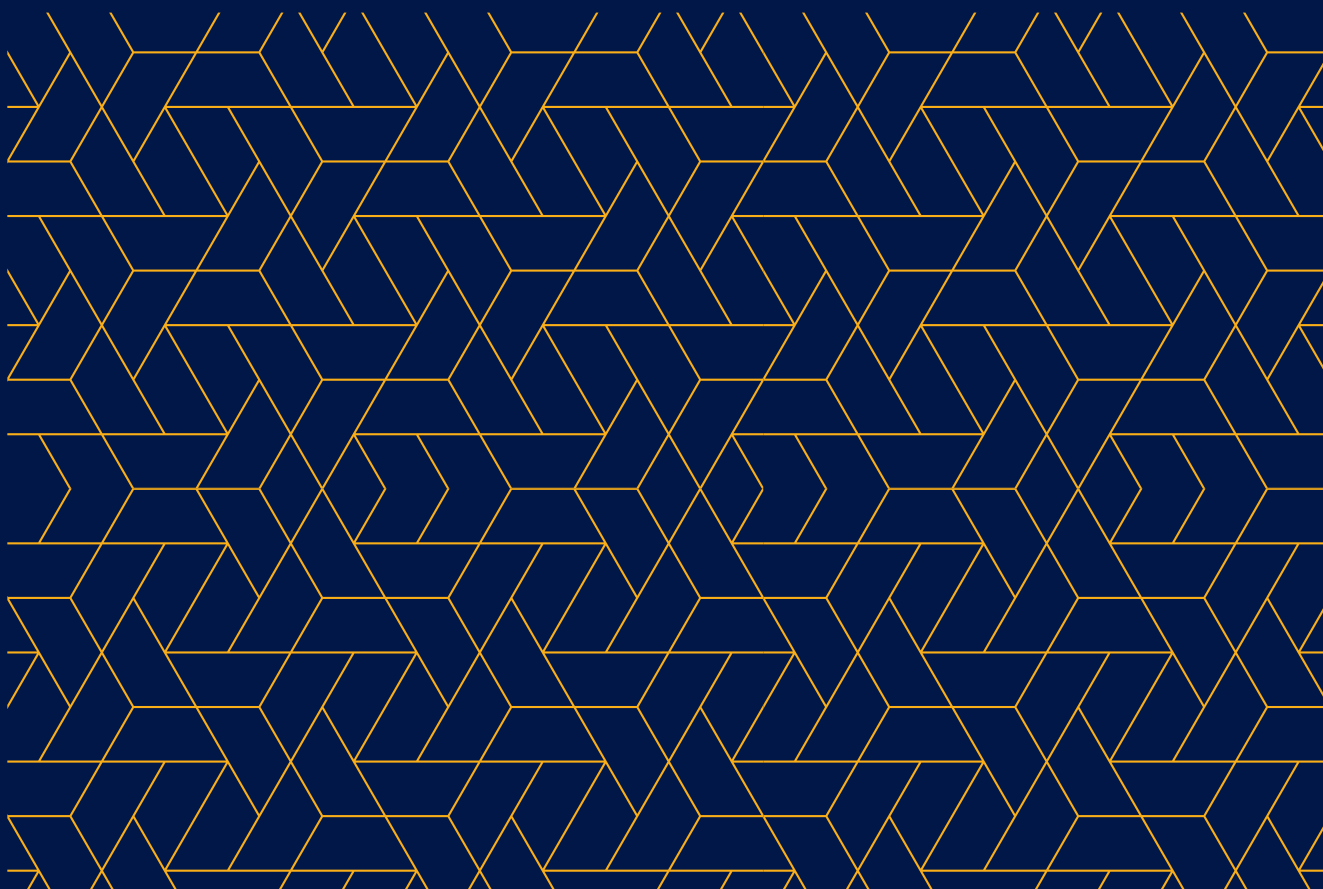


**АНАЛИЗА НА СОДРЖИНАТА И НА
ПРАКТИЧНАТА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА
ЗАКОНОТ ЗА АГЕНЦИЈА ЗА НАЦИОНАЛНА
БЕЗБЕДНОСТ И ЗАКОНОТ ЗА КООРДИНАЦИЈА
НА БЕЗБЕДНОСНО-РАЗУЗНАВАЧКАТА
ЗАЕДНИЦА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА
МАКЕДОНИЈА**

Автор

Проф. д-р Злате Димовски

Скопје, февруари **2021** година



За оваа анализа

Оваа анализа е изработена како дел од ДЦАФ Програмата за реформи во разузнавачкиот сектор во Северна Македонија.

Искажаните ставови се единствено на авторот и не ги изразуваат ставовите на институциите наведени или претставени во оваа публикација.

Забелешка

Содржината на овој документ може да се цитира само со писмена согласност од ДЦАФ и со наведување на изворот.

За ДЦАФ

ДЦАФ – Женевскиот центар за управување со безбедносниот сектор е меѓународна фондација чија мисија е да дава поддршка на меѓународната заедница во овозможување на добро управување и реформа на безбедносниот сектор. ДЦАФ развива и промовира норми и стандарди, изведува прилагодени истражувања на политики, утврдува добри практики и препораки со цел унапредување на демократското управување со безбедносниот сектор, обезбедува советодавна поддршка во земјите и програми за практична помош.

© 2021 ДЦАФ – Женевски центар за управување со безбедносниот сектор

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

PCM потпирајќи се на искуствата од минатото се обидуваше да изгради безбедносен систем кој ќе биде во функција на заштита на со Устав одредениот општествен систем и на граѓаните на државата. Во рамки на функционирањето на службите кои беа дел од безбедносниот систем во целиот период на егзистирањето на Македонија надвор од федеративната СФРЈ и градењето на т.н. демократски систем, службите покажаа дека не се вклопуваат доволно во новите општествени текови, поради желбата секогаш да доминираат во располагањето со информации од секаков вид (политички, економски, демографски, социјални), а најмалку безбедносни. Ваквите текови беа во функција на владејачките структури кои применувајќи методи и средства од јавниот и тајниот инструментариум, тежнееја да бидат во тек со сите збиднувања во државата, а најмногу со активностите на политичките противници. Како по правило, политичката гарнитура ги злоупотребуваше безбедносно-разузнавачките капацитети и, другата страна знаејќи за злоупотребите, деконспирираше дел од нив согласно со политичките потреби. Така, се создаде одбивност и негативно мислење за службите од таа сфера и се стекна впечаток за постоење „политичка полиција“. Тенденциите да се вклопи PCM во современите текови наложени преку критериумите за членство во НАТО и ЕУ, иницираа и скенирање на состојбите во безбедносно-разузнавачката заедница кои согласно со повеќе извештаи од надворешни евалуатори, се поразителни. Сите тие зборуваат за континуирани злоупотреби и загрозување на човековите слободи и права и работење на службите надвор од нивната мисија и визија и законски овластувања сокривајќи се под плаштот на „конспиративност на активностите“. Се увиде дека состојбите се неодржливи и се пристапи кон реформи на разузнавачко- безбедносната заедница во PCM.

Очекувањата беа дека ќе се постапи многу посовесно, поконкретно и попрофесионално кон конципирањето на законските рамки на службите и усогласување на мисијата, овластувањата, компетенциите и предметот на работа на сите служби кои припаѓаат, по природата на дејноста за која се формирани, во рамки на безбедносната заедница. Наместо тоа, се донесе политичка одлука да се реформира само едната служба, поранешната УБК во АНБ и со неколку, т.н. козметички зафати, да се констатира реформа и да профункционира нова служба. Политичките насоки водеа до пресликување на хрватскиот модел на реформирани служби. Се занемарија неколку елементи за тамошната служба: искуството, знаењата, соработката со другите служби и градењето сопствен модел, геостратегиските околности, внатрешните состојби, манталитетот на граѓаните, нивото на практикување демократија и севкупните случувања во минатото. Првичниот Предлог- закон базиран на наведените елементи ги помина сите фази и претрпе одредени измени, каде предлагачот ги почитуваше предлозите и забелешките на стручната јавност, политичките гледишта и насоките од пријателските држави од ЕУ. Во конечниот текст, повторно се евидентирани доста пропусти во однос на усогласеност со Уставот на PCM и другите закони кои регулираат сфери кои се преклопуваат со предложените законски проекти.

Најгорливиот проблем кој окупираше и најмногу интерес во изминатиот период, беше можноста на УБК да користи тајни методи и средства, особено посебни истражни методи и средства (по одобрение од директорот што не е можно), вклучително и тајната контрола на комуникации или познато како „прислушување“. Се добиваа информации од политичките структури дека бројките на лица кои се прислушувани се големи, како доказ за таква активност беа објавувани, но и сè уште се објавуваат разговори кои се „прислушувани“ и се користат како средство во политичката борба. Таквата состојба иницира потреба од формирање на ОТА, строго регулирање на можностите за примена на мерката на следење на комуникациите и дефинирање процедури за

одобрување, преземање на мерката, експлоатација на резултатите, користење и контрола над севкупните активности. Првичниот Предлог-закон за АНБ не предвидуваше можности за примена на мерката следење на комуникациите без посредство на ОТА, но подоцна со донесувањето на Законот се озаконија случаи каде АНБ во конкретни случаи може да примени такви мерки, со посебни средства кои ги има во владение и тој процес да биде транспарентен во однос на создавање можности и овластување субјекти кои ќе вршат контрола и надзор над мерките. Но, не е регулирана контролата над располагањето со резултатите од мерката и можностите за измени, дополнувања, фалсификување и сл. на добиените транскрипти од примената на мерката.

Во рамки на Законот за АНБ, како контролни и надзорни тела се предвидени неколку тела и институции од различни сфери. Во рамки на Собранието на РСМ, согласно со Деловникот, се формираат две комисии кои имаат надлежност за вршење контрола над работата на АНБ. Меѓутоа, законодавецот во новата новела за АНБ предвидува одредби кои претставуваат кршење на Уставот на РСМ, преку ограничување на надлежностите на комисиите и лимитирање на опсегот на можна контрола.

Тие комисии имаат можност да го повикуваат директорот на АНБ да дава извештаи, анализи, брифинзи за работата на АНБ или за одредени состојби и активности. Иако навидум се стекнува впечаток дека комисиите со својата работа можат многу да придонесат за легално и транспарентно работење на АНБ, сепак, досега не ги дадоа очекуваните резултати. Пред расформирањето на УБК, директорот си земаше за право да не оди на уредно свиканите средби со членовите на комисиите и преку тој чин на демонстрација на сила, ароганција и непослушност, се добиваше впечаток како Владата да го контролира Собранието, а не обратно, согласно со позитивната законска регулатива. Таквото однесување беше резултат на непостоење инструменти за констатирање на одговорност на тоа лице и, во најмала рака, пристапување кон негова смена. Иако, со новиот Закон се настојуваше да се подигне нивото на одговорност на директорот на АНБ, но и да се ограничат неговите овластувања, сепак, тоа не е сторено доволно. Имено, повторно директорот има огромни овластувања, од донесување подзаконски акти во новоформираната АНБ, преку давање овластувања и одобрение за преземање одредени тајни оперативни дејствија, па сè до овластување сам, дискреционо, да одлучува за прием на лица во АНБ, без јавен конкурс. Во услови на практикување на демократијата, како што е во РСМ, каде партиите настојуваат да инфилтрираат што повеќе свои приврзаници во сите пори на општественото живеење, а особено во службите од безбедносната сфера, се чини, непотребно давањето таква можност на едно лице.

Во очекување на зајакнувањето на механизмите за остварување надзор и контрола на безбедносната заедница, повторно се предвидени исти тела и институции, како и порано. Земајќи ги предвид негативните искуства од нивната активност, се стекнува впечаток, како да се сака и со новиот Закон да се предвиди контролата и надзорот, но и таа да не профункционира. Во таа смисла, констатирав повеќе пропусти, недоречености, преклопувања со други закони и спротивставеност со одредбите во Уставот. Имено, контролните тела, како што се Јавното обвинителство и Врховниот суд во текот на секојдневното работење се лимитирани на контрола само на мерките за кои дале одобрение да се спроведуваат. Народниот правобранител, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, Агенцијата за заштита на лични податоци, како и Државниот завод за ревизија, се тела кои остваруваат надзор над располагањето, користењето и прекршувањето, само на одредени сегменти од работењето на АНБ. Се формира и Совет за граѓански надзор, согласно со Законот за следење на комуникациите кое има одредени надлежности, но не располага со никакви инструменти со кои дополнително би констатирале и процесуирале

незаконско постапување. Во рамки на АНБ, како организациска единица, се формира Сектор за внатрешна контрола, но со нејасни и ограничени можности за контрола и уште повеќе за преземање мерки во функција на констатирање, обезбедување докази и доставување на соодветни поднесоци до надлежните институции, а најмали надлежности има кон раководниот тим (директор, заменик- директор).

Ваквата поставеност би ветувала поволен степен на контрола и надзор доколку секој орган би ја вршел законската функција соодветно. Земајќи предвид дека политичките влијанија се сè уште значајни, оправдано се сомневаме дека контролата и надзорот, вака поставени, би ги дали посакуваните резултати. Поради тоа, посочувам дека легислативната рамка е доволна, со корекции на дадените недоречености, но недостасува степен на имплементација на контролните и надзорните механизми и преточување на теоријата во практика. Декларираниите непартиски тела, всушност, се конспиративно партиски, а тоа се должи најповеќе на тенденцијата на партијата на власт да остварува свое влијание во сите сегменти на општественото живеење. Заради тоа и во законите секогаш постојат многу недоречености, правни празнини, со цел вешто дезавуирање на легитимно постапување. Потребно е да се обрне големо внимание на подигнување на свеста и градење капацитети за свесност од ваквите постапувања кои го нагрizuваат државниот организам, создаваат услови за најтешки форми на кршење на законите, создавање нефункционални институции, поттикнување клиентелистичко однесување, корупција и други општествено негативни појави кои во долг рок ќе ја оптоваруваат државата и ќе ја држат затворена за развој на современи односи.

Состојбата со вработените е состојба која, исто така, заслужува внимание. Имено, преземањето вработени од УБК во АНБ беше проследено со одредени аномалии, од типот на нејасни критериуми, неправилна проценка, партиски влијанија и сл. Исто така, во рамки на Законот не е јасно и децидно одредена процедура за унапредување, градење кариера и потребните обуки, искуства, знаења и остварени позитивни резултати кои се потребни во текот на работењето, за задоволување на процесот на оценување. Не постојат објективизирани критериуми за оценување на постигнатото, нема циклус за унапредување, непостојат механизми кои би го ограничувале „самоволието“ на раководниот тим во однос на евалуацијата на резултатот на вработените и поставувањето на повисоки работни позиции. Ваквите состојби треба да се променат заради создавање амбиент на сигурност и посветеност на работните задачи од страна на вработените.

Со конституирање на Советот за координација на безбедносно- разузнавачката заедница, генерално, како да се дооформи сликата за остварување доминација над службите од страна на политичко- партиските врхушки и добивање можности за насочување, прибирање, анализа и дисеминација на информации и разузнавачки продукти за нивни цели и потреби. Поради тоа, во анализата се дадени повеќе забелешки и препораки за надминување на состојбите.

Посочените состојби се реалниот амбиент и преку анализата на законските решенија се добива едно светло на вистинските состојби и, кога на сето ова, ќе се додаде и несоодветната имплементација на легислативните решенија, се комплетира сликата за нивелација на очекувањата и потребите. Ваквите сублимирани размислувања и констатирани состојби се содржани во направената анализа на законите.

СОДРЖИНА

ВОВЕД	7
Причини за сегашната ситуација	9
Реформски чекори	9
Закон за Агенција за национална безбедност	11
Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница на РСМ	23
ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ	26
КОРИСТЕНИ ЗАКОНИ	27

ВОВЕД

Република Северна Македонија егзистирањето на безбедносно-разузнавачкиот сектор го бележи од постоењето како федерална единица во поранешната СФРЈ. Нормално, во тие рамки постои и функционира централизиран систем на ниво на цела држава. Подоцна, со осамостојувањето, потребно беше да се изменат одредени елементи за да може да се направат специфични промени во безбедносно-разузнавачкиот систем, за да се внесе нова насока и да создаде соодветен правец кој не би бил препознат и следен од поранешните партнерски служби во рамки на СФРЈ. Така, во **1991 се наметнува т.н. модернизација на Службата за државна безбедност – СДБ** и со Законот за Изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи од 1980 година (Сл. Весник на СРМ бр. 36/91) на 6 август 1991 година **се врши преименување на „Секретаријатот за внатрешни работи на СРМ“ во „Министерство за внатрешни работи на РМ“**, а во состав на Министерството работите од државната безбедност продолжува да ги работи Службата за државна безбедност.

Како додаток и посебен дел, во **1992 година се формира Сектор – Служба за воена безбедност и разузнавање - ССВБиР** произлезен од КОС (контраразузнавачка служба на војската на СФРЈ), конституиран со акт за систематизација на Министерство за одбрана по трансформирањето на Републичкиот секретаријат за народна одбрана на СР Македонија во Министерство за одбрана, по осамостојувањето. Овој сектор егзистира и денес и е задолжен за разузнавачко-контраразузнавачка заштита на воениот сектор и припадниците на Министерството за одбрана на РСМ.

Службата за државна безбедност - СДБ престанала да постои со донесување на новиот Закон за внатрешни работи (Сл. весник на РМ бр. 19/95) од 06.04.1995 година, така што **надлежностите на СДБ преминале во надлежност на Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање – ДБК**, како составен дел од Министерството за внатрешни работи. Сите сектори, освен Сектор 1 на СДБ, преминале во ДБК. Од тој Сектор е формирана Агенцијата за разузнавање, основана како самостоен орган на државната управа со Закон за Агенција за разузнавање (Сл. весник на РМ бр. 19/95) од 06.04.1995 година. За својата работа и работата на Агенцијата, директорот му одговара на претседателот на Република Македонија. Владата на Република Северна Македонија може да побара одговорност на директорот за работата на Агенцијата.

Според чл. 65 ст.1 алинеја 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа (Сл. весник на РМ бр. 58/2000) од 21.07.2000 година, **Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање продолжува да работи како Управа за безбедност и контраразузнавање (УБК), орган во состав на Министерството за внатрешни работи.**

Со Законот за Оперативно - техничка агенција (Службен весник на РМ бр. 71/18) од 19.04.2018 година започна со работа Оперативно-техничката агенција (ОТА), на 01.11.2018 година. Таа одговара пред Собранието на РСМ, Владата.

Пред една година со Законот за Агенција за национална безбедност (Сл. весник на РСМ бр. 108) од 28 мај 2019 година се формира наследникот на УБК, Агенцијата за национална безбедност (АНБ), а започна со работа на 01.09.2019 година.

Со Законот за координација на безбедносно-разузнавачката заедница во РСМ (Сл. весник на РСМ бр. 108), исто така, од 28 мај 2019 година, се формира **Тело за координација на безбедносно-разузнавачката заедница во РСМ**, кое започна да функционира од 01.09.2019 година.

Во текот на постоењето на УБК (како последен назив пред реформата во АНБ), службата ја следеа различни афери. Секогаш обвинувањата доаѓаа од страна на опозициските партии кои постојано обвинуваа дека се следени (непосредно или преку следење на комуникациите и преку други технички и оперативни ресурси), па така, следеа афери наречени „Сина птица“, „Големото уво“, „Попис“, „Кражба на дигиталната архива на УБК“, „Бомби“ и др. Настаните од ваков тип доведоа до дезорганизација и девалвација на улогата на УБК.

Понатаму, важни беа и дејствијата на деконспирација на работата на УБК. Првиот чекор е во **2000 година кога направена е Декласификација на досиејата за лица водени од Службата за државна безбедност, преку Законот за постапување со досиеја за лица водени од службата за државна безбедност** (Сл. весник на РМ бр. 52/2000) од 05.07.2000 година. Со овој Закон се уредува постапката на информирање и пристап до личните досиеја, водени од страна на поранешната Служба за државна безбедност, односно Дирекцијата за безбедност и контраразузнавање при Министерството за внатрешни работи за периодот од 1945 година до законски одредениот ден (13.07.2000), т.е. денот на влегувањето во сила на тој Закон. Законот ги одредуваше постапката за нивно натамошно чување, користење и уништување, како и контрола врз законитоста на преземените активности. Тогаш, голем број лица кои имаа сознанија дека евидентираат во УБК, побараа да им се отворат досиејата. Покрај тоа, имаше можност да побараат да им се микрофилмуваат материјалите и предадат содржините на целите досиеја на барателите, дури и на дел од оние кои сè уште активно беа под оперативен третман на службата.

Вториот чекор е во 2012 година, кога беше донесен потполно нов Закон за лустрација, како замена на Законот од 2008 година. Законот од 2012 година чиј официјален назив беше Закон за определување дополнителен услов за вршење јавна функција, донесе повеќе новини во споредба со претходниот Закон, како: јавно објавување на лустрираните лица; продолжување на опфатот на лустрацијата до 2006 година; можност како извори на информации за лустрирање да бидат не само државните органи, туку и физички и правни лица итн. Исто така, со овој Закон се проширува дефиницијата за соработка со тајната полиција. За разлика од Законот од 2008 година, во кој соработката се дефинираше како „тајна, свесна, континуирана и организирана соработка и активност, заснована со писмен документ со органите на државната безбедност“, во Законот од 2012 година, Комисијата за верификација на фактите (како орган надлежен за спроведување на лустрацијата) добива овластување да лустрира и лице евидентирано во досиејата на органите за државна безбедност како „таен соработник, оперативна врска или таен информатор“ при оперативно прибирање, известување и давање податоци што биле предмет на обработка, чување и користење од органите на државната безбедност. Под наводното расчистување на остатоците од минатото и лустрирање на лицата кои преку соработката со УБК добиле одредени поволности, лустрацијата се насочи кон одредени јавни личности и нивно девалвирање, како и лустрирање на дел од оперативните работници. Резултатите се поразителни за довербата во УБК.

Во 2015 година, во согласност со Извештајот на Прибе, како дел од решавањето на политичката криза во Македонија, процесот на лустрација беше запрен, а Комисијата за верификација на фактите продолжи да работи до завршувањето на судските процеси иницирани на дел од лустрираните лица. До тој момент, во Македонија беа лустрирани 300 лица, иако Комисијата за верификација на фактите проверила 30.000 лица.

Наведените два основни чекори водеа кон дезорганизација, компромитација, создавање недоверба и етикетирање на УБК како нечесна, политичка, клиентелистичка и неефикасна. Поради сите овие случувања, со посебен акцент на последната афера „Бомби“ и согласно со мислењето (во 2015

година) изнесено во Извештајот на германскиот експерт на ЕУ, Рајнхард Прибе, направен по скандалот со масовното прислушување, е нагласена неопходна потреба од реформа во целиот безбедносно-разузнавачки систем на државата. Оваа реформа беше поддржана од ЕУ и САД и беше даден предлогот за реформскиот проект на безбедносно-разузнавачки систем на РМ, по што беа донесени двата законски текста кои ќе бидат предмет на анализа во овој извештај.

Причини за сегашната ситуација

Причините за реформите во Република Северна Македонија се содржани во констатациите дека постои концентрацијата на моќта во националната безбедносна служба (УБК) и во злоупотребата на механизмот за надзор над УБК. Таа служба работи надвор од своите законски овластувања, во име на власта, за да ги контролира носителите на високи функции во јавната администрација, обвинителството, судиите и политичките противници и, како последица на тоа, се загрозува независноста на судството и другите национални институции, па се добиваше впечаток дека сите институции се дирижирани за својата активност, не врз основа на позитивната законска регулатива, туку од еден политички центар за свои теснопартиски и лични интереси.

Од аспект на техничката опременост, УБК имаше монопол над користењето на опремата за следење во разузнавањето и во кривичните истраги. Ексклузивитетот за следењето и набљудувањето во државата во име на полицијата, Царинската управа и Финансиската полиција, како и во свое име, го реализираше УБК. Затоа УБК користејќи ги резултатите од употребата на тајниот оперативен инструментариум, ги има сознанијата и преку различни средства за мешање во кривичните истраги и индиректно ја потцени/поткопа независноста на водачот на истрагата (обвинителот). Постапувајќи согласно со членовите 175 и 176 од Законот за електронски комуникации, секој од трите национални телекомуникациски оператори ја снабдуваа УБК со потребната техничка опрема овозможувајќи ѝ директно да ги следи нивните оперативни центри. УБК можеше директно да ги следи комуникациите, независно и слободно, без разлика на тоа дали е издадена или не е издадена судска наредба согласно со Законот за следење на комуникациите. Скандалот со масовното прислушување кој е сè уште актуелен, покажува непочитување на професионалната етика, основните принципи на ризично управување и недостаток на познавање на чувствителноста на разузнавачките задачи во рамките на УБК. Исто така, предмет на загриженост е и очигледниот недостаток на обучена служба за основните права и правилата за заштита на податоците. Фамилијарната поврзаност помеѓу високопозиционирани политичари и носители на високи функции во УБК, како и во Јавното обвинителство, создаваа исто, ризична средина за конфликт на интереси.

Реформски чекори

Советот на ЕУ во јуни 2018 година усвои Заклучоци за Република Македонија во однос на европската перспектива на земјата. Заклучоците подоцна беа потврдени и од Европскиот совет на 28.06.2018 година, при што беше нагласена важноста да продолжи напредокот во имплементацијата на Итните реформски приоритети и испорачувањето дополнителни одржливи резултати во четири клучни реформски области. Тука спаѓа и делот на владеење на правото, како и реформата на безбедносно-разузнавачките служби.

Успешноста на земјата во реализацијата на овие приоритети ќе има влијание и врз одлуката за определување датум за отпочнувањето на преговорите за членство во Унијата. Од тие причини, постигнувањето конкретни резултати во

реформата на безбедносно-разузнавачките служби е еден од приоритетите содржани во Индикативна листа на приоритети кои треба да се имплементираат до јуни 2019 година, а беа доставени од страна на Европската комисија.

Во насока на операционализација на наведените приоритети, Владата на Република Северна Македонија ја постави реформата на безбедносно-разузнавачките служби високо на агендата во Реформскиот план.

Реформата на безбедносно-разузнавачките служби има за цел создавање реформирана, професионална, независна и отчетна институција која ќе постапува согласно со нови строги пропишани законски норми, во согласност со високи етички и професионални стандарди, а во насока на исполнување на препораките на Прибе.

Законот за Агенција за национална безбедност беше еден од предложените закони за реформа на безбедносно-разузнавачките служби.

Во насока на обезбедување висок степен на ефикасност и успешно функционирање на безбедносните служби во Република Северна Македонија, како и воспоставување соодветен механизам за нивна координација согласно со стандардите кои претставуваат императив во унапредувањето на безбедносно-разузнавачките системи на современите европски држави, Владата на Република Северна Македонија, на 104-та Седница одржана на 20.11.2019 година, го усвои Предлог- моделот за реформа на безбедносно-разузнавачкиот систем во Република Северна Македонија и Планот за негово воспоставување.

Суштината на усвоениот модел се состои во издвојување на Управата за безбедност и контраразузнавање од Министерството за внатрешни работи, односно формирање на нов самостоен орган на државната управа заради обезбедување на внатрешна безбедност на државата и вршење контраразузнавачки активности, со цел создавање реформирана, професионална, независна и отчетна институција. Воспоставувањето на новиот самостоен и независен орган имплицира донесување посебен закон со кој ќе се уреди неговата надлежност, раководење, организирање, финансирање и контрола. Предмет на работа ќе ѝ биде заштита на националната безбедност на државата, односно независноста, суверенитетот, уставното уредување, основните слободи и права на човекот и граѓанинот, гарантирани со Уставот на Република Северна Македонија, како и други работи од интерес на националната безбедност на државата.

Воедно, моделот за реформа на безбедносно-разузнавачкиот систем во Република Северна Македонија ја наметнува и потребата за воспоставување соодветна координација на безбедносно-разузнавачките служби во државата, преку соодветни законски решенија со кои ќе се утврди механизам чија имплементација ќе овозможи надминување на слабостите и недоследностите детектирани како суштински проблем во досегашното функционирање на безбедносно-разузнавачките служби. За таа цел, се донесе посебен Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница во Република Северна Македонија во чии рамки се уредени целта на координацијата, формирање посебно тело за координација на безбедносно-разузнавачката заедница со точно утврден делокруг на работа, состав, начин на работа и донесување одлуки, како и конкретни аспекти во врска со неговата работа кои се предвидуваат во функција на спроведување ефикасна координација на безбедносно-разузнавачката заедница – од една страна и обврските што безбедносно-разузнавачката заедница ги има кон наведеното тело, од друга страна.

Закон за Агенција за национална безбедност

Донесениот Закон за Агенција за национална безбедност претставува документ кој од моментот на донесувањето на Предлог- законот до донесувањето во Собранието претрпи одредени измени кои можам да ги квалификувам како добивање квалитет и потенцирање на принципите на легалност, отчетност, ефективност, ефикасност, како и сеопфатност. Ваквиот пристап е за ценење, но практиката од моментот на донесувањето на Законот и постапките до почеток со работа на АНБ, па и сега кога веќе работи, имаат одредена изразена доза на неправилно, искривено и недоволно стручно имплементирање на условите, начините, средствата и постапките за функционирање на органот.

За појаснување ќе ги изложам моите забелешки на законскиот текст и паралелно со тоа ќе ги објаснам и пропустите кои се прават, за на крајот да понудам и одредени препораки за решенија кои во следниот парламентарен состав би требало да се искоригираат или преку комисиите за надзор и контрола да се укаже на АНБ да ги коригира пропустите.

Во членот 2 се наведуваат причините, потребата и целта од основањето на АНБ и се наведуваат одредени вредности и права кои се наведени во Уставот на РСМ и согласно со потпишаните меѓународни документи. Сметам дека набројувањето на поединечните вредности и права може да се сублимира во еден израз „заради заштита на вредностите кои се предвидени во Уставот и ратификуваните меѓународните договори“. Со овој термин ќе се избегне набројувањето и опасноста некоја вредност или право да не се спомене или доколку биде констатирана во наредниот период, да не се прифати.

Во членот 3, ставот 2 треба да се избрише. Легалноста во постапувањето не е со ништо поврзана со политичките партии. Тој момент е доволно споменуван во продолжение на текстот на Законот. Ваквото наведување не води кон деполитизација и департизација на Агенцијата, туку повеќе како декларативна определба.

Членот 4 набројува кои се надлежностите и набројува поединечни или групи на кривични дела. Не се споменати другите кривични дела од Глава 28 - Кривични дела против државата, за што Агенцијата треба да има надлежност. Исто така, не се споменати нападите кои Агенцијата треба да ги истражува, а се наменети на информатичката и техничко-технолошката сфера, како современ облик на загрозување. Исто така, не се наведени појавните облици на т.н. хибридни напади кои сега се доста актуелни, а ќе бидат и во иднина. Неопределувањето на надлежностите може да биде пречка за натамошна истрага на појавни облици на криминалитет и напади на безбедноста на државата од тој вид. Предлагам дополнување на членот, затоа што повторно ќе биде оспорувана легалноста во постапувањето во идниот период.

Членот 6 е недоречен, нејасен и не е во согласност со ЗКП. Имено, Агенцијата како институција која има надлежност да прибира, обработува, разменува и штити информации од надлежност на националната безбедност, а нејзините вработени се лица со овластувања, дел од нив и со полициски овластувања, недоволно е во ваков случај да се предвиди само информирање на јавниот обвинител, затоа што обвинителството нема посебни инструменти и ресурси за истрага без посредство на сите служби од безбедносно-разузнавачката заедница, вклучително и МВР и Министерството за финансии. Доколку Агенцијата има такви информации и податоци, во тесна координација со другите наброени служби и органи може брзо да делува и да се постигнува голема ефективност и ефикасност. Затоа предлагам додавање и на „размена на информации со другите служби за спроведување на законите, согласно со нивните законски ингеренции“.

Членот 7 е нејасен и конфузен. Целта за собирањето на податоците и информациите била во согласност со „целта за која се собираат“. Мој предлог: „целта на собирањето на информациите од страна на АНБ ќе биде нивна евалуација, обработка, анализа и изготвување готови производи кои ќе бидат во согласност со надлежностите на АНБ“.

Одредбата од член 8 став 3 не е во согласност со целите и надлежностите на АНБ предвидени во член 4. Овде се споменува контраразузнавачка заштита на објекти и лица кои се обезбедуваат, а тоа „контраразузнавачка“ го нема во надлежностите наведено во член 4, ниту која е содржината на таквите мерки. Овој поим создава правна празнина и простор за злоупотреби.

Член 11 е во колизија со овој Закон. Имено, директорот на АНБ поднесува годишен извештај пред Собранието што значи, посредно одговара и пред Собранието, а не е наведено дека одговара и пред него.

Член 19 став 2 последна алинеја да се додаде „начините и методите на работа на Агенцијата“. За вршење на работите од својата надлежност, Агенцијата може да презема и мерки за прикривање на идентитетот на вработените и други лица, сопственоста на предмети и правни лица, како и на целта за собирање на информациите. Ако не се предвидат начините и методите, се остава простор за одредена злоупотреба, затоа што преку нивно незаштитивање се остава простор за злоупотреба, а тие елементи се од највисок оперативен интерес на друга служба. Преку нивната деконспирација се разоткрива целиот систем на функционирање на АНБ. Исто така, доколку не се наведат начините и методите, не се предвидува нивна правна заштита и се оневозможува активирање на системот на утврдување на одговорноста за свесно или несвесно откривање.

Член 21 став 4 да се избрише, затоа што соработката со другите служби за спроведување на законите се реализира со меморандуми за соработка, а ЈО и МВР се службите кои според Законот за Јавно обвинителство се овластени да постапуваат во случај на добивање информации за подготовка, извршување или прикривање на извршено дело кое се гони по службена должност.

Член 22 став 3 предвидува Агенцијата да може да има и електронски пристап до евиденциите, збирките, регистрите што субјектите ги водат согласно со закон, врз основа на склучен меморандум со раководното лице на тој субјект. Се предвидува склучување договор, не со институцијата и од неа овластено лице за потпис, туку со раководното лице, па се поставува прашање дали согласно со ваквата одредба доколку раководното Н.Н. лице биде променето, пензионирано, настапила смрт или сл., тогаш и склучениот договор е ништовен, со оглед дека се повикува на раководното лице. Потребно е да се коригира и да стои „со институцијата“, а согласно со интерните акти на институциите, се знае кој потпишува каков тип на договори.

Членот 23 став 4 е во спротивност со Законот за класифицирани информации. Класифицирана информација е информација која треба да се заштити, затоа што со нејзино откривање би се предизвикала штета согласно со степенот на класификација. За да биде класифицирана, информацијата мора да биде соодветно обележана на видно место со степенот на класификација, да се знае производителот, по принципот „потребно е да знае“ да се достави и користи само од одредени лица и сл. Не може „сознанија за примена на мерки за тајно собирање податоци“ да бидат **третиран** како класифицирана информација, а не се обележани, не се создадени согласно со Законот за класифицирани информации и не се применети соодветните постапки за создавање и класификација, дисеминација, чување, заштита и нивна употреба. Некој доколку постапи спротивно од оваа одредба не може да одговара согласно со Законот за класифицирани информации. Кога е тоа така, беспредметно е да се дава таква одредба. Предлог да се примени „да бидат третиран како службена тајна од највисок вид“.

Во членот 27 се набројани одредби за тајната соработка. Во овој дел (нов став 6) да се определи дека тајниот соработник за време на реализација на задачите ужива заштита од страна на Агенцијата, па доколку биде повреден или изгуби живот, тогаш обврските за лекување, надомест на штета и погреб, се на товар на Агенцијата. Став 7, досието за соработка со лице се уништува пет години по завршување на соработката со актот за деевидентирање. Ова се прави заради стекнување поголема доверба во институцијата, стимулирање соработка, чувство на сигурност додека трае соработката, а потоа и оневозможување некоја следна лустрација или декласификација на досиејата на соработниците (искуства од минатото). Преку тоа, ќе се зајакне интегритетот на институцијата. Став 8 – во ситуации на неопходно и неопходно потребно сведочење на лицето со кого е остварена тајна соработка, во исклучителни ситуации, кога не постојат други сведоци и можности за изведување докази, лицето кое тајно соработувало со Агенцијата добива статус на соработник на правдата и влегува во Програмата за заштита на сведоци, заради неможност од идентификација пред обвинетите.

Членот 29 и 30 се во колизија со ЗКП. Имено, во ЗКП во член 269 е предвидено „лицата со прикриен идентитет се припадници на правосудната полиција или исклучиво други лица кои со одобрение од јавниот обвинител, вршат истрага под прикриен или променет идентитет“. Во Законот за АНБ е предвидено користење лица со прикриен идентитет да го утврдува директорот со подзаконски пропис. ЗКП се смета за повисок акт и затоа би требало да се почитува одредбата од него за користење на лицата со прикриен идентитет. Доколку тоа го одобрува директорот, нема да може да се остварат севкупните права на лицето со прикриен идентитет, во врска со промена на лични документи, изработка на нови, влегување во правен промет со изменет идентитет и сл. без знаење и наредба од јавен обвинител. Наредбата ќе мора да биде доставена пред институциите и органите кои ќе ги подготвуваат документите и условите за дејствување со прикриен идентитет на лицето, за кое знае само АНБ. Исто така, е и со мерката таен откуп на предмети и документи. Покрај за оперативни намени кои би се однесувале на ориентационо-елеминациони цели откупените предмети и документи во повеќе случаи ќе мора да бидат предочени како доказ во некоја фаза од истражната постапка доколку се поведе. Во таков случај е неопходно постоењето наредба од јавен обвинител или судија во претходна постапка, заради принципот на легалитет. Овие членови треба да се усогласат со ЗКП.

Во членот 32 став 2 и член 33 став 2, повторно се разработуваат тајните методи и средства за собирање информации и начинот на одобрување и спроведување. Во членот 33 ставот 2 потребно е да се потенцира „само доколку информациите и податоците служат исклучиво за оперативни цели може да ги нареди директорот“, поради претходно наведените забелешки. Кога ќе се врши надзор или контрола ќе се инсистира на увид над фактите за оправданоста на мерките, констатирање на конкретните цели за кои се реализирала мерката, добиените резултати од спроведените дејствија, а во функција на утврдување на евентуалната злоупотреба за партиски или лични цели. Тоа е потребно, заради оставање простор за зголемување на отчетноста, транспарентноста и одговорноста кон работата.

Членот 45 став 1 е спорен поради изреката дека „директорот може да одобри спроведување на мерките за тајно собирање податоци и информации, кога податоците и информациите од надлежност на Агенцијата заради остварување на целта, не можат да се соберат на друг начин или нивното собирање е поврзано со несразмерни потешкотии“. Ваквата одредба создава правна несигурност и можност за злоупотреба на функцијата директор. Имено, никаде не се споменува степенот на ризикот или заканата за кои би требало да се предложат сознанија и докази кои ќе се бидат доволен факт и ќе претставуваат

основи на сомнение за идентификувана активност од надлежност на АНБ, за да се пристапи кон дозвола за преземање и оправдано постапување и преземање мерки. Не постојат објективни мерила кои ќе покажат дека целта не можела да се постигне и со друга мерка. Непостоењето мерливи критериуми и неинсистирање на докажувањето на неможноста од примена на други мерки, поразлични од тајното собирање информации, создава конфузија. Како ќе се предпочат можностите, условите и претпоставениот резултат од примена на други мерки, освен тајните. Таа претпоставка не може да се провери ниту да се компарира, па затоа во секој случај, иако можеби не треба, од страна на службата ќе се преземаат мерките од тајниот оперативен инструментариум оправдувајќи се за легалната можност со законско покритеие дека другите мерки не би дале адекватни резултати. Ваквата широка диспозиција е предуслов за можни злоупотреби.

Членот 46 е спротивен на член 256 од ЗКП. Имено, член 46 од Законот за АНБ предвидува директорот да одлучува, односно одобрува спроведување мерки за тајно собирање податоци и информации врз основа на поднесено писмено образложено барање од овластено службено лице на Агенцијата. Во член 256 од ЗКП за мерките под истиот назив и содржина како орган овластен за наредување на посебните истражни мерки, така што: мерките од членот 252 став (1) точки 1, 2, 3, 4 и 5 на овој Закон по образложено барање на јавниот обвинител ги определува судијата на претходната постапка со писмена наредба, а мерките од членот 252 став (1) точки 6, 7, 8, 9, 10, 11 и 12 на овој Закон ги определува јавниот обвинител со писмена наредба. Мерките ги спроведува јавниот обвинител или правосудната полиција под контрола на јавниот обвинител. Во текот на извршување на мерката, правосудната полиција изготвува извештај кој го доставува до јавниот обвинител по негово барање. АНБ не е правосудна полиција. Законодавецот, сигурно, дека сакал да ги издвои ПИМ- мерките од мерките кои може АНБ да ги презема по одобрение на директорот, но тоа невешто го сторил, со тоа што називот на мерките, како и нивната содржина се идентични, додека реализаторите се различни. Ваквата одредба треба да се промени или со промена на мерките или со вметнување измени и дополнувања во ЗКП.

Членот 50 предвидува Агенцијата да води база на податоци за лица кои се под оперативен третман на Агенцијата во определен временски период. За лицата кои се вработени во Агенцијата или во органите за спроведување на законите можеби е јасна мерката оперативен третман, но за граѓаните, тоа не е. Постои потреба овој поим на преземање дејствија и ставање лица под оперативен третман на АНБ да биде јасно објаснет, дефиниран, како и ограничен. Вака се стекнува впечаток (овој поим прв пат се споменува во овој дел) дека вработените во АНБ преку т.н. оперативен третман да преземаат дејствија кои не се јасни, можат да ги загрозуваат основните човекови слободи и права, а да бидат подведени под називот на оперативен третман и за тоа да се има легална основа. Поради суптилноста на дејноста на АНБ и остатоците од минатото како „политичка полиција“ потребно е оваа мерка да се разјасни.

Во делот VII во Законот за АНБ подведена е една суптилна област на контрола и надзор над Агенцијата. Имајќи ги во вид сите случувања кои ја следеа расформираната УБК (наведени во воведниот дел) и перцепирањето како служба на злоупотреби и недоверба, во овој дел е потребно да се предвидат, организираат и спроведуваат мерки кои ќе ја вратат довербата кај граѓаните во АНБ и граѓаните ќе веруваат во нејзиното постапување согласно со позитивната законска регулатива, а не како инструмент за политички и други пресметки. Поради тоа и во фазата на прифаќање на Предлог-законот беше укажувано од потребата од ставање во функција на повеќе контролни механизми за работењето на АНБ во правец на следење, евидентирање, констатирање и репресирање на незаконското и нетранспарентното работење. Во целиот

временски период на постоење на УБК, контролните механизми кои беа предвидени во позитивната законска регулатива, не беа доследно спроведувани и не даваа резултати, а таа служба никогаш не излезе транспарентно да извести за своите чекори, методи и постапки, иако беше прозивана за целиот временски период од осамостојувањето на РСМ. Во таа смисла, прво, се предвидува формирање внатрешна контрола. Постоењето независни, ефикасни и навремени механизми за контрола на работата на службите за спроведување на законите, е барање во согласност со ЕКЧП и нејзиното прецедентно право, како и во согласност со наодите на Европскиот комитет за превенција од тортура (КПТ). Таквите механизми мора да бидат практично и хиерархиски независни од оние чие постапување е предмет на истрага, отворени кон увид на јавноста и да можат да донесуваат правнообврзувачки одлуки. Извештаите за ситуацијата во однос на човековите права во државата, како што се оние на КПТ, на ОБСЕ, на „Амнести интернешнал“, на Државниот секретаријат на САД, како и извештаите на Народниот правобранител и невладините организации за човекови права кои работат на жалби за злоупотреби од службите за спроведување на законите, силно сугерираат дека контролните механизми над телата за спроведување на Законот, не се на соодветното ниво потребно за држава кандидат за членство во ЕУ. Поради тоа, во Законот за АНБ се предвидува посебна организациска единица за внатрешна контрола. Во рамки на ингеренциите дадени се широки можности и во обем и во содржина. Меѓутоа, не се наведени начините и субјектите кои можат да поднесат иницијатива за остварување контрола и надзор од страна на внатрешната контрола. Исто така, пропуст е направен и во делот на давање можност (не е одредено), но и овластување на раководителот на единицата за внатрешна контрола да може да биде повикан и да дава информации на надзорните тела, затоа што оваа единица би требала да работи независно, транспарентно и одговорно дури во случаи на проверување и преземање на други мерки спрема директорот или неговиот заменик. По сегашното решение, одговор за одредени постапки може да даде директорот, а за негови евентуални злоупотреби кој ќе информира? Сигурно, дека не е умесно и функционално за таквите активности да го информира оној којшто бил предмет на проверка. Затоа, потребно е да се даде можност за остварување надзор над работата на единицата за внатрешна работа од страна на контролните и надзорните тела. Исто така, потребно е да се предвиди оваа единица да постапува по жалби од страна на лица на кои согласно со обврските од член 51 од Законот за АНБ, соопштено им е дека спрема нив биле преземани одредени оперативнотактички или технички методи и средства. Постапките по жалби од граѓани, воопшто, не се предвидени во Законот, така што не се знае кој ќе постапува по нив. Можеби таа материја ќе биде регулирана со подзаконски акт, но сепак, мора тоа да биде предвидено во Законот.

Заради зафаќање на сите елементи кои би требало да ги покрива внатрешната контрола, да би била сеопфатна, во членот 52 став 1 предлагам наместо дадените набројувања ингеренции на внатрешната контрола да се наведе: „единицата реализира надзор над законитоста на оперативната дејност и политиката на дејствување; над ефективноста на оперативната дејност; над административната практика и над реализација на финансиите“. Со ваквите одредби кои целосно ги покриваат дејностите над кои може да се оствари контрола и надзор, би се зафатиле сите елементи од делот на функционирањето на АНБ и ќе се остави можност со подзаконски акт да се допрецизираат активностите и зафаќањето во однос на средствата и методите.

Во рамки на ОЈО е формирано ново специјализирано одделение за гонење кривични дела извршени од лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција¹, каде се дефинира изразот лице со полициски

¹ Законот за изменување и дополнување на Законот за јавното обвинителство, Сл. весник на РСМ бр. 198/18 од 31.10.2018 година

овластувања. Под тој поим „се подразбира полициски службеник, **овластено службено лице за безбедност и контраразузнавање** со полициски овластувања, припадници на Финансиска полиција и Шумска полиција, со закон овластени лица на Царинската управа кои работат на откривање кривични дела и овластени службени лица на Министерство за одбрана кои работат на откривање и истражување кривични дела. Ова одделение работи во непосредна координација со организациската единица за внатрешна контрола“. Во Законот за АНБ, овој член 33 од ЗЈО не е опфатен, иако е предвидена надлежност на ЈО за лицата вработени во АНБ со посебни полициски овластувања. Измените треба да се направат поскоро заради усогласување, но и создавање можност единицата за внатрешна контрола непосредно да соработува со одделението во ОЈО.

Согласно со Законот за АНБ, контрола над мерките за тајно собирање податоци и информации за кои наредба издава судот и контрола над начинот на користење на посебните технички уреди и опрема, контролната функција ја реализираат оние кои ги дозволиле мерките, како и Советот на јавни обвинители што овозможува квалитетна контрола. Во член 58 став 2 и 3 во Законот за АНБ, се констатира дека јавниот обвинител на Република Северна Македонија, може во кое било време да побара од овластеното службено лице на Агенцијата да слуша или преслуша разговор што е предмет на мерката, да изврши увид во содржината на следената комуникација, увид во податоците поврзани со следената комуникација, да изврши увид во записите што се изготвени во писмена форма за користењето на уредите и опремата, да изврши увид во електронските записи што автоматски се креираат во посебните технички уреди и опрема, како и да изврши контрола во службените евиденции што се водат во Агенцијата. Судијата на Врховниот суд на Република Северна Македонија кој ја издал наредбата, може да изврши увид во електронските записи за користењето на уредите и опремата.

Ваквото решение може да констатираме дека е практично, така што за таквиот вид контрола, јавниот обвинител и судијата можат да користат и технички експерти за проверка, но се поставува прашањето за можност за манипулација на електронските записи на опремата (измена, бришење логови, додавање содржини и сл.). Овде се отвара можност за злоупотреба доколку, само АНБ која е корисник на опремата, може да манипулира со електронските записи. Мислам на ОТА, како оперативна и техничка агенција, потребно е да ѝ се стави во единствена и строга надлежност и овластување да манипулира со записите за користење на опремата (како администратор) и да врши контрола над записите, самостојно и на барање на јавниот обвинител или судијата. Со ова ќе се постигне повеќеслојна контрола, а АНБ, единствено, ќе може да го користи уредот, но не да манипулира со записите за користење. Преку таквиот пристап би се постигнала целта, спроведување на посебната истражна мерка со помош на посебни технички уреди и опрема кои овозможуваат спроведување на мерката без посредство на ОТА и операторите, но без можност за злоупотреба, односно постоење минимален ризик од злоупотреба. Ова не е решено во постоечкиот Закон и отвора можност за злоупотреба. Слична е состојбата со следењето онлајн на комуникациите. ОТА е неоправдано извадена од системот на контрола врз процесот. Имајќи во вид дека скоро сите електронски комуникации се стремат кон онлајн- платформата, ова може да биде сериозен проблем и пропуст и за неколку години да го доведе во прашање постоењето на ОТА. **Ова мора да се алармира и да се инсистира на негово решавање.**

Собранието формира комисии кои имаат можност, задача и надлежност за контрола и надзор над работата над службите од безбедносно-разузнавачката заедница. De lege, воспоставен е систем на парламентарен надзор преку Комисијата за надзор над работата на Агенцијата за национална безбедност и на Агенцијата за разузнавање и Комисијата за надзор над спроведувањето на

посебната истражна мерка следење на комуникациите. Овие комисии никогаш не профункционираа правилно². Комисиите имаат точно утврдени прашања кои е потребно да ги разгледуваат, обработуваат и деловнички да постапуваат по однос на констатирани неправилности, секоја посебно. Секоја од нив донесува акти за дефинирање на работата и начинот на остварување на контролните механизми. Меѓутоа, во досегашниот период, од осамостојувањето на нашата држава до денес, ни една комисија не ги извршувала законските надлежности. Вакви забелешки се нотирани и во Извештајот на Прибе. Сметам дека во делот на собранискиот надзор треба, генерално, да се даде заклучок дека некавалитетното легислативно регулирање на надзорот и контролата и неговата дисперзија во повеќе закони, е непродуктивно. Потребно е преиспитување, додефинирање и обединување на законските одредби. Најдобра практика во европските демократии е дека оваа материја треба да се уреди со посебен закон за парламентарен надзор над безбедносно-разузнавачкиот систем.

Во самиот Закон во член 60 ст.2 предвидени се и ограничувања кога надзорните тела не можат да бараат и да добијат информации. Членот 60 став 2 гласи „Членовите на надлежно работно тело на Собранието за надзор на Агенцијата **не можат** од Агенцијата да бараат податоци за:....“. Ваквиот став е експлицитно противуставен и како таков не смее да постои во Законот. Не може со закон да се ограничи уставното право на Собранието за надзор над извршната власт. Може да се регулираат постапките за надзор во зависност од потребата за надзор над одреден сегмент, но во никој случај да се забрани. Наводите во член 60 за неможност да се изврши контрола и надзор (над идентитети, соработници, трети лица, класифицирани информации добиени од други институции или преку меѓународна соработка и сл.) се, навистина, информации со кои се штитат трајните интереси на државата, со највисок степен на класификација и значење, но се поставува прашањето што ако некој го злоупотреби тоа за криминални, политички, екстремистички или друг вид цели? Ваквото видување се темели на искуствата од порано кои без директен повод и причина за пристапување кон реформи во безбедносно-разузнавачката заедница на РСМ. Поради тоа, предлагам членот 60 да се преформулира и да се доведе во согласност со Уставот. Надзорот од Собранието врз извршната власт во теоријата е неограничен.³ Да се забрани со закон уставната надлежност на Собранието е, во најмала рака, апсурд, односно ништожење на Уставот со Закон.

Како други препораки кои треба да се достават до новиот собраниски состав се: веднаш по конституирањето на Собранието, да се дефинираат споменатите контролни парламентарни комисии, да се состанат веднаш (да одредат методологија на работа преку деловничко функционирање) и да се среќаваат редовно со цел да се обезбеди парламентарна одговорност и да се оствари ефективна и ефикасна контрола. Во таа смисла, потребно е: дефинирање на работата и постапувањето. Во овој дел е најитно потребно:

² Членовите на Комисијата не вршеа инспекции во УБК ниту, пак, прибираа статистики за следењата на комуникациите. Очигледно е дека Комисијата ги немаше потребните технички познавања за прибирање на податоците од апаратите на УБК или од телекомуникациските оператори со цел да ги спореди бројот на прислушувања со бројот на издадени наредби од страна на судот, заради воочување злоупотреба. Исто така, Комисијата беше спречена да врши инспекции во УБК имајќи предвид дека од вкупно 5 члена, секогаш постоеше еден или двајца членови кои немаа безбедносен сертификат за пристап до класифицирани информации, како што се податоците за прислушување што е очигледен конфликт на интереси, со оглед што сертификатот го издаваше самата УБК. Директорот на УБК не се појавувал на закажани состаноци, каде требало да одговара на прашањата на членовите на Комисијата.

³ Компаративно со Хрватска и Словенија, не постои податок или информација до која Собраниската комисија не може да има пристап, но за тоа треба да постои причина, јавен интерес и е регулирано низ стриктна постапка.

- поднесување барања и добивање сертификати за пристап и работење со класифицирани информации;
- да се работи континуирано со реализација на постојан надзор;
- да се дефинираат постапувањата во ad hoc- ситуации, врз основа на иницијативи дадени од органи или субјекти по разни основи на сомневање во законското постапување на АНБ;
- создавање можности за пријавување незаконско работење во АНБ преку доставување претставки од граѓани до Комисијата која преку единицата за внатрешна контрола да наложи надзор и одговор по барањето и да бара целосно расветлување доколку има злоупотреба;
- создавање можности за ангажирање стручњаци, припадници на академската заедница; организирање обуки и стручни советувања, за насочување на дејствијата и законското работење, како и разработка на содржината на надзорот; создавање законски можности за контакти на надзорната комисија со вработени во АНБ, заради непосредно разјаснување на пројавените незаконски активности;
- транспарентност од страна на надзорната комисија и објавување посебни извештаи, без изнесување тајни податоци, на интернет-страницата на Комисијата;
- создавање можности за остварување интервјуа и доставување мислење по предлогот за избор на директор на АНБ, заради избор на соодветно лице со најповолни компетенции, подигнување на довербата на јавноста во АНБ и избегнување партизација и политизација на изборот за директор;
- процедура за постапување на надзорното тело по забелешки или злоупотреби на службената функција на директорот и давање предлог за негово разрешување.

Надзор над работата на АНБ, согласно со Законот има можност да остварува и Народниот правобранител. Поставеноста на Народниот правобранител, како независно тело, му овозможува независно да ги согледува и цени пропустите и незаконските постапувања на државните органи. Тој може да иницира постапки по свое наоѓање и по поднесени претставки. Одлуките на Народниот правобранител не се правно обврзувачки (сепак, има некои истражни овластувања, како што се: да побарува објаснувања, информации или докази, да влезе во службени простории и да повика избрани или именувани лица или кои било службени лица на разговори). Согласно со поставеноста, тој се потпира на волјата на менаџерите во институциите за да се усогласат со неговите препораки и имаат обврски да го информираат доколку не се усогласат. Доколку раководителите не постапат, независно дали го информирале или не, тој може да поднесе иницијатива за започнување дисциплински постапки против службено лице или да поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за иницирање постапка за утврдување кривична одговорност. Меѓутоа, во досегашниот период работата на Народниот правобранител во функција на следење и контрола на АНБ, претходно УБК, не покажа соодветни резултати. Се добиваше впечаток како да „политизираните општествени односи“ имаат свое влијание и врз работата на Правобранителот, а „ароганцијата“ на менаџерите на службите, како да го одвраќаше од работењето Народниот правобранител. Очигледно е дека политичките интереси се ставаа над остварување на безбедносната политика на државата.

Потребно е создавање законски можности за посуптилен надзор на Народниот правобранител во одредени случаи, како претставки кои доаѓаат кај него во однос на работењето на АНБ. Во таа смисла потребно е создавање законска можност, Народниот правобранител да може да оствари надзор непосредно, преку непосреден увид во одредени документи кои АНБ ќе одлучи дека може да ги направи достапни, преку давање иницијатива на единицата за внатрешна контрола да провери и достави информација до него за одреден случај, а доколку треба и да се дозволи да се оствари разговор со раководителите во АНБ за случаи на потешки злоупотреби.

Надзорно тело на АНБ е и Агенцијата за заштита на лични податоци формирана согласно со Законот за заштита на личните податоци.⁴ Во член 59 од Законот за АНБ е наведено дека надзорен орган помеѓу останатите е и Дирекцијата за заштита на лични податоци која во поново време е преименувана во Агенција за заштита на личните податоци. Затоа, попрактично е во Законот за АНБ да не се споменуваат органи и тела (поради брзото носење и менување на законските проекти), туку наведување на законите по кои тие имаат права и обврска да вршат надзор. Заштитата на личните податоци во службите за спроведување на законите е од особена важност и бара посебно внимание при добивањето, обработката, правата на субјектот на личните податоци, положбата на контролорот и обработувачот, преносот на личните податоци во други држави, посебните операции на обработка на личните податоци, правните средства и одговорноста при обработката на личните податоци, супервизијата над заштита на личните податоци, како и прекршоците и прекршочната постапка во оваа област. Целта на АНБ е да собира, обработува, анализира, проценува, разменува, чува и штити податоци и информации со цел откривање и спречување на активностите што се поврзани со безбедносни закани и ризици за националната безбедност на државата од одредени категории на лица. Согласно со целта и ингеренциите од особена важност е да се почитуваат во целост одредбите од Законот за заштита на личните податоци, затоа што во спротивност можат да настанат непроценливи штети по личниот интегритет за лицата кои се предмет на работа на АНБ, на кои им ги следи постапките, дејствијата или презема посебни оперативни мерки и активности спрема нив. Затоа, Агенцијата за заштита на лични податоци има можности да остварува ревизија. Ревизијата може да биде редовна, вонредна или контролна, а мора да биде сеопфатна, одржана и наменска, по сопствено наоѓање или по приговор, жалба или барање на орган или лице кое чувствува дека му е повредено одредено право согласно тој Закон. Обврска на АНБ е во целост да овозможи реализација на ревизијата без опструирање или прикривање, менување или оневозможување преглед на одредени лични податоци и постапување со нив.

Следен надзорен орган согласно со Законот за класифицирани информации⁵ е Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации. Дирекцијата преку инспектори за безбедност на класифицирани информации може да презема надзор и тоа редовен, вонреден или контролен. Во органите и институциите кои ракуваат со класифицирани информации потребно е да се назначи офицер/и за безбедност на класифицирани информации кој ќе биде одговорен за доследно и законско постапување со класифицираните информации. Поради природата на работата, АНБ согласно со принципот „потребно е да знае“ ракува со класифицирани информации и потребно е да назначи и повеќе од еден офицер за безбедност на класифицираните информации. Исто така, задолжена е АНБ да обезбеди физичка, административна, индустриска безбедност, безбедност на комуникациско-информативните системи и безбедност на лицата корисници на класифицирани информации. Во услови и постапки на надзор и контрола над одредени дејствија на АНБ од страна на надзорен или контролен орган,

⁴ Службен весник на РСМ, бр. 42 од 16.2.2020 година

⁵ Службен весник на РСМ, бр. 275 од 27.12.2019 година

мора АНБ да утврди, контролира, укаже и оневозможи достап на лице кое не е овластено за работа со класифицирани информации. Но, од друга страна задолжително, доколку припадникот на надзорен или контролен орган побара увид и ги исполнува законските мерки, треба да му се овозможи увид во ракувањето со класифицираните информации.

Државниот завод за ревизија има можност и обврска по свое наоѓање или по пријава да изврши ревизија над финансиското и законско располагање со средствата со кои работи АНБ. Во тој контекст, ревизорите од Државниот завод за ревизија имаат право и обврска да извршат ревизија и потребно е да имаат пристап до сета документација и лица кои се поврзани со финансиското работење и легалните основи по кои работи АНБ. Ревизорскиот извештај се доставува до одговорното лице, во случајот директорот на АНБ и до надзорните и контролните тела, како и се објавува на страницата на Државниот завод за ревизија. Со ваквата законска одредба се остварува транспарентност во финансиското и законското работење на АНБ. Во Законот за АНБ, а поврзано со финансиското работење, никаде не е одредено постоењето посебни средства за работа на Агенцијата кои се наменети за остварување на тајната соработка, т.н. „спецкаса“. Ваквото неодредување во Законот може да имплицира проблеми, особено при контролата од страна на ревизорите, затоа што ќе мора да констатираат дека непостои законска можност да постои таква „каса“. Таквите средства, сигурно, дека не можат ревизорите да ги контролираат во поединости, но спорно е нивното постоење на посебна сметководствена ставка. Постоењето на таквата „каса“ имплицираше и дополнителна дискредитација на АНБ, особено по сознанијата во јавноста за одредени злоупотреби на таквите средства надвор од намената за која постојат⁶. Предлагам измени и додавање посебен член за одвојување средства за посебни намени на АНБ.

Со Законот за следење на комуникациите⁷ (член 47) во 2018 година, се вовеле и Совет за граѓански надзор, како нов, недржавен, надзорен орган над мерките кои се спроведуваат од овластените органи и над ОТА, без можност да врши надзор и над операторите. За својата работа, Советот доставува годишен извештај до Собранието на РСМ. Иницијативите за постапување се: по сопствена иницијатива или по претставка поднесена од граѓанин. Советот постапува врз основа на барање од граѓани и правни лица за забележано незаконито постапување или неправилности во спроведувањето на мерките за следење на комуникациите, а особено во случај кога има кршење на уставно загарантираните човекови права и основни слободи. За констатираните неправилности, Советот ја известува Собраниската комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите, надлежниот јавен обвинител и Народниот правобранител. Советот работи на седници кои се одржуваат по потреба. Советот го врши надзорот со претходна најава, освен во случај, кога природата на претставката упатува на итно постапување. Тој може да бара од раководните лица на овластените органи, ОТА и операторите, информации и податоци кои се потребни за утврдување на основаноста на наводите во претставката. Од извршениот надзор, Советот може да констатира

⁶ Надлежен јавен обвинител од Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, денеска издаде Наредба за спроведување истражна постапка против четири лица, македонски државјани. Лицата се осомничени дека како вработени во Управата за безбедност и контраразузнавање при МВР, ја злоупотребиле својата службена положба и овластување и го оштетиле Буџетот на Република Македонија за 50.670.000,00 денари. Имено, во периодот од јануари 2007 година до мај 2017, осомничените како службени лица во Управата за безбедност и контраразузнавање, со неизвршување на своите службени должности, постапиле спротивно на „Упатството за користење средства за посебна намена на УБК“. Во наведениот временски период, во 172 наврати, осомничените подигнале парични средства за кои поднесувале барања и стални признаници за износите што ги подигнувале. На крајот од годината, документацијата за исплата – „Главните книги за евиденција“ ги уништувале, без посебно одобрение од директорот на Управата и без записник, притоа не оставајќи примерок од прегледите, извештаите и главната книга за евиденција.

⁷ Службен весник на РМ, бр. 71 од 19.4.2018 година

само дали е извршена злоупотреба, а не и дали е следен или не е следен телефонскиот број на подносителот на претставката. Во суштина, Советот не е директен надзорен орган над работата на АНБ. Тој е формиран согласно со одредби од Законот за следење на комуникациите и неговите ингеренции се ограничени само на констатирање на злоупотреба, а не е да врши надзор над преземените оперативни мерки и дејствија и да констатира пречекорување, злоупотреба или несовесно работење. Ваквата мисија на Советот не ги исполнува очекувањата за остварување непристрасен, квалитетен и ослободен од политички влијанија надзор. Причините се повеќе. Ќе се осврнам на дел од нив. Најпрво, законската рамка не дозволува Советот да има поголеми овластувања од констатирање злоупотреби, по сопствена иницијатива или по претставка од лице. Ваквата положба е само декларативно реализирање на заложбите за транспарентно работење на службите за спроведување на законите. Второ, составот на Советот е опишан во Законот и, како по обичај, се лимитираат лицата кои можат да бидат членови по однос на квалификации (наброени се правници, дипломирани по телекомуникации и информатичките технологии), а не се споменуваат оние кои завршиле студии од областа на безбедноста, царина, јавна администрација и сл. Искуството покажува дека граѓанските совети се тела од лица со различни професии и струки, без посебно потенцирање на претходното образование. Главниот момент е тие да бидат чесни, непартиски, да поседуваат волја, намера и можност за дополнителен ангажман за транспарентно работење. Иако самиот Закон предвидува јавен оглас за кандидирање лица, во сегашната ситуација само мал број лица беа информирани и тоа по индиректно партиско одлучување, огласот беше со краток рок и нетранспарентно објавен. Доколку се погледне составот ќе се увидат и други слабости и пропусти од предвиденоста во Законот. Генерално, мора да се обрне внимание на искуството, знаењето, вештините и дијаметарот на интерес на секое лице кое амбицира да биде дел од советот. Доколку се ангажираат, само колку да постои ваков Совет, тогаш непотребно се ангажираат толкави ресурси. Од друга страна, самото тело е во ситуација да чека подолго за добивање простории, да почне со какви- такви активности, да добие можности да се консултира со експерти (експерти можат да бидат членовите од Советот доколку се направи вистински избор, она што го посочив за конкурсот), подолго чекање за добивање сертификат за пристап до класифицирани информации со степен државна тајна, неопределување буџет за Советот и, крајно, влијанието на партиите кои ги информирале за конкурсот за членови на Советот, се дел од проблемите заради кои скоро и да нема извештаи за работата на ова тело. Неговата мисија е преку извештаи, согледувања и пресеци за законитото работење на АНБ (во случајов) да ја информира јавноста и да делува во правец на враќање на довербата во институциите на системот. Проактивноста треба да биде карактеристика на работата на ова тело, а не реактивноста, чекањето некој граѓанин да пријави случај, па тие да се активираат. Во насока на подобрување на работата на ова тело, предлагам - измена и дополнување на мисијата на Советот, да може да дејствува не само за злоупотреби од примена на мерката незаконско прислушување, туку и надзор на собирањето на мета- податоците, начинот и легалното користење на посебните технички уреди и опрема од членот 26 од Законот за АНБ, надзор над законитоста на спроведувањето на мерките за тајно собирање податоци и информации; измени во делот на лица кои можат да се ангажираат, тоа да бидат лица со претходно искуство, знаење и вештини на работата на порано УБК и сега АНБ; лица со интегритет и докажани во средините каде работат и егзистираат; департизирани лица; во однос на средствата предвидување и ставање на располагање на доволно средства за реализација на задачите, обезбедување простории, помошен персонал и ресурси;⁸ создавање правна можност за поведување постапка, а

⁸ На 14.06.2020 согласно информациите од медиумите оставка од Советот за граѓански надзор поднесоа претседателот и заменик- претседателот поради наведените слабости.

не само информирање на одредени авторитети; задолжителност од времено информирање на јавноста за законитото работењето на АНБ; воспоставување тесна соработка со другите контролни и надзорни тела, заради заедничко делување.

Не помалку од споменатите се формите на остварување надзор од страна на медиумите, невладините организации, поединци заинтересирани или засегнати од работата на АНБ. Во Законот овие форми на надзор не се опфатени туку само се предвидени како „други органи за различни форми на надзор“. Невладините организации се важен фактор во севкупниот општествен контекст, а особено за остварување надзор врз основа на сопствени истражувања и перцепции, врз основа на пријави од граѓани кои со задоволство се обраќаат кај нив и врз основа на информации од сродни организации од земјата и странство. Надзорот од невладините организации треба да се стимулира и да се иницира поконкретна соработка со АНБ, преку лицата одредени за комуникација со јавноста. Заради навремено, објективно и непристрасно информирање за работењето на АНБ во делот на транспарентност во работењето, тие лица, исто така, треба да соработуваат и со медиумите кои треба да информираат за работењето на АНБ. Мора да се има во вид фактот дека УБК беше затворена спрема медиумите и токму заради недоволната информираност на јавноста кулминира недовербата спрема таа служба и беше иницирано формирање на АНБ. Пласирањето лажни информации и информации со мала доза на вистинитост за работата на УБК, доведоа до тоа таа да се расформира и, иако очекувавме подрастична промена, формирање и поставување нова служба со нови принципи, мерки и овластувања, сепак, забележуваме дека АНБ во овој период на работа се покажа дека егзистира на старите принципи, само со одредени козметички промени. Затоа, оправдано е да очекуваме, директорот на АНБ во рамки на своите обврски со подзаконски акт да ја регулира отвореноста, транспарентноста и соработката на АНБ со медиумите и невладините организации, па дури и да создаде можности за склучување меморандуми за соработка со нив за одредени прашања од заеднички интерес.

Во натамошните одредби е предвидена меѓународната соработка. Меѓународната соработка мора да се реализира на начелата на реципроцитет, заштита на лични податоци и заштита на класифицирани информации со почитување на билатералните и мултилатералните договори, како и меѓународните договори. Борбата против тероризмот, различните облици на организиран криминалитет, шпионажа и другите појавни облици на криминалитет, мора да се реализира преку меѓусебно информирање, помагање, обука, реализирање задачи преку заеднички истражни тимови, како и остварување безбедност на лица и објекти на билатерална или мултилатерална основа, треба да бидат предвидени во Законот и да се иницира нивно практикување. Најважен елемент во рамки на меѓународната соработка е создавање, подигнување и одржување доверба помеѓу безбедносно-разузнавачките служби или заедници.

Во последно време практиката покажува дека при конституирање на законските проекти во делот на регулација, кон вработените се предвидуваат одредби кои не се дел од материјалната сфера туку од финансиската. Поради тоа, сметам дека предвидувањето бодови за вработените во Закон е оптоварување на Законот. Тоа се прави со актот за систематизација на работните места, а врз основа на оптовареноста и тежината на работните обврски за секое работно место му се предвидуваат бодови и бенефиции.

Вработувањата, работењето, напредувањето и извршувањето на службените задачи е предвидено да се реализира согласно со овој Закон или со општите акти за вработување во администрација. Како генерална забелешка е немањето одредби за градење кариера и критериуми за напредување, градење и одржување на интегритетот на вработените и широките дискрециски права

на директорот да вработува без објавување јавен конкурс. Таквите одредби, во сегашните услови на практикување на власта во РСМ, се повод и причина за злоупотреби и можност за пополнување на службата со партиско подобни кадри. При конституирањето на АНБ, иако во Законот се предвидени тест за интегритет и полиграфско тестирање, до денешен ден тоа не е реализирано. Во оваа функција треба да се засилат контролните и надзорните инструменти и да се констатираат причините за неспроведување на со закон одредената процедура и во таа смисла да се разгледа евентуалната злоупотреба од страна на директорот. Предлагам измени во овој дел, скратување или оневозможување на правото директорот да вработува без јасни критериуми и без јавен оглас.

Во овој контекст во член 187 е предвидено преземање работници од поранешната УБК. Комисијата за селекција на чие чело беше директорот, направи селекција, а како одбранбен механизам за дисквалификување на „неподобните“ ги користеа безбедносните проверки. Голем број на поранешно вработени беа прогласени за безбедносно неподобни, со извршени проверки од трет степен согласно со Законот за класифицирани информации, а други кои беа преземени или вработени, беа со проверки од втор степен за да се констатира „подобност“. Подведување понизок степен на проверки, не би требало да има. Повеќе од 100 лица поранешни припадници на УБК, беа оставени на располагање и можно прераспоредување во МВР, поради безбедносните проверки, претежно искусни, долгогодишни вработени. На таков начин се ослабе капацитетот на АНБ од самиот почеток земајќи во вид дека покрај нив одреден број беа пензионирани, а некои сами ја напуштија работата и сл. Сегашните состојби треба поактивно да се следат, затоа што долг временски период надзорните тела од Собранието не функционираат⁹, другите надзорни тела, исто така, се во исчекување на изборите, па отсутуваат оценка за работењето на АНБ од страна на надзорните тела. Исто така, по изборите, согласно со нашата практика, зависно од резултатите ќе се оди на масовно пополнување на работните места и тоа најмногу со користење на дискрециското право на директорот. Контролните и надзорните тела треба да се обучат, подготват и да им се стават во приоритет следењето на ваквите индикации кои се многу реални кај нас.

Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница на РСМ

Законот за координација на безбедносно-разузнавачката заедница во Република Северна Македонија¹⁰ е донесен како резултат на одговорот на забелешките кои беа дадени за неопходни реформи во безбедносно-разузнавачката сфера. Причините беа, како и за АНБ, да се стави крај на злоупотребите со користење незаконски прислушувања кои се реализираа за време постоењето на УБК. Овој Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница предвидува создавање можности за следење и координација на три служби кои работат на планот на собирање, евалуација, проценка, селекција, анализирање и постапување согласно со мисијата на идентификување, спречување и оневозможување на настанувањето на ризиците и заканите по националната безбедност на РСМ.

Во овој Закон спорна е улогата на претседателот и заменикот- претседател на Владата кои се членови на ова тело и претседаваат со телото. Имено, ако главните забелешки за потребата од реформи на УБК беше перцепирањето дека таа служба се употребува за остварување партиски и лични интереси на мала група на раководители на чело со директорот¹¹, тогаш зошто повторно се

⁹ Собранието се распушти на 17.02.2020 год.

¹⁰ Службен весник на РСМ, бр. 108 од 28.5.2019 година

¹¹ Роднински поврзан со Премиерот на РМ.

концентрира голема моќ во рацете на еден човек, премиерот. Целиот текст на Законот е во функција на озаконување на таа моќ, слевање на најсуптилните информации во тоа тело, насочување на службите, нивно координирано настапување, иако тие имаат различна поставеност, ингеренции и методологија на работа. Кога ќе се разгледаат законските елементи за позицијата на секоја служба која е предвидена да биде дел од координативното тело преку својот министер, директор/раководител ќе се разбере целта. Имено, овој Закон прави упад во Законот за Агенција за разузнавање. Имено, член 4 од Законот за Агенција за разузнавање¹² предвидува дека за својата работа и работата на Агенцијата, директорот му одговара на претседателот на Република Македонија. Владата на Република Македонија може да побара одговорност на директорот за работата на Агенцијата.

Ако директорот одговара пред претседателот на државата, тој го назначува, тогаш зошто претседателот на државата не е дел, а можеби и претседавач на Советот за координација. Во услови кога претседателот на државата и на Владата се од иста политичка провиниенција, тоа и не им смета многу, но доколку се промени тој однос, тогаш може да има проблематична кохабитација. Тој однос особено ќе ги вжешти односите, затоа што членовите на Владата кои се членови на Советот за координација се, исто така, и членови на Советот за безбедност. Доколку не функционира кохабитацијата, тогаш членовите на Советот за координација ќе ги користат предлозите на Советот за безбедност, но повратно, селективно ќе го информираат претседателот на државата. Оваа хипотетичка ситуација е можна во условите и во соодветниот политички контекст кој владее во Северна Македонија. Уште во фазата на Предлог - закон за координација реакции постоеја за вклучување на претседателот на државата, но тоа во конечниот изгласан текст, го нема.

Во Законот за координација на безбедносно-разузнавачката заедница во Република Северна Македонија се определува мисијата на телото за координација и во основа се работи за дефинирање на безбедносните политики. Безбедносната политика се дефинира со Стратегија за безбедност, одбрана, така што телото за координација нема многу широк маневар за дејствување во редефинирање на стратешките определби. Исто така, како една од задачите на Советот за координација е да се разгледуваат и спроведуваат предлозите на Советот за безбедност доставени до Владата на РСМ. Како, прво, Советот за координација е составен од тројцата министри кои се членови на Советот за безбедност и претседателот на Владата и тие го чинат мнозинството и во Советот за безбедност, затоа што претседателот на државата именува тројца надворешни членови. Советот за безбедност, за да може да разгледува прашања од областа на безбедноста, мора да има соодветни разузнавачки информации кои говорат за одреден ризик или закана. При разгледувањето, со оглед дека нема можност да издава наредби, Советот за безбедност може да дава предлози кои може, но не мора да се обврзувачки за Владата и институциите од безбедносно-разузнавачката сфера. Ако истиот предлог за чие усвојување, гласале членовите на Советот за безбедност, а се членови и на Советот за координација, тогаш се поставува прашањето што тие ќе разгледуваат. И без овој Закон за координација, во досегашниот период постоеше практика на доставување предлози од страна на Советот за безбедност до Владата, а таа во рамки на своите надлежности ги дисеминираше обврските до министрите/раководителите од безбедносно-разузнавачката сфера, а на Агенцијата за разузнавање, предлозите со конкретни мерки ѝ ги доставуваше претседателот на државата. Од ова објаснување сакам да констатирам дека овој Совет за координација е само пресликување и удвојување на исти дејствија. Ако не постои друго функционално решение, тогаш заклучокот зошто се формира вакво тело, би бил заради ставање под целосна контрола на работата на безбедносно-разузнавачката област и тоа под контрола на премиерот (кој

¹² Сл. весник на РМ бр. 19/95 од 06.04.1995 година

во принцип е и претседател на партијата која добила најмногу гласови на избори). Во ваков случај, дефинитивно, единствен интерес е политизирање на безбедносно-разузнавачката заедница. Доколку се знае дека директорот на АНБ и раководителот на воено-разузнавачката служба се поставуваат, едниот директно по предлог на премиерот, а вториот од министерот за одбрана кој е член на Владата, останува само директорот на Агенцијата за разузнавање да биде под ингеренции на претседателот на државата. Во услови, како што се сегашните во РСМ, кога и претседателот на државата е предложен од владејачката партија, тогаш можеме да констатираме дека целата безбедносно-разузнавачка заедница е под ингеренции на владејачката партија која формира Влада. Ваквите состојби и поставеност беа непосреден повод и причина за расформирање на УБК.

Координацијата се реализира редовно најдоцна еднаш на три месеца. Седниците ги свикнува премиерот. На седниците се разгледуваат извештаи и предлози изготвени од страна на Советот за координација. Советот ги насочува членките на безбедносно-разузнавачкиот совет да работат на одреден ризик или закана и врз основа на закон бара од нив да достават разузнавачки продукти. Нелогично е што во рамки на делокругот на работа на Канцеларијата на Советот за координација е предвидено 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 државата“. Логично е да ги обединува продуктите од разузнавачката анализа на различните служби, но не е логично да ја цени објективноста и релевантноста. Тоа значи дека иако секоја разузнавачка информација се изготвува според наводите, постапките и методологијата опишани во Законот за класифицирани информации, кога ќе биде готов производ се парафира од највисокиот раководител на службата (директор), сигурно дека таа не е производ на неспроведена анализа на повеќе информации и сл., тогаш од каде некој би изразувал сомневање во објективноста и релевантноста. Сигурно дека секоја од службите би добивале различни информации за одредени ризици и закани, во согласност со своите практики, знаења, методи, средства и мисија, но не е можно една иста појава, настан, постапка да биде перцепирана различно до мерка да некој од канцеларија ја цени објективноста и релевантноста. Можеби поумесно ќе беше да се внесеше одредба дека ќе „ги обединува, дополнува и допрецизира доставените...“.

Во член 21 од овој Закон е предвидено дека до Советот за координација на разузнавачките и безбедносни служби е потребно да доставуваат извештаи, брифинзи, анализи, проценки и други информации, од важност за безбедносно-разузнавачките закани и ризици за националната безбедност на државата. Недостасува појаснување „...за закани и ризици кои се идентификувани, а Советот ги информирал сите припадници на безбедносно-разузнавачката заедница за насочување на дејствијата во таа насока“. Доколку ова не стои во Законот и не е активна координацијата, тогаш секоја служба ќе дејствува согласно со својот предмет на интерес кој можеби не се однесува на предметните закани и ризици. Поради тоа, потребна е координацијата да биде активна, навремена, проблемска и сеопфатна, а Советот ќе ја има обврската по реализираната координација да изготви документ со којшто ќе побара од секоја од членките на Советот да дејствува согласно со идентификуваниот интерес. Таквите насочувања ќе бидат дел од документите кои ќе можат да се презентираат на надзорните и контролните тела над работата на безбедносно-разузнавачките служби со што ќе се покаже законитоста и насоченоста кон проблемот кој се разработува.

Во актуелниот Закон за координација недостасува одредба за транспарентност и утврдување на содржината на координацијата. Ова е потребно за да се избегнат сомневањата од евентуални злоупотреби.

ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

По извршената анализа на двата закони, покрај веќе дадените, би додал и дополнителни препораки кои би требало да се разгледаат, евентуално, внесат како измени на разработените закони со што ќе се придонесе за правилна имплементација и исполнување на целта на законите, би се избегнале сомнежите од злоупотреби и би се стремеле кон градење соодветен интегритет на службите. Генерално, потребно е да се продолжи со заложбата за легално работење, но во вистинска смисла, а не само декларативно.

Основна препорака е да се работи на деполитизација на службите за спроведување на законите. Дополнителни:

- да се намали влијанието на авторитети надвор од службите;
- да се намалат што повеќе дискрециските права на раководителите;
- да се утврди стратешка насока и констатираат соодветни безбедносни политики;
- да се зајакнат механизмите за контрола и надзор;
- да се поднесуваат навремени и сеопфатни извештаи;
- да се работи на поголема транспарентност и отвореност на службите, со примена на мерки за заштита на методите, средствата и предметот на интерес;
- целосна контрола над законската употреба на техничките уреди и опрема, како и начинот на чување и ракување со посебните уреди и опремата кои овозможуваат спроведување на мерката без посредство на ОТА и операторите;
- меѓународната соработка да се постави на реципрочна основа;
- обезбедување висок степен на заштита на информациите;
- да се практикуваат транспарентни постапки за вработување и односот кон веќе вработените;
- да се одреди циклус на градење кариера;
- да се имплементираат јасни, децидни и достижни критериуми за оценка на работата на вработените;
- да се организираат обуки, да се интензивира соработката со академската заедница;
- да се воедначат методолошките постапки за добивање, обработка, анализа, изготвување готови производи и навремено доставување до авторитетите за донесување навремени и квалитетни одлуки, насоки и зафаќања со вистинските и актуелни закани и ризици;
- избегнување злоупотреба на информациите за политички цели;
- навремено и целосно ништење на непотребните, беспредметните и сомнителните информации;
- да се обезбеди координирано делување;
- координиран настап за градење интегритет на службите, лицата вработени во нив и на целата држава.

КОРИСТЕНИ ЗАКОНИ

- **Закон за Агенција за национална безбедност** (Службен весник на РСМ, бр. 108/19)
- **Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница на РСМ** (Службен весник на РСМ, бр. 108/19)
- **Закон за следење на комуникациите** (Службен весник на РМ, бр. 71/18, 108/19)
- **Закон за Агенција за разузнавање** (Службен весник на РМ бр. 19/95)
- **Закон за класифицирани информации** (Службен весник на РСМ, бр. 275/19)
- **Закон за заштита на лични податоци** (Службен весник на РСМ, бр. 42/20)
- **Законот за организација и работа на органите на државната управа** (Службен весник на РМ бр. 58/00)
- **Закон за кривичната постапка** (Службен весник на РМ, бр 150/10)

DCAF Женевски центар за
управување со
безбедносниот сектор

ДЦАФ ЖЕНЕВА ЦЕНТРАЛА

Поштенски фах 1360
CH-1211 Женева 1
Швајцарија

✉ info@dcaf.ch

☎ +41 (0) 22 730 9400

www.dcaf.ch

🐦 [@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)