



DCAF Женевски центар за
управување со
безбедносниот сектор



Собрание
на Република Северна Македонија

НАСОКИ ЗА НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

за парламентарните комисии
во Собранието на Република Северна Македонија

Јануари 2021 година

ПРЕДГОВОР И БЛАГОДАРНОСТ

Насоките за надзор над разузнавањето за првпат беа објавени во мај 2018 година на барање и за употреба на трите парламентарни комисии од Собранието на Република Северна Македонија со мандат да го надгледуваат безбедносниот и разузнавачкиот сектор. Од 2018 година, во македонскиот разузнавачки систем на отчетност се направени брзи и важни промени. Создадени се нови институции и се спроведуваат нови регулативи, кои бараат адаптација на процесите на надзор. Во текот на 2020 година, направивме ревизорски преглед на текстот на *Насоките*, изготвувајќи ревидирано издание што ги рефлектира сите овие реформи.

Од самиот почеток, развојот на *Насоките* беше извонреден колективен напор што ги вклучи и авторите на текстот и потенцијалните читатели.

Како коавтори на првото издание на *Насоките*, **Магдалена Лембовска, д-р Јулијан Ричардс и Вутер де Ридер** во текстот ги внесоа вредните и разновидни перспективи на истражувач, поранешен висок разузнавач и надзорник. Текстот беше збогатен и усогласен со новиот правен и институционален контекст преку извонредниот индивидуален и колективен напор на **Игор Кузевски, д-р Ице Илијевски** и нашите колеги од канцеларијата на ДЦАФ во Скопје: **Владо Ѓердовски и д-р Кире Бабаноски**.

Одредени членови и советници од собраниската служба од трите парламентарни комисии одговорни за разузнавачки и безбедносен надзор ни дадоа повратни информации за секој чекор од развојот на *Насоките*, од дефинирање на нивната содржина до сеопфатен преглед на текстот, што го произведе ова второ издание. Ние сме особено благодарни на членовите на **Собранието на Република Северна Македонија** кои издвоија време, и покрај своите многубројни работни обврски, за да разговараат со авторите и да споделат со нас перспективи од кои научивме многу.

Белгискиот сојузен парламент љубезно ја поддржа оваа публикација преку активно вклучување на Постојаната комисија за надзор на разузнавачките агенции (Комисија I) во одржлива размена на добри практики и научени лекции со колегите од Република Северна Македонија.

Насоките ја разгледуваат македонската законодавна рамка и системот за надзор и даваат информации за меѓународните принципи и добрите практики во надзорот над разузнавањето. Наменети за да ги информираат и поддржат парламентарните комисии во исполнувањето на нивниот мандат за надзор, уште од првото објавување, ДЦАФ ги користеше *Насоките* како референца во над 20 работилници и практични вежби организирани за македонските парламентарни комисии. Од своја страна, комисиите директно ги искористија *Насоките* за конципирање и планирање на надзорни активности што придонесоа за неконтролирано подобрување на парламентарните перформанси во надзорот над разузнавањето и безбедноста. Се надеваме дека оваа ревидирана верзија на *Насоките* ќе одговори на очекувањата и потребите на новите членови на Собранието, продолжувајќи да служи како корисна и информативна алатка за нивната работа.

Д-р Теодора Фуиор, главен автор

Женева, јануари 2021 година



ЗА ДЦАФ

ДЦАФ - Женевскиот центар за управување со безбедносниот сектор е посветен на подобрување на безбедноста на државите и нивниот народ во рамките на демократско управување, владеење на правото, почитување на човековите права и родова еднаквост. Од основањето во 2000 година, ДЦАФ придонесе за поодржлив мир и развој помагајќи им на државите партнери и меѓународните актери кои ги поддржуваат овие држави, да го подобрат управувањето со нивниот безбедносен сектор преку инклузивни и партиципативни реформи. Создава иновативни производи на знаење, промовира норми и добри практики, дава правни и политички совети и поддржува градење на капацитети на засегнатите страни од државниот и недржавниот безбедносен сектор.

Советот за основање на ДЦАФ е составен од претставници на околу 60 земји-членки и на Кантонот Женева. Активен во над 80 земји, ДЦАФ е меѓународно признат како еден од водечките светски центри за извонредност за управување со безбедносниот сектор (SSG) и реформи во безбедносниот сектор (SSR). DCAF се води според принципите на неутралност, непристрасност, локална сопственост, инклузивно учество и родова еднаквост. За повеќе информации посетете ја страницата www.dcaf.ch и следете нè на Твитер [@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva).

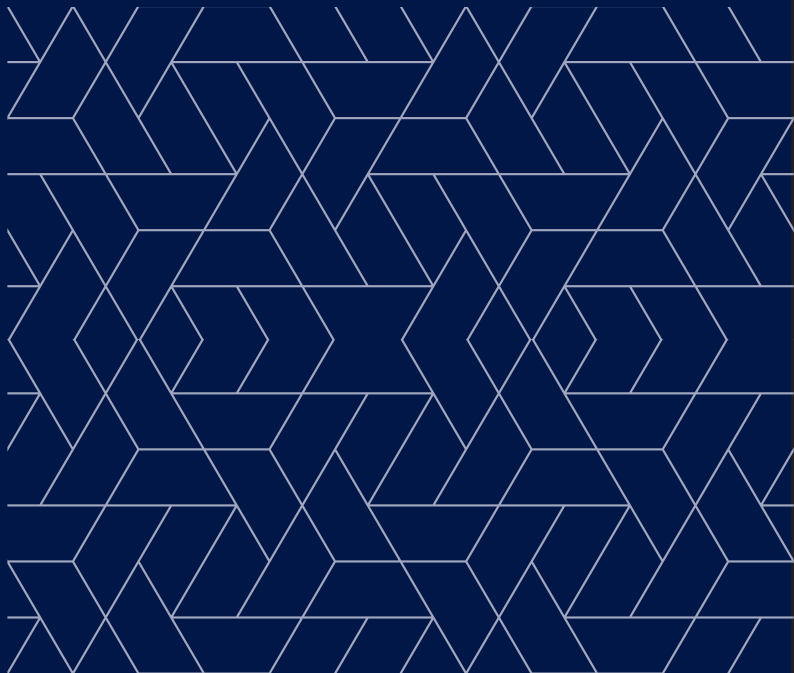
DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance

Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 730 94 00
info@dcaf.ch
www.dcaf.ch
Twitter [@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР И БЛАГОДАРНОСТ	2
ЗА ДЦАФ	3
1. Вовед	6
1.1 Што претставува надзорот над разузнавачките служби и зошто е важен?	7
1.2 Главните предизвици во демократското управување со безбедносниот сектор	9
2. Македонски стратешки и законодавни рамки за надзор над разузнавањето	12
2.1. Стратешка рамка за национална безбедност	13
2.2. Правни одредби за разузнавачките служби	16
2.2.1 Безбедносно-разузнавачка заедница	19
2.2.1.1. Агенција за разузнавање	19
2.2.1.2. Агенција за национална безбедност	21
2.2.1.3. Воена служба за безбедност и разузнавање (ВСБиР)	23
2.2.2. Други институции кои имаат овластувања да применуваат интрузивни методи	24
2.2.2.1. Биро за јавна безбедност	24
2.2.2.2. Управа за финансиска полиција	25
2.2.2.3. Царинска управа	26
2.2.2.4. Центар за електронско извидување	27
2.2.3. Оперативно-техничка агенција (ОТА)	28
2.3. Македонскиот систем за надзор над разузнавањето	29
2.3.1. Внатрешна контрола	30
2.3.2. Контрола од извршната власт	31
2.3.3. Парламентарен надзор	33
2.3.4. Други независни тела	40
2.3.4.1. Совет за граѓански надзор	40
2.3.4.2. Народен правобранител	41
2.3.4.3. Агенција за заштита на лични податоци	42
2.3.4.4. Дирекција за безбедност на класифицирани информации	46
2.3.4.5. Државен завод за ревизија	47
2.3.4.6. Државен управен инспекторат	48
2.3.4.7. Агенција за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер	48
2.3.5. Јавен обвинител/Судство	49

3. Способност на Комисијата за вршење надзор: воспоставување услови за ефективен надзор	52
3.1.Процедури на комисиите	54
3.2.Заеднички состаноци и надзорни активности	56
3.3.Експертиза на Комисијата.....	57
3.4.Пристап до информации.....	60
3.4.1.Парламентарен пристап и ракување со класифицирани информации	64
3.4.2. Пристап до споделувањето и размената на информации	67
3.4.3. Употреба, управување и заштита на личните податоци	69
4. Комисијата во акција: алатки за надзор	72
4.1.Извештаи.....	74
4.2.Расправи	76
4.3.Теренски посети.....	79
4.3.1.Подготовка.....	80
4.3.2.Имплементација.....	81
4.3.3. Следни чекори по теренската посета	83
4.4.Анкетни активности	85
5. Надвор од циклусот на тајност: надзор над разузнавањето и јавноста	89
5.1.Јавно известување	90
5.2.Проценка на надзорот	92
5.3.Улогата на граѓанското општество во поддршка на демократскиот надзор над разузнавањето	94
6. Анекси	96
6.1. Анекс А: Речник на поими	97
6.2. Анекс Б: Преглед на македонското законодавство за парламентарен надзор	102
6.3. Анекс В: Општ план за активности на Комисијата	117
6.4. Анекс Г: Преглед на прашања во годишните извештаи за активности	120
6.5. Анекс Д: Преглед на актери и процеси	126



ВОВЕД

1.1 ШТО ПРЕТСТАВУВА НАДЗОРТ НАД РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ И ЗОШТО Е ВАЖЕН?

Парламентарниот надзор се однесува на континуираното¹ следење, преглед, евалуација и истрага на активностите на владините и јавните агенции, вклучувајќи го и спроведувањето на политиките, законодавството и извршувањето на државниот буџет. Парламентарниот надзор е една од најважните манифестации на одвоеноста на гранките на власт во демократијата.

Парламентарниот надзор мора да ги опфаќа сите сектори на владеење, вклучувајќи ги и разузнавачките и безбедносните служби. Разузнавачките служби работат во тајност и имаат моќ да ги користат посебните овластувања кои се многу инвазивни и ги прекршуваат правата. Следењето на комуникациите, тајниот надзор и хакирањето се само две такви овластувања. Поради овие причини, разузнавачките служби се гледаат со сомнеж и недоверба од страна на јавноста. Затоа, потребата за законитост, легитимитет и отчетност е поголема за разузнавачките служби отколку за другите владини агенции.

› КОИ СЕ НЕКОИ ОД СПЕЦИЈАЛНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА НА БЕЗБЕДНОСНИТЕ И РАЗУЗНАВАЧКИ СЛУЖБИ?

- Прислушување, примање, снимање и следење разговори, телекомуникација, или пренос на податоци или движења во земјата или од странство.
- Вршење таен надзор, евидентирање и следење на информациите.
- Вршење претрес на затворени простории, упад во имот.
- Отворање писма и други пратки, без согласност на испраќачот или адресантот.
- Барање од операторите на јавни телекомуникациски мрежи да обезбедат информации во врска со идентитетот на корисниците и сообраќајот кој се одвива.
- Користење украдени или лажни идентитети, клучеви, софтвер за тајно внесување, копирање или оштетување бази на податоци.
- Пристап до сите места за инсталирање опрема за набљудување.
- Прибирање финансиски информации за поединци или мрежи.
- Употреба на тајни човечки ресурси.
- Воспоставување и употреба на лажни легални ентитети за поддршка на оперативните активности.

Како законодавец, парламентот е одговорен за усвојување на јасно, достапно и сеопфатно законодавство кое го регулира основањето на разузнавачки служби и нивната организација, нивните посебни овластувања и ограничувањата. Парламентарните надзорни активности го прегледуваат, оценуваат и преиспитуваат спроведувањето на законите и дали и како разузнавачките операции се во согласност со уставот, политиките на национална безбедност

¹ Во повеќето земји парламентарниот надзор ги разгледува активностите и програмите што веќе ги спроведуваат разузнавачките служби. Единствен исклучок е Конгресот на САД каде ограничен број претставници се информирани пред да започнат чувствителните разузнавачки програми. Екс-анте вмешаноста на парламентот не нужно дозволува нивно учество во донесувањето на одлуките или прекинувањето со операции, но може да ја компромитира нивната способност да критикуваат отпосле ако нешто тргне наопаку.

и законодавството. Парламентот, исто така, ги одобрува буџетите на разузнавачките служби и може да игра силна улога во надзорот врз извршувањето на буџетот.

Ефективниот парламентарен надзор обезбедува мост меѓу разузнавачките информации и јавноста и носи придобивки за сите: разузнавачката заедница, самиот парламент и што е најважно, за граѓаните.

- 1) Кога разузнавачките служби сносат одговорност и се отчетни за исполнување на нивниот законски уреден мандат, нивниот легитимитет и нивната ефикасност се зајакнуваат. Надзорот ги штити разузнавачките служби од политичка злоупотреба и може да помогне да се создадат добронамерни, меритократски и недискриминаторни работни места за разузнавачките професионалци. Засилената отчетност на разузнавачките служби ја подобрува јавната доверба во Владата.
- 2) Ефективната парламентарна инволвираност во надзорот над разузнавањето, која ги остава зад себе политичките разлики и се фокусира на националните интереси, му помага на парламентот да го изгради својот кредибилитет како демократска институција и ја засилува почитта и довербата што ја добива и од разузнавачката заедница и од јавноста.
- 3) Ефективниот надзор ги штити правата и слободите на граѓаните и обезбедува поставување на соодветни заштитни мерки за да се спречи погрешна примена или злоупотреба на моќ. Надзорот е од клучно значење за владеењето на правото, за почитувањето на човековите права, но исто така и за да се обезбеди ефикасно и економично трошење на парите на даночните обврзници.

› **ЗОШТО Е ВАЖЕН НАДЗОРТ ВРЗ РАЗУЗНАВАЊЕТО?**

Разузнавачките и безбедносните служби играат витална улога во одржувањето на безбедноста на државата. Јавните и отворени дебати за нивната намена и овластувања претставуваат притисок за подобрување на професионализмот и ефикасноста. Без контрола и надзор кои ќе осигураат дека разузнавачките служби им служат на националните интереси и работат во согласност со Уставот и законите, службите можат да постанат генератори на кризи наместо обезбедувачи на безбедност.

Природата на разузнавачката работа наметнува кршење на законите и човековите права. Колку побројни се очите што ги следат овие прекршувања и гласовите кои бараат овие прекршоци да бидат сведени на минимум, толку подобро.

Безбедноста е јавно добро за кое граѓаните плаќаат. Агенциите за разузнавање и безбедност трошат јавни пари и треба да бидат отчетни пред даночните обврзници.

Постои важна функција на јавна едукација која треба да се спроведе преку надзорот. Со тоа индиректно може да се гради поддршката на заедницата за важната работа на разузнавачките и безбедносните агенции.

Потребата на службите за внатрешна безбедност да бидат јавно прифатени се повисоки во земјите со поранешни автократски режими - кои во минатото ги користеле безбедносните служби за сопствени цели. Службите се склони кон сомневање од јавноста, недоверба и напади на нивниот легитимитет. Надзорот им помага на службите да го повратат нивниот јавен кредибилитет и да го рedefинираат нивното место во демократското општество.

1.2. ГЛАВНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ ВО ДЕМОКРАТСКОТО УПРАВУВАЊЕ СО БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР

Надзорот над разузнавањето е само едно делче во предизвикувачките и сложени механизми воспоставени во современите држави со цел да се обезбеди демократско управување со безбедносниот сектор, кој е составен од сите структури, институции и персонал одговорен за обезбедување, управување и надзор на национално и локално ниво.

Системот за национална безбедност има уникатни карактеристики што ги носи неговата централна улога во остварувањето на државниот легитимен монопол во употребата на сила. Тој акумулира голема моќ и многу аспекти од неговата работа се покриени со тајност. Сепак, безбедносниот сектор има многу заеднички карактеристики со другите јавни услуги и треба да исполнува слични (ако не и исти) стандарди за ефикасност, правичност и одговорност како и другите (јавни) услуги. Во отсуство на соодветни механизми за контрола и надзор, разузнавачките и безбедносните служби лесно можат да бидат вовлечени во незаконски активности, неефикасност, злоупотреба на моќ или може да се користат за политички цели.

Доброто управување со безбедносниот сектор ја одразува одговорноста на државата да обезбеди ефикасна и ефективна безбедност, истовремено обезбедувајќи отчетност на безбедносните служби и нивната усогласеност со законот и стандардите за човекови права.

› ЗАЕДНИЧКИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА ЕФЕКТИВНИ И ОТЧЕТНИ БЕЗБЕДНОСНИ СИСТЕМИ:

- а) Законската и/или уставната рамка** предвидува легитимна и одговорна употреба на сила во согласност со глобално прифатените норми и стандарди за човекови права, вклучувајќи механизми за санкционирање на употребата на сила и идентификување на улогите и одговорностите на различните засегнати страни;
- б) Воспоставен е институционализиран систем на лидерство и управување**, вклучително: механизми за насочување и надзор над безбедноста од страна на властите и институциите, системи за финансиско управување и преглед, како и заштита на човековите права;
- в) Капацитети:** структури, персонал, опрема и ресурси за обезбедување ефикасна безбедност;
- г) Механизми за интеракција** меѓу засегнатите страни во безбедноста: воспоставување транспарентни модалитети за координација и соработка помеѓу различните засегнати страни, засновани на нивните уставни/законски улоги и одговорности;
- д) Култура на служење:** промовирање единство, интегритет, дисциплина, непристрасност и почитување на човековите права меѓу засегнатите страни во безбедноста и обликување на начинот на кој тие ги извршуваат индивидуалните задачи.

Како институции што ги претставуваат граѓаните и носители на законодавната власт, на парламентите им е доверена контрола и надзор над извршната власт во сите области на власта, вклучително и безбедносниот сектор. Парламентите ги надгледуваат мандатот, овластувањата, организацијата, работењето и финансирањето на сите институции во рамките

на безбедносниот систем. Поради комплексноста, политичката природа и тајноста што ја карактеризира работата на безбедносните институции, од огромно значење е парламентот да има доволно законски овластувања, способност и подготвеност за ефикасен надзор. Главната цел на парламентарниот надзор е да се обезбеди рамнотежа помеѓу општеството и безбедносната политика при реализирање на целите, политиките и процедурите на институциите во рамките на безбедносниот систем, кои честопати упаѓаат во граѓанските слободи и права загарантирани со Уставот.

Демократската отчетност на безбедносниот сектор вклучува неколку основни принципи: транспарентност, законитост, отчетност, учество и јавност. Учесството треба внимателно да се разгледа и запомни од секој парламент, бидејќи, колку и да е моќен и ефективен, парламентот никогаш нема да може да обезбеди демократска одговорност самостојно. Парламентарниот надзор е само едно од петте различни нивоа на отчетност на безбедносниот сектор, кои треба да бидат комплементарни и да се зајакнуваат едни со други, а другите нивоа се внатрешна контрола од страна на самите безбедносни служби, извршна контрола од министри и други политички назначени менаџери, судски преглед и надворешен надзор од страна на медиумите и граѓанското општество.

Понатаму, постојат неколку предуслови кои го прават демократскиот и парламентарен надзорвозможен и функционален²:

- државата треба да биде единствен актер во општеството која има легитимен монопол на сила, а со тоа и безбедносниот систем ќе биде отчетен пред легитимните демократски власти;
- парламентот е суверен и ја смета извршната власт одговорна за развојот и реализацијата на безбедносната политика;
- парламентот има уставна улога да го одобрува и да го контролира буџетот наменет за потребите на безбедносниот систем;
- начелата на добро владеење и владеење на правото се применуваат во сите сектори на Владата, па според тоа и во безбедносниот систем;
- персоналот на безбедносниот систем лично дава отчет пред судовите за прекршување на националните и на меѓународните закони;
- безбедносниот систем треба да е политички неутрален.

› КОИ СЕ ТИПИЧНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ДЕМОКРАТСКИ НАДЗОР ВРЗ РАЗУЗНАВАЊЕТО?

Тајност: управување, контрола и надзор врз голема владина бирократија е посложен процес кога има потреба од тајност. Независните, но испреплетени надзорни институции со јасни овластувања за пристап до информации може да помогнат при надминување на овој проблем.

Дискреција: разузнавачките професионалци најчесто имаат дискреционо право да донесуваат независни одлуки во нивната работа. Ефективниот надзор над нив е долготраен и тежок процес.

Политичка волја: поради нивото на тајност во разузнавачките служби, обезбедување на нивна отчетност не е секогаш корисно за освојување на гласови. Затоа, избраните претставници може да немаат стимулација да инвестираат време во надзорот над разузнавањето. Колку и да е елегантна надзорната структура, таа

² Оливер Бакрески (2010): Улогата на парламентот во безбедносниот сектор, Современа македонска одбрана, бр. 19, Министерство за одбрана на Република Македонија, Скопје, стр. 43

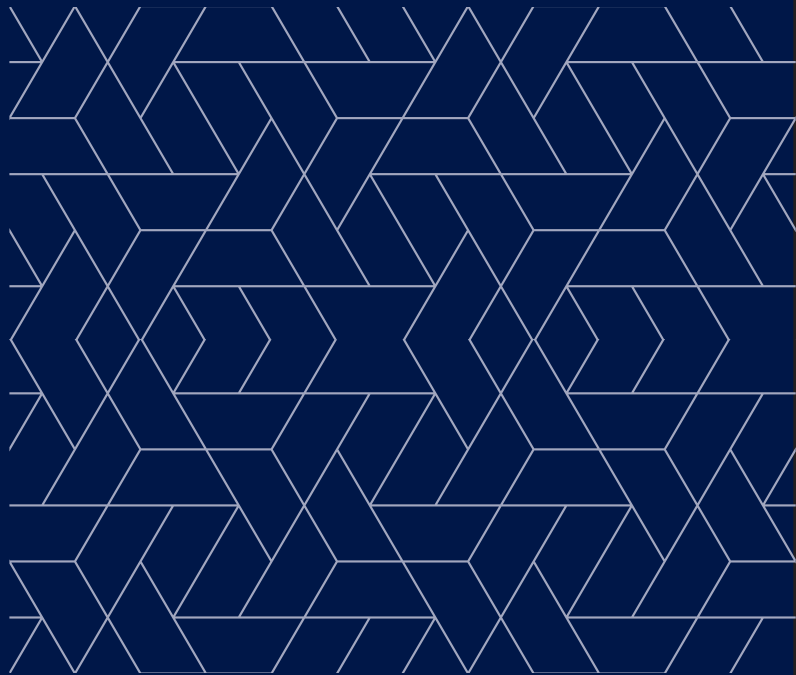
ќе биде ефективна само ако субјектите за надзор работат напорно.

Претерана перцепција за постоење на закана: перцепираните закани по националната безбедност може да се искористат за да се оправдаат дејствија кои може да бидат непропорционални со заканата и штетни за принципите на демократското владеење, човековите права и владеењето на правото. Потребно е високо ниво на професионализам, политичка независност и ефективен надзор за да се обезбеди анализа на разузнавачките податоци која не ја преценува ниту потценува опасноста од закана по националната безбедност.

Меѓународен опфат: меѓународната разузнавачка соработка ги проширува овластувањата и активностите на националните разузнавачки служби надвор од дофатот на националните системи за контрола и надзор. Надзорните овластувања не се шират надвор од националната јурисдикција, но дефинирањето на опфатот и природата на меѓународната соработка може да спречи злоупотреба и да го зајакне кредибилитетот на националните разузнавачки служби.

Технологија: технологиите кои се користат во разузнавачката работа напредуваат побрзо од надлежностите и овластувањата за нивниот надзор и контрола, што доведува до пропусти во отчетноста. Техничките експерти може да им обезбедат на надзорните тела клучни информации, додека законодавните тела треба да ги одржуваат правните рамки доволно опфатни да овозможуваат влез и на такви промени.

2



МАКЕДОНСКИ СТРАТЕШКИ И ЗАКОНОДАВНИ РАМКИ ЗА НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

На владите и парламентите им е потребно висококвалитетно разузнавање за да се донесат соодветните одлуки за националната безбедност во повеќе области, од поставување на обемот и буџетот на специјалните безбедносни сили до овластувањето за употребата на сила. Покрај тоа што се корисници на разузнавачките информации, парламентите дебатираат, преговараат и донесуваат стратешки и правни документи кои ја креираат средината во која функционираат разузнавачките служби. Законодавната рамка исто така ги дефинира законските овластувања на Парламентот и неговите комисии при вршење на надзорот.

Овој дел ќе ја разгледа моменталната стратешка и законска рамка во Република Северна Македонија, овозможувајќи брза проценка на главните законски одредби со кои се регулира разузнавачката работа, организацијата на различните служби и видовите на информации кои се јавно достапни за разузнавачките овластувања, методи и средства. Парламентарниот надзор вклучува должност и одговорност да се обезбеди јасност и сеопфатност на стратешките и правните рамки. Големата законодавна реформа преземена од македонските власти во 2018-19 година докажува дека потенцијалните недостатоци во стратешкото планирање и во законодавството внимателно ги разгледуваат оние кои се одговорни, така што управувањето со разузнавачките служби и отчетноста постојано се подобруваат.

2.1. СТРАТЕШКА РАМКА ЗА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ

Во демократијата, општеството, а не разузнавачките служби, е тоа кое го дефинира националниот интерес и она што претставува закана за националната безбедност. Тоа обично претставува долг процес кој резултира со формирање на национална безбедносна политика и законодавство. Вклучувањето на парламентот во дебатата и/или во одобрувањето на стратешките политики и документи за планирање е почетната точка на надзорот. Две работи треба да бидат во фокусот на парламентот во однос на стратегиската рамка:

- Документите за стратешко планирање мора да ги задоволат вредностите и принципите зацртани во Уставот;
- Разузнавачките служби треба да ги применуваат своите овластувања во рамките на целите, мандатите, приоритетите и ограничувањата утврдени во стратегиската рамка за безбедност.

Стратешката рамка за безбедност треба да биде насочена кон животот, вредностите и благосостојбата на луѓето, интегрирајќи ги перспективите од, и да бидат достапни за различните заедници кои се состојат од различни возрасти, полови, религии, етникуми, сексуални ориентации и други малцинства. Стратешката рамка која не е сеопфатна, ажурирана и достапна за јавноста, може да се смета за слабост на демократското управување, што го попречува кохерентниот и стратешки пристап кон надзорот на безбедносниот сектор.

Средните и долгорочните стратешки документи, како што се националните безбедносни политики, обезбедуваат интегрирана рамка за да се опише како земјата обезбедува заштита за државата и нејзините граѓани. Овие документи исто така може да се наречат план, стратегија, бела книга, концепт или доктрина. Тие ги дефинираат безбедносните потреби и приоритети, ги идентификуваат институциите одговорни за различните аспекти на безбедност и им даваат насоки за политиките како и за ресурсите и средствата што ќе се користат за да се постигнат очекуваните безбедносни цели. Понекогаш постојат и јавни и класифицирани верзии на ваквите документи, со цел да се балансира меѓу потребата за транспарентност

и тајноста. Одговорностите за изготвување, усвојување и ажурирање на такви документи треба да бидат разјаснети со закон, а парламентарните комисии треба да вршат притисок врз владата да ги почитува временските рокови на овој процес.

› КОИ СЕ НЕКОИ КЛУЧНИ СТРАТЕШКИ ПРАШАЊА ВО НАДЗОРот НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО?

- Дали разузнавачите работат во рамките на стратешката рамка утврдена од Владата и одобрена од Парламентот?
- Дали разузнавачките служби имаат доволно законски овластувања, буџет и персонал за да го исполнат својот мандат?
- Кои системски проблеми се појавиле во безбедносниот сектор како резултат од разузнавачката активност или процес?
- Дали политичките лидери ги злоупотребиле разузнавачките служби? Ако е така, како тоа може да се спречи?
- Дали професионалците за разузнавање даваат непристрасна и објективна анализа или нивната анализа е исполитизирана?

Најсеопфатниот документ за националната безбедност во Република Северна Македонија е Националната концепција за безбедност и одбрана³. Концепцијата ги дефинира националните интереси, обезбедува анализа на општото безбедносно опкружување (вклучувајќи ризици, закани и можности) и ги поставува целите и насоките за националната безбедносна и одбранбена политика. Концепцијата никогаш не беше ажурирана по усвојувањето од страна на Парламентот во 2003 година.

Концепцијата бара од Владата понатаму да развие и усвои интегрирана Стратегија за национална безбедност "што е можно поскоро". Ова се случи во 2008 година, но документот не е јавно достапен.

Претседателот усвои Национална стратегија за одбрана, подготвена од Министерството за одбрана⁴. Последната Национална стратегија за одбрана датира од 24 март 2020 година⁵. Документот не е дискутиран ниту усвоен од страна на Парламентот.

Советот за безбедност на Република Северна Македонија зазема значјно место во функционирањето на безбедносниот систем. Советот за безбедност го сочинуваат: претседателот на Република Северна Македонија, претседателот на Собранието на Република Северна Македонија, претседателот на Владата на Република Северна Македонија, министрите кои раководат со органите на државната управа во областите на безбедноста, одбраната и надворешните работи и тројца членови кои ги именува претседателот на Република Северна Македонија. Претседателот на Република Северна Македонија е и претседател на Советот за безбедност. При именувањето тројца членови, претседателот води сметка составот на Советот соодветно да го одразува составот на населението во земјата. Уредувањето и функцијата на Советот за безбедност на Република Северна Македонија е уреден со Уставот⁶ на Република Северна Македонија.

Советот ги разгледува и иницира прашањата поврзани со безбедноста и одбраната на

³ Чл. 17, Закон за одбрана, Службен весник на Република Македонија бр. 42/2001, 05/2003, 58/2006, 110/2008, 51/2011, 151/2011, 215/2015, 42/2020, Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.37/2002 (Службен весник бр. 73/2002) и У.бр.135/2002 и 155/2001 (Службен весник бр. 78/2002)

⁴ Чл. 18, Закон за одбрана, Службен весник на Република Македонија бр. 42/2001, 05/2003, 58/2006, 110/2008, 51/2011, 151/2011, 215/2015, 42/2020, Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.37/2002 (Службен весник бр. 73/2002) и У.бр.135/2002 и 155/2001 (Службен весник бр. 78/2002)

⁵ Стратегија за одбрана на Република Северна Македонија, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 75/2020 усвоена врз основа на чл. 18 ст. 1. т. 1 од Законот за одбрана, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 42/2020

⁶ Чл. 86 и амандман XIII, Устав на Република Северна Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 52/1991

државата и формулира и им дава предлози на Собранието и на Владата, кои понатаму треба да ги усвојат, прифатат или да ги имаат предвид при вршењето на нивните функции, особено на оние поврзани со одбраната, безбедноста и заштитата на земјата.

Иако Советот за безбедност се појавува во улогата на советодавен орган, со оглед на неговиот состав и прашањата по кои расправа и гради ставови, мислења и донесува заклучоци, несомнено е дека се работи за исклучително значаен орган. Тој игра круцијална улога во креирањето на политиката за одбрана и безбедност на државата, и во генералното функционирање на системите за одбрана и заштита.

Реформите кои беа спроведени во безбедносно-разузнавачкиот сектор во 2017-2020 година условија зголемена потреба од координација, односно воспоставување на механизам за навремено и сеопфатно справување со безбедносните ризици и степенување на нивото на закани по националната безбедност. За целите на координација на безбедносно-разузнавачката заедница беше формиран **Совет за координација на безбедносно-разузнавачката заедница**.

Советот за координација на безбедносно-разузнавачката заедница го сочинуваат: **претседателот на Владата на Република Северна Македонија**; заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за спроведување на Рамковниот договор и политички систем; **министерот за внатрешни работи**; **министерот за одбрана**; **министерот за надворешни работи**; **министерот за финансии**; **директорот на Агенцијата за национална безбедност**; **директорот на Агенцијата за разузнавање и раководителот на надлежната организациска единица за воена безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана**⁷. Советот треба да придонесе во надминување на слабостите и недостатоците во функционирањето на безбедносно-разузнавачките служби, како и обезбедување повисок степен на ефикасност и успешност во нивното работење.

› **ПОТРЕБАТА ОД КООРДИНАЦИЈАТА НА БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКАТА ЗАЕДНИЦА СЕ ПРЕДВИДУВА ЗАРАДИ**⁸:

- координиран начин на делување на безбедносно-разузнавачките служби во Република Северна Македонија,
- заедничка проценка за области кои се предмет на интерес на корисниците и заеднички рамки во однос на безбедносните приоритети,
- информирање на претседателот на Република Северна Македонија, претседателот на Собранието на Република Северна Македонија и Владата на Република Северна Македонија, врз основа на проценка заснована на информации од сите релевантни извори собрани со најефикасна употреба на ресурсите,
- интегрирана безбедносна политика.

Во рамки на овој Совет се формира посебна Канцеларија⁹ која е задолжена да ги обединува и да ја оценува објективноста и релевантноста на доставените извештаи, известувања, анализи, проценки и други информации од безбедносно-разузнавачките служби, кои се од значење за безбедносно-разузнавачките закани и ризици за националната безбедност на

⁷ Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница во Република Северна Македонија, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 108/2019

⁸ Ibid, чл. 4 ст. 2

⁹ Ibid, чл. 12

државата. Исто така, таа изработува извештаи со препораки за националната безбедност, како и изготвува проценки за степенот на закани и ризици за националната безбедност на државата. Со канцеларијата раководи Секретар, кој го именува и разрешува Владата на Република Северна Македонија за период од две години.

Покрај стратешките документи кои се специфични за безбедносното и одбранбеното подрачје, важни информации се дадени во Програмата на Владата која ја утврдува среднорочната рамка на идните реформи и основата врз која законодавната власт, годишните буџети и плановите за активности ќе бидат разработени од страна на извршната власт. Документот се презентира до Парламентот на разгледување и одобрување, па откако ќе се одобри, треба да стане главна референтна точка за оценување на ефикасноста на Владата. Парламентарните надзорни активности треба секогаш да произлегуваат од конкретните мерки, реформи, политики и обврски преземени во Програмата на Владата. Програмата на Владата 2017-2020 ги дефинира реформите на Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) како клучен приоритет, кој беше имплементиран во 2018 година, воден од препораките на Прибе и најдобрата Европска практика. Покрај тоа, Владата се обврза целосно да го поддржи парламентарниот надзор над службите¹⁰.

Врз основа на Програмата на Владата, секое министерство во Владата на Република Северна Македонија развива тригодишен **стратешки план** кој се ажурира годишно. Овие документи ги разгледуваат резултатите постигнати од министерството во претходната година и ги утврдуваат мисијата, визијата, принципите на работа и приоритетите за наредниот тригодишен период. Стратешките планови на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана¹¹ можат да ги информираат пратениците за прашања како што се: планираните развојни програми, претстојните проекти, стратегиите кои треба да се донесат, развојот на човечките ресурси и сл. Но, стратешките планови на овие министерства не упатуваат на активноста на нивните разузнавачки сектори; ниту пак објаснуваат како се интегрираат разузнавачките активности во целокупната стратегија на министерството. Сепак, овие информации треба да бидат достапни на парламентарните комисии на нивно барање. Од министерствата може да се побара да изготват јавна верзија на стратешкиот план и класифицирана верзија (која ги опфаќа разузнавачките одделенија), на располагање на релевантните комисии.

2.2. ПРАВНИ ОДРЕДБИ ЗА РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ

Меѓународните стандарди за човекови права и владеење на правото¹² бараат мандатот и овластувањата на разузнавачките служби да бидат дефинирани во законодавството. Законот мора да биде јасен, предвидлив и достапен. Заштитните мерки против арбитрарното делување треба да бидат добро засновани во законодавството, за да се обезбеди противтежа на тајноста и да гарантираат против дискриминација, прекршувања на човекови права и недостаток на отчетност. Владата може да изготви подзаконски акти, како што се уредби, министерски наредби или министерски упатства, кои не се ставени на располагање на

¹⁰ Види страна 27 на документ: Програма на Владата 2017-2020

¹¹ МВР има усвоено три годишен Стратешки план 2020-2022 на 10.02.2020 година. МО има усвоено Долгорочен план за развој на одбранбените способности за 2019-2028 година. Документите се достапни онлајн: [https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/STRATESKI%20PLAN%202020-2022\(1\).pdf](https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/STRATESKI%20PLAN%202020-2022(1).pdf) и <http://www.mod.gov.mk/wp-content/uploads/2019/10/%D0%94%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A1-2019-2028-finalna-verzija.pdf>

¹² Принципот според кој сите членови на општеството (вклучувајќи ги и оние во Владата) се сметаат подеднакво подложни на јавно објавени законски кодекси и процеси.

јавноста. Меѓутоа, тие треба да опфаќаат само конкретни информации кои би можеле да ја загорзат работата на разузнавачките служби и/или на националната безбедност доколку се објават (како што се оперативните методи и употребата на одредени уреди или технологии). Регулативите кои не се објавуваат мора да бидат во согласност со постојните јавни закони и со уставот.

› КОИ СЕ АКТУЕЛНИТЕ ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ЗА КВАЛИТЕТОТ НА ЗАКОНОТ СО КОЈ СЕ РЕГУЛИРА РАЗУЗНАВАЊЕТО?

Советот за човекови права при ОН препорачува сите разузнавачки служби да се конституираат и да работат согласно јавно достапни закони кои се во согласност со Уставот и со меѓународните закони за човекови права. Разузнавачките служби можат да преземаат или да им се наложи да преземаат активности кои се пропишани со и во согласност со националните закони. Употребата на подзаконски прописи кои не се јавно достапни е строго ограничена и таквите прописи се одобрени и остануваат во рамките на јавно достапните закони. Прописите кои не се објавуваат нема да служат како основа за активностите кои ги ограничуваат човековите права. *(Извештај на УНХЦР на специјалниот известувач Мартин Шајнин, Добри практики на ОН за мандат и правна основа, Практика 4, 2010 год.)*

Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) утврди дека националните правни рамки мора да бидат јасни, достапни и предвидливи. Ги обврзува земјите-членки да ги содржат минималните заштитни мерки во законот, како што е наведување на природата на кривичните дела кои може да доведат до наредби за пресретнување и дефинирање на категориите на луѓе кои може да бидат ставени под надзор. *(види, на пример, Роман Захаров против Русија, бр. 47143/06, 4 декември 2015 год., став 227-231)*

Агенцијата на Европската Унија за фундаментални права (АФР) препорачува земјите-членки на ЕУ да имаат јасни, конкретни и сеопфатни разузнавачки закони. Националните правни рамки треба да бидат што е можно подетални околу мандатите и овластувањата на разузнавачките служби, како и за мерките за следење кои може да ги користат. Заштитните механизми за заштита на фундаменталните права треба да бидат истакнати во законите за разузнавање, со гаранции за заштита на приватноста и податоците за собирање, задржување, ширење и пристап до податоците. *(АФР, Следење од страна на разузнавачките служби, 2017 год.)*

Судот на правдата на ЕУ вели дека националното законодавство мора, прво, да утврди јасни и прецизни правила со кои се регулира опсегот и примената на мерката за задржување на податоци и наметнување на минимални заштитни мерки, така што лицата чии податоци се задржани да имаат доволно гаранции за ефикасна заштита на нивните лични податоци против ризикот од злоупотреба. Тоа законодавство особено мора да укаже на кои околности и под кои услови може да се усвои мерката за задржување на податоци како превентивна мерка, со што се обезбедува дека таквата мерка е ограничена на она што е строго неопходно. *(СПЕУ, здружени предмети Ц-203/15 и Ц-698/15, Теле2 Сверије и Вотсон против министерот за внатрешни работи, 21 декември 2016 год., став 109)*

Мисијата на разузнавачките служби е да ја штитат националната безбедност и да спречат закани по националната безбедност. Затоа, начинот на кој националното законодавство го дефинира концептот на национална безбедност и законите по националната безбедност ги одредува правните основи на разузнавачката работа.

Но, ова е област во која нема јасни меѓународни стандарди. Дефиницијата за национална безбедност се смета за прашање на национален суверенитет; како се дефинирани националната безбедност и законите по националната безбедност, се одлучува дискреционо од страна на националните парламенти.

- **Европската Унија** нема компетентност за законодавство во областа на националната безбедност и Европскиот суд на правдата нема надлежност за случаи што вклучуваат мерки спроведени од националните власти за заштита на внатрешната безбедност на членките на ЕУ.
- Националната безбедност се споменува во став 2 на членовите 8, 10 и 11 од **Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП)** како прва од „леgitимните цели“ што им овозможува на државите да применуваат исклучителни овластувања што може да ја ограничат заштитата што вообичаено им се дава на основните права.
- Судската пракса на **Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП)** во областа на националната безбедност расте во последниве години, станувајќи главно упатство за дефинирање на правилна рамнотежа помеѓу императивите на националната безбедност и почитувањето на човековите права во националните регулаторни рамки и практика. Терминот останува нејасно дефиниран, а ЕСЧП му дава одреден степен на флексибилност, рефлектиран од „маргината на уважување“ што ја имаат државите во оваа сфера. Терминот „маргина на уважување“ се однесува на простор за маневар што органите од Стразбур се подготвени да го дадат на националните власти, во исполнувањето на нивните обврски согласно Европската конвенција за човекови права.¹³ Сепак, европската судска пракса овозможи да се додели одредена суштина на концептот на национална безбедност. Дефинитивно вклучува **заштита на државната безбедност и уставната демократија од шпионажа, тероризам, поддршка на тероризам, сепаратизам и поттикнување на кршење на воената дисциплина.**¹⁴

Поимот на национална безбедност за прв пат беше законски дефиниран во Законот за координација на безбедносно-разузнавачката заедница, донесен во 2019 година. Согласно овој закон, „националната безбедност е состојба на социјална, економска и политичка стабилност која е неопходна за опстанокот и развојот на државата како суверена, демократска, самостојна и социјална држава, како и за одржувањето на уставниот поредок, состојба на непречено остварување на основните слободи и права на човекот и граѓанинот во согласност со Уставот“.¹⁵

Оваа законска дефиниција е усогласена со генералните принципи во меѓународните документи. Националните безбедносни и одбранбени интереси на Северна Македонија кои директно произлегуваат од темелните вредности утврдени во Уставот, се:

- зачувување на независноста, суверенитетот и територијалниот интегритет и унитарниот карактер на државата како суштествена рамка за зачувување и унапредување на државниот идентитет и слободно негување и изразување на етничкиот и културниот идентитет на сите граѓани;
- заштита и унапредување на мирот и на безбедноста, на животот и на здравјето, на имотот и на личната безбедност на граѓаните;
- зачувување и унапредување на демократските вредности на државата;

¹³ Steven Greer (2000): The Margin of Appreciation: Interpretation and Discretion under the European Convention on Human Rights, Council of Europe, p. 5

¹⁴ National Security and European case-law, ECtHR, Research Division, 2013, p. 5 https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_national_security_ENG.pdf

¹⁵ Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 108/2019

- човековите слободи и права;
- зачувување и унапредување на цврстата и функционална мултиетничка демократија;
- политичко-одбранбена интеграција во НАТО, политичка, економска и безбедносна интеграција во Европската Унија и активно учество во другите облици на меѓународна соработка.

2.2.1. Безбедносно-разузнавачка заедница

Безбедносно-разузнавачката заедница на Република Северна Македонија ги опфаќа следните безбедносно-разузнавачки служби: Агенцијата за разузнавање (АР), Агенцијата за национална безбедност (АНБ), и надлежната организациска единица за воена безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана т.е. Воената служба за безбедност и разузнавање (ВСБиР).

› КОИ ВИДОВИ И ФУНКЦИИ НА РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ ПОСТОЈАТ?

Надворешно или странско разузнавање - собира, анализира и изготвува разузнавање кое е релевантно за надворешната безбедност на државата и предупредува за претстојни надворешни закани.

Внатрешно или домашно разузнавање (често нарекувано безбедносни служби) - собира и анализира податоци релевантни за внатрешната безбедност на државата и за одржување на јавниот ред и безбедноста.

Криминалистичко разузнавање - изготвува разузнавачки податоци за организираниот криминал, корупцијата и криминалните активности за да им помогне на органите за спроведување на законот.

Контраразузнавање - открива и сузбива шпионажа спроведена од страна на странските служби за разузнавање, насочена против интересите на државата и нејзиното население.

Воено или одбранбено разузнавање - генерира разузнавачки податоци релевантни за планирањето на одбраната, заштитата на персоналот во вооружените сили и базите за поддршка на воените операции; тие се дел од вооружените сили и нивните мандати се поограничени од оние на цивилните служби.

Специјализирани национални центри - се фокусираат на одредени прашања, како што е Американскиот национален центар за контртероризам.

2.2.1.1. Агенција за разузнавање

Агенцијата за разузнавање (АР) се воспостави во согласност со закон¹⁶ во 1995 година како независна државна институција. Законот пропишува дека *"Агенцијата е надлежна да собира податоци и информации од значење за безбедноста и одбраната на Република Северна Македонија и стопанските, политичките и другите интереси на државата. Агенцијата врши анализи и истражувања на собраните податоци и информации и задолжително ги известува Претседателот на Република Северна Македонија, Владата на Република Северна Македонија и други државни органи за прашања од значење на нивниот делокруг."*¹⁷

Како агенција за разузнавање во странство, АР има огромна важност за системот на национална безбедност и имплементација на безбедносната политика на државата. АР

¹⁶ Закон за Агенцијата за разузнавање, Службен весник на Република Македонија бр. 19/1995

¹⁷ Чл. 2, Закон за Агенцијата за разузнавање, Службен весник на Република Македонија бр. 19/1995

развија механизми за превенција, очекувања, **рано предупредување и проценка** на ризици и закани по националната безбедност. Во рамки на своите надлежности спаѓаат¹⁸:

- Рано предупредување, проценка и прогнози за тенденциите и можните безбедносни ризици;
- Собирање податоци и информации од значење за безбедноста и одбраната, стопанските, политичките и други витални интереси на државата;
- Собирање податоци и информации за спречување на меѓународниот тероризам и транснационалниот организиран криминал;
- Соработка со други национални власти и меѓународни субјекти за целите на навремена размена на податоци, известувања и информации.

Директорот на Агенцијата се именува и разрешува од Претседателот за период од четири години. Информации за бројот на вработени и вкупниот буџет на АР, без понатамошна распределба во буџетски линии се достапни онлајн на веб-страницата на АР.¹⁹ АР е организирана во шест директорати²⁰:

- Разузнавање на хибридни стратегии и закани;
- Разузнавање на тероризам и други форми на асиметрични закани;
- Техничко разузнавање;
- Безбедност;
- Општи работи и логистичка поддршка.

Во вршење на својата работа Агенцијата за разузнавање воспоставува меѓусебна соработка со други државни органи и меѓународни субјекти за навремена размена на податоци, известувања и информации.

Работата и организацијата на АР се добро регулирани во законодавството, со што јавно се достапни важни информации за институцијата. Сепак, постојат области на можни подобрувања кои треба да се следат од комисиите за надзор, за да се обезбеди постоење на отчетност преку ефективни механизми за внатрешна контрола и добро изготвени подзаконски акти.

- Законот за АР би можел да биде попрецизен во поглед на користените средства и методи на работа. Тие треба да се дефинираат од страна на Владата, додека за нивната употреба одлучува Директорот.²¹
- Парламентот нема надлежност кога станува збор за назначувањето на Директорот. Парламентарниот надзор е пропишан во општа смисла, во статутарниот закон: „Директорот е должен да овозможи увид и да ги дава сите известувања и податоци од делокруг на работата на Комисијата.“²²
- Вработените во АР кои работат на посебни работни места поседуваат и носат оружје, муниција и друга пропишана опрема. Сепак, тие немаат војнички статус.
- Законот за АР никогаш не е изменет од неговото усвојување во 1995 година²³, давајќи важни дискрециони овластувања на Директорот, со подзаконски акти, да регулира други прашања. Истите може да опфаќаат улоги и одговорности на вработените, постапки за вработување, механизми за внатрешна контрола итн.
- АР не подлежи на законодавството за следење на комуникациите, но, сепак тие можат да применат следење на комуникации во спектарот на радиофреквенции.

¹⁸ <https://ia.gov.mk/celinadleznosti.html>

¹⁹ Вкупниот буџет на АР за 2019 година изнесува 234.650.119 денари или приближно 3,8 милиони евра. Агенцијата има 254 вработени.

²⁰ <https://ia.gov.mk/organizacija.html>

²¹ Членовите 2, 13 и 16 од Законот за Агенцијата за разузнавање може да се толкуваат како *carte blanche* (одврзани раце) во поглед на методите; ова може да доведе до прекршувања пред ЕСЧП и да го отежне надзорот. Исто така, АР не е во рамките на надзорната структура во новиот Закон за следење на комуникациите.

²² Чл. 11, Закон за Агенцијата за разузнавање, Службен весник на Република Македонија бр. 19/1995

²³ Нов нацрт Закон за АР влезе во собраниска процедура во февруари 2020 година, но Парламентот се распушти веднаш потоа.

› ШТО СЕ ТРЕБА ДА СЕ ДЕФИНИРА СО ЗАКОНСКАТА РАМКА?

- Мандатите на разузнавачките служби, вклучувајќи ги и специфичните области на одговорност и сеопфатната листа на нивните задачи; ограничувањата на нивниот мандат, како што е забраната за промовирање или заштитата на посебните интереси на одредена политичка, верска, етничка или друга група;
- Дозволен и недозволен методи и активности и ограничувањата врз нивната употреба, особено одредени методи и активности со кои се попречуваат човековите права;
- Организациските структури и одговорностите при поделбите;
- Модалитетите за соработка со други владини и невладини тела, вклучувајќи и размена на информации и заеднички операции;
- Механизмите за контрола и надзор преку кои ќе се бара отчет од разузнавачките служби, вклучувајќи ја внатрешната, извршната, судската и законодавната контрола, како и посебните независни тела;
- Средствата за правна помош во случаи на приговор, злоупотреба или повреда на права.

2.2.1.2. Агенција за национална безбедност

Агенцијата за национална безбедност (АНБ) беше воспоставена во 2019 година²⁴ како главна внатрешна разузнавачка служба во Северна Македонија. Таа ја замени Управата за безбедност и контраразузнавање²⁵ која беше укината. За разлика од нејзиниот претходник, АНБ не е дел од Министерството за внатрешни работи, туку е самостоен орган на државната управа со статус на правно лице, без полициски овластувања. Нејзините главни задачи се контраразузнавање, анти-тероризам и заштита на уставниот поредок.

Создавањето на посебна и целосно независна домашна разузнавачка агенција, лишена од полициските овластувања, беше важен чекор во усогласувањето на Северна Македонија со европските стандарди и добрите практики и во подготовките на земјата за полноправно членство во НАТО (што беше постигнато во март 2020 година) и пристапување во Европската Унија.

Со агенцијата раководи директор кој го именува и разрешува Владата на предлог на претседателот на Владата со мандат од пет години со право на повторен избор.

Агенцијата за национална безбедност во рамки на својата надлежност собира, обработува, анализира, проценува, разменува, чува и штити податоци и информации со цел откривање и спречување на активности што се поврзани со безбедносни закани и ризици за националната безбедност на државата и тоа:

- шпионажа,
- тероризам и негово финансирање,
- насилан екстремизам,
- сите форми на сериозни и организирани криминални активности насочени против државата,
- спречување на кривични дела против човечноста и меѓународното право,
- незаконито производство и пролиферација на оружје за масовно уништување или

²⁴ согласно Закон за Агенција за национална безбедност, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 108/2019

²⁵ УБК – често користен акроним за оваа служба

- нивни компоненти, како и материјали и уреди кои се потребни за нивно производство,
- нарушување на виталните економски интереси и финансиската безбедност на државата,
- нарушување на безбедноста на носители на високи државни функции и на објекти од стратешко значење за државата,
- откривање и спречување на други активности поврзани со безбедносни закани и ризици за националната безбедност на државата.

Организациска поставеност во Агенцијата за национална безбедност е заснована врз функционален и територијален принцип на централно и регионално ниво, определени со одлука на Владата. На централно ниво, АНБ е организирана во четири главни директорати: Директорат за операции, Директорат за аналитика, Директорат за оперативна техника и Директорат за логистика.²⁶

За прашања од значење за националната безбедност, Агенцијата за национална безбедност го известува претседателот на Република Северна Македонија, претседателот на Собранието на Република Северна Македонија, претседателот на Владата на Република Северна Македонија, Советот за координација на безбедносно-разузнавачката заедница, како и други субјекти во зависност од прашањето што е предмет на известување. Во текот на своето работење доколку собраните податоци и информации укажуваат на постоење на основи за сомневање дека се подготвува, организира или е извршено кривично дело кое се гони по службена должност, Агенцијата за национална безбедност веднаш го известува надлежното јавно обвинителство.

Агенцијата за национална безбедност користи различни методи на собирање податоци и информации, и тоа од: отворени (јавни) извори; физички лица; службени податоци и информации од органите на државната власт, јавните претпријатија, како и користење на податоци и информации од нивните службени евиденции, збирки и регистри на податоци. Карактеристично за Агенцијата за национална безбедност е тајното собирање на податоци и информации преку: следење комуникации; следење и снимање телефонски и други електронски комуникации со посебни технички уреди и опрема, без посредство на Оперативно-техничката агенција и операторите; користење на тајни соработници; лица со прикриен идентитет; надзор над поштенските и други пратки, набљудување и сл.

Законот за следење на комуникациите²⁷ ја прави неопходната дистинкција помеѓу:

1. следењето на комуникациите како посебна истражна мерка, користено од страна на органите на кривичен прогн за да собираат докази за целите на кривичната постапка, и
2. спроведување на мерки за следење на комуникациите заради заштита на интересите на безбедноста и одбраната на државата, користено од АНБ во превенција и идентификација на можни закани. АНБ треба да обезбеди одобрение од Врховниот суд со цел да може законски да собира информации со користење на овие мерки.

Според законот, постојат ситуации кога АНБ може да користи специјални технички уреди и опрема без Оперативно-техничка агенција и операторите да дејствуваат како посредници. Мерката за следење и снимање на телефонски и други електронски комуникации, утврдена со Законот за следење на комуникациите (чл. 34), може да ја изврши АНБ само кога е технички невозможно да се следи и снима содржината на комуникацијата без употреба на специјални технички уреди и опрема. (Закон за АНБ, чл. 26).

²⁶ <http://www.anb.gov.mk/zaAgen.html>

²⁷ Закон за следење на комуникациите, Службен весник на Република Македонија бр. 71/2018

Законот за АНБ има посебно поглавје за транспарентноста на работењето на Агенцијата. Членот 64 од законот, „Информирање и комуникација со јавноста“, предвидува дека Агенцијата на својата веб-страница²⁸ ќе објави „релевантни прописи од значење за работата, организациската структура на Агенцијата и годишен извештај за работата“. Агенцијата се обврзува да објави анкети и брошури од делокругот на својата работа и јавните огласи за вработување на својата веб-страница.

2.2.1.3. Воена служба за безбедност и разузнавање (ВСБиР)

Воената служба за безбедност и разузнавање (ВСБиР) е интегрален дел од Министерството за одбрана (МО) и Армијата на Република Северна Македонија (АРСМ). Законот за одбрана²⁹ не упатува на службата како посебна организациска единица. Сепак, законот ги дефинира активностите за разузнавање и контраразузнавање за целите на одбраната, кои се два нераздвојни столбови на ВСБиР. Тие вклучуваат:

- откривање и спречување на разузнавање и друга субверзивна активност на странски воени разузнавачки и контраразузнавачки служби, кое се спроведува во земјата или во странство, и е насочено кон одбрана на Републиката;
- откривање и спречување на сите форми на терористичка активност во насока на одбрана на Републиката;
- спроведување на контраразузнавачка заштита на задачи и планови, документи, материјални и технички средства, области, зони и објекти од интерес за одбраната.

ВСБиР е составена од два сегменти:

1. Сектор – служба за воена безбедност и разузнавање во рамките на Министерството за одбрана. Сектор – службата има девет одделенија, вклучувајќи: Одделение за планирање и општи работи, Одделение за поддршка, Одделение за КМППИ³⁰, Одделение за разузнавање 1, Одделение за разузнавање 2, Одделение за контраразузнавање, Одделение за безбедност, Одделение за физичка безбедност и Одделение за аналитика.³¹
2. Секции во рамките на АРСМ: J-2, C-2 и A-2. Овие секции се со двојно потчинување: по командна линија под Генералштабот на АРСМ и по стручна линија под Раководителот на Сектор - служба за воена безбедност и разузнавање.

Правилата за тоа како оваа служба ја врши својата работа се регулирани во Правилник³², врз основа на членот 136 од Законот за одбрана. ВСБиР спроведува безбедносни проверки за персонал во рамките на воениот естаблишмент. Овластените лица од ВСБиР имаат право да прибираат податоци, информации и известувања.³³

Нема јавно достапни информации за персоналот, а буџетот е инкорпориран во вкупниот буџет на МО. ВСБиР нема посебен буџет и за сите финансиски потреби е третиран како дел од буџетот на МО.

Директорот на ВСБиР се назначува од страна на Министерот за одбрана.

²⁸ www.anb.gov.mk

²⁹ Чл. 133, Закон за одбрана, Службен весник на Република Македонија бр. 42/2001, 05/2003, 58/2006, 110/2008, 51/2011, 151/2011, 215/2015, 42/2020, Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.37/2002 (Службен весник бр. 73/2002) и У.бр.135/2002 и 155/2001 (Службен весник бр. 78/2002)

³⁰ Координација, прибирање и менаџмент со побарувања за информации

³¹ <http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/2017/06/Organogram-juni-2017.pdf>

³² Правилник за остварување на работите од разузнавањето, контраразузнавањето и спречувањето и откривањето на кривични дела во одбраната, Службен весник на Република Македонија бр. 40/2003

³³ Вработените во ВСБиР (и во МО и во АРСМ) се овластени службени лица со овластувања прецизирани во чл. 133, 134 и 136 од Законот за одбрана. Членот 4, ст. 1, т. 7 како овластени органи за спроведување на мерките за следење на комуникациите заради заштита на интересите на безбедноста и одбраната на државата ги идентификува: Агенцијата за национална безбедност и Министерството за одбрана – Воената служба за безбедност и разузнавање, како и Центарот за електронско извидување при Армијата како овластен орган за фреквентниот спектар на радио бранови на високи, многу високи и ултра високи фреквенции (HF, VHF и UHF).

ВСБиР остварува соработка и размена на информации со военоразузнавачките и контраразузнавачките служби на партнерските земји и врши координација со разузнавачките системи на НАТО. Персонал на ВСБиР е распореден во меѓународните воени мировни мисии во кои учествува Северна Македонија.

2.2.2. Други институции кои имаат овластувања да применуваат интрузивни методи

Покрај институциите што ја црпат својата надлежност од Законот за безбедносноразузнавачката заедница, неколку други тела во македонската Влада играат незанемарлива улога во разузнавачкиот сектор, а тоа се Бирото за јавна безбедност, Финансиската полиција, Царинската управа, Центарот за електронско извидување и Оперативно-техничката агенција. Имено, за целите на кривичните постапки, овие органи имаат некои разузнавачки привилегии, преку внатрешни единици за криминалистичко разузнавање и анализа, или сектори за контрола и истраги. Нивните разузнавачки функции им даваат моќ да собираат информации преку интрузивни методи, меѓу другото, со следење на комуникациите. Иако тие не се секогаш обврзани да презентираат конкретни извештаи за нивната разузнавачка работа, тие се дел од македонскиот безбедносен систем и се предмет на собраниски надзор спроведен од Комисијата за одбрана и безбедност и Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите.

2.2.2.1. Биро за јавна безбедност

Бирото за јавна безбедност е орган во состав на Министерството за внатрешни работи што ги врши полициските работи во министерството и чија организација и надлежност е регулирана со Законот за полиција³⁴. БЈБ е дел од правосудната полиција и согласно Законот за следење на комуникациите е еден од овластените органи за следење на комуникациите за целите на казнената постапка; тие исто така имаат и законско овластување да користат полициски службеници со прикриен идентитет. Со Бирото за јавна безбедност раководи директор, кој на предлог на министерот за внатрешни работи го именува и разрешува Владата на Република Северна Македонија, за мандат од четири години.

Во надлежност на Бирото за јавна безбедност спаѓаат:

- концептуалното планирање, следење и анализирање на безбедносната состојба и причините за појава на криминалитет и загрозување на јавната безбедност;
- генерален и стручен надзор и контрола над работата на организационите единици на Полицијата;
- обработка на лични податоци под услови и на начин утврдени со законот за полиција и посебен закон;
- спроведување на ратификуваните меѓународни договори за полициска соработка и други меѓународни акти за кои е надлежна Полицијата;
- грижа за подготвеноста на Полицијата за дејствување и работа во услови на сложена безбедносна состојба и други работи утврдени со закон.

Внатрешната организациска поставеност на Бирото за јавна безбедност се заснова на линиски и територијален принцип. За вршење на полициските работи од надлежност на Бирото за јавна безбедност формирани се следниве организациски единици:

³⁴ Чл. 15, Закон за полиција, Службен весник на Република Македонија бр. 114/2006, 06/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 31/2016, 106/2016, 120/2016, 21/2018, 64/2018 и Одлука на Уставниот суд на Република Македонија Службен весник бр. 148/2008

- **Сектор за полициски работи од општа и посебна надлежност** кој е одговорен за секојдневното полициско работење од областа на јавниот ред и мир, превенцијата, како и за полициските активности кои се однесуваат на сложени безбедносни состојби.
- **Сектор за криминалистичка полиција** кој ги координира мерките и активностите со организациските единици надлежни за криминалистички работи и Регионалните центри за гранични работи, во насока на воедначено постапување на оперативните полициски служби на терен.
- **Сектор за криминалистичко разузнавање и анализа** кој работи на собирање, обработка и анализа на податоци и информации по претходно утврдени методологии и стандарди за обработка, изготвува аналитички продукти и извештаи и врши нивна дисеминација до организационите единици во организационите единици во Бирото за јавна безбедност.
- **Сектор за гранични работи и миграции** кој е одговорен за секојдневното полициско работење од областа на граничните работи, полициските активности кои се однесуваат на прекуграничниот криминал и миграции, како и на работи кои се однесуваат на странци и реадмисија.
- **Сектор за сообраќајни работи** кој е одговорен за секојдневното полициско работење од областа на сообраќајот и сообраќајната превенција; проверка на начинот на спроведување на возачкиот испит и испитот за проверка на стручност на возач-инструктор; учествува во постапката за издавање и одземање на лиценцата на возач-инструктор и други дејствија од областа на сообраќајот.
- **Сектор за заеднички работи и управување со човечки ресурси** кој е надлежен за вршење на определени стручни работи за потребите на Бирото за јавна безбедност во областа на управувањето со човечките ресурси, правните и финансиските работи, заштитата на личните податоци и развој на персоналот и застапеност на заедниците кое се грижи за еднаквост на половите.

БЈБ има важни одговорности во внатрешната контрола на полицијата, кои ги извршуваат следниве структури:

- Секторот за внатрешна контрола, професионални стандарди и криминалистички истраги спроведува внатрешна контрола во случаи на можна злоупотреба на полициските овластувања.
- Специјални ад-хок комисии формирани од директорот да спроведуваат генерален и стручен надзор и контрола на полициските организациони единици³⁵.
- Осум сектори за внатрешни работи се формираат на националната територија заради вршење полициски работи. Тие се поставени според големината на областа, големината на населението, бројот на кривични дела и прекршоци и значењето на патиштата и географската положба на општините.
- Четири регионални центри за гранични работи воспоставени за вршење полициски работи поврзани со гранични инспекции и граничен надзор³⁶.

2.2.2.2. Управа за финансиска полиција

Улогата на Управата за финансиска полиција е важна во борбата против софистицираните форми на организиран криминал кои се условени со глобализацијата и брзиот развој на технологијата, а присутни во земјите во транзиција. Таа е оперативен орган во состав на

³⁵ Упатство за начинот на вршење на генерален и стручен надзор во Полицијата, Службен весник на Република Македонија бр. 42/2007 и 14/2017

³⁶ Закон за полиција и Закон за внатрешни работи, како и на веб-страницата на МВР <https://mvr.gov.mk/page/organogram>

Министерството за финансии со својство на правно лице и основана со посебен закон³⁷. Таа е надлежна за заштита на националните финансиски интереси, работење во областа на финансиските, даночните и царинските операции, детектирање и гонење на сложени форми на организиран финансиски криминал.

Со работата на управата за финансиска полиција раководи директор кој го именува и разрешува Владата на Република Северна Македонија на предлог на министерот за финансии. Во рамки на организациската структура припаѓаат:

- Секторот за криминалистичко разузнавачка анализа,
- Секторот за интегрирани и финансиски истраги и
- Секторот за финансиски, нормативно-правни работи и човечки ресурси.

Управата за финансиска полиција е составен дел на правосудната полиција како орган за кривичен прогон на сторители на кривични дела од областа на организираниот финансиски криминал и други кривични дела кои што се гонат по службена должност, а со кои се стекнува противправна имотна корист од значителна вредност или се нанесува штета на буџетот на државата.

Управата за финансиска полиција врши откривање и криминалистичко истражување на кривични дела од областа на организираниот финансиски криминал кои се гонат по службена должност, како и фаќање и пријавување на нивните сторители, обезбедување на докази и други мерки и активности што можат да бидат искористени за непречено водење на кривичната постапка.

Исто така, таа врши прибирање и анализирање на податоци за готовински трансакции, презема предистражни и други мерки кога постојат основи на сомнение за сторени кривични дела, спроведува следење на трагата на парите со цел за откривање на казниви дела утврдени со закон, како и увид и преглед на сметководствени податоци и евиденции во компјутерски системи во присуство на одговорно лице или од него овластено лице. Особено значајна е надлежноста на Управата за финансиска полиција при вршење на форензичка компјутерска анализа на привремено одземени компјутерски системи и други електронски уреди.

2.2.2.3. Царинска управа

Царинската управа е орган на државната управа во состав на Министерството за финансии на Република Северна Македонија која има статус на посебно правно лице и основана со посебен закон³⁸. Со неа раководи директор кој го именува и го разрешува Владата на Република Северна Македонија по предлог на Министерот за финансии за мандат од четири години.

Основни надлежности на Царинската управа се:

- Спроведување царински надзор, царинење на стока, царинска контрола, спроведување акцизен надзор на целата територија на Република Северна Македонија, истражни и разузнавачки мерки со цел спречување, откривање и истражување царински прекршоци и кривични дела;
- Заштита на сигурноста и безбедноста на луѓето, животните и растенијата, заштита на предмети со историска, уметничка и археолошка вредност, авторски и други права,

³⁷ Закон за финансиска полиција, Службен весник на Република Македонија бр. 12/2014, 43/2014, 33/2015, 27/2016, 83/2018 и 198/2018

³⁸ Закон за царинска управа, Службен весник на Република Македонија бр. 46/2004, 81/2005, 107/2007, 103/2008, 64/2009, 105/2009, 48/2010, 158/2010, 53/2011, 113/2012, 43/2014, 167/2014, 33/2015, 61/2015, 129/2015 и 23/2016

- како и други мерки на трговската политика пропишани со закон;
- Спроведување царински контроли по царинењето;
 - Спроведување внатрешни контроли и ревизии во сите сфери на царинското работење и целокупното функционирање на Царинската управа, со цел откривање случаи на непочитување на законите и интерните акти и злоупотреби при вршењето на службените должности од страна на вработените;
 - Водење прекршочна постапка, изрекување прекршочна санкција за сторен царински, акцизен и девизен прекршок, како и поведување постапка по кривични дела утврдени со закон.

Царинската управа своите надлежности ги спроведува на целата територија на Република Северна Македонија, а работите од својот домен ги извршува преку централната управа и пет царинарници. Централната управа, ги координира и раководи со царинските надлежности на целата територија на државата, а царинарниците координираат и раководат со соодветен реон. Работата на Царинската управа се извршува преку следните сектори: Сектор за професионална одговорност, Сектор за царински систем, Сектор за акцизи, Сектор за контрола и истраги, Сектор за управување со човечки ресурси, Сектор за финансиски прашања, Сектор за административни и технички работи, Сектор за правни работи и Сектор за информатички и комуникациски технологии.³⁹

Царинската управа има законски допуштена надлежност да бара соодветни информации и помош од други државни органи и институции, како и остварување соработка со царинските управи на други држави со цел спречување царински прекршоци и кривични дела.

2.2.2.4. Центар за електронско извидување

Центарот за електронско извидување е единица во рамки на Генералштабот на Армијата на Република Северна Македонија. Со него раководи командант кој го назначува Началникот на Генералштабот. Центарот за електронско извидување собира разузнавачки податоци по пат на електронско извидување со цел рано предупредување и заштита на вооружените сили. Електронското извидување е особено значајно во воени услови за собирање на информации за непријателот. Центарот за електронско придонесува за:

- ефективно распоредување на борбената сила, вклучително и во мисиите надвор од националната територија;
- обезбедување на објекти од значење за одбраната;
- попречување во електромагнетниот спектар;
- електронска заштита на силите;
- поддршка на кооперативни одбранбени акции при напад на државата.

Центарот за електронско извидување има овластување за следење на комуникациите, но само во одреден радио спектар (HF - Висока фреквенција, VHF - Многу висока фреквенција и UHF - Ултра висока фреквенција) кои се специфични за одбранбени цели.⁴⁰

³⁹ <http://www.customs.gov.mk/index.php/en/about-us-en/koi-sme-nie/organizacija-mk/sektori-cu-2-mk>

⁴⁰ Чл. 4 ст. 1, т. 7, Закон за следење на комуникациите, Службен весник на Република Македонија бр. 71/2018

2.2.3. Оперативно-техничка агенција (ОТА)

Со реформите на системот за следење на комуникациите, во рамките на пошироката реформа на безбедносниот систем во Република Северна Македонија, со посебен закон⁴¹ е формирана нова агенција која има техничка улога. Оперативно-техничката агенција е самостоен и независен државен орган што обезбедува техничка поврзаност помеѓу техничките операторите и овластените органи за следење на комуникациите, во случаите кога со судска наредба е одобрено следење на комуникациите заради потребите на **кривичните истраги** или заради заштита на интересите на безбедноста и одбраната на државата – **националната безбедност**. ОТА не поседува техничка можност за пристап до содржината на следената комуникација. Техничката поврзаност помеѓу операторите и овластените органи се обезбедува *само и исклучиво* врз основа на *издадена судска наредба* за следење на комуникациите.

Со ОТА раководи директор, кој го именува и разрешува Собранието на Република Северна Македонија. Директорот се избира со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници што припаѓаат на заедниците што не се мнозинство, а по претходно објавен јавен оглас. Неговиот мандат е пет години без право на повторен избор.

Организациската поставеност на ОТА е регулирана со Правилник за внатрешна организација кој е класифициран за што нема јавно достапни информации.

Заради обезбедување на технички услови при поврзувањето помеѓу операторите и овластените органи, ОТА треба да овозможи:

- техничко поврзување меѓу операторите и медијациониот уред (LEIMD⁴²) сместен во ОТА;
- техничка поврзаност помеѓу техничките уреди (LEIMD и LEMF⁴³) сместени во ОТА;
- техничка поврзаност помеѓу техничкиот уред (LEMF) сместен во ОТА и работните станици што се користат за спроведување на следење на комуникации сместени во просториите на овластените органи.

Предноста и во воспоставувањето на ОТА, како сегмент од разузнавачкиот сектор, е фактот што се елиминира техничката можност за самостен приклучок, следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации од операторите, од страна на овластените органи за собирање и анализа на разузнавачките информации. ОТА е техничкиот субјект кој врз основа на судска наредба овозможува (пушта сигнал до работните станици) за следењето на одредена електронска комуникација. Но и покрај постоењето на ОТА, одредени служби само во одредени случаи⁴⁴ и врз основа на судска наредба, имаат можност за самостојно следење на комуникациите, без посредство на ОТА.

Медијационските уреди за следење на комуникациите кои се во сопственост на операторите се сместени во ОТА. Овој институционален аранжман ја спречува концентрацијата на моќта

⁴¹ Закон за Оперативно-техничката агенција, Службен весник на Република Македонија бр. 71/2018

⁴² медијациони уред (LEIMD) е посредничка техничка опрема и соодветна софтверска поддршка којашто го овозможува активирањето на мерката следење и снимање на телефонски и други електронски комуникации

⁴³ опрема за следење на комуникации (LEMF) се средства за следење на комуникации до кои се пренесуваат содржината на следената комуникација и информациите поврзани со следената комуникација од техничката опрема на операторите преку ОТА до работните станици кои ги поседуваат овластените органи

⁴⁴ Врз основа на Законот за следење на комуникациите, Службен весник на Република Македонија бр. 71/2018

во една институција, со што се олеснува отчетноста. ОТА е дизајнирана како тампон зона помеѓу овластените органи за користење на пресретнувањата и операторите, а со тоа се извршува и функцијата на стручен надзор во системот за следење на комуникациите.

Значаен дел од работата на ОТА е вршењето стручен надзор над работата на операторите за што се формира Комисија за стручен надзор составена од претседател и двајца членови. Комисијата врши надзор над употребата на техничката опрема и електронските комуникациски водови кои служат за поврзување на ОТА и операторите. По извршениот надзор, Комисијата изготвува Извештај за работата на операторот.

ОТА доставува годишен извештај до Собранието на Република Северна Македонија за работата на ОТА, а по потреба или на барање на Собранието на Република Северна Македонија, доставува и дополнителни извештаи.

ОТА во извршување на работите од својата надлежност соработува со домашни и странски државни органи, организации од други држави со сродна дејност и други меѓународни организации од областа на безбедноста, информатичката безбедност и телекомуникациите.

2.3. МАКЕДОНСКИОТ СИСТЕМ ЗА НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

Постојат различни нивоа на контрола и надзор кои придонесуваат за отчетност на разузнавањето. Тие се комплементарни и меѓусебно се зајакнуваат, а недостатоците на едно ниво имаат потенцијал да влијаат на целиот систем. Ова поглавје накучо ќе ги воведат главните принципи кои објаснуваат конкретно ниво на контрола и надзор, а потоа ги разгледуваат најрелевантните законски одредби кои го дефинираат тоа ниво во Република Северна Македонија.

› КОЈ Е ОДГОВОРЕН ЗА БАРАЊЕ НА ОТЧЕТНОСТ ОД СТРАНА НА РАЗУЗНАВАЧКИОТ СЕКТОР?

Внатрешна контрола - со насочување на службениците и механизмите за внатрешна контрола и ревизија. Се потпира на трајни налози, регрутирање, обука, координација на персоналот (вклучувајќи механизми за заштита на правата на службениците и дисциплинирање на поединците).

Извршна контрола - од страна на релевантните министри и извршни функционери. Врз основа на политики, директиви, приоритети, одговорност пред парламентот.

Парламентарен надзор - од страна на релевантните надзорни комисии. Врз основа на закони, парламентарни процедури, надзорни активности, одобрување и преглед на државниот буџет.

Судска ревизија - од независното судство. Вклучува овластување за посебни одобрувања на интрузивни мерки и судење за наводни прекршувања на законот.

Надворешен надзор - од страна на медиумите и граѓанското општество. Врз основа на истражувачко новинарство, независно истражување, јавна дебата за алтернативи на политики и приоритети.

2.3.1. Внатрешна контрола

Внатрешниот менаџмент ги контролира секојдневните разузнавачки активности и се грижи разузнавачките службеници ефикасно да ја извршуваат својата работа во согласност со релевантните национални и меѓународни закони. Вредностите, етиката и правното знаење на вработените во разузнавачките служби се од најголема важност.

- Внатрешниот менаџмент треба активно да промовира култура на отчетност, професионализам, интегритет, инклузија, родова еднаквост и почитување на разликоста, започнувајќи со ефикасно вработување и процеси на обука. Тие исто така ги координираат процесите за оценување на успешноста и учинокот на персоналот. Менаџерите треба да спроведуваат робустни критериуми за селекција за да обезбедат вработување на луѓе со соодветни вредности. Тие исто така треба да обезбедат континуирана обука, вклучувајќи и за прашања кои се однесуваат на човековите права и за улогата на надзорот - да ја негуваат свесноста и подготвеноста за соработка со надворешните тела за надзор.
- Директорите се назначуваат за одреден временски период за да ги заштитат од политички притисок или промени во власта. Тие можат да бидат отстранети од должност само ако прекршат одредени правила.
- Внатрешните генерални инспектори ја оценуваат законитоста на разузнавачката дејност и ги предупредуваат менаџерите и извршната власт за одредени поединечни или системски проблеми.

Внатрешната контрола обично е кратко дефинирана со закони, кои се доуредуваат со подзаконските акти и внатрешните прописи, како што се постапките за доделување, известување и проценка на разузнавачките активности или кодекси на однесување и професионални стандарди. Достапните јавни информации за механизмите и процедурите за внатрешна контрола во македонските разузнавачки служби се оскудни.

- Законот за внатрешни работи предвидува посебна организациска единица одговорна за оценување на законитоста на работата на вработените во Министерството за внатрешни работи. Одделот за внатрешна контрола, кривични истраги и професионални стандарди по службена должност постапува по информации добиени од претставки на граѓаните, интерни документи и информации од вработените во МВР. Може да постапи по наредба од Министерот за внатрешни работи. Секторот главно се занимава со погрешно постапување од страна на полицијата.
- Министерството за одбрана спроведува внатрешна контрола преку инспекторите кои проверуваат дали работата на вработените е во согласност со релевантните закони. *Секторот за инспекција во одбраната* спроведува надзор врз законитоста на операциите во Министерството за одбрана, Генералштабот и Армијата; исто така може да надгледува одредени работи во интерес на одбраната, во рамките на државните органи, локалните самоуправи, трговските здруженија, јавните претпријатија, институциите и службите, во согласност со законот и Правилникот за инспекциски надзор во областа на одбраната. Земајќи го предвид Долгорочниот план за развој на одбранбените способности 2019-2028, Министерството за одбрана, исто така, вклучува посебна единица - Сектор за внатрешна ревизија.
- Законот за Агенцијата за разузнавање нема одредби кои ја регулираат внатрешната контрола.

- Агенцијата за национална безбедност ја определува внатрешната контрола во нејзиниот основачки закон. Таа се спроведува од страна на посебна организациска единица, чија јурисдикција е пропишана во закон.⁴⁵

Парламентарните комисии се одговорни за надзор на овие внатрешни политики, механизми и практики. Дури и ако тие се базираат на класифицирани извршни наредби и внатрешни процедури, надзорните комисии мора да добијат пристап до овие документи.

Важен начин. Парламентот да влијае врз внатрешната контрола е да има збор во назначувањето на директорите на службите. Во некои земји извршната власт се консултира со опозициските партии и/или парламентарните комисии пред назначувањето на директорите. Парламентот може да поставува прашања за номинираното лице или да го покани на сослушување. Ова помага да се спречи извршната власт да назначува лица кои ги штитат или промовираат нејзините политички интереси. Исто така, може да промовира интеграција на повеќе различна репрезентативност и перспективи во надзорниот процес.

› КОЈА Е РАЗЛИКАТА ПОМЕЃУ КОНТРОЛАТА И НАДЗОРОТ?

Контролата подразбира овластување да се насочуваат политиките и активностите на организацијата, на пример, преку носење на правила, кодови или политики кои одлучуваат како треба да функционира една организација.

Надзорот подразбира проверка и потврда за почитување на правилата и законите и примена на кодексите и политиките.

Надзорот може да се спроведува од многу различни актери и институции, додека контролата е главно одговорност на раководството и на извршната власт.

2.3.2. Контрола од извршната власт

Крајниот авторитет и легитимност на разузнавачките активности се потпира на парламентарното одобрување на нивните овластувања, мандати и трошоци. Но, од практични причини и поради чувствителната природа и итноста на разузнавачката работа, ефективната, секојдневна контрола на разузнавањето лежи во Владата. Политичката извршна власт е главниот клиент, налогодавач, контролор и надзорник на работата на разузнавачките служби. Таа ги воспоставува сеопфатните политики и приоритети за разузнавачките служби, распределување на ресурси, формулирање на директиви, подзаконски акти и упатства за различните аспекти на разузнавачката работа, од размена на информации со странските партнери до употреба на интрузивни мерки за собирање на информации. Како главни разузнавачки клиенти, извршната власт мора да обезбеди насоки за тоа кои разузнавачки производи се потребни, и треба да даде возвратни согледувања за добиените разузнавачки извештаи. Отсуството на овие возвратни согледувања може да резултира во несоодветни разузнавачки производи.

Извршната власт мора да спроведе ефикасна надворешна контрола врз разузнавачките служби. Владата како централен орган на извршната власт е одговорна за националната безбедност и затоа мора да ги интегрира и координира можностите и оперативните напори на сите институции во безбедносниот сектор.

Владините структури се опремени за насочување и координирање на разузнавачките служби во реално време. На одговорните министри им треба доволен степен на контрола врз разузнавачките служби и право да бараат информации од нив; нив исто им требаат и механизми за санкционирање и преземање акции во случаи на правни прекршувања.

⁴⁵ Чл. 52-54, Закон за Агенцијата за национална безбедност, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 108/2019

Сепак, ефективната извршна контрола не подразбира директна раководна одговорност за разузнавачките операции. Постои потреба за воспоставување на вистинска рамнотежа во односите помеѓу извршната и разузнавачката заедница:

- Премногу извршна контрола и влијание врз работата на разузнавачките информации може да доведе до злоупотреба на службите за политички интереси.
- Недостатокот на извршна контрола создава ризик од злоупотреба на разузнавачките овластувања и ресурси од страна на поединци во рамките на службите, за свои лични интереси.

› КОИ ТЕЛА СЕ ОДГОВОРНИ ЗА ИЗВРШНАТА КОНТРОЛА ВРЗ РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ?

- Пошироките министерски ресори како што се одбрана, внатрешни работи, правда, за разузнавачките служби кои се организирани како одделенија во склоп на министерствата.
- Премиерот (на пример, во Обединетото Кралство).
- Претседателот (на пример, во Романија).
- Заедничкото тело од Претседателот и Премиерот (на пример, во Хрватска, Словенија).
- Колективно тело, како што е Советот за национална безбедност (на пример, Хрватска, Романија, Србија).

Во Република Северна Македонија, како и во сите други земји, извршната власт (вклучувајќи го и Претседателот на Републиката и Владата) се главните корисници на разузнавачката работа. Службите собираат и анализираат информации за заканите откриени против државата и нејзиното население. Тие ги даваат овие информации до Владата, овозможувајќи ѝ да развие и спроведе безбедносна политика. Отчетноста се бара преку подзаконските акти и внатрешната регулатива. Сепак, има малку информации од јавен карактер што овозможуваат релевантна проценка за тоа како извршната контрола се спроведува во реалноста.

- Воената разузнавачка служба (ВСБиР) е одговорна пред Министерот за одбрана.
- Владата го именува и разрешува директорот на Агенцијата за национална безбедност (АНБ), на предлог на Премиерот.
- АР директно известува до Претседателот на Република Северна Македонија, кој има право да го назначи и разреши директорот на АР. Владата има силни надлежности во однос на АР бидејќи ги пропишува методите и средствата за работа на АР, а истовремено бара отчет од директорот на АР, меѓутоа законот не прецизира на кој начин.⁴⁶ Директорот, од друга страна, има целосна автономија за тоа кои мерки треба да се користат - не постои законска одредба за претходна проверка од Владата. Специфичните методи кои се користат во една операција се класифицирани, но нема причина зошто законот не би навел во општи услови кои се методите кои се „пропишани“.

⁴⁶ Чл. 4, Закон за Агенцијата за разузнавање, Службен весник на Република Македонија бр. 19/1995

› КОНКРЕТНИ ПРЕДИЗВИЦИ ЗА НАДЗОР И КОНТРОЛА ВРЗ РАЗУЗНАВАЊЕТО ВО ТРАНЗИЦИСКИ КОНТЕКСТ:

Разузнавачките служби се суштинскиот елемент во зачувувањето на авторитарните или тоталитарните режими, што значи дека тие можат да претставуваат посебен предизвик кога ќе се пренесат во новите демократски влади:

- Информациите собрани под поранешниот режим може да се користат за уцена, изнудување или политичка манипулација.
- Барањето правда за злоупотреби од минатото може да создаде поттик за моќните интереси да ја запрат политичката транзиција.
- Неказнувањето на поранешните злоупотреби може да ги поткопа новите политички институции, особено ако персоналот од поранешниот режим остане на функција.
- Владините функционери, избраните претставници, граѓанското општество и медиумите во државите во транзиција може да се лошо опремени или неволни будно да ја следат работата на разузнавачките служби.
- Недостатокот на правна рамка за демократски надзор и контрола, фрагментација на службите и широките мандати на разузнавачките служби го отежнуваат надзорот.
- **Претходните закони и регулативи може да бидат дискриминаторски или да не обезбедат соодветни мерки за надомест на штета или пристап до правда.**

Парламентарниот надзор зависи од извршната контрола. Тие кои вршат надзор треба да спречат прекумерно извршно влијание кое доведува до неправилна политизација на службите, но од друга страна пак тие мора да поведат грижа дека извршната власт има јасни законски овластувања и алатки за да изврши ефективна контрола врз работата на разузнавачките служби. Министерите можат да бидат повикани на одговорност за активностите на разузнавачките служби само ако имаат вистинска моќ на контрола и соодветни информации за активностите што ги преземаат службите.

2.3.3. Парламентарен надзор

Надзорот над разузнавањето е една од најновите⁴⁷ и најтешките области на парламентарната работа. Во повеќето демократии денес е прифатено дека сите државни активности треба да бидат отворени за надзор и истрага од страна на Парламентот. Разузнавачките служби не се исклучок од ова правило, иако често се применуваат ограничувања и рестрикции во информациите кои им се даваат на субјектите кои вршат надзор.

⁴⁷ Историски, националната безбедност, а особено разузнавањето се сметаа за ексклузивна област на надлежност на извршната власт, додека законодавната и судската власт го одлагаа мешањето. Дури во 90-тите, по крајот на студената војна, парламентарниот надзор над разузнавањето стана норма и предуслов за демократија.

› КОЈ Е ОПФАТОТ НА НАДЗОРОТ НАД РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ?

- Законитост - се однесува на усогласеноста со сите применливи законски одредби од националното примарно и секундарно законодавство, како и со стандардите кои произлегуваат од меѓународните конвенции и „мекото право“ (како што се одлуките на меѓународните судови, кодексите на однесување, резолуциите, препораките итн.).
- Ефективност - се однесува на степенот до кој услугата ги постигнува конкретните цели дефинирани со владините политики (како што се одржување на законите на одредено ниво).
- Ефикасност - се однесува на тоа како финансиските и човечките капацитети се користат најекономично при извршување на мандатот на службите.

› АЛАТКИ ЗА ПАРЛАМЕНТАРЕН НАДЗОР⁴⁸

Законодавни овластувања

- Поставување правна рамка за надзор;
- Влијание врз владината политика на широко ниво.

Контрола на буџетот

- Одобрување на буџетската распределба за секоја безбедносна институција;
- Надзор/верификација на почитувањето на распределениот буџет;
- Санкција во случај на прекумерно/нелегитимно трошење од страна на извршната власт.

Директен надзор

- Надзорни органи
 - парламентарна комисија (и);
 - независни надзорни тела за асистенција на парламентот.
- Вклучување во важни одлуки
 - Претходно одобрување во случај на: странски мисии, војна, вонредна состојба, меѓународни договори;
 - Пост контрола на одлуките (со можност за отповикување или замена);
 - Назначување на високи функционери;
 - Одобрување или консултации за важни набавки за одбранбени цели.
- Пристап до (класифицирани) информации
 - „Добивање документ“ / Проактивно откривање
 - Расправи/сослушувања
 - Информации/консултации
 - Заштита на тајноста
- Истражни овластувања – парламентите може да воспостават анкетни комисии со овластувања да сослушуваат сведоци.

⁴⁸ Адаптирано од Hans Born (2013): Parliamentary oversight of the security sector, European Parliament – OPPD, p. 25. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/EP_Parliamentary_Oversight_Security_Sector_2013_BOH.pdf

Специјализирани постојани комисии за надзор над разузнавањето се поставени во повеќето европски земји. Во компаративна анализа на парламентите низ цела Европа, ниедно друго подрачје на парламентарен надзор не е толку поинаку назначено, организирано и определено со мандат на задачи. Во суштина, постојат три пристапи во поставувањето на разузнавачкиот надзор, кои се развиваат кон зголемена специјализација и организациска комплексност.

1) Комисии за одбрана и безбедност. Во некои земји, една комисија со широк мандат се занимава со законодавството и надзорот на целиот безбедносен сектор, вклучувајќи ги разузнавачките служби и секторите. Овој пристап им овозможува на членовите да развијат сеопфатно разбирање за безбедносниот сектор и добро да ги интегрираат законодавните и надзорните процеси. Ова е случај денес во земји како Албанија, Црна Гора, Молдавија, кои имаат релативно мал безбедносен сектор, но пред една деценија или две ова беше пристапот на повеќето демократии и земјите во транзиција.

2) Комисии за надзор над разузнавањето. Големото мнозинство европски парламенти основаа (покрај одбранбените и безбедносните комисии) специјализирани работни тела кои се занимаваат исклучиво со надзорот над разузнавањето. Тие имаат тесен, фокусиран мандат за надзор, така што избраните членови и персоналот можат најдобро да го искористат времето и ресурсите и подобро и побрзо да развијат експертиза. Во некои земји мандатот на овие комисии е исклучиво надзорот, а нивните одговорности во законодавниот процес се ограничени.

3) Експертски тела надвор од Парламентот. Расте бројот на држави кои воспоставуваат експертски тела за надзор над разузнавањето, надвор од парламентарните комисии. Членовите се повисоки јавни функционери, истакнати членови на граѓанското општество, актуелни и поранешни членови на судството или поранешни политичари. Тие најчесто имаат мандат да ја надгледуваат законитоста на работата на разузнавачките служби и почитувањето на човековите права, но нивните мандати исто така може да вклучуваат следење на ефективност на работењето, административните практики или употребата на интрузивните методи за собирање на информации. Овие тела обично ги назначува Парламентот и тие поднесуваат извештај до Парламентот и/или извршната власт. Белгија, Хрватска, Данска, Германија, Грција, Норвешка, Холандија и Шведска се такви примери на земји.

Структурите создадени во рамките на македонскиот Парламент и кои имаат мандат да обезбедат разузнавачка отчетност ја илустрираат истата еволуција кон специјализацијата и институционалната сложеност во надзорот над разузнавањето.

1) Комисија за одбрана и безбедност со општа законодавна надлежност и надзор над безбедносниот сектор е одговорна за надзор над военото разузнавање во рамките на Министерството за одбрана.

2) Специјализирана комисија за надзор над разузнавањето ги надгледува главните две служби – Агенцијата за национална безбедност и независната Агенција за разузнавање.

3) Третата парламентарна комисија има многу прецизен и специјализиран надзорен мандат, и го следи спроведувањето на интрузивните методи за собирање информации.

4) Новиот Закон за следење на комуникациите усвоен во април 2018 година носи нова институција во надзорниот систем: граѓанско тело кое е надвор од Парламентот (Совет за граѓански надзор), кој прима жалби и ја надгледува законитоста на пресретнувањето.

Покрај овие надзорни тела со посебен мандат за безбедносниот и разузнавачкиот сектор, Собранието на Северна Македонија има формирано постојана анкетна комисија⁴⁹ за заштита на човековите права и слободи. Комисијата разгледува случаи на сериозно сомневање или наоди кои укажуваат на повреда на основните права загарантирани со Уставот.

Законските овластувања⁵⁰ на телата за надзор е првиот предуслов за ефективен надзор над разузнавањето. Законските овластувања на трите македонски парламентарни комисии се потпира (1) на општите законски одредби кои го регулираат парламентарниот надзор, и (2) на посебните одредби кои го регулираат надзорот над разузнавањето.

(1) Правната основа за парламентарниот надзор е изнесена во **Уставот** на Република Северна Македонија, во кој се наведува: „Собранието врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието.“⁵¹

Законот за Парламент има посебно поглавје наречено "парламентарен надзор", кој ги регулира надзорните расправи како главен инструмент за надзор.

Деловникот за работа на Парламентот е најстариот детален правен документ кој ги регулира правата и обврските на пратениците, вклучувајќи го и правото на информирање, употребата на парламентарните прашања и интерпелацијата како алатки за надзор, работата со доверливи информации и постапката за избор на работни тела.

Сепак, овие општи одредби не се однесуваат директно на комисиите за надзор над разузнавањето. Некои од нив се важни алатки кои пратениците можат да ги користат проактивно. На пример, во случаите кога јавните службеници не се појавуваат откако ќе бидат поканети на седници на комисијата или кога комисиите, од одредени причини, не се состануваат, поедини пратеници можат да вршат надзор со поставување на парламентарните прашања на пленарната седница. Бидејќи пратениците од надзорните комисии имаат безбедносен сертификат, можат да побараат писмен одговор во случај кога одговорот содржи класифицирани информации.

(2) Освен овие општи одредби кои се однесуваат на Парламентот во целина, надзорот над разузнавачките активности, од страна на посветени парламентарни комисии, се пропишува кратко во неколку закони.

- Член 11 од Законот за Агенцијата за разузнавање предвидува дека "директорот е одговорен да овозможи увид и да ги обезбеди сите информации и податоци во делокругот на работата на комисијата".
- Членот 60 од Законот за Агенцијата за национална безбедност вели дека „директорот е должен, на барање на надлежно работно тело на Собранието за надзор на Агенцијата, да дозволи увид во документација, да даде податоци и информации за работата на Агенцијата и да одговора на прашања во врска со работата на Агенцијата“.
- Двете служби се обврзани да доставуваат годишен извештај за својата работа до комисијата. Агенцијата за национална безбедност, исто така, доставува годишна програма за работа⁵².

Мандатот на парламентарните комисии т.е. нивниот "опфат на работа" е дефиниран со парламентарните одлуки на почетокот на секое ново законодавство.

⁴⁹ И покрај нејзиното име, сепак, таа нема истражни овластувања (поканување сведоци)

⁵⁰ Анекс А дава преглед на релевантните извадоци од законот кои на парламентарните комисии им даваат законски овластувања за надзор над разузнавањето

⁵¹ Чл. 68, Устав на Република Северна Македонија

⁵² Чл. 60, ст. 6, Закон за Агенцијата за национална безбедност, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 108.2019

Според овој извор на законски овластувања⁵³, **Комисијата за надзор над работата на Агенцијата за национална безбедност и Агенцијата за разузнавање** има силен надзорен мандат, кој го опфаќа почитувањето на законот при остварувањето на овластувањата на службите, почитувањето на човековите права, па дури и методите и средствата кои ги користат службите, како и финансиските, кадровските и техничките капацитети. Службите имаат обврска да обезбедат информации потребни за остварување на надзорниот мандат на комисијата.

Законот за следење на комуникациите, усвоен во април 2018 година, го разјаснува и го зајакнува законското овластување на Парламентот во **надзорот на пресретнувањето на комуникациите**. Парламентарната комисија која има мандат со оваа задача е дефинирана од следниве карактеристики:

Состав. Со комисијата претседава член на опозицијата (член 38). Давањето на опозицијата водечка улога во надзорот се смета за добра практика во утврдување на отчетноста на владините активности кои се одвиваат во тајност, каде што злоупотребата и произволното користење на овластувањата се лесно достапни.

Мандат. Комисијата е овластена да ја надгледува законитоста и ефикасноста (член 40) на пресретнувањата. Законитоста треба да се процени преку споредување на статистичките податоци кои ги генерираат операторите на услугите, ОТА и другите овластени тела за спроведување на пресретнувањето (чл.41-3). Комисијата може да врши надзор без претходна најава, по потреба, и најмалку еднаш во период од три месеци, дури и без мнозинството гласови (член 44). Овие одредби помагаат во воспоставувањето на клима на отчетност и редовна надзорна пракса. Треба да се обрне внимание на неколку законски одредби чие понатамошно толкување и имплементација се важни за дефинирањето на идниот опфат на надзорот:

- Додека законитоста се однесува на спроведувањето на пресретнување на комуникацијата за целите на кривичните истраги (правосудна полиција, член 7), и исто така за безбедносни и одбранбени цели (од страна на УБК и МО, член 18), се чини дека ефикасноста се однесува само на пресретнувањата за целите на кривичните истраги, а надзорната цел треба да се оствари преку анализа на извештајот на јавниот обвинител (член 40 (3)).
- За да се разгледа ефикасноста на прислушувањата кои се спроведуваат за целите на националната безбедност и одбрана, комисијата ќе има потреба од поразлични и посложени извори на информации. Според словото на законот, надзорот се чини дека првенствено се занимава со обезбедување на правилно спроведување на истражните мерки и процесите, па следствено, надзорот првенствено е насочен кон функционалната сфера на разузнавањето, но тоа не ја исклучува можноста за ангажирање на надзорот во оперативните активности и нивната ефикасност.

Пристап до експертиза. Законот предвидува (член 39) дека најдоцна во рок од 50 дена по нејзиното назначување комисијата ќе ангажира двајца експерти за постојана техничка поддршка. Во рок од 6 месеци, комисијата мора да создаде список на национални и меѓународни експерти за да обезбеди поддршка на база на случај до случај. Законот ја наведува обврската на другите државни агенции да обезбедат експертска поддршка на барање на комисијата. Ова се исклучителни мерки со цел да се зголеми експертизата на комисијата и да се зголеми способноста да се вклучат во ефективен надзор. Недоволна експертиза во разузнавачките работи е еден од најголемите проблеми во надзорот, во секоја

⁵³ Парламентарна одлука бр. 08-1396/1 од 31 мај 2017

земја. Законот ѝ нуди на комисијата неколку различни начини за решавање на овој проблем и, со поставување на тесни рокови за вработување на експертиза, ја присилува комисијата да преземе дејствија и да го реши ова прашање.

Пристап до информации. Податоците до кои има пристап комисијата со цел да го реализира својот мандат за надзор над *законитоста* се наведени во член 41-3. Комисијата може да го провери бројот на издадени овластувања и типот на следење кое било применето. Под претпоставка дека документацијата до која има пристап содржи такви специфични индикации, исто така, може да ги провери видовите на прекршок за кои биле применети различни видови на следење. Ваквиот вид на надзор е важен, бидејќи може да ги увери политичарите во Собранието дека следењето не излегува надвор од контрола.

- Меѓутоа, комисијата мора да се стреми да добие информации кои се совпаѓаат со надлежностите за надзор кога станува збор за ефикасноста на пресретнувањето. Тоа значи дека треба да оди подалеку од само следењето на "хартината трага" и споредбата на статистичките податоци и да развие доволно способност за откривање на фактите за да го истражи однесувањето и евиденцијата на надлежните агенции.
- Пристапот до класифицирани информации (чл.37) упатува дека членовите на надзорниот орган треба да "поседуваат сертификат за безбедност со соодветен степен за пристап до класифицирани информации", а таквиот сертификат ќе биде издаден во рок од 30 дена. Во зависност од тоа точно кое ниво на информации треба да се испита, а особено ако опфаќа оперативни информации, ова се чини дека е невообичаено краток и можеби преамбициозен временски рок за проверка и одобрување на безбедносните сертификати.

Известување. Онаму каде што се откриени неправилности, комисијата треба да ги информира обвинителството, надлежните органи (за заштита на податоците) и, по потреба, Собранието и јавноста. Може да изработи посебни извештаи кога тоа ќе го побара Собранието. Годишните извештаи на комисијата треба да бидат објавени (член 45). Законот ја поддржува добрата практика да се наведат јасни временски рокови за објавување на извештаите. комисијата треба да го достави годишниот извештај до Собранието најдоцна до крајот на февруари секоја година (член 45 (1)), што е прилично амбициозна цел.

- Законот е малку нејасен кога и како јавно ќе се објават резултатите од истрагите и надзорот. комисијата ќе ја информира јавност кога тоа ќе биде потребно и без да дава конкретни податоци (член 44). Прашањето за тоа што значи "по потреба" и кој одлучува за тоа, треба да се доразјасни во Деловникот за работа на комисијата.
- Друга многу амбициозна цел кога станува збор за известувањето е наведена во членот 51: Комисијата ќе го извести Граѓанскиот надзорен совет за резултатите на секое барање во рок од 15 дена. Малку е веројатно дека овој краен рок би можел редовно да се исполнува, иако очигледно ќе зависи од кадровските ресурси кои се на располагање во комисијата.

Законот за следење на комуникациите се однесува само на една од трите парламентарни комисии чии мандати опфаќаат различни аспекти и институции во рамките на македонскиот разузнавачки сектор. Сепак, неговите амбициозни одредби сугерираат промена кон зајакнат надзор и имаат потенцијал да ги инспирираат другите комисии да се стремат кон промени во законите, регулативите и праксата, со цел да се подобри парламентарниот учинок во надзорот над разузнавањето. Може да се предвидат неколку можни чекори за понатамошно развивање на законските овластувања на комисиите:

- **Усвојување или измена на деловникот за работа на комисиите.** Зајакнатите законски овластувања предвидени со Законот за следење на комуникациите за релевантните комисии треба да се искористат за развој на ефикасни практики за надзор, кои редовно би ги применувале комисиите. Усвојувањето на деловник за работа на комисиите (побарано од член 46 од законот) е неопходниот следен чекор во преточувањето на одредбите од законот во практични, детални упатства за работата на комисиите. Другите две комисии треба да го следат примерот, бидејќи членовите се свесни дека надзорот над разузнавањето е заедничка одговорност на секој од нив.
- **Усвојување на пишани закони за сите разузнавачки служби/сектори.** Законодавниот пакет усвоен во 2018-19 година треба да биде само почеток на една сеопфатна законодавна реформа на разузнавачкиот сектор и нејзиниот надзор. Слични напори се во тек во многу европски земји. Законскиот мандат на сите агенции и сектори кои може да применуваат интрузивни методи за собирање на информации треба да бидат појасно дефинирани во законската регулатива (Агенцијата за разузнавање и Агенцијата за национална безбедност функционираат врз основа на специфични закони, но не и воената разузнавачка служба). Треба да се избегнуваат двосмислености и преклопувања, со цел да се создаде јасна основа за отчетност.
- **Можност за усвојување на посебно законодавство за разузнавачкиот надзор.** Предизвиците својствени за процесот на надзор над разузнавањето бараат силна законска основа и јасни процедури за работата на надзорните тела. Наместо законското овластување за вршење на надзорот да е дисперзирано во неколку закони и прописи, некои земји одлучиле да усвојат посебен закон за јасно да го пропишат мандатот и овластувањата на надзорните тела (Германија, Словенија, Црна Гора, Велика Британија и Романија се само неколку примери). Ова носи неколку предности: ги појаснува правилата на игра во надзорот и го прави неспорно законското овластување на надзорот. Така се придонесува кон зголемена видливост, престиж и кредибилитет на одговорните тела за надзор, потоа се обезбедува структурен и процедурален континуитет на парламентарниот надзор, од еден до друг мандат, придонесувајќи за подобрување на институционалната меморија.

Надзорот над разузнавањето е амбициозен, променлив и пркосен потфат. На него треба да се гледа како процес во недоглед, кој и покрај сите предизвици, треба да биде унапредуван во поглед на неговата ефикасност. Главниот проблем во надзорот лежи првенствено во институционалната култура на разузнавачките институции кои, одобрени од државата, имаат законско право да користат интрузивни методи за собирање информации и други посебни овластувања. Донесувањето на законодавството е одговорност на парламентот. Но, законите никогаш не можат да се формулираат толку прецизно да ги исклучат сите потенцијали за злоупотреба на моќ. Секогаш ќе има начини да се искористат дупките, ако институциите кои имаат мандат да обезбедат владеење на правото како што се парламентот и судството, не се во можност или пак не сакаат да го спречат тоа.

› КАКОВ ВИД НА ЗАКОНСКИ ОВЛАСТУВАЊА ИМААТ ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ ЗА НАДЗОР ВРЗ РАЗУЗНАВАЊЕТО ВО ЕУ?

Основни овластувања (20 од 24 анализирани парламенти)

- надзор врз политиките на службите и администрацијата, буџетот и расходите;
- примање на извештаи од разузнавачките служби и/или од извршната власт;
- може да побараат од разузнавачките служби и/или извршната власт да ѝ достават информации на комисијата.

Проширени овластувања (4 од 24) – основните овластувања се проширени со:

- примање жалби од граѓани;
- иницирање истраги по сопствена иницијатива и вршење инспекција на објектите;
- давање препораки или обврзувачки одлуки;
- може да бидат вклучени во процесот на одобрување на мерките за следење.

Агенција на ЕУ за фундаментални права (ФРА), Следење од страна на разузнавачките служби, основни заштитни мерки и лекови во Европа. Мапирање на законската рамка на државите-членки, 2015 година

2.3.4. Други независни тела

2.3.4.1. Совет за граѓански надзор

Законот за следење на комуникациите од 2018 година⁵⁴ воспоставува уште едно ниво надзор над разузнавањето, преку цивилното тело задолжено да врши надзор над законитоста на прислушувањето на комуникациите. Ова е важен чекор кон градење доверба на јавноста во разузнавачкиот сектор, особено поради тоа што голем број членови на граѓанското општество биле предмет на незаконско прислушување во минатото.

Работата на Советот за граѓански надзор е тесно поврзана со Парламентот, а особено со парламентарната Комисија за надзор над следењето на комуникациите. Советот се состои од претседател и шест члена (тројца експерти и тројца претставници на невладини организации) кои ги назначува Парламентот по објавување на јавен конкурс. Советот поднесува годишен извештај до Парламентот, кој се разгледува на седница на Собранието. Работните простории на Советот ги обезбедува Парламентот, со што се овозможува поблиска соработка и комуникација помеѓу парламентарните комисии и Советот.

Друга новина воведена со законот за следење на комуникациите е можноста граѓаните да поднесуваат претставки во случаи на сомневање за нелегално прислушување. Советот и Парламентот ќе ја сподедуваат одговорноста за справување со овие претставки. Имено, Советот би ја примил претставката и би одржувал комуникација со засегнатите граѓани, додека парламентарната комисија би била одговорна за проверка и утврдување на постоење на прекршок. Претставките на граѓаните можат да бидат поднесени во писмена форма преку архивата на Собранието, испратени по пошта или преку пополнување на специфичен формулар. Претставките поднесени до Советот мора да содржат име и презиме, датум и место на раѓање на подносителот, јасно конкретно барање и временскиот период за кој се однесува.⁵⁵ По приемот на претставката, Советот мора веднаш да поднесе барање до парламентарната комисија за надзор над следењето на комуникациите, барајќи од нив да ја испитаат претставката. Во меѓувреме, врз основа на претставката, Советот врши надзор во ОТА и овластените органи. Комисијата има рок од 15 дена да испита и да го извести Советот (чл. 51.2). За ефективно заедничко дејствување како одговор на жалбите, Парламентот треба да развие јасни правила и процедури со кои се регулира соработката и комуникацијата помеѓу двете тела.

Овластувањата на парламентарната комисија се пошироки бидејќи може да спроведе надзор над ОТА, надлежните органи и операторите, самостојно или преку техничките експерти, дури и без најава. Покрај тоа, за разлика од Советот, комисијата може да ги добие логовите за времето на започнување и завршување на мерката за следење на комуникациите. Заради

⁵⁴ Закон за следење на комуникациите, Службен весник на Република Македонија бр. 71/2018

⁵⁵ Деловник на Советот

чување на доверливоста на мерките за следење на комуникациите, известувањето на комисијата до Советот само информира дали во конкретниот случај е утврдена злоупотреба или не. По добивање на известувањето, Советот го известува подносителот на претставката. Во случај на злоупотреба, Советот исто така ја информира јавноста (чл. 51/7) и надлежниот јавен обвинител (чл. 51/6).

Советот е исто така овластен да врши надзор врз ОТА и овластените органи по сопствена иницијатива. Во овој случај, тој може да спроведе надзор само по претходна најава, за пристап до податоци на анонимизирани копии⁵⁶ од наредбите од претходните три месеци; ова му овозможува на Советот да го спореди бројот на наредби за следење на комуникациите, времетраењето на следењето и матичните броеви. Истражната улога на Советот се чини дека зависи од истражните овластувања на соодветната парламентарна комисија (види чл. 51/2).

Советот согласно закон донесува Деловник за својата работа, со кој се уредуваат прашањата за начинот на работа на Советот. Советот постапува со документи на кои има ознака на тајност на начин пропишан со закон и други прописи со кои се уредува таа област за да не дојде до прекршување на безбедноста на класифицираните информации и злоупотреба на личните податоци.

Постои ризик од дуплирање на работата на Советот и на комисијата (особено во однос на претставките од јавноста), но исто така и од поделеност во ставовите и наодите за работата на службите. Ефективноста на надзорот што го вршат овие тела многу ќе зависи од последователниот развој на процедурите, практиките и стручноста во рамките на комисиите на Собранието и на Граѓанскиот совет за надзор. Јасните правила на процедурите исто така треба да го минимизираат ризикот од политизација на надзорот.

2.3.4.2. Народен правобранител

Народниот правобранител е независна, самостојна и професионална институција која има за цел да придонесе за зголемување на нивото на почитување на човековите права и основните слободи на човекот и граѓанинот и унапредување на демократските вредности. Мандатите на институциите на омбудсманот значително варираат во цела Европа и повеќето не играат значајна улога во надзорот над разузнавањето. Дури и кога законите им дозволуваат конкретно да ги истражуваат претставките од граѓаните за безбедносните и разузнавачките служби, тие ретко го прават тоа во пракса. Бидејќи можат да даваат само препораки, нивното влијание врз однесувањето на службите или во ситуации на повреда на човековите права во одредена ситуација е ограничено.

Улогата на македонскиот народен правобранител во надзорот над разузнавањето би можела да биде значајна, со оглед на тоа што мандат му дава националното законодавство. Правната основа за работата на омбудс-институцијата произлегува од членот 77 од Уставот на Република Северна Македонија, којшто го овластува „да ги штити уставните и законските права на граѓаните кога ги прекршуваат органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања“. Секој граѓанин има право да поднесе жалба до Народниот правобранител - кој го избира парламентот за период од осум години и кој може да се повтори само уште еднаш.

Законот за народен правобранител, усвоен во 2003 година⁵⁷, му дава јасен мандат и силни истражни овластувања кои се во склад со Париските принципи и другите применливи

⁵⁶ Анонимизацијата е процес во кој сите идентификувачки елементи наведени во наредбата, вклучително и лични и други податоци, се отстрануваат на начин што гарантира дека субјектот на лични податоци веќе не може да биде директно или индиректно идентификуван.

⁵⁷ Закон за народниот правобранител, Службен весник на Република Македонија бр. 60/2003, 181/2016, 189/2016, 35/2018 и Одлука на Уставниот суд (Службен весник бр. 111/2007)

меѓународни документи. Народниот правобранител може да иницира истраги по негова сопствена иницијатива (чл.13) врз основа на разбирлива причина или по проценка на можност дека може да се случат злоупотреби. Тој има овластување да ги принуди јавните институции да обезбедат информации и детални објаснувања во врска со било какви навремени жалби; исто така има право да влезе во просториите на институциите за пристап до нивната документација (член 24). Сите државни службеници (вклучувајќи ги и раководителите на разузнавачките служби) мора да го испочитуваат неговото барање, без разлика дали бараните информации се класифицирани (член 27). Откако Народниот правобранител ќе утврди дека имало повреда, тој има право: да предложи начини за отстранување на утврдената пречка, да поведе дисциплинска постапка или да побара јавниот обвинител да поведе кривична истрага (чл.32).

Новиот Закон за следење на комуникациите (член 56) му дава на Народниот правобранител улога во надзорот над законитоста на пресретнувањето, од аспект на заштитата на човековите права и слободи.

Сепак, и покрај ова силно законско овластување за надзор, институцијата на Народниот правобранител нема евиденција за активно бранење на човековите права во релацијата граѓаните наспроти безбедносниот и разузнавачкиот сектор. Народниот правобранител, особено ги следи состојбите на почитувањето и заштитата на уставните и законските права на лицата во органите, организациите и установите во кои слободата на движење е ограничена.

Кога Народниот правобранител ќе констатира дека се повредени уставните и законските права на подносителот на претставката или пак се направени други неправилности може:

- да даде препораки, предлози, мислења и укажувања за начинот на отстранување на констатираните повреди;
- да предложи повторно да се спроведе определена постапка согласно законот;
- да покрене иницијатива за поведување дисциплинска постапка против службено, односно одговорно лице и да поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за покренување постапка заради утврдување казнена одговорност.

Народниот правобранител секоја година го известува Парламентот за својата работа, преку поднесување јавно достапен извештај кој го презентира на пленарната седница на Парламентот на кој присуствуваат и претставници на Владата. Ова може да биде шанса за Парламентот да се вклучи во подетални дијалози со Народниот правобранител, во обид да размени научени лекции и да развие комплементарност во дејствијата.

2.3.4.3. Агенција за заштита на лични податоци

Почитувањето и заштитата на приватноста на граѓаните, како и сигурноста и тајноста на личните податоци, се слободи и права кои се гарантирани со Уставот на Република Северна Македонија. Нивната реална гаранција и заштита практично започнува со основањето на Дирекцијата за заштита на личните податоци во 2005 година, која пак со донесувањето на Законот за заштита на личните податоци од 2020 година⁵⁸, се преименуваше во Агенција за заштита на личните податоци.

Агенцијата за заштита на личните податоци е самостоен и независен државен орган со кој раководи директор кој го избира и разрешува Собранието на Република Северна Македонија за мандат од пет години. Агенцијата за заштита на личните податоци до Собранието на Република Северна Македонија доставува годишен извештај, а по потреба и дополнителни извештаи.

⁵⁸ Закон за заштита на личните податоци, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 42/2020

Агенцијата е една од најважните независни надзорни тела кога станува збор за надзор над разузнавањето, имајќи предвид дека разузнавачките служби собираат и обработуваат големи количини на чувствителни лични податоци. Исто така, таа е едно од надлежните тела за надзор на мерките за следење на комуникациите заради утврдување на законитоста на активностите кои се преземаат при обработка на личните податоци и мерките кои се преземаат за нивна заштита. Законските одговорности што ги имаат разузнавачките служби во областа на заштитата на личните податоци главно се однесуваат на:

- Законитост и легитимност на обработка на лични податоци во разузнавачката работа.
- Спроведување на релевантни технички и организациски мерки кои го минимизираат ризикот од можна злоупотреба.
- Обезбедување дека, кога се случуваат злоупотреби, тие оставаат трага што никој не може да ја смени, овозможувајќи брза реакција и јасна поделба на должностите и одговорностите на оние кои обработуваат лични податоци во рамките на безбедносно-разузнавачките служби.

Агенцијата за заштита на лични податоци обезбедува системска и независна контрола над законитоста на преземените активности при обработката на личните податоци вклучувајќи истражување, проверка, давање насоки и обуки за заштита на личните податоци. Редовната супервизија се врши според годишната програма, меѓутоа, може да се спроведе и вонредна супервизија по предлог/иницијатива на државен орган, правно или физичко лице, по службена должност или ако супервизорот се сомнева дека имало повреда на Законот за заштита на личните податоци. Исто така може да се изврши и контролна супервизија заради отстранување на констатираните повреди.

При вршење на супервизијата, супервизорот од Агенцијата⁵⁹ има право да:

- проверува општи и поединечни акти, датотеки, документи, компјутерски досиеја, информации и други докази во обем според предметот на супервизијата, како и да побара и задржи копии од истите во хартиена или електронска форма без надоместок,
- врши контрола во деловните или службените простории и други објекти каде што се врши обработка на личните податоци и бара увид во нивната обработка,
- врши увид во документи за лична идентификација на лица поради потврдување на нивниот идентитет во согласност со закон,
- бара од контролорот, односно обработувачот писмено или усно објаснување во врска со прашања од делокругот на супервизијата,
- бара експертска анализа и мислење кога е тоа потребно за супервизијата,
- употребува технички средства за фотографирање како и обезбедува видео записи кои можат да бидат искористени во супервизијата,
- ја испитува опремата со која се врши обработка на личните податоци и опремата каде што се чуваат личните податоци, како и испитување на информацискиот систем и информатичката инфраструктура во рамки на кои се врши обработка на личните податоци, со овластен претставник на контролорот, односно обработувачот,
- ги користи комуникациските уреди на контролорот, односно обработувачот заради исполнување на целите на супервизијата и
- обезбедува други потребни докази според предметот на супервизијата.

⁵⁹ Чл. 105, Закон за заштита на личните податоци, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 42/2020

После спроведената супервизија се изготвува записник во кој се наведуваат наодот на затекнатата состојба и евентуалните повреди на прописите за заштита на личните податоци. Доколку институцијата не постапи по издадените препораки, Агенцијата ги известува Владата или Парламентот со посебен извештај. Агенцијата, исто така, доставува годишен извештај до Парламентот, објавен на веб-страницата на Агенцијата⁶⁰. Извештаите на Агенцијата се корисна алатка за надзор над работата на безбедносните и разузнавачките служби во однос на обработката на личните податоци: Парламентот може да го следи спроведувањето на препораките дадени во овие извештаи и може да побара информации и објаснувања за мерките и дејствијата преземени со цел да се исправат неправилностите идентификувани за време на надзорот од страна на Агенцијата.

› КОИ СЕ МЕЃУНАРОДНИТЕ ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА СОБИРАЊЕ И УПРАВУВАЊЕ СО РАЗУЗНАВАЧКИТЕ ПОДАТОЦИ И КОРИСТЕЊЕ НА ЛИЧНИТЕ ПОДАТОЦИ?

Пракса 21. Националното законодавство ги опишува видовите мерки за собирање на располагање на разузнавачките служби, дозволените цели на собирање на разузнавачките информации, категориите на лица и активности кои можат да бидат предмет на собирањето на разузнавачките информации, прагот на сомневање потребен за да се оправда употребата на мерките за собирање, ограничувањата за времетраењето за кое може да се користат мерките за собирање, и постапките за одобрување, надгледување и преглед на користењето на мерките за собирање на разузнавачките информации.

Пракса 23. Јавно достапниот закон ги опишува видовите на лични податоци кои може да ги поседуваат разузнавачките служби и кои критериуми се однесуваат на употребата, задржувањето, бришењето и обелоденувањето на овие податоци. На разузнавачките служби им е дозволено да задржуваат лични податоци кои се строго неопходни за целите на исполнување на нивниот мандат.

Пракса 24. Разузнавачките служби вршат редовни оценки на релевантноста и точноста на личните податоци кои ги поседуваат. Тие се законски обврзани да бришат или ажурираат такви информации кои ќе се оценат како неточни или кои не се повеќе релевантни за нивниот мандат, работата на надзорните институции или можните правни постапки.

Пракса 25. Постои независна институција која го надгледува користењето на личните податоци од разузнавачките служби. Оваа институција има пристап до сите досиеја кои ги поседуваат разузнавачките служби и има овластување да нареди обелоденување на информациите до засегнатите лица, како и уништување на досиејата или содржаните лични информации.

ОН, Совет за човекови права, М. Шајнин (2010 год.)

Системската контрола над заштитата на личните податоци од страна на разузнавачките служби треба да ја следи примената на следниве принципи:

Законитост - личните податоци треба да се обработуваат во согласност со законот, доволно и транспарентно во однос на субјектот на личните податоци, земајќи ги предвид спецификите на разузнавањето, каде што транспарентноста е често (оправдано) ограничена („законитост, правичност и транспарентност“);

Легитимност - личните податоци треба да се собираат за специфични, јасни и легитимни цели;

⁶⁰ Чл. 67 и 70, Закон за заштита на личните податоци, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 42/2020

Пропорционалност - личните податоци што се обработуваат треба да бидат соодветни, релевантни и ограничени на потребните цели за кои се обработуваат („минимален волумен на податоци“);

Точност - личните податоци треба да бидат точни и зачувани во форма што обезбедува идентификација на субјектите на личните податоци, а не подолго од потребното за целите за кои се обработуваат; и

Физичка заштита - личните податоци треба да се обработуваат на начин што обезбедува соодветно ниво на безбедност, вклучително и заштита од неовластено или незаконско обработување, како и нивно случајно губење, уништување или оштетување, со употреба на релевантни технички или организациски мерки.

Со оглед на тоа дека најслабата алка во информатичката безбедност е човечкиот фактор, една од најважните работи што треба да се обезбеди од надзорот е да се применат **соодветни технички и организациски мерки** при обработка на личните податоци.

› **ПРАШАЊА КОИ МОЖЕ ДА ЈА НАСОЧАТ ПРОЦЕНКАТА НА ТЕХНИЧКИТЕ И ОРГАНИЗАЦИСКИТЕ МЕРКИ ЗА ЗАШТИТА НА ЛИЧНИТЕ ПОДАТОЦИ:**

- Дали е извршена идентификација, оценка и класификација на ризикот на процесите со кои се врши обработка на личните податоци (анализа на ризик)?
- Дали се применува техничка и интегрирана заштита на личните податоци?
- Дали се води евиденција на активностите (операциите) за обработка на личните податоци?
- Дали се спроведуваат активности за подигнување на свеста и обука на вработените за приватноста и безбедносните ризици?
- Како се обезбедува безбедноста на обработката на личните податоци? (псевдонимизација и криптирање на личните податоци; обезбедување на континуирана доверливост, интегритет, достапност и отпорност на системите за обработка; способност за навремено, повторно воспоставување на достапноста до личните податоци и пристапот до нив во случај на физички или технички инцидент; редовно тестирање, оценување и евалуација на ефективността на техничките и организациските мерки со цел да се гарантира безбедноста на обработката)
- Каков е начинот на обезбедување на автентификација на овластените лица во информацискиот систем?
- Каков е начинот на обезбедување на контрола на пристап до информацискиот систем?
- Каков е начинот на обезбедување евиденција за секој пристап до информацискиот систем?
- Каков е начинот на управување со инциденти? (инциденти кои ја нарушуваат доверливоста, интегритетот или достапноста на личните податоци)
- На каква опрема се врши обработка на личните податоци?
- Како е заштитена внатрешната мрежа на разузнавачките служби?
- Како се обезбедени серверите и веб страниците на разузнавачките служби?
- Како се обработуваат личните податоци кои се псевдонимизирани или кои се криптирани?
- Кои се обврските и одговорностите на администраторот на информацискиот

систем и на овластените лица при користење на документите и информатичко комуникациската опрема?

- Какви процедури постојат за процесите за пријавување, реакција и санирање на инциденти?
- Какви процедури постојат за правење на сигурносна копија, архивирање и чување, како и за повторно враќање на зачуваните лични податоци?
- Како се уништуваат документите и каков е начинот на уништување, бришење и чистење на медиумите?
- Дали е воспоставен ефективен систем на евидентирање на авторизираниот пристап (логови), кој ќе опфаќа примена на мерки и контроли кои ќе обезбедуваат ревизорска трага (information security audit trail) преку евидентирање на авторизиран пристап (записи) во информациските системи на кои се врши обработка на личните податоци, и тоа: име и презиме на овластеното лице, работна станица од каде се пристапува до информацискиот систем, датум и време на пристапување, лични податоци кон кои е пристапено, видот на пристапот со операциите кои се преземени при обработка на податоците, запис за авторизација за секое пристапување, запис за секој неавторизиран пристап и запис за автоматизирано отфрлање од информацискиот систем. Исто така евиденцијата да го опфаќа и внесувањето на податоците за идентификување на информацискиот систем од кој се врши надворешен обид за пристап во оперативните функции или личните податоци без потребното ниво на авторизација (Log management кој обезбедува „input“, „edit“, „update“, „delete“ и „view“ log)?
- Дали преносот на информациите кои содржат лични податоци се врши со посебна заштита со соодветни методи кои ќе гарантираат дека податоците нема да бидат читливи при преносот (во криптиран или друг соодветен формат)?
- Дали физичкиот пристап до серверите, хардверите, медиумите, односно системите на кои се врши обработка на личните податоци се врши само од овластени лица (Физичка безбедност на опремата во разузнавачките служби)?

2.3.4.4. Дирекција за безбедност на класифицирани информации

Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации⁶¹ е самостоен орган на државната управа со својство на правно лице која има за цел спроведување на политика за заштита на класифицираните информации. Со неа раководи директор кој го именува и разрешува Владата на Република Северна Македонија за мандат од четири години. Во однос на организациската поставеност, таа е поделена на три сектори и тоа:

(1) Сектор за општи и правни работи за поддршка на работата на директорот, за меѓународна соработка и за инспекциски надзор,

(2) Сектор за административна, персонална и за индустриска безбедност на класифицирани информации и

(3) Сектор за информатичка и физичка безбедност, како и повеќе одделенија.

Надзорната функција на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации се спроведува преку вршење инспекциски надзор за утврдување исполнетост на условите за ракување со класифицирани информации во државните органи и органите на државна управа, правосудните органи, органите на единиците на локалната самоуправа, трговските

⁶¹ Закон за класифицирани информации, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 275/2019

друштва, јавните претпријатија, установите и службите од значење за заштитата, користењето и меѓународната размена на класифицираните информации и други правни и физички лица. Според Законот за следење на комуникациите, Дирекцијата е надзорен орган со задача да ја утврдува законитоста во постапувањето со класифицирани информации на ОТА и надлежните органи.

Инспекцискиот надзор се реализира преку инспекторите за безбедност на класифицираните информации кои се овластени да вршат надзор над спроведувањето на законот и другите прописи од областа на безбедноста на класифицираните информации и да предлагаат мерки за отстранување на утврдените неправилности и недостатоци во определен рок. Инспекцискиот надзор може да биде редовен, вонреден или контролен.

- Редовниот инспекциски надзор се врши согласно годишната програма,
- Вонредниот инспекциски надзор се врши врз основа на иницијатива поднесена од одредени субјекти или по службена должност (сомневање на инспекторот).
- Контролниот инспекциски надзор се врши по истекот на рокот за отстранување на утврдените недостатоци.

При вршењето на инспекцискиот надзор, инспекторите имаат право на пристап и увид во секое време и без најава, во објекти, деловни простории, станбени простории и во простории во кои се ракува и се чуваат класифицирани информации.

Во случај кога при вршење на надзорот, инспекторот констатира повреда на закон или други прописи и утврди прекршок се поведува прекршочна постапка. Додека пак ако утврди постоење на кривично дело, веднаш го известува директорот заради поведување постапка пред надлежен орган.

2.3.4.5. Државен завод за ревизија

Најважната институција кога станува збор за обезбедување на финансиска отчетност на разузнавачките служби е Државниот завод за ревизија (ДЗР). Оваа независна државна институција се состои од професионалци кои се специјализирани за откривање на финансиски неправилности.

Односите меѓу Парламентот и ДЗР се регулирани со Законот за државна ревизија. Директорот и заменик-директорот на ДЗР се избираат од Парламентот за период од 9 години. Годишната програма на ДЗР се доставува до Парламентот исклучиво за давање на информации.⁶² ДЗР исто така доставува поединечни извештаи за извршени ревизии и годишен извештај за својата работа, но само годишниот извештај е предмет на расправа во Парламентот. Индивидуалните извештаи за извршената ревизија на разузнавачките служби сè уште не се дискутирани со релевантните комисии.⁶³

Секторот за ревизија на субјектите од законодавната, извршната власт, органите на државната управа и јавните претпријатија кои вршат јавни работи, одбраната, јавната безбедност, судството, јавното обвинителство и државното правобранителство е одговорен за надзор над разузнавачките служби. Во рамки на овој сектор егзистира и Одделение за ревизија на Буџетот каде спаѓаат и субјекти од областа на одбраната и јавната безбедност.

Во извршувањето на својот мандат, ДЗР има пристап до класифицирани информации. Ова опфаќа слободен пристап во службените простории и имотот на субјектот на ревизија, право на увид во книгите, обрасците и друга документација, електронските податоци и информациите системи, како и право да се бара објаснување за сите прашања кои се од значење за вршење

⁶² Чл. 23, Закон за државна ревизија, Службен весник на Република Македонија бр. 66/2010, 145/2010, 12/2014, 43/2014, 154/2015, 192/2015, 27/2016 и 83/2018

⁶³ ДЗР спровел ревизија во Агенцијата за разузнавање во 2007 година

на ревизијата. Во текот на вршење на ревизијата за специфични области, Државниот завод за ревизија може да ангажира стручни лица и експерти од областа на ревизијата. Бидејќи пристапот до документите на разузнавачките служби е ограничен за други надзорни институции, ДЗР би можел да игра клучна улога во разузнавачката отчетност. Затоа, важно е ДЗР да обрнува внимание на финансиските извештаи на разузнавачките служби и да спроведува редовни ревизии за нивните трошоци. Зајакнатата комуникација помеѓу надзорните комисии и ДЗР, исто така, ќе придонесе за зголемување на финансиската отчетност преку подобра размена на информации помеѓу ДЗР и надзорните комисии, и дури и планирање на заеднички активности.

2.3.4.6. Државен управен инспекторат

Државниот управен инспекторат⁶⁴ е орган во состав на Министерството за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија со својство на правно лице. Тој има за цел вршење надзор над примената на Законот за општата управна постапка, Законот за инспекциски надзор и другите закони што содржат одредби за управната постапка. Во однос на организациската поставеност во рамки на Државниот управен инспекторат постојат: Сектор за вршење инспекциски надзор – Исток и Сектор за вршење инспекциски надзор – Запад.

Надзорот од страна на Државниот управен инспекторат се однесува на утврдување:

- навремено, економично и ефикасно остварување на правата и интересите на граѓаните и другите учесници во управната постапка во решавањето на управните работи;
- постапување во пропишаните рокови во првостепената и второстепената управна постапка, како и во роковите определени со акти на судските органи;
- извршување на правосилните управни акти;
- примање поднесоци;
- начин на однесувањето и работењето на административните службеници и вработените, со цел да се обезбеди почитување на принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност, одговорност и лојалност при вршењето на нивните службени должности и сл.

Во вршењето на инспекцискиот надзор, инспекторите се овластени да остваруваат непосреден увид во примената и извршувањето на прописите за канцелариското работење, да укажат на субјектот на надзорот за утврдените недостатоци и неправилности во работењето и да наредат во определен рок отстранување на утврдените недостатоци. За извршениот инспекциски надзор инспекторот составува записник со наод за утврдената состојба, а отстранувањето на утврдените недостатоци во работата го наредува со решение во кое се утврдени роковите за нивното извршување. Инспекцискиот надзор може да биде редовен, вонреден или контролен.

Значењето на Државниот управен инспекторат во вршењето надзор над разузнавачките служби се заснова на утврдување на неправилности во управното работење и заштита на правата на граѓаните и заштита на јавниот интерес.

2.3.4.7. Агенција за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер

Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер⁶⁵ е самостоен и независен државен орган задолжен за јавност и отвореност на субјектите кои се иматели на информации како и остварување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер на физички и правни лица.

⁶⁴ Закон за управната инспекција, Службен весник на Република Македонија бр. 69/2004, 22/2007, 115/2007, 51/2011, 164/2013, 41/2014, 33/2015, 156/2015, 193/2015, 53/2016 и 11/2018

⁶⁵ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 101/2019

Значењето на оваа Агенција за надзорот над разузнавачките служби произлегува од нејзината надлежност да води управна постапка и одлучува по жалби против решението со кое имателот на информацијата го одбил или отфрлил барањето за пристап до информации на барателите (физички или правни лица).

2.3.4.8. Централна единица за хармонизација на системот на јавна внатрешна финансиска контрола

Јавната внатрешна финансиска контрола како целина е составен елемент на националното управување со јавните финансии. Таа претставува сеопфатен концепт кој се однесува на целиот јавен сектор, особено приходите и расходите на централната власт, вклучувајќи ги и странските средства. Таа обезбедува:

- јавните финансии се трошат на правилен, етички, економичен, ефективен и ефикасен начин;
- усогласување на работењето со законите, другите прописи, утврдената политика, плановите и постапките;
- заштита на имотот и другите ресурси од загуби предизвикани од лошо управување, неоправдано трошење и користење, како и од неправилности и злоупотреби и сл.

Централната единица за хармонизација на системот на јавна внатрешна финансиска контрола⁶⁶ е дел од Министерството за финансии на Република Северна Македонија која има за цел координација на развојот, воспоставувањето, спроведувањето и одржувањето на системот на јавна внатрешна финансиска контрола која, пак, опфаќа финансиското управување и контрола, внатрешната ревизија и нивната хармонизација.

Разузнавачките служби потребно е транспарентно, економично, ефикасно и ефективно да ги користат финансиските средства од Буџетот на Република Северна Македонија. Поврзаноста на разузнавачките служби во овој дел е потребата на финансиското управување и контрола да се спроведува на сите нивоа на службите и да ги опфаќа сите нивни средства, вклучувајќи ги средствата од Европската унија и од други извори.

2.3.5. Јавен обвинител/Судство

Судската контрола е една од најмоќните заштитни мерки во употребата на интрузивните методи, затоа законодавството треба јасно да ги пропише применливите принципи за експертско одобрување на одредена мерка и за експертско судско ревизија за време на спроведувањето и по прекинувањето на мерката. Овие принципи (како што се легитимност, пропорционалност, законитост, неопходност, супсидијарност или ултима ратјо) треба да бидат обврзувачки за сите државни органи вклучени во иницирањето, одобрувањето и спроведувањето на интрузивните методи за собирање информации. Покрај одобрувањето на овие мерки, судството презема уште неколку дејствија релевантни за разузнавачкиот надзор:

- *Одлучува по обвиненија за злоупотреба, криминална активност или пристап до информации во врска со прашања поврзани со разузнавањето. Така што тајноста не смее да води кон неказливост, посебните судски одредби обезбедуваат примена на законот дури и при заштита на класифицираните информации;*
- *Обезбедува пристап до правен лек, во случаи кога поединците се жалат на прекршување на нивните права од страна на безбедносните и разузнавачките служби и поднесува жалба при апсење, испрашување, притвор или мешање во нивната приватност;*

⁶⁶ Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, Службен весник на Република Македонија бр. 90/2009 и 188/2013

- *Врши судска ревизија*, со која се обезбедува компатибилност на сите закони и политики поврзани со разузнавањето создадени од законодавецот или извршната власт, со уставот;
- *Во многу земји им помага* на парламентарниот или независниот надзор, а членовите на судството (или пензионираните членови на судството) придонесуваат со нивната експертиза во парламентарните истраги или комисии за надзор или во спроведувањето на специјалните истраги.

Судската заштита, како општ принцип при примената на интрузивните мерки, во минатото била малку занемарена (не само во Македонија, туку и во повеќето земји), па кога се барало и добивало судско одобрение за следење, во пракса било само формалност. Судијата немал, или не се сметал за одговорен да провери дали следењето било оправдано во материјалниот основ. Наместо тоа, судијата само ги проверувал формалностите (на пр., дали кривичното дело за кое се бара следење е дело за кое е дозволено следење). Денес, ваквиот ограничен пристап до судско одобрување е спротивен на европските стандарди а ситуацијата значително се менува и во Република Северна Македонија. Неуспехот на судството во контролата на употребата на специјални овластувања од страна на разузнавачките служби се смета за неуспех за демократијата и владеењето на правото.

Од самата уставна поставеност и надлежностите кои ги има јавното обвинителство, произлегуваат и неговите односи со другите органи кои активно се вклучени во откривање, разјаснување, докажување и превенирање на криминалитетот. Јавното обвинителство се грижи за законитоста на мерките и дејствијата преземени во предистражната постапка и врши надзор над почитувањето на човековите права од страна на припадниците на разузнавачките служби. Контролата која ја врши јавниот обвинител, како државен орган му дава право да оствари стручен надзор и увид во работењето на разузнавачките служби. Исто така, контролната активност се остварува и преку оценувањето на кривичната пријава која се проследува до јавниот обвинител кој може да констатира дека доказите кои се содржани таму не се прибавени на законит начин.

Судството има важна улога во предлагањето, одобрувањето и спроведувањето на посебните истражни мерки во Република Северна Македонија. Неговата улога е очигледна во однос на пресретнувањето на комуникациите, како што е опишано во новиот Закон за следење на комуникациите.

Законот обезбедува две нивоа на контрола во спроведувањето на пресретнувањето на комуникациите за целите на кривичните истраги и за целите на националната безбедност и одбрана⁶⁷, со јавниот обвинител и судијата кој ја издава наредбата за следење на комуникациите⁶⁸ како контролни тела за спроведување на мерките за следење на комуникациите. Нивната контрола се однесува на законитоста на спроведувањето на мерките и субјектите на контрола се овластените тела, операторите и ОТА. Покрај одобрувањето на мерките, законодавецот обезбедил и силни овластувања за судството: ненајавена контрола на локации, опрема и документација, директен пристап до електронскиот регистарски систем, контрола на употребата на специјални технички уреди и опрема итн.

Јавниот обвинител на Република Северна Македонија поднесува годишен извештај до Парламентот кој мора да содржи информации за спроведувањето на посебните истражни мерки. Комисијата која го надгледува следењето на комуникациите ќе го разгледа овој извештај како дел од задачата да врши надзор на ефикасноста на пресретнувањето на комуникациите.

⁶⁷ Во многу европски земји, барањата за употреба на интрузивни методи за собирање информации за целите на националната безбедност од страна на разузнавачките служби се доставуваат директно до одговорниот судија, без филтерот на обвинителот.

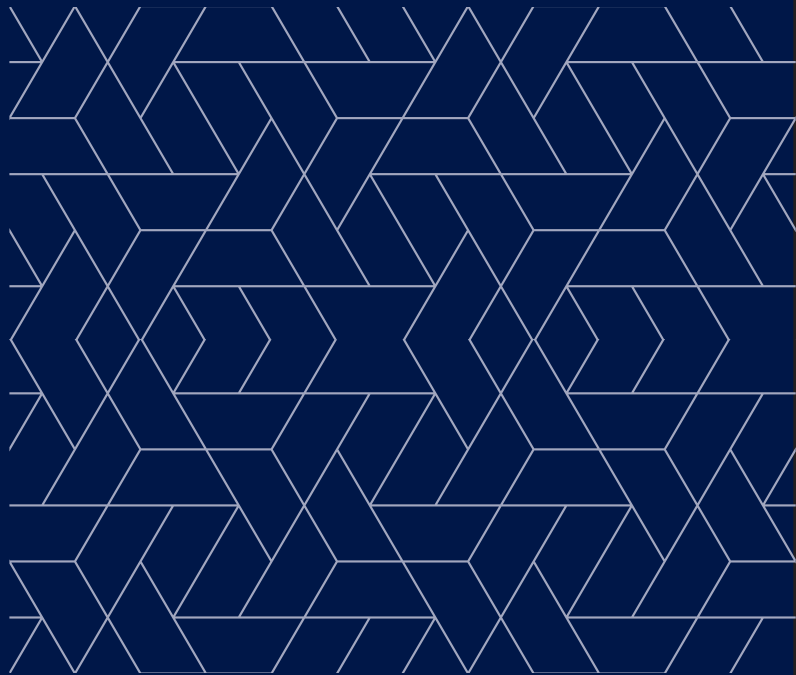
⁶⁸ Судијата на претходна постапка кој го издава налогот за посебната истражна мерка согласно закон за законитоста и судијата на Врховниот суд на Република Македонија кој го издава налогот за следење на комуникациите, соодветно. Закон за следење на комуникациите, чл. 57-61.

Како и кај повеќето европски држави, главниот систем на контрола врз надзорот во Република Северна Македонија е судството, кое се потпира на обвинителите и на судовите. Парламентарниот и граѓанскиот надзор предвиден со новата законска рамка се наменети како "резерва". Ако обвинителите не дејствуваат како филтер во примената на надзорот, а судовите не ги земаат сериозно одобрувањата и следењето на мандатите, тогаш "резервните" системи нема да можат да го компензираат овој неуспех на контрола. Во најдобар случај, она што можат да го направат е да откријат нефункционирање на судската контрола.

› КОЈА Е РАЗЛИКАТА ПОМЕЃУ ПАРЛАМЕНТАРЕН НАДЗОР И СУДСКИ НАДЗОР?

- Парламентарниот надзор повеќе ги опфаќа политиките, додека судскиот надзор се занимава исклучиво со тесни правни прашања; судството само реагира на правни прашања поднесени за судење, не може самостојно да презема иницијативи;
- Парламентарниот надзор е неограничен во теорија. Пратениците имаат демократски легитимитет да бараат информации и објаснувања за кој било аспект од работата на владината агенција и имаат право да вршат инспекција на просториите и сами да ги проверуваат интрузивните капацитети;
- Судиите имаат тенденција да покажат поголема попустливост кон извршната власт по прашањата на националната безбедност и разузнавањето отколку пратениците;
- Иако парламентите обично имаат мало овластување врз оперативните работи, тие имаат широки овластувања за одредување на мандатот и буџетот на безбедносните служби, што е инструмент на влијание врз нивното однесување.

3



**СПОСОБНОСТ НА КОМИСИЈАТА
ЗА ВРШЕЊЕ НАДЗОР:
ВОСПОСТАВУВАЊЕ УСЛОВИ ЗА
ЕФЕКТИВЕН НАДЗОР**

За надзорот да биде веродостоен, треба да се потпре на јасно дефинирани законски овластувања, пропишани во Уставот и законите, и треба да ги исполнува демократските стандарди кои овозможуваат функционирање на системот на инструменти на заемна контрола, а отчетноста да претставува основен принцип на владеењето и управувањето. Претходното поглавје од овие Насоки даде преглед на законодавната рамка која му дава на парламентот законски овластувања да се вклучи во надзорот над разузнавањето. Институциите и законските одредби кои го овозможуваат надзорот над разузнавањето се воспоставени. Сепак, законските овластувања не се доволни за ефективен надзор. Парламентот мора да ја има способноста да ги искористи своите законски овластувања и да ги трансформира во надзорни активности, и тоа треба да го прави на рутинска основа. За ова да се случи, надзорните комисии треба да се екипираат со персонал, информации, експертиза и добро дефинирани правила за водење на надзорот. Ова поглавје ќе ги разгледа условите што ќе ѝ овозможат на комисиите целосно да го искористат своето законско овластување и да се вклучат во ефективен надзор над разузнавањето.

Парламентарниот надзор е функција на парламентот како целина, меѓутоа е поефикасен и повидливо развиен на ниво на комисија. Добро институционализирана структура на постојани комисии⁶⁹, која е паралелна со структурата на Владата, е од суштинско значење за ефикасноста на парламентот. Силните комисии развиваат независен етос, капацитет за независна, непристрасна мисла и акција. Тие се главната алатка за парламентарно влијание во процесот на креирање политики и за надгледување на извршната власт.

Комисиите на пленарната сесија укажуваат на сите закони и парламентарни одлуки што треба да се преземат во нивното поле на активност. Нивните извештаи ја нудат почетната точка за сите дебати за законодавството на пленарната сесија и претставуваат основно средство за формулирање на препораки до Владата. Тие изискуваат отчетност на извршните агенции (вклучувајќи ги разузнавачките служби), главно од две гледишта:

1. административно - испитување на нивните политики и дејствија за да се осигура дека го почитуваат владеењето на правото и правата на населението и за да се избегне дефектна администрација, губење на јавните ресурси и корупција во управувањето;
2. политичко - обид да се оценат политичките избори на извршната власт, нивната конзистентност со националните интереси и програмата на владата, нивната имплементација и последиците.

КОИ СЕ НИВОАТА НА ДЕЈСТВИЈА ВО ПАРЛАМЕНТАРНИОТ НАДЗОР?	
ПЛЕНАРНА СЕСИЈА	Одобрување на политиката/стратегијата за безбедност и владината политика Спроведување на закони Одобрување на користењето на јавни фондови (Закон за државниот буџет) Предлози и глас за доверба Согласност за врвни назначувања (министри, разузнавачки директори)

⁶⁹ Ад хок комисиите може да бидат основани со посебен и тесен мандат, како што се за одреден предлог-закон или прашање под истрага, кои се распуштаат по завршувањето на нивниот мандат.

КОМИСИИ	Законодавни извештаи, надзорни извештаи Препораки Расправи и анкетни комисии Посети и инспекции на терен Истражување по жалби од граѓаните
ПРАТЕНИЦИ	Законодавни иницијативи и измени Политички декларации Прашања и интерпелации (на пленарна, усни или писмени) Барања за информации (слободни или класифицирани)

3.1. ПРОЦЕДУРИ НА КОМИСИИТЕ

Парламентарните процедури (често нарекувани „Трајни наредби“ или „Деловници за работа“) се збир на правила, етика и практики кои ги регулираат состаноците и другите активности на Парламентот. Деловникот за работа (**ДР**) се усвојува од страна на Парламентот на пленарната седница, на почетокот на секој законодавен мандат. Целта е да го олесни непреченото и ефикасното функционирање на Парламентот и да обезбеди основа за решавање на сите прашања кои може да произлезат и се однесуваат на постапката, истовремено земајќи ги предвид правата на своите членови. Општите принципи на парламентарната процедура вклучуваат владеење на мнозинството со почитување на правата на малцинството.

Мандатот и работните модалитети на повеќето парламентарни комисии кратко се дефинирани во законите и во општите деловници на Парламентот. Ова им дава доволно законско овластување за извршување на нивниот мандат. Сепак, комисиите со мандат особено чувствителен и тежок, како што се комисиите за надзор над разузнавањето, може детално да го дефинираат својот мандат и овластувања за надзор со посебна **одлука на Парламентот**, која им дава поголем легитимитет и доверба додека го вршат надзорот, бидејќи ја покажува поддршката на целиот Парламент за нивниот мандат.

Деловникот за работа на Комисијата се усвојува од страна на членовите на комисијата на почетокот на мандатот на комисијата, со цел подобро да се дефинира нејзиниот мандат и да се овозможи непречено функционирање на процесот на донесување одлуки во рамките на комисијата. Обично Деловникот се однесува на:

- Мандатот на комисијата - треба да ги опише прашањата и/или институциите во делокругот на комисијата. Бидејќи комисијата ја развива својата експертиза и разбирање на разузнавачките мрежи и активности, можеби ќе сака да го прошири или рedefинира мандатот и начините на интеракција со надгледуваните институции.
- Правата и одговорностите на претседавачот, замениците и персоналот.
- Постапката за свикнување и водење на состанок на комисијата, вклучително и потребниот кворум (важна за избегнување на блокадите од претседавачот ако е единствениот нареден).

- Правилата за разгледување и гласање - мора да поведат грижа дека малцинските групи можат да ги изразат своите ставови и да учествуваат во процесите на донесување одлуки.
- Можност за замена на член од други колеги во случај на неизбежно отсуство.

› КАКО ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ КОМИСИИ ЗА НАДЗОР ЈА ОРГАНИЗИРААТ СВОЈАТА РАБОТА?

- Усвојуваат Деловник за работа на комисијата.
- Појаснуваат мандат и приоритети: законодавство или надзор; политики, буџети или операции?
- Одлучуваат за профилот на административниот и стручниот кадар кој им е потребен; го убедуваат Парламентот (Совет за буџет, член 27 од Законот за Собрание) да додели доволно средства на комисијата за да се овозможи вработување на потребните експерти (и за постојана и за привремена поддршка или поддршка поврзана со прашања)
- Воспоставуваат поткомисии и/или назначуваат известувачи посветени на надзорот на една конкретна институција или прашање (како што се спроведувањето на препораките на комисијата, посебен закон или реформа). Имаат одговорност да ги следат соодветните прашања и редовно да ја информираат комисијата за напредокот, да планираат и да организираат конкретни активности за надзор во таа област, да обезбедат редовна комуникација со надгледуваната служба за тие прашања, да ги идентификуваат потребите на комисијата за надворешна експертиза по тоа прашање.
- Идентификуваат независни извори за информации и експертиза, надвор од разузнавачките служби и извршните тела: академијата, националните и меѓународните тинк-тенкови, организациите на граѓанското општество итн.
- Размислуваат кои алатки за надзор да ги користат за да се здобијат со добро разбирање на разузнавачките структури и процеси - да бараат информативни средби, да ги следат извештаите од агенциите, да организираат теренски посети и инспекции, да повикуваат разузнавачки персонал на расправите, да решаваат прашања и интерпелации на пленарната седница итн. План за користење на специфични алатки за надзор во согласност со конкретните надзорни цели и приоритети.
- Одлучуваат за годишниот план за активности за да го олеснат планирањето, ангажирањето на експертите и комуникацијата со разузнавачките служби (види Анекс Г)
- Воспоставуваат добри врски со медиумите - идентификуваат новинари со интерес и знаење за безбедносните прашања кои се подготвени да известуваат за активностите на комисијата со професионалност и објективност.

3.2. ЗАЕДНИЧКИ СОСТАНОЦИ И НАДЗОРНИ АКТИВНОСТИ

Македонскиот Парламент воспостави комплексен и специјализиран институционален механизам за надзор над разузнавањето, составен од три парламентарни комисии и едно граѓанско надзорно тело. Составот, задачите, обемот на работа, транспарентноста и целите на овие тела варираат. Постојат преклопувања меѓу нивните мандати, но исто така може да има и аспекти на разузнавачка работа кои се превидуваат, овозможувајќи им на службите ако сакаат да избегнат темелен надзор. Комуникацијата, експертската соработка и заедничкото дејствување помеѓу комисиите се неопходни од неколку причини:

- 1. Подобро разбирање на разузнавањето.** Секторот за разузнавање е голем и комплициран, а разузнавачките служби не дејствуваат изолирано. Одговорните комисии мора да направат реална проценка на состојбата во разузнавачкиот сектор и каков ефект има врз безбедносното опкружување во целост. Традиционалната поделба на трудот помеѓу разузнавачките агенции станува предизвик заради денешните прекугранични безбедносни закани. Постои растечка соединетост на извршните одговори на заканите, интензивна меѓувладина соработка и меѓународна разузнавачка соработка, заматени линии помеѓу разузнавачките функции или помеѓу јавната и приватната употреба на информациите како последица на употребата на изведувачи. Надзорот се развива институционално, со парламентарни комисии кои се фокусирани на конкретни владини сектори, но она што е потребно денес е функционален надзор. Со други зборови, Парламентот треба да развие сеопфатно разбирање на процесите и мрежите кои ги вклучуваат и оние кои развиваат разузнавачки информации поврзани со безбедноста.
- 2. Збивање ресурси и експертиза.** Ресурсите (персоналот, времето, буџетите) за надзор се секогаш многу мали во споредба со ресурсите на оние кои се надгледувани. Затоа е од витално значење тие да се избалансирани за да имаат поголемо влијание. Експертизата развиена од секоја комисија во нејзината област на експертиза и нејзиното искуство во примената на ефективен надзор треба да се сподели со другите. Ова е мал чекор кон исправање на информациската асиметрија меѓу разузнавачките служби и Парламентот.
- 3. Создавање поголема политичка предност.** Работата на комисиите може подобро да влијае врз извршната власт и секторот за разузнавање. Комисиите немаат моќ за извршување, нивните препораки не се правно обврзувачки за извршната власт. Тие мора да се потпираат на силата на аргументите, на публицитетот и на мултипартиската поддршка за да го убедат Парламентот да го следи нивниот совет и извршната власт да се придржува кон нивните препораки. Кога дејствуваат заедно, комисиите имаат зајакнат легитимитет и нивниот обединет глас има значителна политичка важност.

Од овие причини, развојот на соработката и комплементарноста на дејствувањето помеѓу безбедносните и разузнавачките комисии е од суштинско значење за ефективен надзор. Право и одговорност е на комисиите да дефинираат кога (кои ситуации) и како (кои процедури) да работат заедно и да ги здружат силите во надзорот. Ова може да се одреди на следниве начини:

- Неформално и ад-хок, по разговорите помеѓу претседателите на комисиите и членовите, со цел заеднички да дебатираат и анализираат општи политики, стратегија на законодавство (како што е стратегијата за национална безбедност, законот за следење на комуникациите, статусот на воениот персонал, статусот на разузнавачите итн.) или да истражуваат прашања од заеднички интерес и да организираат заеднички расправи на јавни функционери или заеднички студиски посети и инспекции на терен.

- Формално, може да се предвиди во Деловникот за работа на секоја комисија. Деловникот за работа на секоја комисија треба да ги опише ситуациите и процедурите за заеднички состаноци, така што тековниот деловник соодветно ќе се измени, по консултации меѓу комисиите, со цел да се создадат слични и конвергентни одредби. Со тек на време, откако заедничките состаноци на комисиите станат воспоставена пракса, може да се изготви деловник за заедничките состаноци на комисиите.
- Трите комисии задолжени за надзорот над безбедноста и разузнавањето, исто така, треба да ја развијат практиката на средби со други комисии, на база на случај до случај, за да дискутираат за политиките, законодавството или заедничкото надзорно дејствување.
- Соработката и размената на информации и експертиза со Граѓанскиот совет за надзор (види 2.3.4) ќе треба внимателно да се разгледа, особено од страна на Комисијата за надзор над прислушувањето.

Клучниот принцип во организирањето на активностите за надзор треба да биде **спроведување на холистички пристап базиран на резултатите** (Венецијанска комисија, 2015 год). Важното прашање не е каков вид, или колку надзорни тела се воспоставени, туку дали резултатот е постигнување на ефективен надзор.

3.3. ЕКСПЕРТИЗА НА КОМИСИЈАТА

Најголем проблем во надзорот е асиметријата на информации и експертиза што постои помеѓу Парламентот и разузнавачките служби. Во речиси сите околности, разузнавачките служби имаат предност во поглед на експертизата, пристапот до информации и слободата на донесување одлуки во врска со нивниот процес, задачи и ресурси. Надзорот е во голема мера зависен од извршната власт и расположеноста на службите за размена на информации за разузнавачката активност.

Развивањето на експертиза, да се знае што треба да се бара и кои прашања да се постават е предуслов за ефективен надзор. Членовите на комисијата и кадровите советници треба добро да ги познаваат законодавството, политиките и функцијата на македонските разузнавачки служби и да ги применуваат овие знаења во проверка за тоа дали службите ги задоволуваат барањата на демократијата, човековите права и праведниот правен процес. Може да се издвојат неколку видови експертиза, потребна за надзор над разузнавањето.

1. Експертиза за демократски надзор - доброто разбирање на важноста на надзорот и функцијата на Парламентот во демократијата, познавањето на алатките за надзор, запознавањето со процедурите на Парламентот и комисиите. Работата на Парламентот, законодавните процедури, функцијата на комисиите и нивната улога во системот на инструменти на заемна контрола кои ја овозможуваат демократската отчетност се уникатни, и тешко сфатливи за аутсајдерите. Пред да дознаат за особеностите на разузнавачкиот свет, членовите на комисиите (особено новите пратеници) треба да ги разберат и интернализираат принципите и модалитетите на надзор, да изградат став, политичка волја и храброст неопходни за реализација на влијателен надзор.

2. Правна експертиза - јасно познавање на стратешката рамка и сите релевантни закони и прописи за поддршка на разузнавачката активност во Македонија. Ова треба да вклучува закони и процедури со кои се регулира:

- делокругот и мандатот на сите разузнавачки служби;
- човековите права, приватноста и граѓанските слободи и кога истите можат да бидат оборени заради национални безбедносни причини;
- употреба на специјални овластувања како на пример регрутирање на агенти или спроведување на следење комуникации;
- заштита на податоци, вклучувајќи ги сите релевантни закони и директиви на ЕУ.
- жалби на граѓаните и поплаки од вработените во службата, вклучувајќи ја и онаа заштита предвидена за разузнавачкиот персонал, како на пример заштита од противзаконска наредба или заштита на укажувачите.

3. Оперативна експертиза - разбирање за тоа како функционираат службите. Без оглед дали членовите на комисиите имаат претходно искуство во разузнавачките работи или не, сите тие треба да се стремат да ја разберат функцијата на разузнавањето во современата држава. Ова треба да опфаќа:

- разните сфери на државна разузнавачка служба, земајќи ги во предвид и димензиите на граѓанските, воените и полициските служби и прашањата за собирање на разузнавачки информации во земјата и во странство;
- главните форми преку кои се собираат и анализираат информациите, како што се: човечко разузнавање (HUMINT); пресретнување и комуникациско разузнавање (COMINT); разузнавање од отворени извори (OSINT); фотографско разузнавање (IMINT); прикриени операции за надзор; и информатички операции, и офанзивни и дефанзивни.
- препознавање на принципите и механизмите за соработка со партнерите во странство;
- разбирање кои агенции и тела се одговорни за овие различни активности, каква е врската меѓу нив; како се одредуваат одговорностите и приоритетите за собирање на разузнавачките информации во рамките на разузнавачкиот сектор.

4. Технолошка експертиза - разбирање на технолошките прашања и нивната брза еволуција и поконкретно на информатичката и комуникациската технологија (ИКТ) и управувањето со податоците. Пратениците не можат да направат точни правни проценки ако се базираат на погрешни претпоставки за тоа како функционира технологијата.

› ДОСТАПНА ЕКСПЕРТИЗА ЗА НАДЗОРНИТЕ ТЕЛА ВО ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО

Парламентарната комисија за разузнавање и безбедност (КРБ) - составена од 9 пратеници, се избрани од листа одобрена од Премиерот, со именувања договорени со лидерот на опозицијата, вклучувајќи и кандидати од двата дома на Собранието. Членовите на Комисијата идеално треба да поседуваат претходно искуство во разузнавачките работи, но не можат да бидат министри во владата од тековниот состав, како што е тоа случај со многу парламентарни системи. За административна поддршка за водење на анкетните комисии и подготовка на извештаи, членовите на КРБ од Велика Британија ангажираат постојан персонал од Секретаријатот за национална безбедност во службата.

Комесаријатот со истражни овластувања (КИО) претставува амалгам од

посебни канцеларии на комесарите во една, со донесување на Законот за истражни овластувања (ЗИО) во 2016 година. КИО е повеќе во надзорот отколку во делот на ревизија на системот, со надлежност да ги надгледува дневните разузнавачки активности на сите тела и агенции кои имаат истражни овластувања (т.е. овластувања за собирање на разузнавачки податоци). Ова вклучува група судии (наречени судски комесари) кои обезбедуваат „двојна проверка“ на налозите за следење, како што е уредено со новиот мандат од одредбите во ЗИО од 2016 година. Во целина, КИО е сочинет од:

- **15 судски комесари;**
- Околу **50 административно-технички персонал** кој нуди широк спектар на експертиза, вклучувајќи правна и технолошка;
- ад хок **технолошки советодавен одбор (ТАБ)** кој може да се состане по потреба за да коментира одредени области на техничка комплексност. Ова тело вклучува голем број на владини лица, академици и технички експерти од индустријата, вклучувајќи ги и оние кои работат во информатичката и комуникациската технологија (ИКТ). Групата не е постојана, и се свикнува најмалку еднаш годишно, а и почесто по потреба.

На овој начин, КИО обезбедува секојдневен надзор над разузнавачките активности и нуди потемелна експертиза за дополнување на работата на пратениците во КРБ.

Стекнувањето експертиза во оваа област е бавен процес, кој бара посветеност и упорност. Пратениците треба да имаат реални очекувања и амбиции во процесот. Се смета дека се потребни години (минимум 18-24 месеци) да се разберат функциите и техничките карактеристики на разузнавањето, а тоа зависи од подготвеноста на службите за соработка и размена на информации. Со оглед на неизбежната смена на членовите на комисијата по избори, од суштинско значење е да постои развој на силна стручна служба во Парламентот. Во отсуство на персонал, можностите за истражување на комисијата се ограничени, обврзувајќи ги членовите да се потпрат главно на информациите кои ги обезбедува Владата и безбедносните агенции, кои се токму тие институции чие работење комисијата го надгледува.

Важната работа на парламентарниот персонал ретко го добива заслуженото место. **Персоналот на комисијата** подготвува и организира состаноци на комисијата, одржува контакти со владини служби, собира информации и помага да се протолкуваат информациите од Владата. Членовите покриваат широк спектар на активности, од секретарска работа до правна помош, изработка на закони, планирање и организирање на надзорни активности, водење евиденција, пишување научни трудови или говори. Вработените кои ги поддржуваат комисиите за безбедност и разузнавање треба да имаат пристап до класифицирани информации, со цел да ја завршат својата работа. Од особена важност е да постои континуиран стручен кадар за да може комисиите да ги исполнат своите одговорности. Тие обезбедуваат континуитет на стручност и институционална меморија на комисиите.

Одредбите од новиот Закон за следење на комуникациите (чл.39) покажуваат силно препознавање на потребата за зајакнување на стручноста во надзорот при сложените технички прашања, како што е пресретнувањето.⁷⁰ Имплементацијата на овие законски одредби подобро ќе ја оспособи одговорната комисија да се вклучи во информиран дијалог и да реализира поефикасни расправи и анкетни активности на надгледуваните институции. Две практични прашања ќе треба да се разрешат со спроведување на законот:

⁷⁰ Членот 58 од Законот, исто така, укажува на ангажирање на експерти за поддршка на релевантните судски тела кои го контролираат спроведувањето на пресретнувањето.

- Како ќе се решат буџетските импликации кои произлегуваат од примена на законот? Како Парламентот ќе го финансира вработувањето на дополнителната експертиза (два постојани службеници за поддршка, низа експерти кои ќе се ангажираат од случај до случај, персонал назначен од други државни институции) предвидена со законот?
- Како другите две комисии (одбрана и безбедност, разузнавачки надзор) и Советот за граѓански надзор ќе регрутираат и развијат експертска поддршка која им е потребна? Законот не упатува на административна и експертска поддршка што би била потребна за функционирањето на Советот. Дали тие ќе можат да се повикаат на конкретна техничка експертиза со која располага Комисијата за надзор над следењето, ако има потреба од тоа?

› ИЗВОРИ НА ЗАЈАКНАТА СПОСОБНОСТ НА КОМИСИИТЕ ЗА НАДЗОР

- Пристап до информации
- Јасни и детални процедури на комисиите
- Служба на Парламентот: употреба на 4 циклуси на внатрешна експертиза
 1. Лични советници
 2. Персонал на пратеничка група
 3. Членови на комисија
 4. Специјализирани сектори (како што е Парламентарниот центар, сектор за законодавство)
- Употреба на надворешна експертиза: академијата, невладините организации,
- Соработка со други тела кои вршат надзор: Државниот завод за ревизија, Народниот правобранител, Советот за граѓански надзор, Агенцијата за заштита на податоците

3.4. ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ

Поголемиот број на Европски парламенти имаат привилегиран пристап до класифицирани информации за да можат да ги надгледуваат разузнавачките агенции. Правото на парламентот да биде информиран од страна на извршната власт претставува прв услов за ефективно донесување закони и вршење надзор.

Во безбедносните и разузнавачките работи, пристапот до информации поттикнува предизвици поврзани со потребата да се направи баланс помеѓу императивот на демократската отчетност и транспарентност и потребата за безбедност и државни тајни. Доверливоста го ограничува протокот на информации кон парламентот и јавноста. Меѓутоа, мора да се направи разлика помеѓу „потребата за доверливост“, што е разбирливо и управливо, и екстремното толкување - „недостаток на јавен надзор“, што е неприфатливо во демократијата.

› ПРИСТАПОТ ДО КЛАСИФИЦИРАНИ ИНФОРМАЦИИ ОД СТРАНА НА НАДЗОРНИТЕ ТЕЛА Е ШИРОКО ПРИФАТЕН МЕЃУНАРОДЕН СТАНДАРД

„Надзорните институции имаат моќ, ресурси и експертиза да иницираат и спроведуваат свои истраги, како и целосен и непречен пристап до информациите, службениците и инсталациите потребни за исполнување на нивните надлежности. Надзорните институции добиваат целосна соработка на разузнавачките служби и органите за спроведување на законот во сослушувањето на сведоците, како и за добивање на документација и други докази.“⁷¹

Комисиите за надзор над разузнавањето и безбедноста имаат пристап до класифицираните информации. Околностите и условите на овој пристап мора да бидат јасно дефинирани со закон и деловник. Генерално, во европските земји постојат два начини на кои може да им се овозможи ваков пристап на пратениците: (1) без безбедносен сертификат (како исклучок од законските правила за пристап до државни тајни), или (2) по добивањето на безбедносниот сертификат.

(1) Во поголемиот дел од Европските земји се претпоставува дека со изборот и добивањето на парламентарниот мандат им се овозможува на пратениците пристап до класифицирани информации, без безбедносна проверка⁷². Се смета дека процесот на безбедносна проверка на пратениците би значел прекршување на одделувањето на гранките на власт, дека ќе го ограничи членството во комисиите за надзор и потенцијално ќе доведе до послушност кон извршната власт. Полагање на завет за тајност е нужен и доволен, на почетокот на законодавниот мандат, по изборот во Комисијата за надзор врз одбраната, безбедноста или разузнавањето. Овој релативно автоматски пристап до класифицирани информации не значи дека пратениците се ослободени од законски санкции за неовластено обелоденување на тајни информации

(2) Во другите парламенти, членовите на комисиите добиваат пристап до класифицирани информации само по добивањето на безбедносен сертификат (некои примери се Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Полска, Србија и Македонија). Безбедносниот сертификат се издава откако пратениците ќе подлегнат безбедносни проверки кои се вршат од владина агенција (обично домашна разузнавачка служба или полиција). Проверките даваат проценка на ризикот и се однесуваат на основната поврзаност, интереси или ранливи точки кои можат да ги наведат поединците да обелоденат доверливи информации за пари, политички или деловни интереси или преку уцена. Успешен формален процес на безбедносна проверка е механизам за градење доверба. Градењето доверба во односите меѓу надзорните тела и разузнавачките агенции е особено потребно во младите демократии, каде безбедносните агенции прилично неволно разменуваат информации. Ги разјаснува правилата на играта и ги оснажува пратениците во нивниот дијалог со извршните функционери.

Сепак, има неколку ризици кои треба да се ублажат кога се прави безбедносна проверка на пратениците:

- Давање на разузнавачките служби моќ да одлучуваат и да одобруваат кои се контролорите. Постои потенцијален конфликт на интереси ако „надгледуваниот“ е исто така „чуварот на влезот“ на пристапот до информации за надгледувачите. За да се ублажи овој ризик, агенцијата која врши безбедносна проверка треба да

⁷¹ UN Human Rights Council, Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight A/HRC/14/46 (2011), Practice 7, see: <https://fas.org/irp/eprint/unhrc.pdf>

⁷² Види го примерот со Холандија: <http://www.ennir.be/netherlands/intelligence-review-netherlands>

даде само мислење, но тие не треба да бидат оние кои одлучуваат за издавање на безбедносниот сертификат. Конечната одлука треба да ја донесе Парламентот и законот мора да обезбеди механизми за оспорување и обжалување, во случаи кога безбедносниот сертификат се одбива.

- Креирање две класи на пратеници во надзорните комисии: оние со, и оние без безбедносен сертификат (затоа што не ја поминале проверката, или поради тоа што одбиле да аплицираат). Ова може да го загрози функционирањето на комисијата и кредибилитетот на парламентот како тело за надзор. За да се ублажи овој ризик, проверката може да се изврши пред формално да се формира комисијата, за да ѝ се даде сертификат на сите потенцијални членови. Само пратениците кои ќе добијат дозвола треба да бидат назначени за членови во комисијата.
- Доделувањето на безбедносен сертификат на лице не значи необелоденување на класифицирани информации. Политичарите не нужно имаат култура на тајност или јасно разбирање на правните последици и оперативните импликации од неовластеното обелоденување. Сепак, конзистентен дијалог помеѓу парламентот и службите ја гради потребната свест и одговорност. Во повеќето држави, пратениците вообичаено не се заштитени со имунитет од гонење во случај на неовластено обелоденување на информации.

Со или без безбедносен сертификат, пратениците треба да знаат дека целосен пристап до класифицирани информации е невозможен. Има два меѓусебно поврзани ограничувања до пристапот: мандатот на комисијата и начелото на обелоденување на информации само кога е тоа неопходно (*need to know*).

Достапноста на информации до комисијата мора да биде дефинирана со **надзорниот мандат**. Потребата за информации на онаа комисија која се занимава со прашања на политики и законитост е различна од онаа на комисија задолжена за надзор врз ефикасноста на разузнавачките операции - за што се потребни повеќе детални информации. Ова јасно упатување е важно не само за обезбедување на информации до комисиите потребни за исполнување на нивниот мандат, туку и за спречување на обиди на пратениците да пристапат до информации кои можеби не се поврзани со нивната работа.

Принципот на обелоденување на информации само кога е тоа неопходно, се однесува на истото прашање: дури и ако некој ги има сите неопходни официјални овластувања и безбедносни сертификати, не треба да има пристап до одредени информации, освен ако не е неопходно да ги знае тие информации, нужност која се оправдува преку извршувањето на службените должности на тоа лице. Принципот има за цел да го обесхрабри слободното "прелистување" на чувствителен материјал или злоупотребата на класифицираните информации за лични интереси.

Овие ограничувања на пристапот до информации повторно докажува дека мандатот на комисијата мора да биде многу добро дефиниран во законот и деловникот. Ако парламентот не го стори тоа, одговорноста (или дискреционото право) да се дефинира **обелоденувањето на информации само кога е тоа неопходно** за членовите на парламентарната комисија, потполно ќе потпадне на извршната власт. Потоа, пристапот до информации од парламентот зависи од тоа како министерот го толкува законот, а парламентот останува со ограничен или без начин за оспорување на одлуката.

› КАКО Е РЕГУЛИРАН ПРИСТАПОТ ДО ИНФОРМАЦИИ ЗА КОМИСИЈАТА ВО НЕКОИ ЗЕМЈИ?

- Германија - Парламентарниот контролен панел има право да бара информации, документи и други досиеја со податоци од сојузната влада и трите разузнавачки служби. На барањата веднаш треба да се одговори. Персоналот на разузнавачките агенции исто така може да биде испрашуван; членовите на Контролниот панел даваат завет за тајност, тие можат јавно да коментираат за одредени прашања, сè додека одлуката за тоа ја донесуваат две третини од членовите. Контролниот панел може да побара вештаци да поднесат евалуации. (Закон за парламентарниот контролен панел)
- Романија - Комисијата за надзор над разузнавањето (за домашната служба СРИ) бара извештаи, соопштенија, објаснувања, документи, податоци и информации; тие можат да повикаат на расправа воен и цивилен персонал на службата. СРИ е должна да ги достави бараните информации до Комисијата во рок од 7 работни дена. Ако крајниот рок не се испочитува, СРИ е должен да ги објасни причините и да ја извести за потребното време за подготвување на бараните информации. (Одлука на Парламентот бр. 85/2017)
- Унгарија - две третини од Комисијата за национална безбедност може да гласаат за да бараат од извршната власт/ агенцијата да обелодени конкретни информации во врска со методите на разузнавачката агенција. (Акт CXXV / 1995)

Најчесто, законите ги дефинираат **исклучоците** од пристапот, а не категориите на информации кои службата може да ги сподели со надзорната комисија. Ова обезбедува поголем пристап до информации од страна на парламентот, бидејќи сите информации кои не се исклучок треба да се стават на располагање на комисијата. Најчести исклучоци од пристапот се следниве:

1. Информации кои се однесуваат на **тековните операции**. Секое откривање на оперативни чувствителни информации може да ја загрози работата и да ги загрози службениците кои ја спроведуваат. Сепак, пратениците треба да се свесни дека некои операции може да траат со години, и се непропустливи за надзорот; или можеби е тешко да се утврди кога е завршена операцијата. Оценката е на агенцијата и ова право на дискреција може да се искористи за да се скрие одредено прашање од погледот на комисијата. Покрај ова, понекогаш постои и сива област помеѓу политиките и операциите (на пример, шеми на таргетирање и насочување на приоритетите).
2. Информации во врска со **изворите и методите** кои се користат⁷³. Идентитетите и улогите на човечките извори се меѓу најчувствителните аспекти на разузнавачката работа. Откривање на идентитетот на изворот може да ја загрози личната безбедност, додека пак ширењето на информации за методите може да ги направи методите неефективни, да им се даде предност на противниците и да се загрозат човечките извори. Меѓутоа, понекогаш, кога комисијата има мандат да истражува суспендиран сериозен криминал (како што се корупција или кршење на човековите права), неопходен е пристап до ваков вид на информации.

⁷³ Ова не е поврзано со методите на работа на службите кои се јавни и познати воопшто, туку со специфичните методи применети во релевантен случај, чие обелоденување ќе предизвика штета на случајот, работата на службата и можно загрозување на човечките животи

3. Информации од **странски субјекти**. Ова е резултат на меѓународната разузнавачка соработка (размена на информации и заеднички операции). Ограничувањата се засновани на „правилото на трета страна“⁷⁴: информациите обезбедени од странски субјекти не може да бидат пренесени на трети страни или употребени за било каква цел која не била претходно договорена, без претходна согласност од страна на субјектот од кого потекнува. Има многу малку податоци за тоа колку често се прават вакви барања и дали се успешни. Споделувањето на информации помеѓу разузнавачките агенции експоненцијално се зголеми во изминатата деценија, а меѓународната соработка стана една од главните извори на разузнавачките информации.

4. Информации за **судските постапки или кривичните истраги** - се применуваат ограничувања со цел да се заштити правото на правично судење и способноста на државата да истражи и гони криминал. Тие обезбедуваат надзорните тела да ги истражат делата кои се предмет на кривични или судски истраги додека не се заврши истрагата.

› КАКОВ ВИД НА ИНФОРМАЦИИ СЕ ИСКЛУЧОК ПРИ ПРИСТАПОТ ДО НИВ ВО РАЗЛИЧНИ НАЦИОНАЛНИ ЗАКОНИ?

- Тековни или идни разузнавачки операции, информации кои би можеле да го откријат идентитетот на прикриените службеници, изворите, методите или средствата. Исклучокот од пристапот не се применува во ситуации кога судот утврдува прекршување на човековите права и слободи (Романија)
- Документи на странски служби или документи кои би влијаеле на личните права на трета страна (Германија)
- Информации кои можат да ги загорзат националните интереси или безбедноста на лицата (Австрија)
- Информации кои би можеле да ја загорзат безбедноста на Републиката (Италија)
- Чувствителни информации (Велика Британија)
- Оперативно-чувствителни информации (Франција)
- Информација која може да го открие идентитет на изворот или да ги наруши правата на третите страни (Луксембург)

3.4.1. Парламентарен пристап и ракување со класифицирани информации

Безпристапдосоодветникласифицираниинформации,неможедасеочекувапарламентарните надзорни комисии во делот на одбраната, безбедноста и разузнавањето да функционираат ефикасно. Но, законскиот пристап до високо чувствителни и класифицирани информации не треба да резултира во несакани и непотребни откривања, што може да создаде ризици за националната безбедност и да ги компромитира разузнавачките и безбедносните операции. Постојат различни аранжмани кои се дизајнирани да спречат вакви безбедносни инциденти.

- Пристапот до класифицирани информации се регулира со принципот „**потребно е да знае**“. Парламентарците може да имаат пристап до информации само ако тоа е строго неопходно за извршување на нивните професионални должности.
- Пратениците добиваат безбедносен сертификат откако ќе поминат низ процес на **безбедносна проверка** што вклучува проверка на нивната сигурност и

⁷⁴ Понекогаш се нарекува “контрола на оригинаторот” - “originator control” (ORCON)

доверливост. Механизмите за жалба мора да бидат предвидени со закон, во случаи кога безбедносниот сертификат е одбиен; за овие да бидат ефективни, службата што прави резервни проверки треба да биде должна да објасни зошто не е даден безбедносниот сертификат.

- Пратениците треба да потпишат **договор за необјавување информации** или да положат заклетва за тајност на почетокот на нивниот мандат во безбедносните и разузнавачките комисиии.
- Неовластеното откривање на класифицирани информации може да доведе до административни и/или казнени **санкции** според законот, од што пратениците не се исклучок. Во повеќето држави, парламентарците не уживаат имунитет од гонење во случај на неовластено откривање на класифицирани информации.
- **Вработените** кои ја поддржуваат активноста на безбедносните и разузнавачките комисиии се проверуваат и добиваат безбедносен сертификат.
- **Офицери за безбедност на класифицирани информации** се назначуваат во Парламентот⁷⁵ (како и во другите државни институции кои ракуваат со класифицирани информации), за да обезбедат ефикасно и координирано извршување на правата и обврските во врска со пристапот до класифицирани информации и ракување со класифицирани документи. Тие се одговорни за спроведување на Законот за класифицирани информации и меѓународни договори поврзани со безбедноста на класифицираните информации во институцијата⁷⁶. Тие исто така информираат, водат и обезбедуваат соодветни обуки за пратениците и вработените за сите потребни мерки за заштита на класифицирани информации и лична заштита на корисниците.

Главниот услов за функционирање на овие аранжмани е професионалното однесување на членовите на парламентот и на персоналот за поддршка на комисиите.

› БЕЗБЕДНОСНА ПРОВЕРКА ВО МАКЕДОНСКИОТ ПАРЛАМЕНТ

Сите избрани членови на македонскиот парламент можат да аплицираат за издавање на безбедносен сертификат. Ова се однесува на членовите на трите комисиии кои имаат надлежност за надзор над одбраната и безбедноста, разузнавањето и комуникациите; од нив не се бара да аплицираат и да добијат безбедносен сертификат, но им е потребен безбедносен сертификат ако сакаат да учествуваат на состаноци на комисијата или активности каде што се дискутираат и/или ракуваат со класифицирани информации.

Проверките ги спроведува АНБ. Врз основа на мислењето на АНБ, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации донесува одлука дали да издаде безбедносен сертификат или, пак, да го одбие барањето. Доколку се одбие барањето за издавање безбедносен сертификат, Дирекцијата нема законска обврска да ги образложува причините. Сепак, законот предвидува жалбени механизми во случај на негативна одлука⁷⁷.

Комисијата за надзор над АНБ и АР има законска моќ да испита како се вршат безбедносните проверки и може да добие увид во фактите и доказите со кои се утврдило такво негативно решение. Истрагата за надзор на безбедносните проверки може:

- да биде противтежа на монополот на информациите што се користат во безбедносната проверка,

⁷⁵ Чл. 65, Закон за класифицирани информации, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 275/2019

⁷⁶ Чл. 68, Закон за класифицирани информации, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 275/2019

⁷⁷ Чл. 57 и 58, Закон за класифицирани информации, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 275/2019

- да спречи можен субјективизам, дискреција и злоупотреба,
- да придонесе за целосна отчетност на разузнавачките служби.

Македонскиот закон за класифицирани информации⁷⁸ обезбедува правна рамка за класификација на информациите, условите, критериумите и мерките и активностите што се преземаат за нивна заштита и безбедност, правата, обврските и одговорноста на создавачите и корисниците на класифицирани информации, како и националната и меѓународната размена на класифицирани материјали. Ова законско решение е сериозно прилагодено кон европските регулативи⁷⁹ меѓутоа, најважно е дека гарантира и високо ниво на усогласеност со стандардите и принципите при ракување со класифицирани информации на НАТО Алијансата. Целта на законот е обезбедување законито користење класифицирани информации и оневозможување секаков вид незаконит или неовластен пристап, злоупотреба и компромитирање на информациите. Обврска за заштита на класифицираните информации согласно со овој закон имаат сите корисници на класифицирани информации што имале пристап и/или биле запознаени со нивната содржина. Со класификација на информацијата се определува степенот на заштита на информацијата кој треба да биде соодветен со степенот на штетата што би настанала за националните интереси со неовластен пристап или неовластена употреба на информацијата.

› СТЕПЕНИ НА КЛАСИФИКАЦИЈА НА ИНФОРМАЦИИТЕ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА⁸⁰

- Класифицираната информација со степен **„ДРЖАВНА ТАЈНА“** е информација чие неовластено откривање би предизвикало загрозување и нанесување непоправливи штети на трајните интереси на Република Северна Македонија.
- Класифицираната информација со степен **„СТРОГО ДОВЕРЛИВО“** е информација чие неовластено откривање би предизвикало исклучително сериозна штета за виталните интереси на Република Северна Македонија.
- Класифицираната информација со степен **„ДОВЕРЛИВО“** е информација чие неовластено откривање би предизвикало сериозна штета за важните интереси на Република Северна Македонија.
- Класифицираната информација со степен **„ИНТЕРНО“** е информација чие неовластено откривање би предизвикало штета за работењето на органите на државната и локалната власт основани согласно со Уставот на Република Северна Македонија и со закон, правни лица основани од Републиката или од општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, кои се од значење за јавната безбедност, одбраната, надворешните работи и безбедносните и разузнавачките активности на државата.

Пристапот до информации има и свои опасности. Службите може да ги искористат класифицираните информации во обид да ги заведат или да влијаат врз политичарите, покажувајќи им селективни информации. Класифицираните информации, исто така, може да се користат како ефикасен инструмент за замолчување на парламентот, бидејќи откако ќе добијат доверливи информации за одредено прашање, нема да можат јавно да го дискутираат.

⁷⁸ Закон за класифицирани информации, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 275/2019

⁷⁹ Со овој закон се изврши усогласување со Одлука на Советот од 23 септември 2013 година во однос на правилата за безбедност за заштита на класифицирани информации на ЕУ, CELEX број 32013D0488.

⁸⁰ Чл. 9, Закон за класифицирани информации, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 275/2019

Парламентарните комисии мора да се стремат да добијат информации кои се совпаѓаат со нивните надзорни одговорности. Тоа значи дека тие треба да истражуваат и подлабоко од "хартината трага" и од споредбата на статистичките податоци што ги даваат различни служби и да развијат доволно способност за откривање факти за ефикасно да го испитаат работењето и евиденцијата во сопственост на разузнавачките служби.

› КАКО МОЖЕ ПРИСТАПОТ ДО ИНФОРМАЦИИ ДА СЕ ПОДОБРИ?

- Да се усвојат јасни правила и процедури за пристап, разгледување, складирање и ширење класифицирани информации, вклучувајќи ги внатрешните правила на комисијата за тоа што може да се соопшти (1) во парламентот и (2) во јавноста.
- Да се усвојат јасни процедури за стекнување и задржување на безбедносниот сертификат, и за парламентарците и за персоналот на комисијата.
- Да се обезбедат посебни простории и капацитети за ракување/читање/дискутирање на чувствителни информации (како што е заштитената соба за одржување приватни состаноци на комисиите).
- Да се ангажира квалификуван персонал одговорен за ракување со класифицирани документи (и организирање чести обуки за нив).
- Да се организираат затворени состаноци за чувствителни теми, кои нема да се отворени за јавноста, ниту пак за пратениците кои не се членови на надзорната комисија.
- Да се поврзе секое барање информации со надзорниот мандат на комисијата (да се направи прецизно упатување до членовите во уставот, законите, деловникот)
- Да се спречи прекумерно класифицирање, преку закони кои јасно и рестриktivно ги дефинираат видовите информации кои може да се класифицираат и преку независна служба за надзор на системот за класификација.
- Да се воведат услов за разузнавачките служби и владите проактивно да обелоденуваат одредени видови информации до комисијата, без тоа да треба да се побара од нив.

3.4.2. Пристап до споделувањето и размената на информации

Разузнавачките служби имаат очигледна потреба да споделуваат информации⁸¹ со домашни и странски партнери. Со оглед на тоа што моменталните безбедносни закани имаат транснационална природа, службата што едноставно собира разузнавачки информации без да ги сподели, не ја исполнува својата должност да ги предупреди другите за безбедносните закани што ги открива.

Споделувањето и размената на информации, како и соработката со странските служби е меѓу најчувствителните и тајните области на работата на разузнавачките служби. Затоа, разбирливо е дека службите внимателно ги чуваат информациите што се однесуваат на или произлегуваат од овие односи. Потенцијалната штета што може да биде предизвикана

⁸¹ Hans Born, Aidan Wills (2012): *Overseeing Intelligence Services, A Toolkit*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 129-147.

од неовластено или ненамерно откривање на информации од странски партнер, не треба да се отфрли лесно. Покрај очигледните импликации за приватноста и личната безбедност поради откривањето на одредени типови информации, постои и нарушување на довербата на странските служби што може да доведе до повлекување на соработката и придобивките што ги носи. Според тоа, суштинско е надзорните тела да усвојат соодветни безбедносни процедури и да дејствуваат со најголем професионализам при ракување со информации кои произлегуваат од односите или кои се однесуваат на односите со странските партнери.⁸²

Иако постои широка согласност дека споделувањето и размената на информациите се неопходни за зголемена безбедност, неодамнешната експанзија на размената на информации помеѓу различни безбедносни и разузнавачки служби во државата, како и надвор од границите, покренала голем број потенцијални проблеми и ризици кои бараат будно управување и надзор. Ова се некои примери:

- службите за спроведување на законот може да преземат оперативни активности врз основа на споделени информации што не се проверени, што може да доведе до слаба распределба на ограничените ресурси и оперативен неуспех,
- споделените информации може да бидат откриени во последователните правни постапки,
- дисеминацијата на небезбедни и/или нерегуларно собрани информации може да доведе до штета на кредибилноста и имиџот на службата,
- поединци се исто така изложени на поголем ризик на прекршување на нивните права, особено нивното право на приватност. Тие неможат да ја оспорат точноста на споделените информации затоа што честопати тие не се ни свесни дека информациите за нив се споделени низ службите и со државите,
- ризиците за надзорните органи вклучуваат главно нови ограничувања на нивните можности да разберат кои информации се споделуваат и како се одвива оваа размена.

Како заклучок, соработката и размената на разузнавачки информации станала толку важни денес што без информации за тоа, парламентарните надзорни комисии имаат нецелосен поглед на активностите во кои се вклучени нивните служби. Добивањето повеќе информации за меѓународната соработка (или дури и изземањето од правилото на трети страни) е напор на многу надзорни тела во Европа.

› ПРЕПОРАКИ ЗА УБЛАЖУВАЊЕ НА ПРЕЧКИТЕ ЗА ПРИСТАП ДО РАЗМЕНАТА НА ИНФОРМАЦИИ⁸³

- Надзорните тела мора да ги идентификуваат најважните аспекти на соработката помеѓу националните разузнавачките служби и странските партнери.
- Треба да има барем едно надворешно надзорно тело кое има целосен пристап до информации што ги поседуваат разузнавачките служби, вклучително и информации од меѓународната разузнавачка соработка, или кои се однесуваат на меѓународната разузнавачка соработка, за кои смета дека се релевантни за исполнувањето на неговата надлежност.
- Правилото на трета страна (или контролниот принцип) не смее да дозволи да се надминат законските одредби со кои им се овозможува на

⁸² Hans Born, Ian Leigh, Aidan Wills (2015): Making International Intelligence Cooperation Accountable, Norwegian Parliamentary Oversight Committee, DCAF Centre for Security, Development and the Rule of Law, Geneva, 151.

⁸³ Hans Born, Ian Leigh, Aidan Wills (2015): Making International Intelligence Cooperation Accountable, Norwegian Parliamentary Oversight Committee, DCAF Centre for Security, Development and the Rule of Law, Geneva, 152-155.

надзорните тела пристап до информации потребни за исполнување на нивните надлежности. Парламентарците треба да ја разгледаат опцијата законодавството да стане експлицитно во однос на тоа дека пристапот до информациите на надзорните тела не е ограничен или подлежи на правилото на трета страна.

- Треба да се размисли да се бара разузнавачките служби во нивните договори со странски партнери да вклучуваат клаузула во која се вели дека соработката може да биде предмет на надзор од страна на одредено надзорно тело.
- Законодавството треба да им овозможи на надзорните тела да ангажираат технички експерти (безбедносно проверени), за да им помогнат во разбирањето и проценката на разузнавачки прашања, вклучително и соработка и размена на информации со странски партнери; дополнителни ресурси треба да бидат распределени на надзорните власти за да се обезбеди ангажирање на ваквите експерти.

Покрај промовирањето поголема транспарентност од страна на службите, надзорните тела треба да настојуваат да објават информации за нивната работа во надгледувањето на меѓународната соработка помеѓу разузнавачките служби. Објавувањето на вакви информации е важно за едукација на јавноста за тоа како е регулирана меѓународната разузнавачка соработка, како и за прикажување на јавноста дека се испитуваат односите на националните служби со странските партнери. Во земји во кои аспектите на меѓународната разузнавачка соработка предизвикале наводи за сериозно дело, оваа улога на надзорните тела станува уште позначајна. При изготвување извештаи за тематски или истраги за специфични случаи/инциденти поврзани со меѓународната разузнавачка соработка, надзорните тела треба да се обидат да развијат јавна верзија на извештајот, со чување во тајност на пошироката верзија која содржи класифицирани наоди и препораки.⁸⁴

3.4.3. Употреба, управување и заштита на личните податоци

Брзиот развој на информатичката технологија драматично го зголеми капацитетот на државните служби да собираат и обработуваат лични податоци. Ова го создаде важниот предизвик: како да се заштитат субјектите на лични податоци⁸⁵, и минимизирање на ризиците од случаен или незаконски пристап, уништување, губење, промена на нивните лични податоци. Разузнавачките служби треба да применуваат специфични техники и организациски мерки со цел да обезбедат (и исто така да докажат за време на надзорот) дека обработката на личните податоци се спроведува во согласност со законот, дека нивната количина, или обем се одржува на минимални нивоа и се заштитни мерки од прекршувања и злоупотреби инкорпорирани во процесот. Заштитата на личните податоци мора да се обезбеди по дизајн и стандардно во рамките на процесот на обработка.

Техничките и организациските мерки за обработка на личните податоци особено (но не ограничувајќи се само на нив) треба да опфатат:

- примена на псевдонимизација и криптирање на личните податоци;

⁸⁴ Hans Born, Ian Leigh, Aidan Wills (2015): Making International Intelligence Cooperation Accountable, Norwegian Parliamentary Oversight Committee, DCAF Centre for Security, Development and the Rule of Law, Geneva, 156.

⁸⁵ Субјект на лични податоци е идентификувано физичко лице или физичко лице кое може да се идентификува преку одредена информација, а физичко лице кое може да се идентификува е лице чиј идентитет може да се утврди директно или индиректно, посебно врз основа на идентификатор како што се име и презиме, матичен број на граѓанинот, податоци за локација, идентификатор преку интернет, или врз основа на едно или повеќе обележја специфични за неговиот физички, физиолошки, генетски, ментален, економски, културен или социјален идентитет на тоа физичко лице.

- обезбедување на континуирана доверливост, контрола на пристап, интегритет, достапност и отпорност на системите за обработка;
- способност за навремено, повторно воспоставување на достапноста до личните податоци и пристапот до нив во случај на физички или технички инцидент;
- процес на редовно тестирање, оценување и евалуација на ефективността на техничките и организациските мерки со цел да се гарантира безбедноста на обработката на личните податоци.

Искуствата на различни земји покажуваат дека најслабата алка во информатичката безбедност што се однесува на обработката на лични податоци е човечкиот аспект. За да ги ублажат ризиците, разузнавачките служби треба да го ограничат бројот на вработени кои имаат пристап до лични податоци на овластените и соодветно обучени лица за ова.

Информациската сигурност и безбедност на личните податоци се состои од пет елементи и тоа: доверливост (confidentiality), интегритет или точност (integrity), достапност (availability), автентичност (authenticity) и неотповикливост (non repudiation).

- **Доверливоста** подразбира дека пристап до информациите кои содржат лични податоци може да имаат само лица кои имаат овластување за тоа од страна на контролорот (во случајов разузнавачките служби). Притоа, овластувањето се издава од страна на одговорното лице во контролорот, според принципот „потребно е знае“ (need to know). Воедно, како би се обезбедила целосна и јасна поделба на должностите и одговорностите треба да се води евиденција на лицата кои се овластени за вршење обработка на информациите кои во себе содржат лични податоци.
- **Интегритетот** или точноста подразбира дека информациите кои содржат лични податоци, а со кои располагаат безбедносно - разузнавачките служби, се точни, целосни и ажурирани.
- **Достапноста** подразбира дека системите и уредите на кои се врши обработка на личните податоци треба да бидат така дизајнирани, да кога истите ќе затребаат ќе ја извршат својата функција заради која сме ги набавиле или дизајнирале.
- **Автентичноста** на информациската сигурност е мерка која обезбедува дека единствено овластените лица можат да се најават и да пристапат до системите кои содржат информации со лични податоци. Преку овој елемент на информациската сигурност се овозможуваат соодветни претпоставки за воспоставување на јасна поделба на должностите и одговорностите во рамки на разузнавачките служби што овозможува воспоставување на информациска ревизорска трага преку евидентирање на секој пристап и воспоставување на записи (log management system).
- **Неотповикливоста** на информациската сигурност се постигнува во процесот на дигитална сертификација. Преку овој елемент се обезбедува највисокото ниво на информациска безбедност. Кај овој елемент на информациската сигурност се врши криптирање на информациите со помош на посебни енкрипциски алатки и воедно комуникацијата која се остварува преку интернет дигитално се потпишува од страна на испраќачот на информацијата.

› ФУНКЦИИ НА ИНФОРМАТИЧКАТА БЕЗБЕДНОСТ ВО ОБРАБОТКАТА НА ЛИЧНИТЕ ПОДАТОЦИ

Превенцијата на информациската сигурност во себе ги опфаќа активностите кои разузнавачките служби треба да ги преземат однапред, односно пред воспоставувањето на одредени процеси, или системи со кои, односно на кои ќе се врши обработката на личните податоци. При тоа овој елемент го опфаќа најмалку следното:

- донесување и примена на документација со опис на техничките и организациските мерки за обезбедување тајност и заштита на обработката на личните податоци;
- опис на категориите на субјектите на личните податоци и на категориите на личните податоци;
- донесување на овластувања за лицата кои вршат обработка на лични податоци;
- воспоставување и водење на евиденција за лица овластени за вршење на обработка на личните податоци;
- рокови за бришење на различните категории на лични податоци; и
- определување на офицер за заштита на личните податоци.

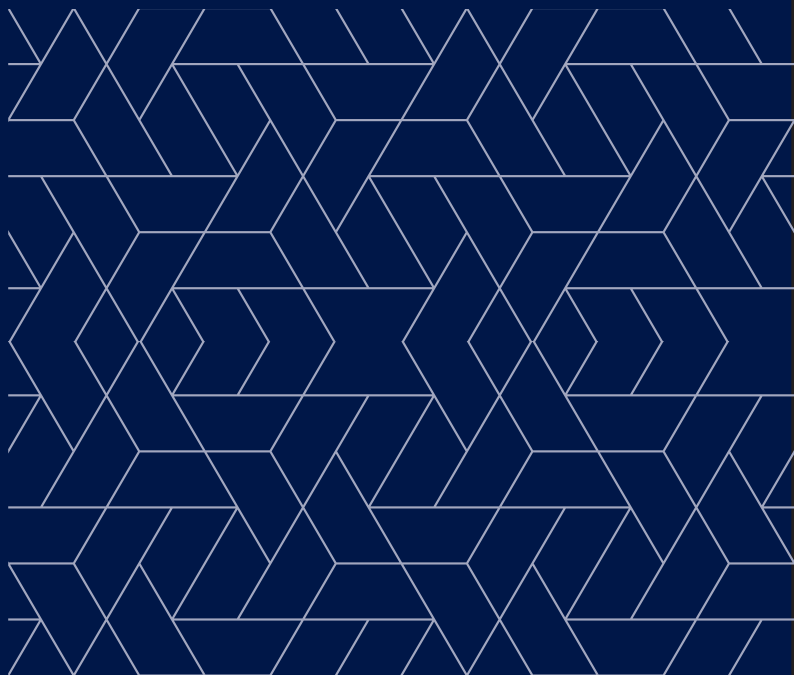
Одржувањето како втор елемент на информациската сигурност во себе ги опфаќа активностите кои треба да се преземат откако се веќе преземени елементите на превенцијата и како поддршка на превентивните мерки, а во себе ги опфаќа:

- тековното ажурирање на документацијата со опис на техничките и организациските мерки за обезбедување тајност и заштита на обработката на личните податоци;
- ажурирањето во однос на примената на техничките и организациските мерки;
- периодични контроли од страна на офицерот за заштита на личните податоци, заради следење на усогласеноста на работењето со прописите за заштита на личните податоци;
- одржување на обуки на вработените во врска со заштитата на личните податоци;
- тестирање на информацискиот систем по извршените промени со цел да се провери дали системот обезбедува тајност и заштита на обработката на личните податоци; и
- внатрешна контрола на информацискиот систем и информатичката инфраструктура.

Реакцијата како трет елемент на информациската сигурност во себе ги опфаќа активностите кои треба да се преземат во случај на безбедносен инцидент како аномалија која влијае или може да влијае на тајноста и заштитата на личните податоци, односно кој ги компромитира информациите кои содржат лични податоци, а во себе ги опфаќа:

- пријавувањето, реакцијата и санирањето на инцидентот;
- евидентирањето на инцидентот и мерките кои биле преземени за негово санирање; и
- мерките кои се преземени за неповторување на инцидентот.

4



КОМИСИЈАТА ВО АКЦИЈА: АЛАТКИ ЗА НАДЗОР

Алатките за надзор достапни на парламентарните комисии се разновидни, но основот им лежи во законското овластување на парламентот да добива информации од извршната власт и, следствено, да бара документи и извештаи или да повикува извршни функционери на состаноци на комисиите и да бара од нив да ги откријат, објаснат и оправдаат нивните дејствија.

Активностите за надзор на комисиите се независни од пленарната седница или од законодавниот распоред. Комисиите ја прават сопствената програма и надзорната агенда, одлучуваат кого ќе поканат на расправи или на состаноци на комисиите, кои можат да бидат отворени или затворени за јавноста, во зависност од одлуката на членовите

Постојат две различни, но сепак комплементарни **стратегии за надзор**:

ПРОАКТИВНА:

Кога комисиите реализираат активности наречени „полициска патрола“, кои се редовни и планирани (со тек на време и заедно со надгледуваната агенција). Состаноците се редовни и се дискутира за законодавството или неодамнешните развојни политики, извештаите за редовните активности се доставуваат до комисијата, теренските посети се вршат на седиштето или регионалните простории и канцеларии итн. Често се заснова на годишниот план за работа на комисијата, кој е дистрибуиран до безбедносните институции и заинтересираните партнери. Годишниот план за работа гради доверба и нуди транспарентност во односот со извршната власт и јавноста. Исто така обезбедува стабилност и им дава можност на членовите на комисијата да ги планираат своите активности за годината што следи.

РЕАКТИВНА:

Кога комисиите дејствуваат само по сигнал на „пожарна тревога“, и организираат расправи или анкетни активности за да ги испитаат делата наведени во парламентарните дебати, медиумите или примените приговори. Комисиите имаат овластување да повикуваат министри, воени или државни службеници, директори на агенција или независни експерти, со цел да одговорат на прашањата на комисијата или дури да сведочат под заклетва:



За да се постигнат добри резултати, важно е комисијата да го разбере и планира надзорот како процес, а не како независни, изолирани активности. Различни алатки за надзор се подобро прилагодени во различни фази на процесот на надзор.

1. Добивање на информации и добро разбирање на разузнавачкиот сектор се постигнува преку извештаи, консултативни расправи, теренски посети.
2. Надзорните расправи, теренските посети, анкетните активности им овозможуваат на членовите на комисијата да ја развијат својата стручност во безбедносните прашања и да се вклучат во информиран дијалог со извршните функционери, да побараат појаснувања и конкретни детали и да го развијат капацитетот за независна анализа.
3. По стекнувањето информации и експертиза, комисијата е подобро опремена за да го оцени работењето на безбедносниот сектор, да идентификува слабости и да формулира решенија во форма на закони, измени на закони или препораки за институциите на безбедносниот сектор.

4.1. ИЗВЕШТАИ

Извештаите се една од најмоќните и најчесто користените алатки за надзор.

Според начелата на владеење на правото и поделба на власта, во една демократска држава сите владини институции се должни да известуваат до парламентот и до општата јавност⁸⁶. Ова е предуслов за демократска отчетност. Извештаите им овозможуваат на парламентарните и на другите надзорни тела да анализираат дали се почитува владината политика и правната рамка, и дали се вреднуваат вложените средства на даночните обврзници. Разузнавачките служби не се исклучени од оваа практика.⁸⁷

Во суштина, постојат две категории на извештаи: редовни извештаи за активностите кои службите проактивно ги доставуваат до комисијата/ парламентот, и посебни извештаи за одредени прашања, кои се изготвуваат по барање на парламентот.

Редовните извештаи⁸⁸ за активностите на разузнавачките служби се најчестиот тип на известување. Постојат многу примери на разузнавачки служби кои редовно, најчесто годишно, објавуваат извештаи⁸⁹ за активностите кои даваат сеопфатни и корисни информации за надзорот, без притоа да се загрози националната безбедност. Понекогаш, содржината која е јавно достапна, не мора да ги содржи сите информации што првично биле доставени до парламентот, некои информации се отстрануваат од верзијата која се пласира во јавност.

Редовните извештаи за активностите може во голема мера да варираат во однос на должината и содржината во зависност од локалната пракса и правната дефиниција за надлежностите на надзорниот орган до кого се испраќа извештајот. И покрај сите разлики, извештаите генерално ја следат сличната логика и содржат слични информации во 3 широки области: одредби за самата агенција за разузнавање и нејзината работа, за законите за националната и глобалната безбедност и (суштински и финансиски) одредби за надзорот.

⁸⁶ Велика Британија е исклучок бидејќи според законот главните служби MI5 и MI6 изготвуваат годишен извештај за премиерот и министерот за внатрешни работи, но тие не се објавуваат од безбедносни причини и ниту една верзија не е достапна за јавноста. Сепак, независните комесари за надзор и Комитетот за разузнавање и безбедност објавуваат свои извештаи за работата на разузнавачките служби.

⁸⁷ Ханс Борн, Ајдан Вилс (2012): Надзор над разузнавачките служби: Прирачник, стр. 57 https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf

⁸⁸ Виш службеник за разузнавачки надзор при Министерството за одбрана на САД известува како назначено лице за контакт во секторот за одбрана до надзорното тело на квартална основа

⁸⁹ Види линкови до последните извештаи на главните разузнавачки служби на Австралија, Канада, Хрватска, Чешка и Холандија: Годишен извештај на АСИО 2019-20: <https://www.asio.gov.au/asio-report-parliament.html>; ЦСИС Јавен извештај 2019: <https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service/corporate/publications/2019-public-report.html>; Агенција за безбедност и разузнавање 2019: <https://www.soa.hr/hr/dokumenti/javni-dokumenti-soa-e/>; Безбедносно-информативна служба 2018 <https://www.bis.cz/annual-reports/>; Годишен извештај на АИВД 2019: <https://english.aivd.nl/publications/annual-report/2020/09/03/aivd-annual-report-2019>

- Должината може да варира од 20 до 30 страници (во Холандија, Чешка или Хрватска) до многу детален темелен извештај (Австралискиот годишен извештај АСИО 2019-20: 160 страници).
- Содржината⁹⁰ може да опфати, без откривање на чувствителни детали: годишни цели и приоритети на службата; проценка на службата за главните закани за безбедност; одредени големи реформи во разузнавачките политики, системи и операции; исполнување на функциите на известување и отчетност на службата; како и одговорот на службата за барањата за информации според законодавството за слобода на информации.

Посебните извештаи се надополнување на општите годишни извештаи, и тие обично се бараат од надзорното тело, за одредени теми/ прашања идентификувани како проблематични или од посебен интерес. Основот на таквите посебни барања за извештаи може да произлегува од законските одредби или од целните расправи и анкети на надзорните органи. Посебните извештаи ги подготвува разузнавачката служба или се базираат на истражување спроведено од страна на правниот и истражниот персонал во досиејата на службата, со мандат за надзор доделен од страна на надзорното тело/ комисија.

Посебните извештаи изискуваат од комисијата да поставува прецизни прашања и прашања насочени кон одредена цел. Известувањето мора да биде доволно исцрпно за да даде одговор на поставеното прашање во извештајот, но не и прекумерно, за да се избегне огромно количество на ирелевантни информации. Во таа смисла, премногу информации може да претставуваат исто толкав хендикеп како и премалку информации за спроведување на ефективен надзор.

› КАКОВ ВИД НА ПОСЕБНИ ИЗВЕШТАИ МОЖЕ ДА ДОБИВААТ КОМИСИИТЕ ЗА НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО?

Врз основа на законски барања:

- Законот за словенечкиот парламентарен надзор над разузнавачките и безбедносните служби (чл.19) предвидува дека на секои четири месеци и дополнително доколку е потребно, службата ќе доставува извештај до парламентарната комисија за примената на интрузивните мерки (како за националната безбедност така и за кривичните истраги). Извештаите ќе вклучуваат број на случаи за кои се наредени мерките, број на лица против кои се наредени и применети мерките, број на одбиени предлози, правна основа за одобрување на мерки во поединечни случаи, број и вид на средства за комуникација кои се контролираат во поединечни случаи, временски период за кој се наредени поединечни мерки, податоци за утврдени неправилности во примената на мерките во поединечни случаи. Извештаите, исто така, ќе содржат податоци за мерките кои сè уште не се завршени и се во тек. Комисијата може да побара детален извештај за конкретни мерки.
- Членот 195 од Кривичниот законик на Канада, како мерка на отчетност, бара од министерот за јавна безбедност и подготвеност во итни случаи да поднесува извештај до Парламентот за употреба на електронско следење на кривични дела кои можат да бидат предмет на гонење од страна на Јавниот обвинител.

⁹⁰ Види Прилог 4 за примери на информации содржани во овие извештаи

Врз основа на фокусирани анкетни комисии:

- Комисијата за разузнавање и безбедност на Велика Британија на Парламентот (ИСЦ, задолжена за надзор над сите разузнавачки агенции во Обединетото Кралство) иницираат такви извештаи самостојно, доколку е тоа потребно. Еден пример е Специјалниот извештај од 2017 година за смртоносните напади со беспилотни летала на ОК во Сирија, кој беше спроведен за да се процени разузнавачката основа за смртоносни напади со беспилотни летала врз граѓаните на Велика Британија. ИСЦ одржуваше сесии за приложување на усни докази и примаше пишан материјал и оригинални разузнавачки извештаи од разузнавачките агенции. Врз основа на тоа, извештајот беше подготвен и доставен, како и во повеќето случаи, до Премиерот (во класифицирана форма) и до Парламентот (со редактирани чувствителни делови од материјалот)⁹¹.

Услов за да се направи надзорот ефективен врз основа на извештаите, парламентот треба да постави јасни и строги временски рамки за доставување извештаи и нивна расправа во комисиите или на пленарна седница, доколку е потребно.

Извештаите кои доаѓаат од владините сектори, а особено од разузнавачките агенции се напишани со поглед и кон "односите со јавноста" и затоа веројатно е дека нема да ја прикажат целата слика. Тие се важни бидејќи обезбедуваат појдовна точка за надзорните органи да ги формулираат прашањата и истражувачките стратегии, притоа користејќи други, поразвиени алатки за надзор.

4.2. РАСПРАВИ

Расправите може да бидат најефикасниот инструмент за надзор, ако правилно се користат од парламентот. Агендата за сослушувања на парламентот ги рефлектира најважните прашања во тој ден и што го привлекува вниманието на парламентот. Врз основа на уставното право на парламентот да добива информации од извршната власт, постојаните комисии имаат право да бараат присуство на извршни службеници на нивните состаноци, онолку често колку што сакаат, со цел да се обезбедат информации како дополнение на редовните владини извештаи. Некои парламенти прават разлика (во закон, процедура или пракса) помеѓу консултативните расправи и надзорните расправи.

Консултативните расправи често се организираат за политички или законодавни прашања, за уредување и консултации со владини претставници, независни експерти и/или други засегнати страни. Консултативните сослушувања му овозможуваат на парламентот подобро да ја исполни својата законодавна функција; тие им овозможуваат на комисиите да соберат информации за да го разгледаат минатото законодавство, да размислат за законодавството што чека усвојување или да истражуваат и разбираат подобро прашања за кои може да биде потребно законодавство во иднина. Деталните и информациите од прва рака добиени за време на расправите, наводно, ќе ѝ овозможат на комисијата да прави подобро информирани анализи и одлуки по ова прашање.

- Понекогаш, консултативните расправи се свикнуваат на неформален начин и не се прави буквален запис за состаноците.

⁹¹ Парламентарни комисии за разузнавање и безбедност (2017): Смртоносни напади со дрон од ОК во Сирија, стр. 1-4

- Честопати јавните консултативни расправи ја подобруваат транспарентноста на комисијата и ја информираат јавноста за одредени прашања поврзани со политиката⁹².

Надзорните расправи имаат за цел да обезбедат докази или детално објаснување за одредено прашање. Тие се ефективна алатка за откривање на можни прекршоци, несоодветно работење, корупција или злоупотреба на моќ и за утврдување дали постојат основи за отповикување на владини службеници. Владините службеници се повикуваат да дадат информации и да одговорат на прашања од нивниот делокруг. Во повеќето земји, законите и деловниците ја пропишуваат обврската на повиканите службеници да се претстават пред комисијата и да ги обезбедат бараните документи и информации (понекогаш документите може да се испратат пред одржувањето на расправата). Други експерти од граѓанското општество, академијата или независните институции може да бидат поканети да обезбедат докази. Надзорните расправи обично завршуваат со извештај кој може да вклучува препораки за Владата или за разузнавачката служба.

- Надзорните расправи често се одржуваат зад затворени врати, за да се охрабрат високо рангирани службеници во службите да споделуваат информации.
- Во ретки случаи, ако темата на расправата е многу чувствителна за националната безбедност, постои ограничена комуникација или воопшто не се информира печатот и јавноста за содржината на дискусиите или за одржувањето на настанот.
- Писмените и усните докази земени за време на расправата се вклучени во записникот на комисијата. Во голем број парламенти може да се изведат докази само по одлука на пленарната седница, а во други, постојаните комисиии имаат овластување да примаат докази само за време на парламентарната анкетна комисија.

Сепак, повеќето парламенти не ги прават формалните разлики, бидејќи се чини дека на повеќето сослушувања се мешаат целите на законодавството, надзорот и импичментот. Ефективноста на расправите како надзорна алатка зависи од неколку фактори.

1. Прв фактор е независноста на комисијата при одлучување за агендата на расправата

- Одлуката за одржување на расправата обично се носи со просто мнозинство од членовите на комисијата, без никаков услов за одобрување на парламентарната пленарна седница или од страна на управувачките тела.
- Комисиите исто така имаат проширени надлежности во утврдувањето на темата на расправата и извршните функционери кои се поканети да дадат информации
- Одлуката дали расправата ќе биде јавна или приватна обично се носи од мнозинството членови.

2. Втор фактор е овластувањето на анкетната комисија

- Во некои парламенти овластувањето на комисијата да повика лица на расправата е ограничено само на министри и владини претставници, но во други, комисиите можат да побараат присуство на експерти надвор од владата, со цел да добијат поинаква перспектива за дискутираните прашања и да го прекинат монополот што го држи владата за безбедносните и разузнавачките информации. Треба да се покани широк спектар на луѓе да ги дадат своите ставови и експертиза, усно и/или во писмена форма: владини претставници, вклучително и министри, заинтересирани групи (професионални здруженија, синдикати), академици, специјалисти, невладини организации, припадници на јавноста, женски организации итн.

⁹² Види на пример јавни дебати за Законот за следење на комуникациите во Македонија - од 2012 година (во организација на Комисијата за европски прашања) и 2018 година (во организација на Комисијата за безбедност и одбрана).

- Членовите на комисијата треба да се искоординираат, темелно да се подготват и да планираат пред расправата, така што нивните прашања ќе бидат релевантни, ќе опфаќаат различни области и нема да се повторуваат едни со други.

3. Трет фактор е способноста на комисијата да обезбеди следење на расправата

- Широкиот ангажман на службени лица и стручните придонеси ѝ овозможуваат на комисијата да разработи здрави, засновани на докази проценки и релевантни препораки.
- Ако расправите не ѝ дадат на комисијата задоволителни докази и информации за предметот на истрагата, или ако се покаже дека на некое прашање треба понатамошно, дополнително истражување, комисијата може да предложи на пленарна седница формирање анкетна комисија со специфичен мандат. Во ретки случаи, постојаните комисиии можат сами да покренат прашања, без поддршка и гласање на пленарна седница (Германија, Црна Гора). Во повеќето парламенти, анкетните комисиии имаат надлежност да покануваат лица на расправите.
- Јавните расправи даваат видливост на работата на парламентот, помагајќи му да ја покаже својата важност и легитимност пред пошироката јавност. Тие ѝ помагаат на јавноста да разбере што прави парламентот и каква е нивната ефикасност во спроведувањето на одговорноста на владата; тие исто така можат да додадат јавен притисок кон имплементација на препораките на парламентот.

› ЦРНОГОРСКИОТ ЗАКОН ЗА ПАРЛАМЕНТАРЕН НАДЗОР ВО ОБЛАСТА НА БЕЗБЕДНОСТА И ОДБРАНАТА - 2010 ГОДИНА

Член 8. Консултативни сослушувања (расправи)

Консултативното сослушување се организира и спроведува со цел да се соберат информации и професионални мислења потребни за работата на Комисијата, особено кога станува збор за предлози за решенија (изготвување на закони и подзаконски акти или избор на кандидати)а, за таа цел, покрај претставниците на државните органи, експерти од одредените области и претставници на невладини организации може да се поканат да ја олеснат подготовката на членовите на Комисијата за парламентарниот надзор.

Комисијата може да ангажира експерти во улога на консултанти.

Трошоците направени со ангажманот на експерти, како и примањата за нивната работа се плаќаат во согласност со законот и износот утврден од Управната комисија. Комисијата доставува до Парламентот извештај за резултатите од консултативното сослушување.

Член 9. Контролни сослушувања (расправи)

Контролното сослушување се организира и спроведува со цел да се добие мислење и да се соберат информации во согласност со надлежноста на Комисијата и во случај да има потреба да се елиминира одредена неизвесност, дилеми, принципиелни спорови и да се разјаснат актуелни спорни прашања во спроведувањето на политиките и законите или други активности на Владата и органите на државната управа во оваа област на безбедност и одбрана.

Одлуката за контролното сослушување ја донесува Комисијата со мнозинство гласови од сите членови.

На седницата се поканети одговорни претставници на Владата или други органи на државната управа, како и други лица чие присуство е потребно за да се разјаснат предметните работи.

За време на траењето на контролното сослушување, членовите на Комисијата можат да му поставуваат прашања на лицето покането на сослушувањето со цел да се разјаснат конкретни прашања.

Заради стручно разјаснување на одредени конкретни дилеми и нејаснотии може да се поканат и експерти од одредени области на контролното сослушување, со цел да се олесни квалитативната подготовка на членовите на Комисијата за спроведување на парламентарниот надзор.

По спроведување на контролно сослушување, Комисијата подготвува и доставува до Парламентот извештај кој може да содржи резиме, и да предлага релевантни мерки или заклучоци.

Член 10. Парламентарна анкетна комисија

Комисијата ќе иницира парламентарна анкета доколку:

- 1) наодите и заклучоците од консултативното или контролното сослушување покажуваат дека е неопходно да се разгледа состојбата во однос на конкретни прашања;
- 2) неопходно е да се разгледаат конкретни прашања од јавен интерес или да се соберат информации и факти за конкретни појави и настани поврзани со политиките и работата на агенциите за безбедност и одбрана;
- 3) наодите и заклучоците би можело да бидат основа за Парламентот да одлучи за политичката одговорност на носителите на јавни функции или за преземањето на други дејства во негова надлежност.

Член 11. Постапката за консултативно и контролно сослушување и парламентарна анкетна комисија се уредува со Деловникот за работа на Парламентот.

4.3. ТЕРЕНСКИ ПОСЕТИ

Теренските посети се моќни алатки за надзор, бидејќи им нудат можност на пратениците пристап до информации од прва рака за работата на службите, можност да се ангажираат со поголем број на разузнавачки персонал отколку во парламентарните расправи и имаат можност да проверуваат простории, техничка опрема и досиеја.

За разлика од расправите, кои се засноваат на интеракција и дијалог со функционери кои доаѓаат во Парламентот, на територијата на комисијата, за време на теренската посета, комисијата излегува во истражувачка мисија на териториите кои целосно не ги познава, разбира или контролира. Ризикот за губење на фокусот и застранување од надзорната цел е голем. Затоа, потребата за потпирање на експертска поддршка од персоналот е поочигледна за време на теренските посети отколку на другите надзорни активности.

Друг предуслов за успешни теренски посети е постоење на јасни процедури. Деловникот за работа на комисијата треба јасно да ги наведе одговорностите и чекорите во спроведувањето на теренската посета, овозможувајќи непречено и ефикасно донесување одлуки во сите фази.

Теренските посети може да се анализираат согласно три главни фази: подготовка, спроведување и последователни чекори. Секоја фаза од овој процес е различна - зависно од тоа дали посетата е организирана како проактивна активност за надзор (прилично однапред најавена, веројатно вклучена во годишната програма на комисијата), или, ако е реактивна посета за да се истражат одредени наводи или инциденти.

Меѓутоа, некои општи принципи поттикнуваат организирање на теренски посети во сите околности.

4.3.1. Подготовка

Добра подготовка и правилно планирање се од суштинско значење за да се намалат ризиците од неуспех, кои се движат од предизвикување конфликти со службите, промашување на опфатот на посетата до конфликти во тимот за посета. „Перфектно планирање спречува лоши резултати“⁹³. Добра подготовка на посетата има неколку одделни чекори:

Дефинирање на посетата, конкретни цели и приоритети

Комисијата мора да разговара и да изгради заедничка основа за тоа кои треба да бидат целите и приоритетите на посетата (на пр. подобро разбирање на функционирањето на службите, контакти со високи функционери и извршен персонал, контрола на законитоста на активностите, градење взаемна доверба, испитување на наводите во медиумите против службите или поплаки на граѓаните итн.).

- Конкретната цел и приоритетите на посетата треба да бидат компатибилни со мандатот на комисијата. Тие треба внимателно да се дефинираат, со поддршка на персоналот на комисијата од правната служба.
- Се препорачува да се вклучи помошниот персонал уште во рана фаза.
- Не сите посети може да се планираат далеку однапред и со општа цел како подобрување на разбирањето на разузнавачките процеси. Понекогаш посетата е вонредна и организирана по големи инциденти, поплаки или наводи од граѓани, политичари или медиуми. Овие теренски посети бараат уште подобра подготовка, со цел да се избегнат неуспеси во надзорот и да се ублажи ризикот од прекумерна политизација на надзорот или загрозување на можните судски истраги.

Претходни дискусии

Следниот чекор во фазата на подготовка се состои од отпочнување комуникација со министрите и шефовите на службите за намерата на комисијата да организира посета на терен, нејзината конкретна цел и конкретниот контекст заради кој комисијата се одлучила да ја реализира посетата. Дискусиите ќе ја опфатат локацијата, времето и предметот на планираната посета.

- Овој чекор му претходи на реалното планирање на посетата и е важен за откривање на можните пречки и елиминирање на можните непријателства.
- Шефовите на службите може во овој момент веќе да достават информации и документи до комисијата за нејзино информирање околу релевантните аспекти на посетата.
- Од безбедносни причини неопходно е да се појасни и усогласи начинот на кој членовите на комисијата добиваат пристап до објектите на службите.
- Прашањата кои се дискутираат и за кои постои договор треба да се запишат за да се избегнат подоцнежни дискусии и недоразбирања за време на посетите

Избор на локации и предмети кои треба да се посетат

Комисијата одлучува за локацијата на посетата (седиштето на службата, локалните или техничките инсталации и сл.) и конкретните предмети кои треба да се посетат или консултираат (како оперативните простории, архивите, ИТ и базите на податоци, контактот со вработените).

⁹³ Белгиска комисија за преглед на разузнавањето

- Изборот најдобро може да се направи по општите брифинзи дадени од службите кои треба да вклучуваат локализација на објектите, дури и ако некои информации се класифицирани.
- Мора да се додели посебен режим за специфичните објекти, како што се безбедните куќи (засолништата) за кои тајноста е причина за нивното постоење. Вообичаено, комисијата нема потреба да ги знае овие локации, но може да се направи договор со службата дека сите такви капацитети мора да се регистрираат во посебна датотека, која може да се прегледа од комисијата во случај на поголеми инциденти.

Планирање и организација на теренската посета

- Овој чекор се однесува на сите практични и логистички подготовки (распоред, време на извршување, итн.).
- Комисијата треба да направи поделба на задачите и опис на улогите за учесниците (раководители на тимовите за теренската посета, известувачите итн.).
- Комисијата треба да одлучи каков вид на извештај треба да се изготви (формален или неформален), кои други формални документи ќе треба службата да ги пополни или достави.
- Секогаш е препорачливо да се подготват голем број прашања, општи и специфични за локацијата која се посетува. Често поставуваните прашања треба да се однесуваат на тоа како активностите на објектот се планираат, следат, документираат.
- Дознавањето за функционирањето на механизмите за внатрешна контрола и лицата одговорни за внатрешната контрола е многу важно за секоја посета на терен која се осврнува на почитувањето на законските норми и регистрацијата на активностите.
- Корисно е да се дискутираат сценарија за посетата и реакцијата на комисијата на нив. Особено „најлошите сценарија“ треба да се разгледуваат и ублажат. На пример може да се случи да се одбие пристап, да се одбијат одредени информации, да започнат жестоки дискусии со претставниците на службата, членовите на комисиите да не се согласуваат меѓусебно, процедурите за посета да се прекршат итн.).
- Во некои случаи, ако комисијата брои голем број членови или ако конкретната цел на посетата е потесна, можеби е практично да се договори мал тим за посета кој ќе добие мандат од комисијата и ќе ѝ поднесе извештај. Процедуралните детали за таквиот аранжман мора да бидат многу јасно наведени во Деловникот за работа на комисијата. Важно е да се има политичка застапеност од сите поголеми партии, со цел да се обезбеди легитимитет на таквата поткомисија.
- Комисијата треба да договори со службата лице за контакт, т.е. раководното лице на локацијата.

4.3.2. Имплементација

Пристап до посетената локација и започнување на посетата

- Членовите на тимот за теренска посета треба се идентификуваат, и, доколку е тоа потребно, да ги приложат безбедносните сертификати. Правење копии од документите е многу препорачливо.
- Потребно е да се објасни мандатот и целта на посетата на персоналот кој се посетува од страна на комисијата. Треба да се соопштат бараните ставки/предмети за посетата, пристапот до датотеките и персоналот и редоследот по кој комисијата сака да работи.

- Ненајавената посета обично бара претходно општа согласност од страна на одговорниот министер (бидејќи за многу парламенти "ненајавена посета" всушност значи дека министерот е информиран 24-48 часа однапред). Со писмената согласност од министерот или шефот на службата се дава формална наредба до вработените во службата дека треба да ги примат и да соработуваат со комисијата за време на посетата. Може да биде во форма на пропусница.

За време на посетата

- После претставувањето, вообичаено е да се повика раководното лице да ги објасни мисиите и активностите на персоналот на локацијата. Членовите на тимот за теренска посета започнуваат со поставување на подготвените прашања.
- За време на подготовката на посетата треба да се наведат (внатрешните и надворешните) контролни алатки кои се предвидени со закон или други прописи, за да се овозможи проверка на прашања кои се истражуваат од страна на комисијата (како записи, дневници, листи за најава на ИКТ, список на вработени, сертификати). Комисијата може да побара да ги види овие податоци и регистри, и да се вклучи во разговор со оние кои се одговорни за ситуацијата и предизвиците со кои се соочила внатрешната контрола.
- Членовите не треба само да бараат објаснувања, туку и да побараат од раководното лице да им покаже примери на датотеки, податоци и извештаи и ако е можно, да побара податоци по случаен избор.
- Кога е дозволено од страна на раководното лице, членовите на тимот може на извршниот персонал да му поставуваат прашања за конкретните активности кои ги вршат.
- Треба да се поведе грижа дека дискусиите или наодите систематски се запишуваат/се евидентираат од страна на известувачите.
- Да се остане објективен. Непристрасниот надзор, дури и во сложени и потенцијално конфликтни ситуации, мора да биде внимателен да ги евидентира и негативните и позитивните наоди. Дури и кога се чини очигледно дека службите се придржуваат до законските стандарди, потребно е тоа да се запише во извештаите, за да служи како референтна точка и споредба за идните надзорни активности. Би било корисно да се наведе цитат, позитивен или негативен, за секој елемент на контролната листа или списокот на прашања спрема кои се води дискусијата.

Став за време на посетата

- Обично е попродуктивно ако членовите на комисијата се воздржат од искажување на осуда/суд за ситуацијата во форма на исказ. Дури и ако имаат цврст став/мислење, подобро е да се формулира како прашање бидејќи така се отвора простор за понатамошна дискусија.
- Не се препорачува влегување во политички или стратешки дискусии, секако не од страна на самите членови на тимот за посета. Подобро е да се фокусираат на активностите на службата: какви се постапките, резултатите и исходите, како се генерира разузнавањето, кои се конкретните пресуди, како се регистрираат, контролираат и архивираат информациите.

Крај на посетата

Се објаснуваат следните чекори на раководното лице или на персоналот (извештаи, возвратни согледувања, итн.). Се резимираат сите договори направени за време на посетата,

на пр. околу известувањето или дека ќе се испратат дополнителни информации/ документи до тимот за посета.

Дибрифинг

Кратко по посетата, во идеални услови и истиот ден, се препорачува да се организира дибрифинг за членовите на тимот за посета и/или за целиот состав на комисијата.

4.3.3. Следни чекори по теренската посета

Известување

Известувачите треба да достават нацрт-извештај до тимот за посета и/или до комисијата колку што е можно поскоро. Треба да се посвети посебно внимание на нивоата на класификација и ширењето на извештајот надвор од комисијата. Извештајот треба да го содржи мислењето на мнозинството членови, но исто така да наведува издвоени спротивни мислења на поедини членови.

- Корисно е да се направи разлика помеѓу наодите: прашања за кои е потребна понатамошна истрага, можни последици и препораки, импликации за идни политики/ законодавство/ буџет.
- Препораките треба да се поделат на краткорочни, среднорочни и долгорочни. Тие, исто така, можат да се разликуваат според органите на кои се однесуваат, како на пример во следната табела.

Предмет	Следење на радикални групи	Активности кои треба да се преземат /одговорен орган	Временска рамка
НАОДИ	1. Според законскиот мандат	Нема/Парламент	—
	2. Отсуство на оперативен план за собирање	Да се напише план за собирање/директор на служба одобрено од министер	6 месеци
	3. Минимални инструкции за персоналот	Изготвување на формални инструкции/директор на служба	1 година
	4. Нема наоди за незаконско работење од страна на оперативниот персонал	Нема/	—

Возвратни согледувања

Одговорниот министер и директорот на посетената служба треба да добијат соодветни возвратни согледувања, вклучувајќи заклучоци и препораки, како и барање да рапортираат за тоа како се имплементираат препораките. Горенаведената табела може да се пополни со уште една колона за следни чекори, за тоа што е спроведено а што не.

Евалуација

По една теренска посета или по серија на теренски посети, комисијата (или надворешен експерт/ парламентарно тело) може да направи една евалуација со цел да се прилагоди постапката и методологијата, ако е тоа потребно.

Поопшто известување

Во одреден момент - а можеби и на друго ниво на класификација - може да се изготви поопшт извештај до целиот Парламент и/или до јавноста.

› КАКО ДА СЕ СТЕКНЕ ИСКУСТВО И РАЗВИЕ ПРАКТИКА НА КОМИСИЈАТА ВО ОРГАНИЗИРАЊЕ НА ТЕРЕНСКИ ПОСЕТИ?

- Идеално Деловникот за работа на Комисијата детално и јасно опишува како се организираат теренските посети. Ако не Деловник за работа, целокупниот протокол треба да се договори на почетокот на мандатот на комисијата, кој вклучува и најавени и ненајавени посети.
- Новата комисија треба да започне со доста однапред најавени посети за општи теми и задачи, за подобро да ја разбере организацијата, функциите и активностите на разузнавањето. Посета во седиштето на организацијата е најдобриот почеток за да се добие преглед на операциите, администрацијата итн., за потоа да се продолжи во посепцифичните функционални/ регионални простории.
- На овој начин ѝм се дава можност и на комисиите и на службите да се запознаат меѓусебно и да научат за своите намери во неконфликтно опкружување.
- Корисно е да се планира период на најавени посети и да се договори почетна точка од која ќе може да се реализираат и ненајавените посети. Треба да се предвиди дека и за време на „најавен период на посета“, посети може да се реализираат и по кратко известување во вонредни ситуации.
- Кога членовите на комисијата имаат безбедносни сертификати, треба да се провери нивото на одобрение со безбедносниот сертификат и тој на придружниот персонал (во зависност од целта и темата на теренската посета) и дали со истите се одобрува физички пристап до локациите и објектите.
- Треба да се поведе грижа дека службите го разбираат принципот на „обелоденување на информации само кога е тоа неопходно“ за конкретниот надзорен мандат на комисијата, вклучувајќи го и законското овластување на комисијата и законската основа за мандатот за надзор на комисијата.
- Треба да се остават најосетливите локации (како објектите за пресретнување) за некоја подоцнежна фаза, кога комисијата добро се запознала со целата слика, така што подобро знаат што да побараат и како да го побараат.
- Добрата подготовка е клучна за успехот на посетата; недостаток на добро разбирање на законодавството и начинот на кој функционираат службите може да даде слаб резултат за комисијата, но исто така претставува пропуштена прилика да се воспостави и унапреди надзорот.

4.4. АНКЕТНИ АКТИВНОСТИ

Анкетните активности се многу силен инструмент за надзор и тие имаат важен потенцијал да ги откријат фактите прикриени од владата. Анкетните активности секогаш се спроведуваат во рамките на специфичен и тесен мандат, преку дефинирање на темата, обемот и временската рамка на анкетната активност.

Парламентарните анкетни активности имаат посебни овластувања за истрага, кои исто така се нарекуваат овластувања за повик за сведочење. Ова значи дека правилата на кривичната постапка се применуваат мутатис мутандис на земањето на докази. Анкетните комисии имаат исто овластување како истражните судии: тие можат да повикуваат сведоци, да бараат документи и други предмети, и честопати користат законски средства за да ги спроведат своите барања. Она што ги разликува истрагите од другите форми на парламентарна истрага е дека нивните овластувања не се однесуваат само на членовите на владата и јавните службеници, туку и на јавноста. Во повеќето европски земји, анкетните комисии можат да повикаат кој било службеник или обичен граѓанин без исклучоци или ограничувања (ова е голема разлика од сослушувањата). Повиканите граѓани мора да се појават, да дадат објаснувања, да одговорат на прашања и да дадат документи и информации до комисијата под заклетва, слично на сведочењето на суд и со истите последици за давање на невистинит исказ. Сепак, овие истражни овластувања можат да се користат само во однос на непосредното прашање на анкетното разгледување и со ограничено времетраење, согласно мандатот на анкетната комисија.

Парламентарниот деловник мора да даде јасни инструкции за условите во кои може да се иницира анкетна активност, овозможувајќи правична застапеност на опозицијата и малцинските групи во одлуката за организацијата и мандатот на анкетната комисија. Многу малку постојани комисии имаат овластување да бидат анкетни комисии, а кога тоа ќе се овозможи, тие мора да добијат дозвола и мандат од пленарната седница⁹⁴ (исклучоци се среќаваат во Германија, Белгија, Холандија, Канада или Црна Гора).

Најчесто, парламентарните анкетни активности ги предводат меѓупартиските ад-хок анкетни комисии. Тие се поставени со одлука/ резолуција на Парламентот на пленарната седница, со мандат да собираат информации за одредени инциденти или епизоди од горлив политички интерес. Анкетните комисии се иницираат по горливиот настан, но во разумен временски рок, за да може веднаш да се извлечат поуки. Тие добиваат одреден временски рок за спроведување на нивните истраги. По поднесувањето на нивниот конечен извештај до Парламентот, анкетната комисија се распушта.

И покрај сличностите помеѓу нивните и оние на судските постапки, истражните комисии не треба да се мешаат со кривични истраги, бидејќи тие не оценуваат и не доделуваат кривична одговорност. Извештаите од истрагата се од политичка природа. Нивните заклучоци или резолуции не се правно обврзувачки сами по себе. Од овие причини, истрагите треба да бидат спроведени со должно внимание. **Венецијанската комисија** има формулирано **препораки** за случаи во кои истражна комисија открива елементи што сугерираат дека е сторено кривично дело.

⁹⁴ Во 2007 година, прегледот на парламентарните алатки за надзор во 88 парламенти, спроведен од ИПУ, откри дека само во 13 парламенти постојаните комисии можат да водат истраги, секогаш со дозвола добиена на пленарната седница.

1. Информирајте го јавниот обвинител и предадете ги релевантните информации и документација на органите за прогон, до степен до кој тоа е дозволено според националното законодавство.
2. Откривањето на можни кривични дела не треба само по себе да го запре инаку легитимниот парламентарен процес на истрага. Истрагата треба да продолжи и комисијата треба да продолжи да го испитува случајот и да дава свои (политички) проценки. Особено, таа треба да може да продолжи да ги испитува фактите на случајот, дури и ако овие факти исто така можат да бидат важни за кривичната постапка.
3. Воспоставете соодветни процедури за соработка и размена на информации и докази помеѓу комисијата и јавниот обвинител, истовремено почитувајќи ги разликите помеѓу двата процеса, како и процедуралните права на лицето за кое постои сомневање дека сторило кривично дело и на други лица кои се појавуваат пред комисијата.
4. Правилно земете ги предвид криминалните истраги или постапки што чекаат и бидете внимателни за да не направите проценки или изјави за прашањето на вина или да го нарушите принципот на претпоставена невиност на други начини. Комисијата треба да води голема грижа за да се осигура дека нејзините истражувања нема да попречуваат или на кој било друг начин не се мешаат непотребно во кривичните истраги или постапки.
5. При формулирање на својот извештај, парламентарната комисија треба да внимава многу да не направи проценки од кривично правна природа или да додели кривична одговорност на кое било од засегнатите лица. Сепак, треба да остане слободна за да се опишат и анализираат сите факти на случајот и да се оценат од политичка перспектива.
6. Фактот дека се вклучени лица кои не поседуваат јавни овластувања не треба да ја ограничува парламентарната комисија да истражува за однесувањето на таквите лица заради тоа што е од важност. Затоа, ако се разгледува јавен скандал, фактот дека некое лице е приватно и не зазема никаква јавна улога, не треба да го иззема таквото лице да биде повикано да се појави пред Комисијата.

› КАКВИ СПЕЦИЈАЛНИ ИСТРАЖНИ ОВЛАСТУВАЊА МОЖЕ ДА ИМААТ КОМИСИИТЕ?

Комисијата за одбрана во германскиот Бундестаг има извонредна позиција, бидејќи нејзиното поставување е предвидено со Уставот и е единствената комисија која може да си се прогласи за анкетна комисија (член 45а, став (2) од Основниот закон). Во случај на сите други комисии, Парламентот мора за нив да донесе одлука. Анкетната комисија е најефективното оружје на Парламентот за надзор над однесувањето на Владата, со слични права како и Јавното обвинителство.

- Состаноците во кои се приложуваат докази се отворени за јавноста, освен ако не се бара воена тајна. Состаноците на кои се оценуваат доказите не се отворени за јавноста.
- Административна казна до 10.000 евра може да се изрече на отсутни сведоци или на оние кои одбиваат да предадат предмет што е побаран од анкетната комисија како доказ⁹⁵. Во случаи на повторено непочитување, административната казна може повторно да се наплати.

⁹⁵ Закон за истражни комисии, секција 21,27 и 29

- Сведок што одбива да сведочи, може да биде задолжен да присуствува од страна на истражен судија во Сојузниот суд на правдата, по приемот на барање од анкетната комисија поддржано од една четвртина од неговите членови. Сведокот може да биде задржан во притвор со цел да се принуди да сведочи⁹⁶. Судијата исто така може да нареди претрес за одземање на предметите што ги бара истражната комисија како доказ⁹⁷.
- Од федералната влада се бара да го даде потребното овластување за испитување на носителите на функции.⁹⁸

Во Франција, одбивањето да се појави пред анкетна комисија и да одговори на поставените прашања може да се казни со 2 години затвор и парична казна од 7.500 евра.⁹⁹

Конгресните комитети на САД поседуваат овластувања за повик за сведочење. Одбивањето да се сведочи пред комисијата или необезбедувањето на бараниот документ се смета за непочитување на Конгресот, и се изрекува казна затвор до 1 година и глоба од 1.000 американски долари.

Црногорскиот Закон за парламентарен надзор во областа на безбедноста и одбраната предвидува казни за неодговарање на поканите на комисијата или за необезбедување на потребните информации (чл.22), со пропишување на глоба до 2.000 евра за вработените и до 20.000 евра за правните субјекти.

Меѓутоа, во практиката, **анкетните активности** се надзорна алатка која е ретко користена, доста често се користи како последно средство¹⁰⁰. **Малку парламентарни анкетни активности доставиле задоволителни резултати**, барем во областа на одбраната и безбедноста. Често ова е резултат на недоволни истражни ресурси и вештини кои се ставени на располагање на анкетните комисији. Ова укажува на тоа дека во повеќето земји, информациите кои ги добива парламентот се на крај информации кои разузнавачките служби решаваат да ги споделат.

Подолу се дадени неколку примери на парламентарни истраги во областа на безбедноста и разузнавањето:

- Германската „Истрага на НСА“ (Untersuchungsausschuss „NSA“) започната во Бундестагот во март 2014 година беше формирана за да се испита степенот на шпионирање на странски тајни служби во Германија. Комисијата се состана 131 пат во период од три години; 66 пати на јавни состаноци. Сослушани се јавни службеници на високо ниво, вклучително и канцеларката Ангела Меркел. Првично предизвикано од откритијата на Едвард Сноуден, истрагата се трансформираше за да се испита законитоста на германското разузнавање и идентификуваше важни дефицити на надзор, подготвувајќи го патот за големи реформи во разузнавањето. Во 2016 година, Викиликс објави над 2.400 документи за кои тврди дека се од истрагата.
- Во Франција и Белгија, соодветните национални парламенти создадоа посебна анкетна комисија по терористичките напади во 2015 и 2016 година.

⁹⁶ Ibid, секција 27 (2)

⁹⁷ Ibid, секција 29 (3)

⁹⁸ Секција 23 од Законот за анкетни комисији. Видете исто така секција 54 (4) од ЗКП на Германија за испитување на јавни службеници кои повеќе не се на работа. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stpo/englisch_stpo.html Потребна е дополнителна анализа на специјалното законодавство за да се разјасни дали поранешните државни службеници се должни да сведочат, но се чини дека е така.

⁹⁹ Чл. 6 од Законот за функционирање на парламентот од 1958 година

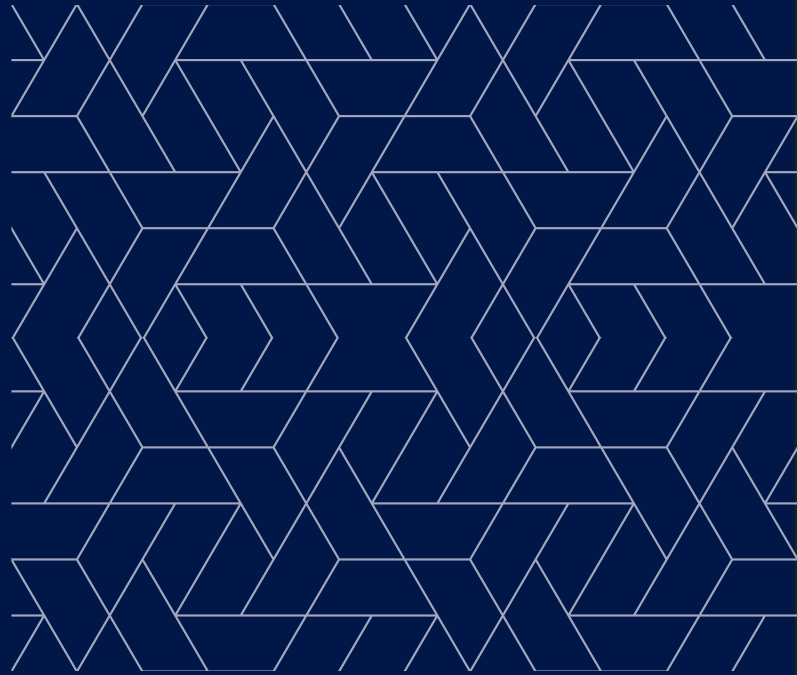
¹⁰⁰ Повеќето парламенти создаваат анкетни комисији само неколку пати за време на законодавниот мандат. На пример, Претставничкиот дом во Холандија создаде само 10 анкетни комисији во последните 3 децении. <https://www.houseofrepresentantss.nl/how-parliament-works/parliamentary-inquiry>

- Во 2006 година, романскиот Сенат формираше ад хок истражна комисија која, во текот на две години, истражуваше постоење на тајни места за притвор на ЦИА на национална територија. Извештајот се чуваше во тајност, освен неговите заклучоци, кои категорично ја негираат можноста тајните установи за притвор да бидат сместени на романско тло. Сепак, овие заклучоци беа противречни на „Истрагата за Фава“ на Европскиот парламент (2007 година) и од случајот пред ЕСЧП Ал Нашири против Романија (2018 година).
- Во Босна и Херцеговина, во 2011 година, Заедничката комисија за одбрана и безбедност, со одобрение од Националното собрание, се формираше како анкетна комисија за испитување на законитоста на процесот на уништување муниција, мини и експлозивни средства, оружје и воена опрема предводена од Министерството за одбрана помеѓу 2006 и 2009 година. Сите собрани информации беа дадени на јавниот обвинител, со барање да се започне истрага. Но, истрага никогаш не се случи.
- Во 1994 година, холандскиот парламент создаде парламентарна истражна комисија за методите на кривична истрага што се користат во Холандија и контролата што се спроведува над таквите методи. Комисијата спроведе прелиминарни интервјуа со над 300 лица, проследени со „доверливи разговори“ со 139 лица и 93 јавни расправи директно емитувани на националната телевизија. Извештајот на 6.700 страници, објавен во 1996 година, имаше значително влијание врз организацијата на кривични истраги во Холандија, што доведе до големи законски реформи.
- Комисијата за разузнавање и безбедност на парламентот на Обединетото Кралство, во текот на осум месеци, спроведе истрага за заканата од Русија за Велика Британија (сајбер, дезинформации и влијание) и одговорот на владата на Велика Британија спрема ваквата закана. Извештајот е објавен во јули 2020 година¹⁰¹.

Прашањата добиваат поголемо внимание од јавноста отколку редовните парламентарни активности. Затоа, тие ставаат во центарот на вниманието на прашањата што се под лупа и ја обликуваат јавната агенда. Анкетите доведуваат до видливост на работата на парламентот и на тој начин можат да ја зголемат довербата на јавноста во оваа институција и да се надоврзат на кредибилитетот и легитимитетот на парламентот во рамките на демократскиот систем.

¹⁰¹ <https://docs.google.com/a/independent.gov.uk/viewer?a=v&pid=sites&srcid=aW5kZXBlbmRlbnQuZ292LnVrfGlzY3xneDo1Y2RhMGEyN2Y3NjM0OWF1>

5



НАДВОР ОД ЦИКЛУСОТ НА ТАЈНОСТ: НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО И ЈАВНОСТА

Отчетноста е синџир на односи кои на крајот водат до јавноста. Преку избори, јавноста делегира моќ на своите претставници, но го задржува правото да знае како државните органи ги штитат националните интереси и ги трошат јавните средства. Вредноста на механизмите за надзор не се потпира само во тоа како тие успеваат да ја негуваат отчетноста на разузнавањето, туку и во нивната сопствена транспарентност и отвореност кон јавноста.

Формирањето на специјализирани комисии за надзор над разузнавањето во мнозинството демократски парламенти не мора нужно да води кон зголемена јавна отчетност и транспарентност на разузнавачките сектори. Наместо тоа, телата за надзор над разузнавањето се тие кои се длабоко под влијание на нормите на тајност кои произлегуваат од безбедносните и разузнавачките служби. Голем број на студии укажуваат на тренд кој води кој „тајновитост“ на надзорот, бидејќи грижата за тајноста преовладува над одговорноста да се информира јавноста за разузнавачката отчетност. Во многу парламенти состаноците на комисиите по правило се затворени, нивните состаноци, агендата и заклучоците се чуваат во тајност и ниту еден извештај не се објавува во јавноста.

За јавноста, надзорот направен во тајност е ненаправен надзор. Отсуството на отворен запис за осудата на грешките, злоупотребите, индивидуалните или системските проблеми во разузнавањето ќе заврши со поткопување на кредибилитетот на парламентот како компетентен супервизор од јавен интерес и како буден бранител на индивидуалните права. Продолжената тишина за разузнавачките прашања ќе ги направи комисиите, и парламентот воопшто, да изгледаат неефикасни, па дури попустливи кон разузнавачките информации.

Поради овие причини, комисиите за надзор над разузнавањето треба да ја информираат јавноста за нивната работа. Тие треба да ѝ подадат рака на медиумите, граѓанското општество и другите независни надзорни тела, да градат сојузи и партнерства посветени на подобрување на демократската отчетност. Можеби ќе бидат потребни специфични стратегии за да се опфатат маргинализираните заедници, кои поверојатно се предмет на кршење и злоупотреба на човековите права при вршење специјални овластувања на безбедносните и разузнавачките служби.

5.1. ЈАВНО ИЗВЕСТУВАЊЕ

Парламентарците го застапуваат своето гласачко тело и се отчетни пред јавноста за нивната парламентарна активност. Невозможно е јавноста да ја следи работата на своите претставници, ако нивната работа се одвива исклучиво зад затворени врати.

Со оглед на тајната природа на разузнавачката техника и операции, несомнено е дека целосна транспарентност на надзорот не е ниту возможна ниту пожелна. Комисиите мора да го усогласат демократскиот услов за транспарентност со подеднакво важното ограничување на заштитата на класифицираните информации. Ако законите се јасни во дефинирањето на што претставува класифицирана информација и кои се информации од јавен интерес и дали комуникацијата помеѓу службите и комисијата е ефективна врз основа на заемна доверба и почитување на постапките, комисијата може лесно да разликува што може да биде објавено и што треба да се чува во кругот на тајност.

Комисиите имаат неколку начини да известуваат до јавноста, најчесто користени се:

- Соопштенијата за медиумите - обично изготвени од персоналот на комисијата и одобрени од претседавачот на комисијата или од сите членови (ако темата е политички чувствителна),

- Парламентарната канцеларија за односи со јавноста - ја одржуваат комуникацијата со новинарите кои се акредитирани во парламентите. Тие обично вработуваат комуникационисти кои можат да ѝ помогнат на комисиите во изготвувањето на соопштенијата за печатот или дури и во поставувањето на комуникациска стратегија
- Извештаите на комисијата за законодавство и надзор (некласифицираните верзии) се објавуваат на веб-страницата на парламентот.
- Интервјуата за печат од страна на поединечни членови.

Како последица на откритијата на Сноуден од 2013 година за програмите за масовно следење спроведени од неколку влади, имаше значителен напор на разузнавачките агенции да ја подобрат комуникацијата, размената и соработката со надзорните тела, а особено со пошироката јавност. Во голем број земји разузнавачките служби, денес, објавуваат годишни извештаи за нивните активности. Ова е знак дека разузнавачката заедница е свесна колку е важна јавната поддршка, легитимитет и кредибилитет во едно демократско општество. Често, овие извештаи за активностите даваат доста детални информации за тоа како службата е надгледувана од парламентот¹⁰².

Годишниот извештај за активностите на разузнавачката служба обично се доставува до Парламентот пред да биде објавен. Комисиите за надзор над разузнавањето го анализираат извештајот и разговараат со службата за евентуални прашања кои треба да се појаснат. Потоа, извештајот се презентира на пленарната седница и јавноста. Пленарната дискусија за годишниот извештај за активностите на службата е заеднички обид за транспарентност на комисиите за надзор - во некои парламенти е единствениот пат кога комисиите за надзор над разузнавањето јавно ги искажуваат своите општи проценки на разузнавачките активности.

Разузнавачките комисии издаваат свои годишни извештаи за активностите. Најчесто имаат законска обврска да го доставуваат овој извештај до раководното тело на Собранието, кое пак има дискреционо право да го објави извештајот, дури откако текстот ќе биде редактиран за да се извадат чувствителните информации. Истата постапка се применува за ад-хок извештаите за надзор на комисијата. Постојат формални или неформални постапки со кои агенциите мора да се консултираат за материјали за кои сметаат дека не треба да се објавуваат.

› КОИ СЕ РАЗЛИЧНИТЕ ПРАКТИКИ НА ИЗВЕСТУВАЊЕ ВО РАЗЛИЧНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ?

Како признание дека кредибилитетот на надзорот се потпира на комуникацијата со јавноста, правната рамка за мандатот и овластувањата на романската Комисија за надзор над разузнавањето беше изменета во 2017 година. Претходната одредба со која се наведувало дека „сите информации за работата на Комисијата се класифицирани информации“ била заменета со повторно афирмирање на одговорноста на Комисијата да ги штити класифицираните информации, во согласност со релевантните закони.¹⁰³ Во духот на овие регулаторни промени, Комисијата станала поактивна и почнала да објавува информации за своите активности на веб-страницата на Парламентот. Додека воопшто не постоеле никакви информации за активностите на Комисијата во последната деценија, во 2017 година Комисијата одржала 45 сесии, проследени со 30 сесии во 2018 година, започнала со истраги и расправи и како организирала чести соопштенија за медиумите.

¹⁰² Може да се случи службата за разузнавање да известува за надзорните активности додека комисијата за надзор над разузнавањето да е сосема непрозирна за јавноста. Ова не го става парламентот во поволно светло.

¹⁰³ ХП бр 85/Октомври 2017, Член I(5).

Во Обединетото Кралство, Комесарот со истражни овластувања и Комисијата за разузнавање и безбедност на Парламентот (ISC) мора да поднесе извештај, во најскоро време по истекот на секоја календарска година. Премиерот може да отстрани материјал од извештајот доколку објавувањето би било штетно за континуираното извршување на функциите на агенциите.

Комисиите за надзор над разузнавањето од парламентите на Италија, Франција, Германија, Шведска и Велика Британија имаат законска обврска да ги објавуваат годишните извештаи за активностите. Должината на овие извештаи варира од 93 страници (Франција) до 14 страници (Германија) и се однесуваат на статистичките податоци за активностите на комисијата (како што се бројот на сесиите и часовите на работа), методите за надзор, меѓуинституционалниот дијалог, препораките¹⁰⁴

5.2. ПРОЦЕНКА НА НАДЗОРОТ

Главниот проблем во проценката на учинот на надзорните комисиите е фактот што има малку информации за нивните активности. Вториот предизвик има врска со отсуството на евидентни критериуми за учинот. Најважниот фактор што треба да се следи е влијанието на надзорот врз активностите на службите. Надзорните комисии треба да водат евиденција за нивните наоди и препораки и да воведат систем за следење на последователните активности, со посебен осврт на законските случувања предизвикани од надзорот.

Самооценувањето е првиот и најлесниот избор за комисијата која сака да го оцени влијанието на својата работа врз надгледуваната институција. Самооценувањето нуди некои предности во споредба со оценката спроведена од надворешни експерти и тоа:

- Бидејќи станува збор за активност на доброволна основа, која се реализира во отсуство на надворешни набљудувачи, придонесува кон неинхибирана дебата за предностите и слабостите во работата на комисијата;
- Ги избегнува проблемите поврзани со пристапот до класифицирани информации и доверливост на извршената работа (што би било несовладливо за некој аутсајдер)
- Тоа е добра вежба за учење, зголемување на свесноста и експертизата за принципите, алатките и добрите практики на надзорот;
- Се максимизира можноста за користење и поврзување на наодите со националните реформи.

Општо земено, самооценувањето има повеќе потенцијал отколку надворешната евалуација кога станува збор за придонесување кон институционалната консолидација. Сепак, ќе биде потребна поддршка од стручен кадар за концептуализација и олеснување на таквата активност (подготвување на прашалници, полуструктурирани интервјуа со различни засегнати страни, дискусии на фокус групи итн.).

Наместо самооценување, може да се побара надворешен експерт или група експерти да спроведат ревизија на учинот на комисијата. Покрај тоа што веројатно е поскапо, надворешен тим за евалуација ќе треба да има/ или да се стекне со безбедносни сертификати и легитимитет од мандат одобрен од парламентот.

¹⁰⁴ Агенцијата за фундаментални права на Европската унија (ФРА) (2017): Надзор над разузнавачки служби: заштита на основните права и правни лекови во ЕУ, том II: теренски перспективи и законско ажурирање, стр. 87 и 164

Самооценувањето или надворешната евалуација на работата на парламентот во надзорот над разузнавањето треба да се однесува на:

- почетниот момент (основата) на кој се собираат информации (показатели),
- дефиницијата на посакуваната ситуација (цел/таргет) и,
- редовна споредба на податоци за време на одреден период на надзор.

Повеќето показатели кои можат да се следат се квалитативни, но дури и квантитативните показатели, кои можат да се изразат преку број, мора внимателно да се стават во контекст.

Квантитативните показатели може да се однесуваат на бројот на: состаноци на комисиите, прашања на дневниот ред, редовни извештаи кои се добиваат и дебатираат, побараните посебни извештаи, расправите, теренските посети, комисииските извештаи кои се доставуваат до пленарната, надзорните активности иницирани од малцинските групи, приговорите против службите, мандатите за пресретнување кои се извршени/ одбиени итн.

Достапноста на горенаведените статистички вредности во отворените извори сами по себе претставуваат важен показател за транспарентноста на парламентот кон јавноста. Треба да се анализира недостапноста на таквите податоци за работата на парламентот.

Квалитативни индикатори - ги рефлектираат оценките, ставовите и мислењата на луѓето кон одредена ситуација или тема. Тие се најрелевантните во следењето на трендот во работата на парламентот, бидејќи надзорот е инхерентно комплексен, политички и квалитативен по природа. Еве неколку примери:

- Нивото на заемна доверба, дијалог и соработка помеѓу комисијата, релевантните министерства и разузнавачките служби
- Имплементација на парламентарните препораки од страна на извршната власт и безбедносните агенции
- Одговорот на министерството/службата на барањата за информации и на поканите за расправи.
- Разбирањето на улогата и функциите на парламентот (во парламентот и во разузнавачкиот сектор)
- Парламентарна свесност и разбирање на релевантните закони и процедури
- Парламентарен став кон надзорот и политичка волја за да се држат владата и службите отчетни за работата
- Односот што го развива комисијата со независните тела кои имаат мандат да играат улога во демократското управување (Советот за граѓански надзор, Државниот завод за ревизија, Народниот правобранител, Агенцијата за заштита на лични податоци итн.)
- Употребата на медиумите од страна на пратениците за пренесување на мислења и ставови
- Употребата на независна експертиза која ја дава граѓанското општество за работата на комисијата
- Фокус врз човековите права во надзорните активности
- Репрезентативноста на парламентарните тела и користење стратегии за да бидат инклузивни
- Сликата на парламентот/ и комисијата во медиумите

- Сликата на службите во медиумите или јавното мислење
- Транспарентноста на службите (јавни извештаи, информации обезбедени согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен интерес, постоење на канцеларија за односи со јавноста итн.)

› КОИ СЕ БАРАЊАТА НА ЕФЕКТИВНИОТ НАДЗОР?

Пристап: надзорот и пристапот до информациите мора да го опфаќа персоналот, локациите и класифицираните информации кои се неопходни и доволни за оние кои вршат надзор да го извршуваат својот мандат.

Доверба: системите за надзор мора да се дизајнирани да ја одржуваат тајноста и интегритетот на разузнавачкиот процес. Потребна е доверливост/сигурност за да се придобие довербата на разузнавачките служби и да се заштитат националните интереси.

Независност: надзорот мора да биде независен од партиски интереси и од несоодветно влијание врз разузнавачките служби.

Овластување: ефективниот надзор зависи од дискреционите овластувања за истрага, вклучувајќи го и овластувањето да се обврзаат лица на сведочење под заклетва.

Соработка: членовите на собраниските комисии мора да развиваат работни односи со други надзорни тела, и во рамките на Собранието и надвор од него- со Народниот правобранител, Граѓанскиот совет за надзор, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, Дирекцијата за заштита на личните податоци и Државниот завод за ревизија.

5.3. УЛОГАТА НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО ВО ПОДДРШКА НА ДЕМОКРАТСКИОТ НАДЗОР НАД РАЗУЗНАВАЊЕТО

Медиумите, академските институции и тинк-тенковите, како и широк спектар на организации на граѓанското општество фокусирани на безбедносниот сектор и/или прашањата за човековите права, обезбедуваат јавен надзор над разузнавачките прашања. Во последниве години, по откритијата на Сноуден, заинтересираната јавност стана свесна за работите кои се добро познати во меѓународната политика: тајните служби имаат капацитет да го нападат приватниот информациски простор неселективно и масовно. Оваа ново- стекната свесност доведе до мобилизација на организациите на граѓанското општество кои сè позаинтересирано и погласно се ангажираат во надзорот над разузнавањето и безбедноста, активност која постепено ја развива нивната експертиза и кредибилитет.

Јавноста може да врши директен политички притисок врз парламентот и владата, додека медиумите играат клучна улога во зголемувањето на јавната свесност, насочувајќи го вниманието на владата на важни теми и изложувајќи ја злоупотребата во разузнавањето. Скандалите можат да доведат до истрага и да резултираат со реформи кои ја подобруваат отчетноста и ефективноста на разузнавањето. Пратениците имаат способност да го подигнат вниманието преку медиумите и да извршат притисок врз владата за промена на политиките и праксата. Моќта на притисокот од медиумите денес е огромна, тоа е најбрзиот и најефикасниот начин да се изврши притисок врз владата.

Јавниот надзор мора да се справи со дилемата дека оние кои знаат не зборуваат и оние кои зборуваат не знаат. Навистина, владеењето на тајноста е голем проблем за оние надвор од кругот на тајност да даваат релевантни забелешки за безбедносните служби, но има многу примери во кои печатот, академските институции, НВО-ата играат важна улога во јавната дебата за безбедноста. Полесно е во земјите во кои постои традиција на безбедносна култура, но исто така и култура на човекови права која ги одржува ставовите во рамнотежа.

Во помладите демократии, одговорноста е на комисиите за надзор да придонесат за развојот на политичка и граѓанска култура и да ја играат улогата на портал помеѓу затворениот свет на службите и јавноста. Мора да помогнат да се надмине традиционалното, заедничко сомневање меѓу граѓанското општество и државните институции, особено за оние кои работат во тајност.

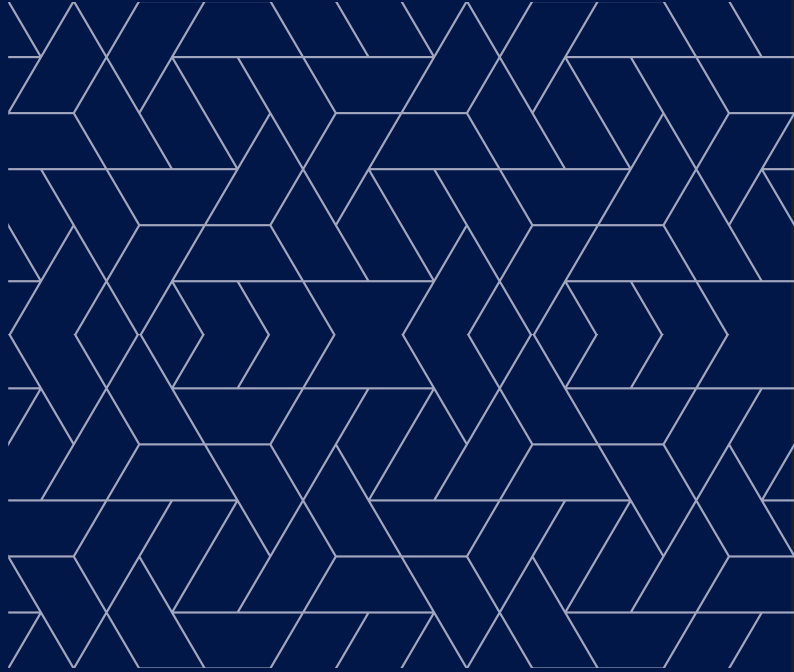
Граѓанските организации можат да обезбедат независна анализа на законодавството, политиките и практиките поврзани со работата на разузнавачките служби. Тие може да презентираат различни опции за политики, да ги идентификуваат празнините во постојното законодавство и/или да презентираат компаративна анализа на одредени аспекти на разузнавањето. Членовите на ГО обично го разгледуваат законодавството и политиките на непартиски начин, од аспект на заштитата на човековите права и слободи според меѓународните стандарди за добро управување. Тие, исто така, можат да поттикнат јавна расправа за приоритетите, политиките и потребите за промена на законодавството. ГО може да застапуваат вклучување на малцинствата во работата на разузнавачките служби или родово-сензитивни служби.

› КОИ СЕ УСЛОВИТЕ ЗА ЕФЕКТИВЕН ЈАВЕН НАДЗОР?

Ефективноста на јавниот надзор зависи од пристапот до сигурни информации. Законските правила за класификација на информациите треба да ја помират отчетноста и транспарентноста со разумното ниво на тајност, на пример преку:

- *Закони за слобода на информирање* кои ѝ овозможуваат на јавноста пристап до податоците кои ги чува Владата;
- *Распореда за класификација* кои јасно одредуваат која, во кој случај и колку долго информацијата може да се чува во тајност, опфаќајќи и назначена временска рамка за нејзина декласификација;
- *Заштита на укажувачите* со која се овозможува разузнавачкиот персонал да открие информации кои покажуваат неправилности во работењето на назначените внатрешни или надворешни тела без страв од казна дека ја прекршуваат обврската за почитување на доверливоста и послушноста.

6



АНЕКСИ

6.1. АНЕКС А: РЕЧНИК НА ПОИМИ

Анкетни истражувања - длабинска истрага за прашања од посебен интерес. Истражувањата секогаш се спроведуваат во рамките на специфичен и тесен мандат што ја дефинира темата, обемот и временската рамка; најчесто тие се спроведуваат од специјални ад-хок комисии. Анкетните истражувања се најагресивната и најефикасна алатка за истраги што му е достапна на парламентот: истражните комисии имаат истражни овластувања слични на оние на судовите и јавните обвинители (овластување да повикуваат лица). Нивните овластувања за повикување се однесуваат на службени лица, граѓани, јавни и приватни субјекти; тие често имаат моќ да ги спроведат своите покани и да ги санкционираат оние што нема да се појават. Анкетните истражувања често испитуваат можни владини злоупотреби, лошо управување, неактивност или неправилно постапување или лошо однесување од страна на политичари и државни службеници.

Ветинг - ветингот има за цел да ги увери владините тела дека поединецот не бил вклучен во шпионажа, тероризам, саботажа или активности наменети за уривање или поткопување на парламентарната демократија со политички, индустриски или насилни средства. Исто така, го уверува одделот дека поединецот не бил член или поврзан со организација што заговарала такви активности или дека не покажал недостаток на сигурност преку нечесност, недостаток на интегритет или однесување. Конечно, процесот го уверува одделот дека поединецот нема да биде подложен на притисок или неправилно влијание преку минато однесување или лични околности.¹⁰⁵

Внатрешна контрола - правила, процеси и организациски структури во рамките на разузнавачката служба кои обезбедуваат персоналот професионално и ефективно да работи во рамките на нивните овластувања, во согласност со законот и со почитување на човековите права, вклучително и родовата еднаквост. Внатрешната контрола е функција и одговорност на управувањето.

Електронски систем на регистрирање - регистар што автоматски го зачувува записот/логот (во натамошниот текст лог), што ги реплицира извршените активности на снимената комуникација, во согласност со Законот за следење на комуникациите. Автоматското снимање претставува систематско снимање на логовите, со помала човечка интервенција. Логовите треба да бидат достапни и читливи заради надзор и контрола.

Извршна контрола - во демократија извршната власт обично има две главни контролни одговорности над разузнавањето: (1) овозможување на оперативна ефективност на службите - преку дефинирање на сеопфатни политики, приоритети и буџети, одобрување на чувствителни операции, истрага на случаи на сомневање за лошо спроведување и (2) политичка одговорност пред парламентот и јавноста за обезбедување ефективно, отчетно и законско однесување на разузнавачките служби. Автономното работење на разузнавачките служби честопати е под директна контрола на извршната власт, преку канцеларијата на претседателот или премиерот или заедничко извршно тело, како што е советодавниот одбор за национална безбедност. Разузнавачките функции сместени во институции како што се војската или агенциите за спроведување на законот обично се надгледуваат од страна на ресорните министерства или оддели, како што се одбрана, правда или внатрешни работи.

¹⁰⁵ Политика на ветинг на Владата на Велика Британија <https://publications.parliament.uk/pa/cm199495/cmhansrd/1994-12-15/Writtens-4.html>

Интрузивни методи за собирање информации - мерки за собирање информации што кршат, до одреден степен, човекови права загарантирани со закони и уставни, особено правото на приватност. Тие се користат за собирање докази во кривични истраги од полицијата и обвинителите (засновани на законот за кривична постапка) или за спречување закана за националната безбедност од страна на разузнавачките служби (засновани на закони за разузнавачки служби, национална безбедност или други посебни закони како што се закони за следење на комуникацијата).

Информации - комплексна инфо-содржина (знаење) и збир на податоци што се логички поврзани.

Класификација (нивоа на класификација) - нивоата на класификација се користат за да се назначи колку се чувствителни одредени информации. Европските институции, НАТО и повеќето европски земји имаат четири нивоа: државна тајна, строго доверливо, доверливо, интерно. Владата на САД користи три нивоа на класификација: доверливо, строго доверливо и државна тајна. Нивоата на класификација и нивната заштита се пропорционални на штетата нанесена на националните интереси со неовластен пристап или неовластено користење на информациите.

Класифицирани информации - материјал за кој владино тело смета дека е чувствителна информација што мора да биде заштитена. Пристапот е ограничен со закон или регулатива за одредени групи на луѓе со неопходен безбедносен сертификат и според потребата да се знае, а лошо ракување со материјалот може да повлече кривични казни.

Комуникација - давање или размена на информации меѓу луѓето преку говор, звук, светлина, пишан текст, цртеж, слика, предмет или гестови, како и технички процес на испраќање, пренесување и примање на каков било вид на говор, податоци, звуци, сигнали, пишан текст, статични и подвижни слики, кои служат за размена на информации меѓу луѓе, меѓу луѓе и предмети, помеѓу предмети или управување со кој било објект со помош на телекомуникациски систем, протокол од Интернет, интернет протокол преку глас, веб-страница и е-пошта.

Контрола на разузнавачкиот сектор - моќ за управување и водење на разузнавачката служба; ја спроведува разузнавачката служба над себе (ја спроведува хиерархиски раководството и механизмите за внатрешна контрола) и/или овластено министерство и неговиот персонал (извршна контрола). Може да вклучува внатрешен надзор, но не вклучува и не може да го замени надворешниот надзор.

Логови - датотека или датотеки што автоматски се креираат, снимаат или зачувуваат на серверот во електронски регистар, содржат податоци за сите извршени активности, субјектот што ги извршил, телефонскиот број, IP адресата или друга техничка идентификација, почетокот и крајот на активностата.

Мерки за следење на комуникациите - надзор и снимање телефон и други електронски комуникации; надзор и снимање ентериери, затворени простории и предмети; влез во објекти, затворени простории и предмети со цел создавање услови за спроведување на мерката; надзор и визуелно снимање лица на отворен простор и на јавни места; надзор и аудио снимање на содржината на комуникациите на лица на отворен простор и на јавни места.

Надзор - сеопфатен термин кој вклучува ex ante контрола, тековно следење и ex post прегледување, како и проценка и истрага.

Надлежни органи за спроведување на мерки за следење на комуникациите заради заштита на интересите на националната безбедност и одбрана: Агенција за национална безбедност, Воена служба за безбедност и разузнавање (во рамките на Министерството за одбрана), Центар за електронско извидување (за радио бранови HF, VHF и UHF).

Надлежни органи за спроведување на посебна истражна мерка - јавен обвинител и судска полиција.

Отчетност - концепт според кој еден субјект има право да смета друг субјект одговорен за исполнување на збир на стандарди, да суди за исполнувањето на неговите одговорности и да одреди казна доколку тие одговорности не се исполнети.

Офицер за заштита на класифицирани информации - за ефикасно и координирано извршување на правата и обврските кои се однесуваат на класифицираните информации, во органите на државната и локалната власт основани согласно со Уставот на Република Северна Македонија и со закон, правни лица основани од Републиката или од општините, градот Скопје и општините во градот Скопје и други правни лица се определува еден или повеќе офицери за безбедност на класифицирани информации.

Парламентарен надзор - се однесува на тековно следење, преглед, евалуација и истрага на активностите на владините и јавните агенции, вклучително и спроведување на политиката, законодавството и расходите на државниот буџет. Парламентарниот надзор е една од најважните манифестации на поделба на власта во демократијата.

Податок - едноставна, изолирана, необработена инфо-содржина што има одредено значење. Тој е создаден и пренесен во форма разбирлива за некоја личност (текст, слика, звук и сл.).

Посебни истражни мерки/техники - мерки за прибирање информации што го нарушуваат правото на приватност, тајно преземени од страна на органите на прогонот за собирање докази во кривични истраги и засновани на Кривичниот законик/Законот за кривична постапка. Во Северна Македонија, видовите посебни истражни мерки се пропишани во член 252 од Законот за кривична постапка.

Пресретнување и снимање телефонски и други електронски комуникации - тајно стекнување на содржината на техничкиот процес на испраќање, пренесување и примање на каков било вид говор, податоци, звуци, сигнали, пишан текст, статични и подвижни слики, кои служат за размена на информации меѓу луѓето, меѓу луѓе и предмети, меѓу предмети или управување со кој било објект со помош на телекомуникациски систем, интернет протокол, глас преку интернет протокол, веб-страница и е-пошта, со пристап до техничката опрема на операторите и паралелно создавање на технички запис за содржината на комуникацијата, со можност за репродукција.

Принцип „потребно е да знае“ - пристапот до класифицирани информации обично се регулира преку принципот „потребно е да знае“, што значи дека парламентарците имаат пристап до строго неопходните класифицирани информации само во рамките на нивните професионални должности. Дури и ако парламентарец ги има сите неопходни официјални одобренија, тој или таа не треба да добие пристап до специфични информации освен ако не ги користи своите привилегии за користење на принципот „потребно е да знае“. Овој принцип има за цел да обесхрабри непотребно „прелистување“ на чувствителен материјал или злоупотреба на класифицирани информации за лична употреба.

Разузнавање - процес составен од мерки, активности и постапки преземени за: собирање, документирање, аналитичка обработка на податоци и информации и нивно користење за одредена цел.

Разузнавачка заедница - ги опфаќа сите државни служби и оддели кои вршат разузнавачки активности и работат одделно и заедно за поддршка на националната безбедност и спречување на закани по националната безбедност во една земја. Во многу земји, разузнавачката заедница не е само концепт, туку и организациска структура со задача да обезбеди функционална соработка помеѓу разузнавачките служби, вклучително и координација на заеднички оперативни или информативни активности; тие можат да интегрираат информации произведени од различни служби за да генерираат кохерентен, постојан разузнавачки производ, со што се контролира степенот на преклопување во интелигенцијата и се обезбедува комплементарност, потврда или невалидност на информациите. Во Република Северна Македонија, разузнавачката заедница е составена од: Агенција за национална безбедност, Агенција за разузнавање и надлежна разузнавачка единица за воена безбедност и разузнавање во рамките на Министерството за одбрана, односно Воена служба за безбедност и разузнавање (ВСБиР).

Разузнавачки сектор - сите безбедносно-разузнавачки служби (разузнавачко-безбедносна заедница), специјални државни субјекти и оддели во рамките на министерствата кои се занимаваат со разузнавачка активност.

Разузнавачки служби - државни организации кои собираат, обработуваат и анализираат информации поврзани со закани по националната безбедност, со цел да произведат и дистрибуираат „разузнавачки“ извештаи кои ги информираат носителите на одлуки. Тие често спроведуваат мисии и тајни задачи и имаат законски мандат да користат интрузивни методи за собирање информации. Тие можат да бидат целосно независна агенција или оддел во министерство (како што се одбрана, внатрешни работи, правда). Тие се нарекуваат различно: безбедносна служба, разузнавачка служба, разузнавачка агенција, разузнавачка и безбедносна служба.

Ревизија - независна проценка на финансиски извештаи или консолидирани извештаи и финансиски информации, со цел изразување мислење во врска со нивниот кредибилитет и непристрасност, како и нивно усогласување со прифатената рамка за финансиско известување.

Рок на класификација - дефинирајте што, кога и колку време информациите може да се чуваат во тајност, вклучително и одредена временска рамка за нивна декласификација.

Сослушување - сослушување е постапка пред суд или друго тело за донесување одлуки, како што е парламентарна комисија. Сослушувањата имаат за цел да соберат информации, докази, стручни мислења или детално образложение што е потребно за парламентарната комисија да донесе информирани одлуки за законодавството или други прашања; владини службеници, независни експерти, па дури и приватни граѓани можат да бидат повикани на собраниско сослушување. Во некои земји, законите или деловникот прави разлика помеѓу консултативни (или законодавни) расправи и надзорни расправи.

Специјални овластувања - авторизирани функции со кои разузнавачките служби мораат да собираат информации, како што се моќ да пресретнуваат комуникации, да вршат таен надзор, да користат тајни информации и тајни агенти, моќ да влегуваат тајно во куќи, итн. Некои разузнавачки служби може да имаат (во околности јасно дефинирани со закон и за спречување на одредени закани по националната безбедност) форми на полициско овластување што им овозможува да пребаруваат, апсат или притвораат луѓе.

Средства за следење на комуникациите - електронски, механички или други технички средства што се користат за дознавање или снимање на содржината на која било комуникација.

Супервизија - надзор или следење на работењето на одреден сегмент во функционирањето на институција или правно лице (пр. Агенцијата за заштита на лични податоци врши супервизија во делот за заштита на личните податоци).

Таен надзор - следење и набљудување/слушање лица, нивни движења, комуникации (физички или електронски) и други активности и снимање на таквите активности без нивно знаење.

Телекомуникации - секое пренесување на знаци, сигнали, слики, звуци, податоци од каква било природа, пренесени целосно или делумно преку жици, електромагнетски, фотоелектричен или фото-оптички систем.

6.2. АНЕКС Б: ПРЕГЛЕД НА МАКЕДОНСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО ЗА ПАРЛАМЕНТАРЕН НАДЗОР

УСТАВ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Член 68

Собранието на Република Северна Македонија:

[...]

- врши избори, именувања и разрешувања и на други носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон;
- врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието.

[...]

Член 76

Собранието основа постојани и повремени работни тела. Собранието може да основа анкетни комисии за сите области и за секое прашање од јавен интерес. Предлог за основање анкетна комисија можат да поднесат најмалку 20 пратеници. Собранието основа постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот. Наодите на анкетните комисии се основа за поведување постапка за утврдување на одговорност на носителите на јавните функции.

ЗАКОН ЗА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Службен весник на Република Македонија, бр. 104/2009

V. ПАРЛАМЕНТАРЕН НАДЗОР

Надзорни расправи

Член 20

(1) Надзорна расправа се одржува со цел да се добијат информации и стручни мислења за прашањата од делокруг на матичното работно тело во врска со со утврдувањето и спроведувањето на политиката, извршувањето на законите и другите активности на Владата и на органите на државната управа.

(2) Надзорната расправа ја спроведува матичното работно тело на Собранието кое може на седница да покани овластени претставници на Владата или на органите на државната управа и да побара од нив информации и појаснувања што се предмет на надзорната расправа.

(3) На надзорната расправа можат да бидат поканети и други лица кои можат да дадат информации за прашањата што се предмет на надзорната расправа.

(4) Поканетите овластени претставници имаат обврска да присуствуваат на седницата на која ќе се одржи надзорната расправа.

(5) За одржувањето на надзорната расправа, претседателот на работното тело го

известува претседателот на Собранието. Претседателот на Собранието за одржувањето на надзорната расправа писмено ја известува Владата. Со известувањето претседателот на Собранието ќе побара Владата да определи овластен претставник (претставници) за прашањата што се предмет на надзорната расправа.

(6) Претседателот на матичното работно тело овластениот претставник на Владата или на органите на државната управа, писмено го поканува на седницата на работното тело на која ќе се одржи надзорната расправа и го известува за прашањето кое е предмет на расправата и може од него да побара информациите, мислењата и ставовите да ги достави и во писмена форма најдоцна три дена пред денот на одржувањето на седницата на телото.

(7) Средства за одржување на надзорни расправи се обезбедуваат од средствата на Собранието предвидени во Буџетот на Република Северна Македонија.

(8) За одржувањето на надзорната расправа јавноста се информира преку веб страницата на Собранието и Собранискиот канал.

Член 21

(1) Иницијатива за одржување на надзорна расправа може да покрене еден член од матичното работно тело.

(2) За одржување на надзорна расправа работното тело одлучува со мнозинство гласови од присутниот број членови, а најмалку со една третина од вкупниот број членови.

(3) Доколку 15 пратеници во писмена форма побараат одржување на надзорна расправа, преку претседателот на Собранието до претседателот на работното тело, тогаш претседателот на работното тело е должен веднаш да свика нејзино одржување.

(4) Претседателот на Собранието со потпретседателите и координаторите на пратеничките групи може до претседателот и членовите на работното тело да даде препорака за одржување на определени надзорни расправи.

Член 22

(1) Во текот на надзорната расправа, членовите на матичното работно тело и пратеници кои не се членови на матичното работно тело можат да поставуваат прашања до овластените претставници на Владата или на органите на државната управа поканети на расправата, само во врска со прашањето кое е предмет на расправата.

(2) Во текот на надзорната расправа, со повиканите лица кои ги обезбедуваат информациите може да се води дискусија само ако е неопходно да се усогласат или појаснат конкретни прашања и факти.

(3) Матичното работно тело одлучува за времетраењето на расправата при што се обезбедува учество на секој член на матичното работно тело во расправата.

Член 23

(1) Надзорната расправа, по правило, се снима фонографски и за истата се води записник, а технички и други исправки можат да се направат во договор и во согласност со лицето чија изјава е во прашање.

(2) Работното тело до Собранието доставува извештај за одржаната надзорна расправа во кој е внесена суштината на излагањата, а може да предложи и заклучоци кои се доставуваат и до Владата на Република Северна Македонија.

(3) Заклучоците од надзорната расправа се објавуваат на веб страницата на Собранието.

ЗАКОН ЗА АГЕНЦИЈА ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ

Службен весник на Република Македонија бр. 19/1995

II НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА АГЕНЦИЈАТА

Член 9

Собранието на Република Северна Македонија врши надзор над работата на Агенцијата преку соодветна Комисија (во натамошниот текст: Комисија).

Член 10

Комисијата доставува до Собранието на Република Северна Македонија извештај за извршената работа најмногу еднаш годишно. Пред доставувањето на извештајот од став 1 на овој член, Комисијата е должна да го достави извештајот до директорот на Агенцијата заради прибавување на негово мислење, а особено од аспект на заштитата на тајноста на одделни негови делови.

Член 11

Директорот е должен да овозможи увид и да ги дава сите известувања и податоци од делокруг на работата на Комисијата. Известувањата и податоците изнесени на седница на Комисијата се сметаат за државна тајна.

Член 12

Заклучоците во врска со извештајот на работата на Комисијата, Собранието на Република Северна Македонија ги доставува до претседателот на Република Северна Македонија и Владата на Република Северна Македонија.

ЗАКОН ЗА ОДБРАНА

Неофицијален пречистен текст

Службен весник на Република Македонија бр. 42/2001, 05/2003, 58/2006, 110/2008, 51/2011, 151/2011, 215/2015, 42/2020, Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.37/2002 (Службен весник бр. 73/2002) и У.бр.135/2002 и 155/2001 (Службен весник бр. 78/2002)

ГЛАВА III: НАДЛЕЖНОСТИ НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА ВЛАСТ

Член 17

Во остварувањето на одбраната Собранието на Република Северна Македонија:

- 1) врши надзор врз остварувањето на надлежностите на Владата во одбраната и ја следи подготвеноста за одбрана на Републиката;
- 2) утврдува постоење на непосредна воена опасност од напад врз Републиката;
- 3) прогласува настанување и престанување на воена состојба;
- 4) одлучува за висината на средствата за потребите на одбраната;
- 5) донесува буџет на Републиката за воена состојба;
- 6) донесува одлука за стапување во членство и за истапување на Републиката од членство од колективните системи за безбедност и одбрана;

7) ратификува меѓународни договори кои се однесуваат на влегување, поминување или престој на странски вооружени сили на територијата на Републиката заради вежби, обука, учество во меѓународни операции, во НАТО мисии и операции и во примената на правото на индивидуална или колективна самоодбрана и операции за кризен менаџмент и кооперативна безбедност, како и учество во тие активности и операции на припадниците на Армијата и вработените во Министерството за одбрана во странство;

7-а) ратификува меѓународни договори кои се однесуваат на воспоставување и престој на команди, штабови и воени единици на меѓународни организации на територијата на Републиката;

7-б) донесува одлука за упатување на барање до НАТО за помош за одбрана на Републиката;

7-в) одлучува за испраќање на припадници на Армијата и вработени во Министерството за одбрана надвор од територијата на Републиката за учество во меѓународни операции;

8) донесува Национална стратегија за безбедност;

8-а) донесува Долгорочен план за развој на одбранбените способности;

8-б) донесува документи за функционирање на Собранието во воена состојба;

9) прогласува ден на Армијата и

10) донесува заклучоци и резолуции во врска со остварувањето на системот на одбраната, плановите за развој на одбраната, опременоста и борбената готовност на Армијата.

Извештај по актите наведени од точка 10 на овој член поднесува Владата по барање на Собранието или најмалку на две години.

Заради запознавање со активностите во Армијата, пратеник во Собранието може да побара од Министерството за одбрана да организира негова посета на единици, команди и штабови на Армијата.

ЗАКОН ЗА СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ

Службен весник на Република Македонија, бр. 71/2018

IV. НАДЗОР И КОНТРОЛА НАД СПРОВЕДУВАЊЕТО НА МЕРКИТЕ ЗА СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ

1. Надзорни тела за спроведување на мерките за следење на комуникациите

Надзорни тела

Член 35

(1) Надзор над мерките за следење на комуникациите што се спроведуваат од овластените органи, како и надзор над операторите и ОТА се врши од страна на:

- Собранието на Република Северна Македонија,
- Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации,
- Агенцијата за заштита на лични податоци и
- Народен правобранител на Република Северна Македонија.

(2) Надзор над мерките за следење на комуникациите што се спроведуваат од овластените органи, како и надзор над ОТА врши Советот за граѓански надзор.

(3) На барање на надзорните тела од ставот (1) на овој член ОТА помага во спроведувањето на надзорот над операторите.

(4) ОТА во согласност со Законот за Оперативно - техничката агенција самостојно или по барање на овластените органи врши стручен надзор над операторот.

Обврски за чување на службена тајна

Член 36

(1) Лицата во надзорните тела од членот 35 од овој закон и експертите од членот 39 од овој закон се должни да ги чуваат како службена тајна класифицираните информации вклучувајќи ги и личните податоци до кои дошле при извршениот надзор согласно со закон.

(2) Обврската од ставот (1) на овој член трае и по завршување на нивната функција во надзорните тела, односно и по завршување на нивното ангажирање како експерт за период од пет години.

Обврски за безбедносен сертификат

Член 37

(1) Лицата од членот 36 став (1) од овој закон се обврзани да поседуваат безбедносен сертификат со соодветен степен за пристап до класифицирани информации.

(2) Безбедносниот сертификат од ставот (1) на овој член се издава во рок не подолг од 30 дена од денот на поднесувањето на барањето, под услови и во постапка утврдена со закон.

1.1 Надзор од Собранието на Република Северна Македонија

Состав на Комисијата

Член 38

(1) За вршење на надзорот од членот 35 од овој закон Собранието на Република Северна Македонија од редот на пратениците во Собранието на Република Северна Македонија, формира Комисија за надзор над спроведување на мерките за следење на комуникациите (во натамошниот текст: Комисија).

(2) Комисијата е составена од претседател, четири члена, заменик претседател и четири заменици членови.

(3) Претседателот на Комисијата, односно неговиот заменик е од редот на политичката партија во Собранието на Република Северна Македонија во опозиција, којашто на последните избори за пратеници освоила најмногу гласови, двајца членови на Комисијата, односно нивни заменици се од редот на политичките партии на власт и двајца членови, односно нивни заменици се од редот на политичките партии во опозиција во Собранието на Република Северна Македонија.

Акредитација на техничките експерти

Член 39

(1) Комисијата од членот 38 од овој закон заради ефективно вршење на надзорот ангажира национални или меѓународни технички експерти, со познавање на соодветно стручно знаење, кои врз основа на нивна акредитација, можат активно да учествуваат во надзорот, како дел од Комисијата.

(2) Веднаш по своето формирање и не подоцна од 50 дена, Комисијата избира двајца експерти за постојана поддршка, а во рок од шест месеци изготвува листа на дополнителни национални или меѓународни експерти кои може да бидат акредитирани како експерти за секој случај поединечно за период кој е неопходен за подготвување, реализирање и известување за техничкиот резултат од извршениот надзор.

(3) На барање на Комисијата, Агенцијата за електронски комуникации, Дирекцијата

за безбедност на класифицирани информации и Агенцијат за заштита на личните податоци, овластениот орган кој не е предмет на надзор и која било друга државна институција дава експертска поддршка на Комисијата за прашања од нивна надлежност утврдени со закон, за време на вршењето на надзорот, согласно со овој закон.

Цел и постапка за вршење на надзорот

Член 40

(1) Комисијата го врши надзорот од членот 35 од овој закон со цел да се утврди законитоста на спроведувањето на мерките за следење на комуникации од членовите 7 и 18 од овој закон, како и ефективността на спроведувањето на посебните истражни мерки.

(2) Комисијата и акредитираните технички експерти како дел од Комисијата, при вршење на надзорот, заради утврдување на законитоста на мерките од ставот (1) на овој член вршат споредба на податоците од членовите 41, 42 и 43 од овој закон, кои овластените органи, ОТА и операторите ги имаат во сопственост, ги поседуваат или генерираат.

(3) Комисијата заради утврдување на ефективността од ставот (1) на овој член, на седница го разгледува годишниот извештај на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија за посебните истражни мерки, кој Јавниот обвинител на Република Северна Македонија го доставува до Собранието на Република Северна Македонија согласно со закон.

Податоци кои при вршење на надзорот се бараат од операторот

Член 41

Податоците кои се во сопственост, ги поседува или генерира операторот и кои се достапни на барање на Комисијата или кои непосредно се преземаат од страна на акредитираните технички експерти како дел од Комисијата за време на вршење на надзорот се:

- логови за времето и датумот на почетокот на мерката за следење на комуникациите,
- логовите за времето и датумот на завршување на мерката за следење на комуникацијата,
- логови за конфирмација за активирањето,
- логови за вкупниот број на позитивни конфирмации извршени во определен временски период.

Податоци кои при вршење на надзорот се бараат од ОТА

Член 42

Податоците кои се во сопственост, ги поседува или генерира ОТА, а кои се достапни на барање на Комисијата или кои непосредно се преземаат од страна на акредитираните технички експерти како дел од Комисијата за време на вршење на надзорот се:

- анонимизираната судска наредба и анонимизираната привремена писмена наредба,
- логовите за бројот на анонимизираната судска наредба,
- логовите за времето на започнување и завршување на спроведување на мерката за следење на комуникација,
- логовите за вкупниот број на спроведени мерки за следење комуникации за одреден временски период.

Податоци кои при вршење на надзорот се бараат од овластените органи

Член 43

Податоците кои се во сопственост, ги поседуваат или генерираат овластените органи, а кои се достапни на барање на Комисијата за време на вршење на надзорот се:

- анонимизираната судска наредба и анонимизираната привремена писмена наредба и
- документите кои се однесуваат на почетокот и на крајот на спроведување на мерката за следење на комуникациите.

Начин на вршење надзор

Член 44

(1) Комисијата го врши надзорот без претходна најава, по потреба, а најмалку еднаш во три месеци дури и во недостиг на мнозинство гласови

(2) По извршениот надзор Комисијата изготвува извештај за извршениот надзор во кој се наведува дали е констатирано законско или незаконско постапување, односно дали постои злоупотреба во постапувањето.

(3) Во случај кога во извештајот од ставот (2) на овој член се утврдува законско постапување, истиот се доставува до Собранието на Република Северна Македонија, за што Комисијата ја информира јавноста.

(4) Во случај кога при извршениот надзор ќе се утврдат неправилности или злоупотреби во постапката на спроведување на мерките за следење на комуникацијата утврдена со одредбите од Законот за кривичната постапка и одредбите од овој закон, како и повреда на кој било меѓународен договор ратификуван согласно со Уставот на Република Северна Македонија, Комисијата е должна:

- во рок од 24 часа да го извести надлежниот јавен обвинител,
- во случај на повреда на личните податоци или човековите права ги известува соодветните надлежни органи,
- доколку е во можност и без наведување на конкретни податоци го информира Собранието на Република Северна Македонија,
- доколку е во можност и без изнесување на конкретни податоци ја информира јавноста.

Извештаи на Комисијата

Член 45

(1) Комисијата поднесува годишен извештај до Собранието на Република Северна Македонија за претходната календарска година, најдоцна до крајот на февруари во тековната година.

(2) Извештајот од ставот (1) на овој член Собранието го разгледува и усвојува со мнозинство на гласови од вкупниот број на пратеници и дава препораки за работата на Комисијата.

(3) По потреба и врз основа на барање на Собранието на Република Северна Македонија, Комисијата доставува дополнителни извештаи.

(4) За извештајот од ставот (2) на овој член соодветно се известува јавноста.

Деловник за работа

Член 46

Комисијата донесува Деловник за својата работа, со кој се уредуваат прашањата за начинот на работа на Комисијата, како и за начинот на ангажирање на технички експерти.

1.2. Совет за граѓански надзор

Назначување на Советот

Член 47

Со цел остварување на граѓански надзор на законитоста на спроведување над мерките за следење на комуникациите се назначува Совет за граѓански надзор (во понатамошниот текст: Советот).

Состав на Советот

Член 48

(1) Советот е составен од претседател и шест членови кои ги назначува Собранието на Република Северна Македонија за период од три години, без право на повторен избор.

(2) Собранието на Република Северна Македонија распишува јавен оглас за назначување на претседател и шест членови од кои тројца се експерти и тројца се претставници од невладините организации (здруженија) од областа на заштитата на основните човекови права и слободи, безбедноста и одбраната.

(3) Претседател и член на Советот може да биде лице кое ги исполнува следниве услови:

- да е државјанин на Република Северна Македонија,
- во моментот на распишување на јавниот оглас со правосилна судска пресуда не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност,
- да има стекнато најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII степен на образование
- да има работно искуство од најмалку седум години во областа на правото, телекомуникациите и информатичките технологии или пет години работно искуство кај невладините организации од областа на заштитата на човековите права, безбедноста и одбраната.

Престанок на мандат

Член 49

(1) На претседателот и на членот на Советот може да им престане мандатот во Советот поради следниве причини:

- на негово барање,
- ако трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата,
- ако е осуден со правосилна пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор во траење од најмалку шест месеци.

(2) Основи за разрешување на претседателот и на член на Советот пред истекот на мандатот се:

- нестручно и несовесно работење,
- прекршување на безбедноста на класифицирани информации,

- злоупотреба на личните податоци,
- ако не постапи во согласност со одредбите од Законот за спречување на корупцијата

Извештаи на Советот

Член 50

(1) Советот доставува до Собранието на Република Северна Македонија годишен извештај за работата на Советот за претходната календарска година најдоцна до крајот на февруари во тековната година.

(2) Извештајот од ставот (1) на овој член се разгледува на седница на Собранието на Република Северна Македонија.

(3) По потреба и на барање на Собранието на Република Северна Македонија, Советот доставува дополнителни извештаи.

(4) За извештајот од ставот (1) на овој член соодветно се известува јавноста.

Постапување на Советот

Член 51

(1) Советот постапува по сопствена иницијатива или по претставка поднесена од граѓанин.

(2) Врз основа на претставка поднесена од граѓанин Советот е должен: - веднаш да поднесе барање до Комисијата од членот 38 од овој закон, за да спроведе надзор согласно со членот 40 од овој закон со цел да се осигура дали телефонскиот број на граѓанинот е или бил незаконски следен во последните три месеци и - да изврши надзор во ОТА и овластените органи.

(3) Комисијата врз основа на извршениот надзор од ставот (2) алинеја 1 на овој член доставува известување до Советот во рок од 15 дена од денот на поднесување на барањето.

(4) Заради зачувување на доверливоста на мерките за следење на комуникациите, во известувањето од ставот (3) на овој член е наведено само дали во конкретниот случај е:

- а) констатирана злоупотреба или
- б) не е констатирана злоупотреба.

(5) Надзорот од ставот (2) алинеја 2 на овој член Советот го врши со претходна најава во ОТА и кај овластените органи, заради вршење на споредба на податоците од анонимизирани примероци на наредбите за потребите на надзор и контрола, за периодот од последните три месеци.

(6) Советот согласно со известувањето од ставот (3) на овој член и извршениот надзор од ставот (5) на овој член веднаш го известува граѓанинот од ставот (2) на овој член, а доколку во случајот е констатирана злоупотреба, Советот веднаш го известува и надлежниот јавен обвинител.

(7) Кога Советот постапува по сопствена иницијатива надзорот го врши согласно со ставот (5) на овој член.

(8) За извршениот надзор од ставот (7) на овој член, Советот ја известува јавноста.

Деловник за работа на Советот

Член 52

Советот донесува Деловник за својата работа, со кој се уредуваат прашањата за начинот на работа на Советот.

Услови за работа на Советот

Член 53

(1) Просторните услови за работа на Советот ги обезбедува Собранието на Република Северна Македонија.

(2) Финансиските средства за работа на Советот се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија.

1.3. Надзор од страна на Агенцијата за заштита на лични податоци

Агенција за заштита на лични податоци

Член 54

Агенцијата за заштита на лични податоци врши надзор над законитоста на преземените активности при обработка на лични податоци, како и над примената на мерките за нивна заштита утврдени со закон

1.4. Надзор од страна на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации

Дирекција за безбедност на класифицирани информации

Член 55

Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации врши надзор над законитоста на ракување со класифицирани информации утврдени со закон и прописите донесени врз основа на тој закон

1.5 Надзор од страна на Народен правобранител на Република Северна Македонија

Народен правобранител на Република Северна Македонија

Член 56

Народниот правобранител на Република Северна Македонија врши надзор над законитоста на преземените активности при спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од аспект на заштита на човековите права и слободи.

ЗАКОН ЗА КЛАСИФИЦИРАНИ ИНФОРМАЦИИ

Службен весник на Република Северна Македонија бр. 275/2019

Член 52

На барање на Дирекцијата, оперативните проверки за постоење на безбедносни пречки за пристап и ракување со класифицирани информации ги вршат:

- Агенцијата за национална безбедност за сите физички и правни лица, освен за лицата утврдени во алинејата 2 на овој став и

- надлежните служби на Министерството за одбрана за сите вработени во Министерството за одбрана и Армијата на Република Северна Македонија.

Член 53

Постапката за спроведување на безбедносна проверка трае најмногу до:

- четири месеци за безбедносната проверка од прв степен за физички лица,
- шест месеци за безбедносната проверка од втор степен за физички лица,
- шест месеци за безбедносната проверка од трет степен за физички лица и
- шест месеци за безбедносна проверка за правно лице.

По исклучок од ставот 1 на овој член, постапката за безбедносна проверка од трет степен за лицата назначени во надзорните тела кои вршат надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите, како и за ангажираните акредитирани национални и меѓународни технички експерти од тие тела, согласно со Законот за следење на комуникациите, трае еден месец од денот на поднесување на барањето.

По исклучок од ставот 1 на овој член, постапката за безбедносна проверка од втор степен за лицата пред засновање на работен однос во Оперативно-техничката агенција, согласно со Законот за Оперативно-техничка агенција, трае еден месец од денот на поднесување на барањето.

Член 57

Директорот на Дирекцијата може да донесе решение за одбивање на барањето за издавање на безбедносен сертификат за физички и правни лица ако не се исполнети условите од овој закон.

Во решението од ставот 1 на овој член не се дава образложение за причините за одбивање на барањето за издавање на безбедносен сертификат.

Против решението од ставот 1 на овој член лицето чие барање е одбиено може да поднесе жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен во однос на постапката за издавање на безбедносниот сертификат.

Член 58

Жалбата од членот 56 став 3 и членот 57 став 3 од овој закон се поднесува во рок од 15 дена од денот на приемот на решението, до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

Решението по жалбата од ставот 1 на овој член, донесено од Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, е конечно.

Член 65

Органите на државната и локалната власт основани согласно со Уставот на Република Северна Македонија и со закон, правни лица основани од Републиката или од општините, градот Скопје и општините во градот Скопје и други правни лица, се должни да создадат услови неопходни за заштита на класифицирани информации и да преземат мерки за елиминирање на негативните последици ако дојде до откривање на класифицираните информации.

За ефикасно и координирано извршување на правата и обврските кои се однесуваат на класифицираните информации, во субјектите од ставот 1 на овој член се определува офицер за безбедност на класифицирани информации.

ДЕЛОВНИК НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

III. ПРАВА И ДОЛЖНОСТИ НА ПРАТЕНИЦИТЕ

5. Интерпелација

Член 45

(1) Интерпелација може да постават најмалку пет пратеника за работата на носител на јавна функција, Владата и секој нејзин член поединечно, како и за прашања од работата на државните органи.

(2) Интерпелацијата се поднесува во писмена форма, ја потпишуваат сите пратеници што ја поднесуваат и треба да биде образложена.

(3) Интерпелацијата се поднесува до претседателот на Собранието, кој веднаш ја доставува до оној на кого му е упатена и до пратениците.

Член 46

Субјектот на кого му е поставена интерпелацијата има право да достави писмен одговор на поставената интерпелација до претседателот на Собранието, најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на интерпелацијата.

Член 47

(1) Интерпелацијата се става на дневен ред на првата наредна седница на Собранието, по истекот на 15 дена од денот на доставувањето на одговорот до пратениците.

(2) Ако одговорот не се поднесе во рокот утврден во членот 46 на овој деловник, интерпелацијата се става на дневен ред на првата наредна седница на Собранието.

Член 48

(1) Право да ја образложи интерпелацијата на седница на Собранието има еден од пратениците што ја поднеле интерпелацијата, во траење од 20 минути.

(2) Субјектот на кого му е поставена интерпелацијата се поканува на седница и има право да го образложи својот писмен одговор или да даде устен одговор на поставената интерпелација, во траење од 20 минути.

Член 49

(1) Претресот по интерпелацијата трае еден работен ден до исцрпувањето на листата на пријавените пратеници за збор, а се одлучува најдоцна до 24,00 часот.

(2) Пратениците за учество во претресот по интерпелацијата, писмено го известуваат претседателот на Собранието, 24 часа пред одржување на седницата.

(3) Редоследот на пратениците по пратенички групи и пратениците кои не се организирани во пратенички групи, а кои ќе учествуваат во претресот го утврдува претседателот на Собранието во договор со координаторите на пратеничките групи на начин кој ќе обезбеди сооднос два спрема еден во корист на пратениците од пратеничките групи во опозиција и на пратениците во опозиција кои не се организирани во пратеничка група.

(4) Ако Собранието ја прифати интерпелацијата донесува заклучок во кој се изнесува ставот во врска со наводите на интерпелацијата.

Член 50

Пратениците кои ја поднеле интерпелацијата можат да ја повлечат само пред отпочнувањето на претресот.

Член 51

Претресот по интерпелацијата се прекинува, ако:

- се постави прашање за доверба на Владата,
- Владата поднесе оставка,
- претседателот на Владата поднесе предлог за разрешување на членот на Владата за чија работа е поднесена интерпелацијата и
- носителот на јавната функција поднесе оставка.

ХИ. ОДНОСИ СО ВЛАДАТА

Член 212

Поверениците кои Владата ги определила присуствуваат на седницата на работното тело и даваат известувања и објаснувања за прашањата од дневниот ред.

Член 213

Собранието врши политичка контрола и надзор над Владата на начин и по постапка утврдени со Уставот и со овој деловник.

КОМИСИЈА ЗА ОДБРАНА И БЕЗБЕДНОСТ

Комисијата има претседател, дванаесет члена и нивни заменици.

Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат за:

- заштита на поредокот утврден со Уставот;
- остварување на надзорот во доменот на одбраната и безбедноста;
- одбрана на Републиката и цивилната заштита;
- соработка со колективни системи на безбедност и одбрана во кои Републиката пристапила;
- интеграцијата на Републиката во евроатлантските организации и односите на Републиката со тие организации;
- заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните загарантирани со Уставот;
- производство, промет, набавување, поседување и носење на оружје, делови за оружје и муниција;
- обезбедување на личности и објекти;
- државјанство;
- одржување на јавниот ред и мир;
- јавните собири и јавните приредби;
- безбедноста на патниот, воздушниот, железничкиот и езерскиот сообраќај;

- заштита од природни непогоди и епидемии;
- пријавување и одјавување на живеалиштето и престојувалиштето;
- премин на државните граници и движење и престој во граничниот појас;
- движење и престој на странците;
- утврдување и решавање на граничните инциденти и други повреди на државните граници,
- воспоставување меѓународна соработка за прашања кои се однесуваат на одбраната и безбедноста и
- други прашања што се однесуваат на одбраната и безбедноста.

КОМИСИЈА ЗА НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА АГЕНЦИЈАТА ЗА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ И НА АГЕНЦИЈАТА ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ

Комисијата има претседател, осум члена и нивни заменици.

Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат за:

- почитување на правата и слободите, утврдени со Уставот и закони од страна на Агенцијата за национална безбедност и Агенцијата за разузнавање на граѓаните, претпријатијата и други правни лица;
- законитоста во спроведување на овластувањата на Агенцијата за национална безбедност и Агенцијата за разузнавање од аспект на пречекорување на овластувањата, преземање неовластени постапки, злоупотреба и други негативности во работењето, спротивно на нивните права утврдени со закон;
- методите и средствата што ги користат Агенцијата за национална безбедност и Агенцијата за разузнавање од аспект на законитоста и почитувањето на правата на граѓанинот и други субјекти;
- материјалната, кадровската и техничката опременост на Агенцијата за национална безбедност и Агенцијата за разузнавање,
- воспоставување меѓународна соработка за прашања кои се однесуваат на ваквиот надзор и
- други прашања што се однесуваат на Агенцијата за национална безбедност и на Агенцијата за разузнавање.

КОМИСИЈА ЗА НАДЗОР НАД СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ПОСЕБНАТА ИСТРАЖНА МЕРКА СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ ОД СТРАНА НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ВНАТРЕШНИ РАБОТИ, УПРАВАТА ЗА ФИНАНСИСКА ПОЛИЦИЈА, ЦАРИНСКАТА УПРАВА И МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ОДБРАНА

Комисијата има претседател, четири члена и нивни заменици.

Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат за:

- вршење на надзорот над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана,
- законитоста во спроведување на посебната истражна мерка следење на

комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана од аспект на нивна усогласеност со Законот за следење на комуникациите,

- воспоставување меѓународна соработка за прашања кои се однесуваат на ваквиот надзор,
- други прашања што се однесуваат на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана во врска со посебната истражна мерка следење на комуникациите.

Комисијата поднесува годишен извештај до Собранието на Република Северна Македонија во рок од два месеца по завршувањето на тековната година, за извршениот надзор над законитоста на спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана.



6.3. АНЕКС В: ОПШТ ПЛАН ЗА АКТИВНОСТИ НА КОМИСИЈАТА

Ова е можен патоказ на активностите што треба да ги спроведе Комисијата во рок од една година.

Годишните планови за активности може да ѝ помогнат на Комисијата, индивидуалните членови и вработените да ја организираат својата работа, да комуницираат подобро со институциите под надзор и со јавноста и да планираат ангажирање на надворешна експертиза и други ресурси. Таков план може да се изготвува секоја година, врз основа на вообичаената практика на комисијата од претходната година. Може да се сподели со институциите под надзор, со Парламентот и јавноста, или не, согласно одлуката на Комисијата.

Период	Активности	Последователни активности
ПРВА ПАРЛАМЕНТАРНА СЕСИЈА (ФЕВРУАРИ-ЈУЛИ)	Годишните извештаи за работа се разгледуваат и одобруваат: 1. АНБ 2. Агенција за разузнавање (АР) 3. ОТА	Извештаите за активностите и дискутирање во Комисијата со претставник на службата Препораките се формулираат во писмена форма и се испраќаат до службата по средбата, со временски рокови за имплементација Мислењата на Комисијата за активноста на разузнавачките служби се поднесуваат/ дискутираат на пленарната седница
	Комисијата бара специјални извештаи за прашања идентификувани како приоритети – конкретните барања за известување се подготвуваат од персоналот на Комисијата и се испраќаат до институцијата под надзор	Специјалните извештаи се примаат и за нив се разговара во Комисијата Препораките се испраќаат назад, со временска рамка за имплементација Ако темата не е пречувствителна, соопштение до јавноста со резиме на проблемот/прашањето.
	Надзорни расправи • 2 Проактивни - однапред планирани, за големи прашања за политики/ реформи • Реактивни - за различни прашања откриени од медиумите, пратениците, независни извори. Јавните функционери поканети 24-48 часа однапред.	Препораки Известување на веб страната Соопштение до јавноста
	Еден заеднички состанок со другите комисии кои имаат надлежност за надзор врз разузнавањето или Советот за граѓански надзор	Заедничко мислење на вебстраната План за заедничка акција
	Законодавни активности	Мислење поднесено • До другите комисии • На пленарна
	Теренски посети/инспекции • 2 планирани • 2 непланирани	

Период	Активности	Последователни активности
ВТОРА ПАРЛАМЕНТАРНА СЕСИЈА (СЕПТЕМВРИ-ДЕКЕМВРИ)	Се разгледува годишниот извештај на Државниот завод за ревизија - Преглед на извршувањето на буџетот за претходната година	Мислењето се разгледува на пленарна Препораки
	Заеднички состанок со Комисијата за буџет	Заеднички препораки
	4 надзорни теренски посети	Прес конференција/ соопштение до јавноста Мислењето на Комисијата се доставува до посетената институција (се разгледува и на пленарна?)
	4 расправи– за имплементацијата на препораките на Комисијата од почетокот на годината	Соопштение до јавноста Мислењето на Комисијата се доставува до посетената институција (се разгледува и на пленарна?)
	Се разгледува буџетскиот предлог за следната година Заеднички состанок со Комисијата за буџет	Мислењето се разгледува на пленарна
	Законодавни активности	Мислењето се разгледува на пленарна

6.4. АНЕКС Г: ПРЕГЛЕД НА ПРАШАЊА ВО ГОДИШНИТЕ ИЗВЕШТАИ ЗА АКТИВНОСТИ

Прашања/ теми кои се покриваат со јавните извештаи за активности	Зачестеност	Квантитативни показатели	Толкување/последователни прашања и примери од извештаи на други земји
Ризици и закани по националната безбедност	Годишно	Само квалитативни показатели	-
Ризици и закани по националната безбедност	Годишно	Само квалитативни показатели	-
Пресретнување на комуникациите за целите на националната безбедност	Годишно	Бр. на одобрени налози Бр. на поднесени налози одбиени од страна на судијата Бр. на обвинителни акти и осудителни пресуди од следења во претходните години Бр. на прекршувања и грешки при имплементација на процедурите за пресретнување	Информациите за налозите подетално може да го содржат и бројот на - Предмети за кои е барано мерка пресретнување - Лица кои биле пресретнати Како процедурите биле изменети/заострени, како последица, за да се спречат понатамошни прекршувања? Во 2014 година, романското СРИ спровело <i>44.759 пресретнувања на комуникациите, од кои 2 762 биле поврзани со националната безбедност</i> (СРИ 2014 год., Годишен извештај за активност, стр.31) Во Нов Зеланд во период на известување 2016/17 год. биле одобрени 25 налози за домашно и 12 налози за странско разузнавање, додека 25 домашни и 10 налози за странско разузнавање сè уште биле на сила од претходниот период на известување. Просечниот број на денови на спроведување на домашен налог за разузнавање бил 172 дена а за странски налог- 153 дена. (Годишен извештај на Нов Зеланд за безбедносната разузнавачка служба за 2017год., <i>стр.34</i>).

Прашања/ теми кои се покриваат со јавните извештаи за активности	Зачестеност	Квантитативни показатели	Толкување/последователни прашања и примери од извештаи на други земји
Пресретнување на комуникациите за целите на кривичната истрага (за Јавниот обвинител)	Квартално	Бр. на извршени наредби	Во 2014 година романскиот СРИ спровело 44 759 пресретнувања на комуникациите, од кои 42 263 биле налози за пресретнување на Јавниот обвинител, за кривични истраги (15% зголемување од претходната година) (Извештај за годишната активност на СРИ 2014 година, стр.31)
Извештаи за разузнавање изготвени за различни корисници	Годишно	Бр. на изготвени извештаи Бр./тип на корисници кои примаат извештај	Кои возвратни согледувања ги испраќаат назад корисниците? Дали извештаите се користат во политичкото одлучување? Како службата ги прилагодува своите разузнавачки производи по возвратните согледувања? Хрватското СОА поднело во 2014 година приближно 8700 извештаи до своите корисници, од кои 290 биле аналитички извештаи до Претседателот и до Владата. (Јавен извештај на СОА за 2015 год., стр.24). Во 2017 година, СОА доставила 450 аналитички извештаи до државниот врв, што претставува зголемување од 40% во споредба со претходната година (Јавен извештај на СОА за 2017 год., стр.5). Романското СРИ во 2014 година поднело 5 373 извештаи до главните корисници (10% помалку од претходната година како резултат на разузнавачката интеграција) и 2 937 извештаи до локалната администрација. (Извештај за годишната активност на СРИ, 2014 година, стр.16) Холандскиот АИВД изготвил во 2016 година вкупно 457 разузнавачки извештаи, 152 официјални извештаи и 118 производи за закана. (Годишен извештај на АИВД 2016 год., стр.9)

Прашања/ теми кои се покриваат со јавните извештаи за активности	Зачестеност	Квантитативни показатели	Толкување/последователни прашања и примери од извештаи на други земји
Истражување по навестувања/дојави	Годишно	Број на примени и истражени назнаки	Австралискиот АСИО во 2016-17 година прими над 12 000 назнаки и реши или испита околу 15 000 упати на назнаки. (Годишен извештај на АСИО 2016-17 г, стр 48) Во 2016 година, холандскиот АИВД се справи со речиси 5 400 дојави поврзани со тероризам, што поттикна понатамошни 238 истраги (Годишен извештај на АИВД 2016 год., стр.4)
Организација и управување со службата	Годишно		Организациската шема и функциите на различните организациони единици често се јавни. Прецизниот број на вработени обично е класифицирана информација. Во некои случаи се наведуваат проценти во род, образование или возраст.
Внатрешна контрола и надзор	Годишно	Бр. на добиени приговори/жалби Бр. на иницирани дисциплински постапки	Романското СРИ - 31.397 приговори добиени во 2016 год., 20 567 позитивно решени. (<i>Relațiile SRI cu cetățenii în anul 2016</i>) Хрватското СОА- 9 дисциплински постапки во 2014 година за прекршување на службените должности (Јавен извештај на СОА 2015г, стр.39) Во 2016 година 24 претставки за Холандскиот АИВД беа доставени до Министерот за внатрешни работи, а 15 до Народниот правобранител (Годишен извештај на АИВД 2016 год., стр. 12)
Јавна отчетност- барања базирани на Законот за слобода на информации		Бр. на примени барања/одговорени	Романското СРИ прими 85 барања за слобода на информации во 2016 година (позитивно одговори на 32, одби 53) (Годишен извештај за пристап до информации од јавен интерес, 2016 година)

Прашања/ теми кои се покриваат со јавните извештаи за активности	Зачестеност	Квантитативни показатели	Толкување/последователни прашања и примери од извештаи на други земји
Буџет- вкупна сума. Трошоци за персонал, тековни трошоци, развој и модернизација.	Годишно	Буџет од паушален износ, во споредба со претходните години	Паушалните износи (ретко подетални буџети) се објавуваат во јавните годишни извештаи за активностите. Сепак, комисијата треба да има пристап до подетални информации за извршувањето на буџетот.
Безбедносни проверки/ сертификати	Годишно	Бр. на проверени лица	Безбедносната проверка вклучува пристап до лични податоци, па затоа треба да се спроведува согласно транспарентни постапки и да овозможува пристап до механизми за жалби/ оспорување. <i>Во 2016-17 год., австралискиот АСИО финализираше 27 182 безбедносни проценки на персоналот на австралиската влада и други кои бараа пристап до национално класифицирани, чувствителни и привилегирани владини информации и подрачја и 14 358 проценки за визната безбедност. (Годишен извештај на АСИО 2016-17 год., стр 54)</i> Во 2016 година, холандското АИВД и мандатните организации (Националната полициска служба, Кралската воена полиција) реализираа повеќе од 35000 безбедносни скрининзи (8 000 од самото АИВД). (Годишен извештај на АИВД 2016 год., стр.12) Во 2014 година, хрватското СОА спроведе 5933 процедури за безбедносна проверка (Јавен извештај на СОА 2015 год., стр. 24) и во 2016 год. реализираше безбедносни скрининзи на 73 551 лица (Јавен извештај на СОА 2017 год., стр.25)
Соработка со други национални институции	Годишно	Бр. на извештаи кои се споделуваат со националните партнерки агенции	Во 2016-17 год., австралискиот АДИО објави вкупно 1433 разузнавачки извештаи за националните партнерски агенции. Известувањето беше дистрибуирано до повеќе од 130 федерални, државни и територијално владини организации. (Годишен извештај на ASIO 2016-17 г, стр 36)

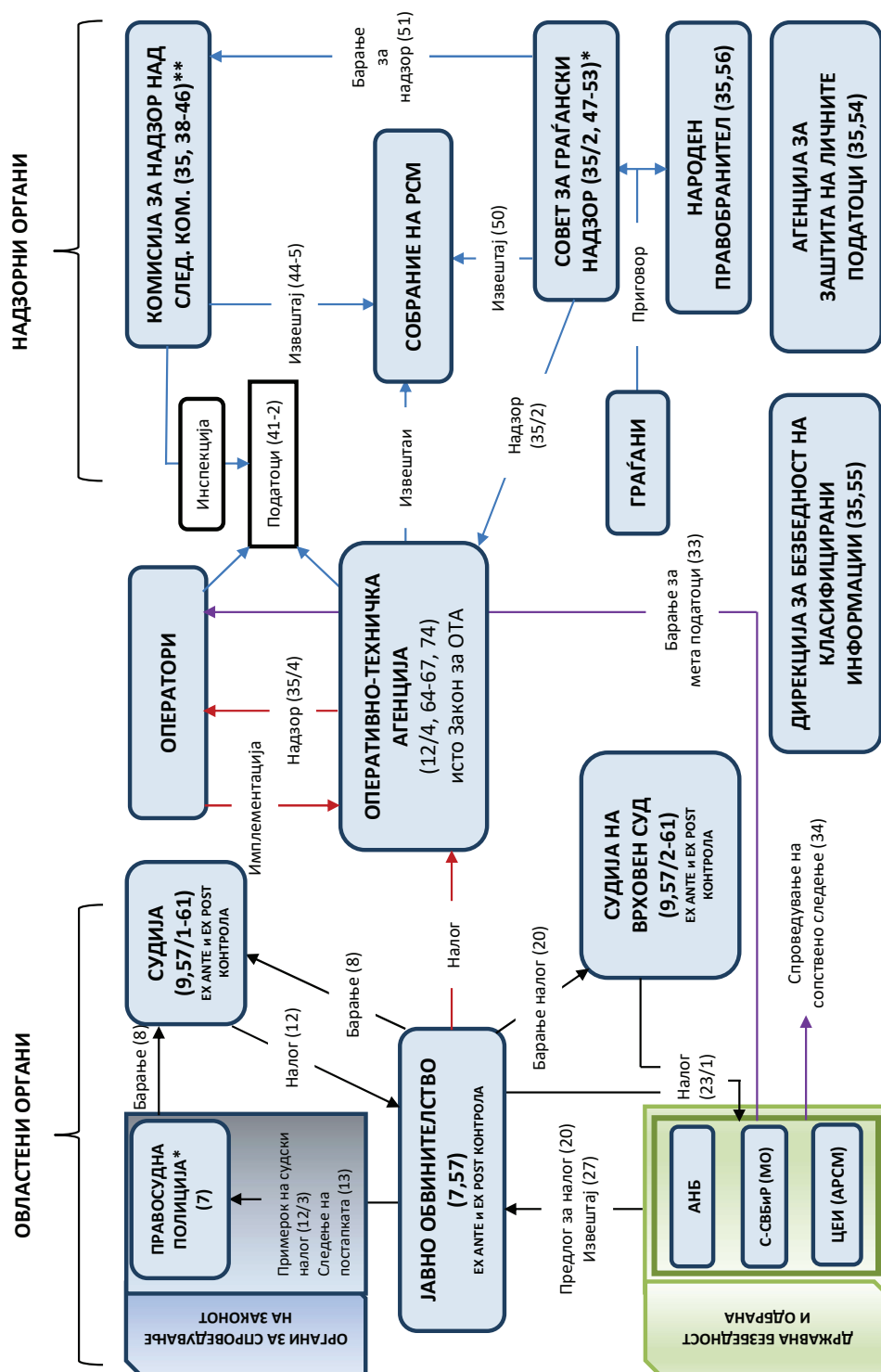
Прашања/ теми кои се покриваат со јавните извештаи за активности	Зачестеност	Квантитативни показатели	Толкување/последователни прашања и примери од извештаи на други земји
Обука/ информирање на националните институции	Годишно	Бр. на испорачани брифинзи	Австралиското АСИО (2016-17 год.) достави 76 брифинзи за австралиската влада и партнерите во индустријата за показателите за мобилизација против насилство, за да се изгради колективно разбирање на терористичкото однесување. (Годишен извештај на АСИО 2016-17 год., стр 51)
Соработка со странски партнери	Годишно	Бр. на земји/служби со кои имаат договори за соработка и размена на информации	Австралиското АСИО (2016-17 год.) беше овластено од страна на Јавниот обвинител да соработува со над 350 агенции во 130 земји. АСИО сподели во тој период извештаи со повеќе од 130 странски агенции за врски во 60 земји, со 643 разузнавачки извештаи објавени на една или повеќе партнерски агенции. (Годишен извештај на АСИО 2016-17 год., стр 52) Помеѓу 2013 и 2016 година, хрватското СОА го зголеми бројот на безбедносните разузнавачки информации добиени преку разузнавачка соработка од фактор 5. (Годишен извештај на СОА 2015 год., стр.13)
Физичко обезбедување	Годишно	Бр. на инспектирани, рапортирани и сертифицирани локации	Во 2016-17, австралиското АСИО спроведе: Објекти од зона 5: 80 инспекции/ извештаи на терен, 39 сертификации Објекти за уништување: 9 инспекции/ извештаи на терен, 8 сертификации Објекти со главни пристапни уреди на агенцијата: 3 инспекции/ извештаи на локацијата, 2 сертификации Курирски служби: 3 инспекции и извештаи на терен (Годишен извештај на АСИО, 2016-2017 год., стр. 65)
Технички контрамерки за надзор	Годишно	-	Австралиското АСИО, доверливо

Прашања/ теми кои се покриваат со јавните извештаи за активности	Зачестеност	Квантитативни показатели	Толкување/последователни прашања и примери од извештаи на други земји
Едукација	Годишно	Реализирани курсеви	Во 2016-17, Австралиското АСИО организираше 50 курсеви за ситуациона свесност, лично обезбедување, деескалација, прва помош за траума, и свесност за непријателско опкружување на вкупно 512 учесници. (Годишен извештај на АСИО, 2016-2017 год., стр. 68)

6.5. АНЕКС Д: ПРЕГЛЕД НА АКТЕРИ И ПРОЦЕСИ

ЗАКОН ЗА ПРЕСРЕТНУВАЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ (П/К) ПОВРЗАНОСТ НА ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ

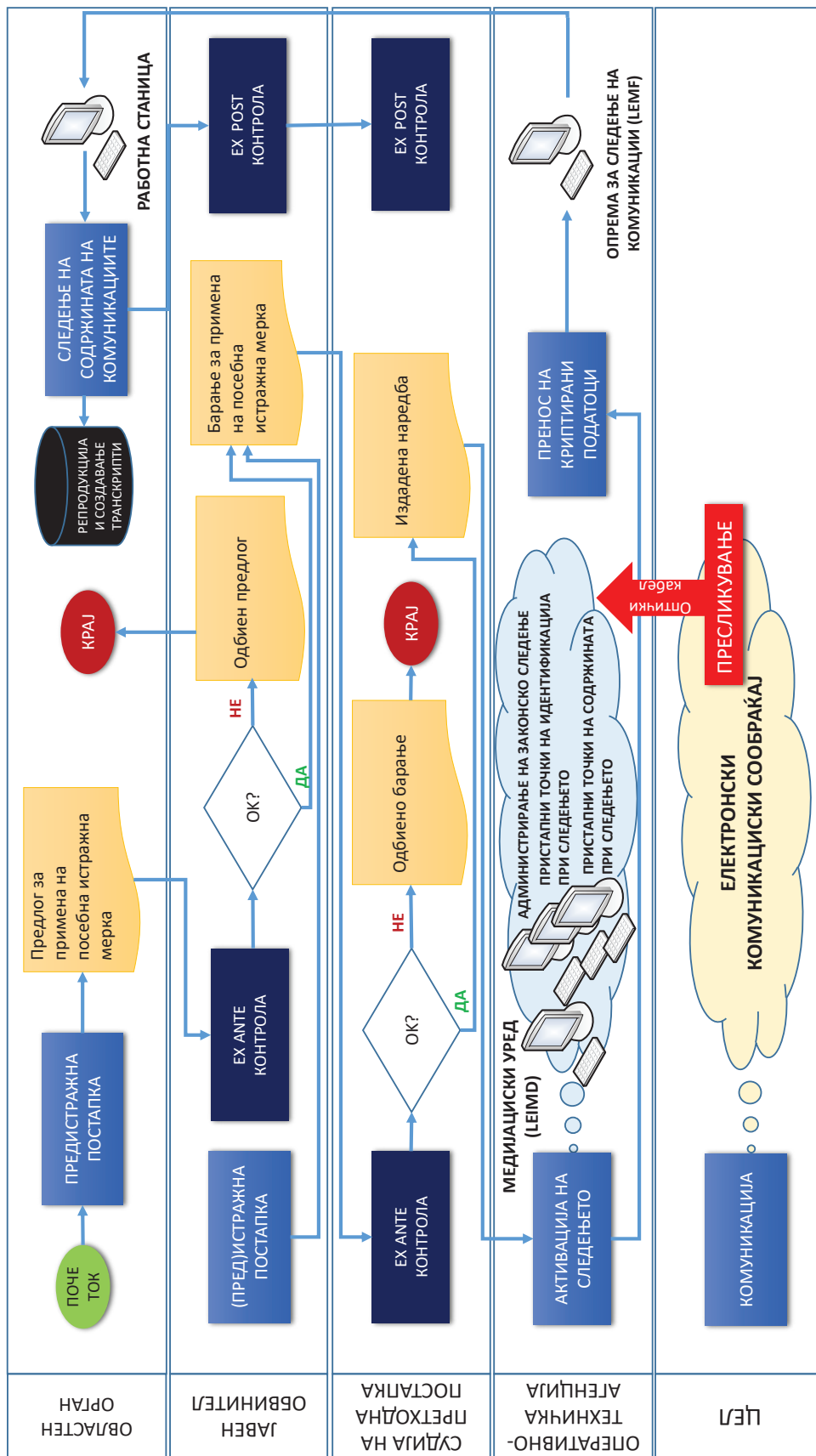
(бројките во шемата укажуваат на членовите од Законот за следење на комуникациите)



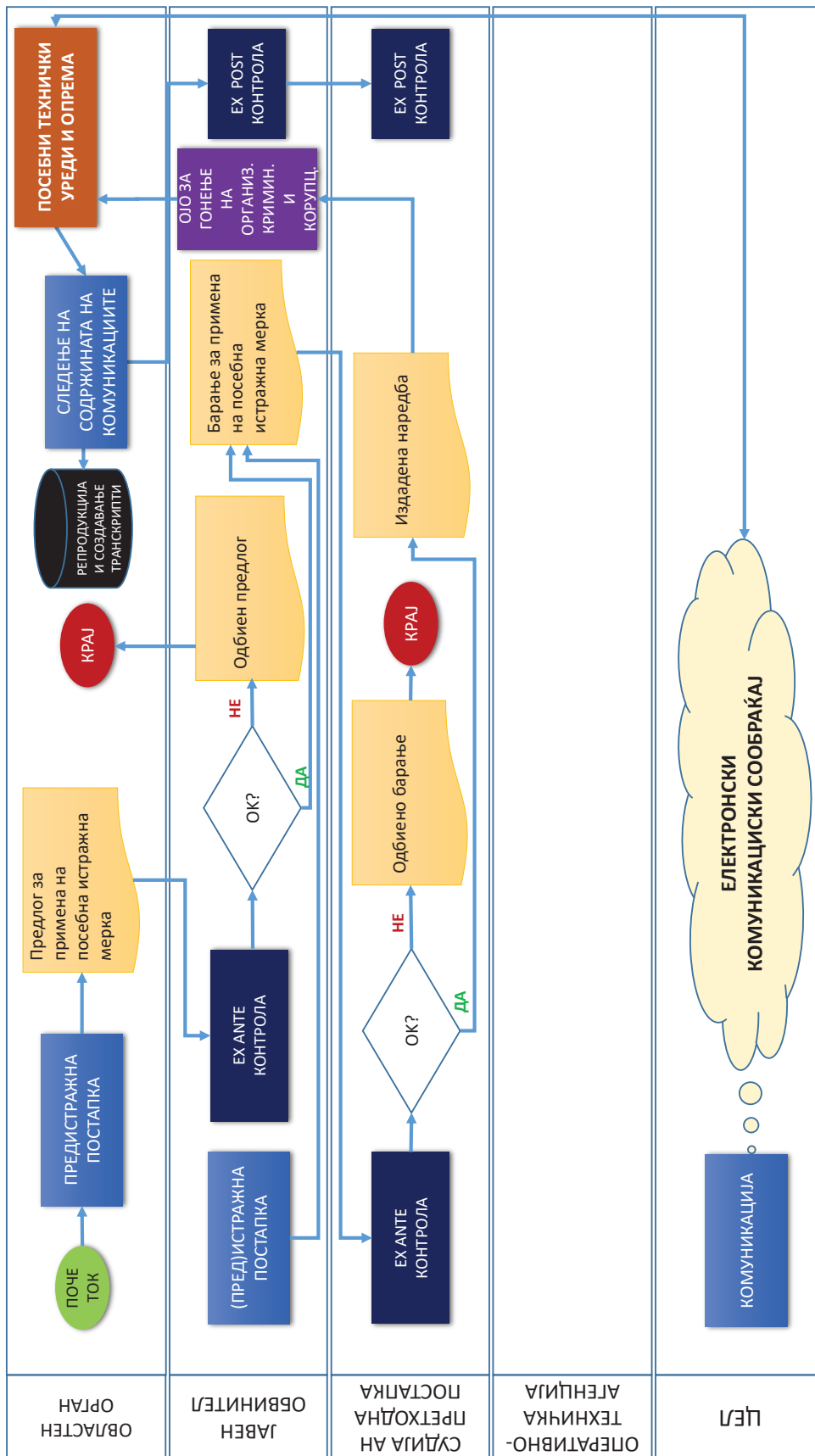
* Овластени органи за следење комуникации се: Министерството за внатрешни работи, Царинската управа и Управата за финансиска полиција.

** Комисијата за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите и Советот за граѓански надзор директно вршат надзор над овластените тела (43, 51/2).

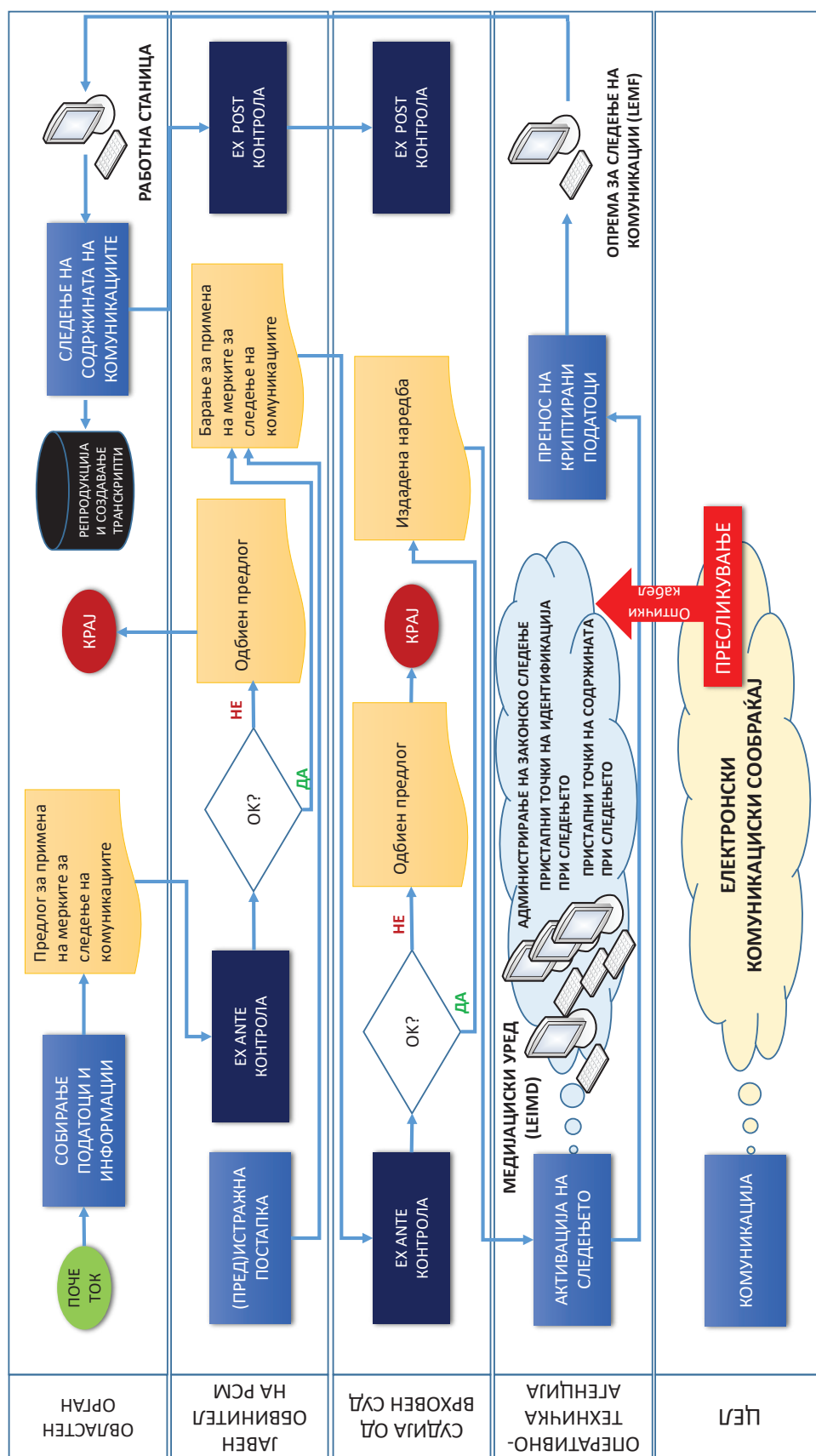
ПРЕСРЕТНУВАЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ ВО КРИВИЧНА ИСТРАГА СО ПОСРЕДУВАЊЕ НА ОТА



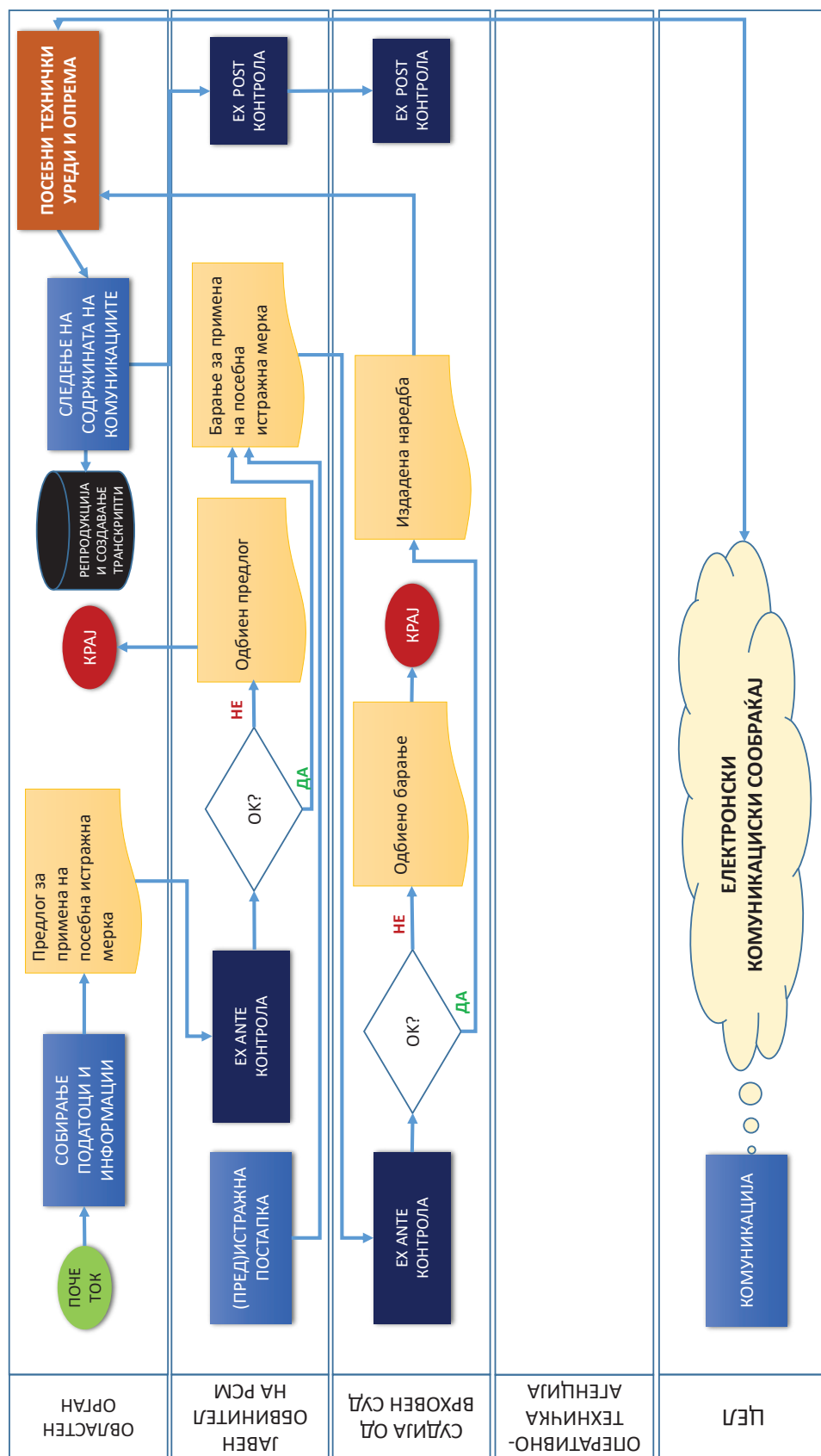
**ПРЕСРЕТНУВАЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ ВО КРИВИЧНА ИСТРАГА БЕЗ
ПОСРЕДУВАЊЕ НА ОТА**



ПРЕСРЕТНУВАЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ ВО РАЗУЗНАВАЧКИТЕ И БЕЗБЕДНОСНИТЕ ОПЕРАЦИИ СО ПОСРЕДУВАЊЕ НА ОТА



ПРЕСРЕТНУВАЊЕ НА КОМУНИКАЦИЈЕ ВО РАЗУЗНАВАЧКИТЕ И БЕЗБЕДНОСНИТЕ ОПЕРАЦИИ БЕЗ ПОСРЕДУВАЊЕ НА ОТА



Технички дизајн:
Марија Дамбова Тутковска

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

342.536.078.3:355.45(497.7)(035)

НАСОКИ за надзор над разузнавањето : за парламентарните комисии во Собранието на Република Северна Македонија [Електронски извор] / [Теодора Фуиор ... и др.]. - Текст во ПДФ формат, содржи 130 стр. ; табели. - Скопје : Центар за управување со безбедносниот сектор - Женева, подружница Скопје ДЦАФ, 2021

Начин на пристапување (URL):

<https://dcaf.ch/resources?type=publications>. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 08.03.2021. - Фусноти кон текстот. - Други автори: Магдалена Лембовска, Јулијан Ричардс, Вутер де Ридер, Игор Кузевски, Ице Илијевски, Владо Гердовски, Кире Бабаноски. - Содржи и:

Анекс А, Анекс Б, Анекс В, Анекс Д, Анекс Г

ISBN 978-608-66453-9-7

COBISS.MK-ID 53330437

