нивните активности и се должни да ја достават било која информација на барање на Собранието или на парламентарните комисии“. Информациите кои се проследуваат до Парламентот го претставуваат пр-

шања кои делат одредени надлежности, како што е прашањето на надворешната и на безбедносната политика. Ваквата ситуација упатува на неопходна потреба од интензивна комуникација и соработка меѓу Претседателот и Владата за да се постигне ефикасно функционирање на системот. Во отсуство на јасно дефинирана процедура во релациите помеѓу Претседателот и Владата, како што е во нашиот случај, често се доаѓа до недоразбирање што придонесува за неефикасно функционирање и блокада на одделни делови од системот, особено на безбедносен план.

⁴ Закон за Владата на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 59/2000.

⁵ Утврдувањето на политичката одговорност на Владата се врши со изгласување недоверба. Тоа се обезбедува со поставување на прашањето за нејзината доверба од најмалку 20 пратеници. Уставот поставува само еден процедурален услов – гласањето не може да се изврши пред истекот на третиот ден од поставувањето на прашањето за доверба.

виот услов за практикување на парламентарна контрола. Исто така и Премиерот има обврска да ја презентира пред Собранието, политиката на Владата во остварување на владината политика, но има и обврска да достави извештај за реализирање на политиката на Владата за која може да следи дебата во Собранието. Доставување на одредени информации не е потребно само заради остварување на парламентарен надзор на Владата, туку пред сè да се зачува законитоста. Значи, информацијата обезбедена од Владата е потребна не само кога парламентарниот надзор функционира, туку и за нејзината законодавност. Од друга страна пак, при изборот на владата, програмата и составот се дебатираат од страна на Собранието на Република Македонија. Собранието гласа доверба на Владата со мнозинство гласови на пратениците и на тој начин им дава легитимитет на владините намери и акции пред народот.

Од ова произлегува дека Парламентот е способен да го прави надзорот преку бројни инструменти, како што е предвидено со различни акти. Значи, надзорот се однесува на круцијалната улога на легислативата во мониторинг и прегледување на активностите на извршната власт. Поимот е вграден во концептот на поделба на власта што, истовремено, обезбедува проверки и баланс на практикувањето на извршната власт правејќи ја неа поодговорна кон избраната легислатива. Надзорот и одговорноста помагаат да се осигура дека егзекутивата ги имплементира законите на начин баран од легислативата и одредбите на Уставот.⁶ Начинот на кој е формулиран овој текст јасно говори дека македонскиот Устав експресно ја прифаќа парламентарната контрола над Владата.

Надзорот на работата на Владата во основа значи создавање на влада политички одговорна пред парламентот. За време на заседавање на Парламентот, парламентарците како сензори на владиното дејствување имаат можност да побараат од Владата да ги објасни и да ги достави аргументите за нејзината позиција и политика. Исто така, членовите на Владата имаат обврска да присуствуваат

⁶ Надзорната функција на Парламентот е многу добро рефлектирана и олицетворена во донесување на буџетот, што претставува една од најкруцијалните задачи изведени од Парламентот. Способноста на Парламентот да го менува буџетот влијае од бројни фактори како што се: капацитетот на комисиите да преземат или да им бидат обезбедени добро истражени анализи на буџетот; степенот до кој се вклучени комисиите во процесот; времето кое го имаат комисиите на располагање; соработката помеѓу различни комисии што обезбедува подобра поделба на трудот.

на работата на Парламентот. Ако е побарано од нив да бидат присутни, присуството е задолжително.

Сепак, специфични теми кои Парламентот на Република Македонија ги има за да ја контролира Владата се:

- прашањата (со кои се прашува Владата да објасни одреден факт);
- интерпелации кои бараат од Владата да ја оправда својата политика во одредена област;
- парламентарни истраги, што е средство да се испита активноста во една област;
- цензура, која провоцира генерална дебата на владината политика, со можност за барање доверба на Владата.

И покрај тоа што Уставот ги прецизира односите меѓу Собранието и Владата и ја става Владата под парламентарна контрола, создадена е и можност извршната власт во себе да ја вклучи и целокупната мрежа на органи, организации, служби и други институции кои вршат многу разновидни функции и работи и имаат силно влијание во социјалниот живот на луѓето, а тоа е *државнаџа уџрава*. Така, според член 91 алинеја 6 од Уставот, Владата утврдува начела за внатрешната организација и за работата на Министерствата и другите органи на управата, ја насочува и врши надзор над нивната работа, а според член 96 од Уставот, органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законите и за својата работа се одговорни пред Владата.

3.1. Инстџрумента со кои се врши надзор над извршнаџа власт за џрашања од областа на безбедноста и одбранаџа

Собранието има механизми што може да ги употреби за да побара одговорност од извршната власт. Се чини дека пратениците не ги познаваат доволно механизмите со кои се врши надзор над извршната власт. Оттука, се наметнува потребата, особено во делот на безбедносниот сектор, за суштинска и подетална разработка на постојните законски одредби за надзорот во областа на одбраната и безбедноста, бидејќи пратениците не се доволно сигурни за да ги користат правните инструменти кои ги имаат на располагање.

Постојат повеќе инструменти со кои се врши надзор над извршната власт за прашања од областа на одбраната и безбедноста. Така, во согласност со уставната и со законската регулатива познати се следните форми на парламентарен надзор:

- обврска на Претседателот на Републиката да го известува Собранието за прашањата од неговата надлежност најмалку еднаш годишно;
- интерпелација за работата на носителите на јавни функции, Владата на Република Македонија и секој нејзин член одделно, како и за прашања од работата на државните органи;
- пратеничко прашање;
- прашање за доверба на Владата;
- барање на пратеник од Собранието до Министерството за одбрана или Министерството за внатрешни работи да организира негова посета на единици на Армијата или полицијата, заради запознавање со активностите на Армијата и на полицијата.

4. Парламентарни комисии

Парламентарните комисии се најмоќните тела за работа во Парламентот. Имајќи ја предвид комплексноста на безбедносниот сектор, развиената структура на комисиите е неопходна ако Парламентот сака да има вистинско влијание врз Владата. Комисијата е важна, затоа што овозможува директна комуникација меѓу парламентарците од различни политички партии.

Формирањето на комисии во парламентот е правило во сите држави чија функција се остварува на две основни подрачја: законодавството и законодавната процедура и контрола на извршната власт. Комисиите стануваат центар на оној дел од работниот процес во парламентот кој му претходи на одлучувањето во самиот парламент и нивната работа ќе има смисла ако тие подготвуваат материјали за расправа во парламентот врз основа на проверени факти, а не да нудат готови предлози за усвојување. Тоа значи дека тие треба да иницираат и да ги елаборираат можните алтернативи со можните последици, создавајќи услови за одговорно одлучување во парламентот.

Во основа комисиите треба да бидат составени од пратеници што ја познаваат проблематиката од делокругот на комисијата со застапеност на партиите што имаат пратеници во парламентот и избрани членови од редот на научните и на стручните експерти. За плодотворна работа во комисиите неопходно е да бидат повикувани експерти кои треба со својата докажана експертиза да помогнат во работата на комисијата и да нудат алтернативи во изнаоѓањето одредени одговори. Тоа е потребно затоа што и покрај тоа што е пожелно пратениците да ја познаваат материјата, сепак најчесто тие се од различни профили и некогаш во недостаток на стручен и компетентен пратеник или уште полошо како резултат на политичката волја на политичката партија во некоја од постојните комисии кои егзистираат во парламентот се става пратеник кој не е соодветен во таа област. Рационалните предлози и решенија треба да бидат резултат на мудроста на пратениците, а погрешните резултати условно може да се каже, на „незнаењето“ на науката претставена преку експертите кои се повикани да помогнат во изнаоѓањето на вистинските решенија.

Значи, комисиите се можност, но и еден од начините за поширока расправа каде што постојат предуслови за конструктивни дискусии и можност за поголема легитимност во расправата на одделни прашања, затоа што во основа тука ќе се испреплетат односите меѓу партиите кои се партиципиенти во парламентот. Координацијата на политичкото ниво за овој сегмент е особено важна и во основа ќе се релативизира преку меѓупартискиот консензус.

Високополитизираните влади се обидуваат да ги избегнат комисиите, бидејќи тие не сакаат да доверат политички осетливи прашања да се решаваат во овие тела. Во такви ситуации владите претендираат кон формирање неформални ад хок комисии, во кои најчесто се водат разговори со директни преговори, додека решенијата се резултат на моментални спогодби и тие се приспособени кон потребите на Владата.

Во Република Македонија заради подготвување и разгледување на предлози на закони и на други акти; следење на извршувањето на актите, како и проучување и претресување на други прашања од своја надлежност, Собранието формира постојани и повремени работни тела – комисии. Во Собранието има повеќе комисии задолжени да расправаат за определени области. Прашањата кои се поврзани со безбедносниот сектор им се доверени на Комисијата за

одбрана и безбедност и на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање. Овие комисии, според Уставот, имаат моќ да ја практикуваат парламентарната контрола во името на Парламентот.

4.1. *Комисија за одбрана и безбедност*

Комисијата за одбрана и безбедност учествува во подготовките на сите законски акти од областа на безбедноста и одбраната и врши надзор врз остварувањето на законитоста и на уставните одредби за одбраната и за безбедноста, вклучувајќи ги и одредбите на Законот за одбрана, на Законот за внатрешни работи, на Законот за полиција итн.

Во таа смисла, функционирањето на Комисијата за одбрана и безбедност (претходно Комисија за внатрешна политика и одбрана) која ја покрива сферата на одбраната и безбедноста на државата и нејзините легални димензии е исклучително значајна.⁷

Заради ефикасно извршување на задачите од својот делокруг, Комисијата за одбрана и безбедност, може да бара податоци и информации од Министерството за одбрана, од Министерството за внатрешни работи и другите органи и тела од областа на одбраната и безбедноста. Во нејзина надлежност се следните прашања: заштита на поредокот утврден со Уставот; остварување на надзорот во доменот на одбраната и безбедноста; одбрана на Републиката и цивилна заштита; соработка со колективните системи за безбедност и одбрана во кои Републиката пристапила; заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните загарантирани со Уставот; производство, промет, набавување, поседување и носење оружје, делови за оружје и муниција; обезбедување личности и објекти; државјанство; одржување на јавниот ред и мир; јавните собири и јавните приредби; премин на државните граници и движење и престој во граничниот појас; движење и престој на странците итн.

Комисијата за одбрана и безбедност е клучната компонента на секоја здрава институционална рамка за ефикасно работење по прашањата од националната безбедност и одбрана. Комисијата има

⁷ Со одлука на Парламентот од 12.11.2002, Комисијата за внатрешна политика и одбрана е преименувана во Комисија за одбрана и безбедност.

ексклузивна можност да биде вистински финансиски контролор на работењето на клучните институции кои ја остваруваат одбраната и безбедноста и има можност постојано да ја следи ефективната, односно неефективната употреба на ресурсите во одбраната и безбедноста. Меѓу другото, со ова се обезбедува редовната одговорност за официјалната политика во оваа област да се совпадне со годишната примена на финансиската одговорност што го претставува земањето на буџетот во предвид. Клучот на правилен буџет е транспарентноста и одговорноста.

Транспарентноста е најважно средство и може да се постигне само преку учество на повеќе цивили во безбедносните структури и со поделба на одговорностите за креирање на политиката и нејзина имплементација. Оваа поделба главно значи јавни политички одлуки, кои се имплементирани од администрацијата (цивилно-воена), а резултатите повторно се јавни со највисокото можно ниво на транспарентност во областа на буџетирањето, набавките, персоналната политика па дури и операциите.

Сепак, во работата на Комисијата клучна е политичката волја на одделни парламентарци. Исто така, клучни се и прашањата „Дали парламентарците внимателно ги следат своите надзорни овластувања“?, „Дали парламентарците прописно ги користат надзорните овластувања, особено кога во Владата се наоѓаат нивните „политички пријатели“?, „Дали се ангажираат доволно за да ги согледаат комплексните прашања“? и „Дали се волни да вложуваат време, енергија и политичка волја за воспоставување систем на правилна власт во безбедносниот сектор“?.

За да постои ефикасност во извршување на работите од делокругот на работата на комисијата, потребно е да се создадат поволни услови. Оттука, услови за добра и ефикасна комисија се:

- нејзиното функционирање и овластувања да се базираат на строги правила и процедури;
- да постои постојана координација меѓу комисиите кои се релевантни за безбедносниот сектор, какви што се: Комисијата за одбрана и безбедност, Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање, Комисијата за финансии, Комисијата за надворешна политика итн.;
- комисијата да има право да побара расправа на која било тема за која смета дека е приоритет. Исто така, комисијата

да може да побара од министрите за одбрана и за внатрешни работи да бидат присутни на состаноците на комисијата;

- комисијата да може да ги користи експертизите од научните институции и невладините организации, кои се надвор од Владата;
- комисијата треба да има своја служба и буџет.

4.2. Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање

Безбедносните и разузнавачките служби имаат важна функција во демократските општества во заштитата на националната безбедност и слободниот проток на една демократска држава. Бидејќи тие служби работат прикриено и природата на задачи бара од нив да ги исполнат своите обврски во тајност, тие не се во сообразност со принципите на отвореното општество. Токму поради овој парадокс (одбрана на општеството од тајни средства), безбедносните и разузнавачките служби треба да се предмет на демократска отчетност.

Во однос на разузнавачките служби, Собранието на Република Македонија врши надзор на работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање преку Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање, која за извршената работа го известува Собранието најмалку еднаш годишно. Директорите на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање се должни да овозможат увид и да ги дадат сите извештаи и податоци на располагање на Комисијата. Заклучоците кои произлегуваат од извештајот на Комисијата, Собранието ги проследува до претседателот на Републиката и до Владата.

Собраниската Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање се состои од претседател, осум члена и нивни заменици. Во основа, оваа комисија ги разгледува прашањата кои се однесуваат на: почитување на правата и слободите утврдени со Уставот и законите, од страна на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за

разузнавање на граѓаните, претпријатијата и други правна лица; на законитоста во спроведување на овластувањата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање од аспект на пречекорување на овластувањата, преземање неовластени постапки, злоупотреба и други негативности во работењето, спротивно од нивните права утврдени со закон; на методите и средствата што ги користат Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање од аспект на законитоста и почитувањето на правата на граѓанинот и други субјекти; на материјална, кадровска и техничка опременост на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање; и на други прашања кои што се однесуваат на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање.

Чекор напред за демократијата во Република Македонија во однос на парламентарната контрола на разузнавачката заедница, претставува воспоставената практика во последните два парламентарни состави, а тоа е поставување на член од најголемата опозиционата партија застапена во Парламентот да ја предводи Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање. И покрај воспоставената практика, сепак, ова слабо функционира, а како причина за тоа може да се наведе аргументот дека оваа Комисија не заседавала повеќе од две години.

5. Парламентарен надзор на буџетот на безбедносниот сектор

Во согласност со теоријата, контролата на буџетот треба да биде најголемиот инструмент на парламентарна контрола на безбедносниот сектор. Целите на парламентарната контрола на буџетот во безбедносниот сектор се да се формира способност за да се обезбедат националните потреби, но и да се обезбеди соодветен баланс на ресурси помеѓу безбедносниот сектор и другите институции на државата.

Клучот за соодветен парламентарен надзор е транспарентност и одговорност. Оттука, висок приоритет им е даден на принципите како транспарентност, одговорност на избраните цивилни авторитети и сеопфатност на буџетот.

Контролата на буџетот е во срцето на парламентарната контрола. Повеќето земји имаат развиено или развиваат систематски пристап за евалуација и за одобрување на предлозите за буџет. Националниот буџет е најважниот политички документ на извршната власт и ги одразува фундаменталните вредности на националната политика. Како претставнички дом на народот, парламентот е соодветното место во кое се планира буџетот кој треба да ги покрие потребите на нацијата со расположливите ресурси (способност која е посебно важна имајќи ги предвид предизвиците да се прави приоритет во рамките на и помеѓу различни сектори во општеството). (Fluri et al, 2003: 62)

Во Република Македонија секоја година во дебатата за буџетот, Парламентот добива генерална структура за големината на буџетот и за посебните средства кои се издвојуваат за одделните ставки кои се насочени за задоволување на конкретни потреби. Исто така, се разгледуваат и посебните средства кои се наменети за безбедносниот сектор односно за активностите на безбедносните служби вклучувајќи и дистрибуција на извори помеѓу секции и групи на артикли на буџетот за таа намена. Сите буџетски документи се достапни за членовите на парламентот со што во рамките на одделните комисии се отвораат теми за буџетските расходи. Парламентарците имаат можност да проверат дали средствата кои се издвојуваат за безбедносниот сектор се потрошени во согласност со националните интереси. Во оваа дебата Владата е обврзана да ја презентира секоја информација и документ кој ќе биде побаран од страна на членовите на парламентот. Во согласност со уставот, парламентот мора да побара од владата да достави информација за сите буџетски последици во случаи кога правната иницијатива вклучува модификација на државниот буџет.

Буџетскиот извештај пред да биде дискутиран во Парламентот тој мора да биде одобрен од комисиите во Парламентот. Во однос на безбедносниот сектор буџетот за овој сектор мора да биде поддржан од соодветната Комисија за одбрана и безбедност и од соодветната Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање. Во текот на изминатите две години на пример, во однос на одбраната, буџетот за одбрана се зголемил незначително и се смета за адекватен за македонската реалност за добивање на статус на полноправна членка на НАТО и е доволно висок во споредба со средствата кои се наменети

во другите сектори. Со други зборови, последните години Македонија издвојува просечно околу 2.4% од бруто-домашниот производ за одбрана. Ваквиот процент претставува и светски тренд во поголемиот број развиени земји, но, сепак овој процент следните години раководејќи се на проектираните вредности дадени во стратегиските документи за одбрана треба да изнесува околу 2%. Паралелно со намалувањето на стапката за потребите на одбраната, треба да се бараат и да се искористуваат внатрешните ресурси, како и да се намалуваат расходите наменети за луксузни и неборбени материјално-технички средства.

Буџетот кој се издвојува за безбедносниот сектор во Република Македонија најчесто е детерминиран од неколку фактори: од потребите на соодветните министерства за одбрана, за внатрешни работи, одредени дирекции итн., од специфичноста на задачите кои се реализираат; од големиот степен на одговорност што го имаат при извршување на планираните активности; од уставната обврска итн. Исто така, самиот пристап за изработка на буџетот во овој сегмент се фокусира на инпутите, давајќи ги при тоа трошоците на соодветните ресори за одбрана и безбедност, како и на разните безбедносни дирекции и агенции.

Кога веќе е одобрен буџетот за безбедносниот сектор, неговото трошење е надгледувано од Парламентот преку соодветната Комисија за одбрана и безбедност. При разгледување на буџетот, често во својата работа Комисијата се соочува со одредени проблеми. Како клучни потешкотии во работата на оваа Комисија се следните: парламентарците при соочување со мониторинг на извршување на буџетот, со честите прашања дали набавките се корисни или не често практикуваат политичко донесување на одлука; второ, парламентарната сила за да ги засили ефикасноста на експедитивноста и неговиот рационализам е лимитирана од недостатокот на информирана јавна дебата и недостатокот на знаење и искуство на парламентарците за да ја покријат оваа област.

6. Парламентарен надзор на македонското учество во мировни мисии

Денес, се повеќе држави ангажираат сили надвор од својата држава во мисии чија цел е повторно да се воспостави мир и без-

бедност во дестабилизирани региони. Оттука, мисиите за поддршка на мирот стануваат едни од најважните активности на вооружените сили и есенцијален инструмент за имплементирање на мир и стабилност заедно со меѓународната заедница.

Во Република Македонија правната основа за испраќање на сили во обезбедување на меѓународниот мир е право на системот на национална одбрана кој условува дека Парламентот на барање на Владата го потврдува учеството на единиците на Армијата надвор од територијата на Република Македонија за учество во мировни мисии. Одлуката за да се земе учество во мисии за поддршка на мирот како и сите технички детали мора да биде потврдена од парламентот, раководејќи се на аргументите на меѓународната заедница. Предлозите најнапред се дебатирани во Комисијата за одбрана и безбедност и на таа расправа се даваат одговори на сите прашања поставени од страна на парламентарците во врска со потребата од испраќање на војници, големината на контингентот, придонесот на војниците итн.

Собранието на Република Македонија, заклучно со мај 2006 година, расправало за испраќање на 16 контингенти сили за учество во мисии надвор од територијата на Република Македонија.⁸ Сите проследени барања од страна на Владата беа потврдени од страна на Собранието. По извршување на определената мисија, Генералштабот на АРМ нема обврска да достави извештај за остварената мисија и за резултатите кои се постигнати со самата мисија. До денес Парламентот нема расправано за извештаите, но исто така парадоксално е и тоа што членови на Комисијата за одбрана и безбедност иако им го потврдуваат мандатот за учество на вооружените сили надвор од границите на нашата држава, тие не ги имаат посетено нашите сили во државите за кои им даваат согласност.

Со донесување на измените и дополнувањето на Законот за одбрана што Собранието на Република Македонија ги донесе на сед-

⁸ Во мировната мисија ISAF-Авганистан во месец август 2006 година ќе биде испратен десеттиот контингент на АРМ, додека во мировната мисија Слобода за Ирак од 29 мај 2006 година во тек е седмата ротација со 35 припадници на АРМ, плус пет офицери за работа во мултинационалните сили во Багдад. Исто така, од месец јули 2006 година, Република Македонија учествува во мировна мисија на ЕУ во Босна и Херцеговина EUFOR ALTEA, со 17 припадници од постојаниот состав на АРМ. Од јуни 2006 година, РМ учествува во нова мировна мисија во Авганистан ISAF со 90 припадници на АРМ, во рамките на британскиот контингент, а од август 2006 година, АРМ учествува во здружениот медицински персонал составен од четворица припадници на АРМ кој е во трета ротација и моментално РМ има 10 офицери кои се во составот на Штабот на SEEBRIG бригадата во Авганистан.

ницата одржана на 5 мај 2006 година ваквата парламентарна пракса по приемот на Република Македонија во НАТО ќе биде прекината. Во согласност со понудените решенија одлука за испраќање на единици на Армијата за учество во мировни операции и операции за колективна одбрана надвор од територијата на Република Македонија предводени од НАТО ќе донесува Владата. Сепак, од принципелна гледна точка и од перспектива на добро владеење, соодветно и препорачливо е Собранието на Република Македонија да донесува одлука за ангажирање, односно испраќање на единици на Армијата во странство, со што би ја задржало неговата клучна улога, бидејќи таа е во согласност со системот на проверки и рамнотежа помеѓу парламентот и владата. Со тоа Собранието ќе мора да ја присили извршната власт да објасни која е одговорноста на владата за испраќање единици на Армијата во мировни мисии во странство. Во вакви околности се наметнува и потребата собранието и владата да развијат критериуми за испраќање единици надвор од територијата на Република Македонија. Употребата на јасни критериуми ја зголемува транспарентноста на процесот на донесување одлуки кој може, од друга страна, да ја зголеми поддршката на јавноста за мировни мисии. Станува збор за два вида критериуми. Првата група на критериуми се однесува на политичкиот контекст и видот на мисијата. Втората група на критериуми е насочена на самата мисија, нејзиниот мандат, команда, времетраење и видови на групи.

Заклучок

Во согласност со Уставот и Законите во безбедносниот сектор, македонскиот Парламент има повеќе овластувања и механизми кои овозможуваат тој да има активна улога во донесување на буџетот, во донесување на некои стратегиски документи и закони, во остварување надзор на работата на безбедносниот сектор итн.

Членовите на Парламентот се овластени да имаат пристап до доверливи документи, посебно во случај на контрола на извршување на работите на безбедносниот сектор и за време на активностите на различните комисии со кои се врши надзор. Исто така, Парламентот има право да бара од Владата да достави извештај за активностите на одреден дел на системот на национална безбедност, кој потоа се испраќа за дискусија во Парламентот.

Значи, Парламентот е авторизиран да ја надгледува работата на безбедносниот сектор, преку соодветните Комисии за одбрана и безбедност и преку Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање. Нивниот пристап во однос на разгледување на прашањата од сферата на безбедноста и одбраната е сè уште незначителна.

Одлучувачки способности за безбедносниот сектор се задржуваат во извршната власт и се дистрибуираат помеѓу Владата и во мал дел Претседателот на државата. Со употреба на бројни механизми за контрола на работата на Владата, македонскиот Парламент има овластување да следи дали и како се имплементира безбедносната политика и како се развива безбедносниот сектор.

Сепак може да се каже дека надзорот на безбедносниот сектор во Република Македонија може да се обезбеди само ако институциите на политичкиот систем доследно си ги извршуваат легалните влијанија и обврски.

(Рецензент: доц. д-р Тони Милески)

ЛИТЕРАТУРА

1. Бакрески О., *Државниите орѓани и одбраната*, Македонска ризница, Куманово, 2002.
2. Бакрески О., *Координација на безбедносната заедница на Република Македонија*, Филозофски факултет, Скопје, 2005.
3. Бакрески О., *Координација на безбедносните сектор-искуства и практики*, Филозофски факултет, Скопје, 2006.
4. Борн Х. и Иан Ли. (уредници), *Правни стандарди и најдобри практики за надзор над разузнавачките агенции*, Скенпоинт, Скопје, 2006.
5. Bryden, A/Fluri, P (eds.), 2003, *Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
6. Ванковска Б. и Цветковски Ц., *Правото и одбраната*, Графохартија, Скопје, 1996
7. Гоцевски Т. и Бакрески О., *Политичките и економските системи и одбраната на Македонија*, Филозофски факултет, Скопје, 2005
8. Митков В. и Климовски С., *Политички и уставен систем*, Просветно дело, Скопје, 1995.
9. Cottey A. Edmunds T. and Forster A., (eds.), *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe*, PALGRAVE, 2002.
10. Шкарик С., *Уставно право*, Унион-трејд, Скопје, 1995.
11. Parliamentary Oversight of the Security Sector, Inter-Parliamentary Union and DCAF, Geneva/Belgrade, 2003.
12. Fluri, P. and Shalamanov V., (eds), *Security Sector Reform Does it Work*, Sofia: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces/George C. Marshall – Bulgaria, 2003.
13. Национална концепција за безбедност и одбрана, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 40/2003).
14. Устав на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр. 52/91 и 1/92).
15. Закон за организација и работа на органите на државната управа, („Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/2000 и бр. 44/2002).

Oliver BAKRESKI

PARLIAMENT AND THE SECURITY SECTOR**Resume**

Parliamentary oversight of the security sector in the Republic of Macedonia is a result of the pluralist orientation of the Macedonian society. On the other hand, classification of needs for efficient parliamentary engagement in national security policy as well as sustainability, support and contribution in coalition activities and other efforts for collective security is the prime aim for the continuity and growth in the parliamentary experience in the Republic of Macedonia. Furthermore, support of sovereignty and territorial integrity, promotion of democratic values and support of accountable and capable security institutions are also part of the parliamentary experience in Macedonia.

Generally, parliamentary oversight of the security sector is not an aim to itself. The main goal of the parliamentary oversight in the Republic of Macedonia is to keep the government accountable and provide equilibrium between the security policy and society in uniting the aims, politics and procedures of accountable authorities.

This paper studies the political power given to the Parliament by the Constitution and Laws and tries to distinguish how many of these legal provisions have been translated in efficient instruments of control and which of them do not go beyond good will of the written word.

Keywords: *PARLIAMENT, DEMOCRATIC CONTROL, SECURITY SECTOR, LEGAL INSTRUMENTS, PARLIAMENTARY COMMITTEES.*