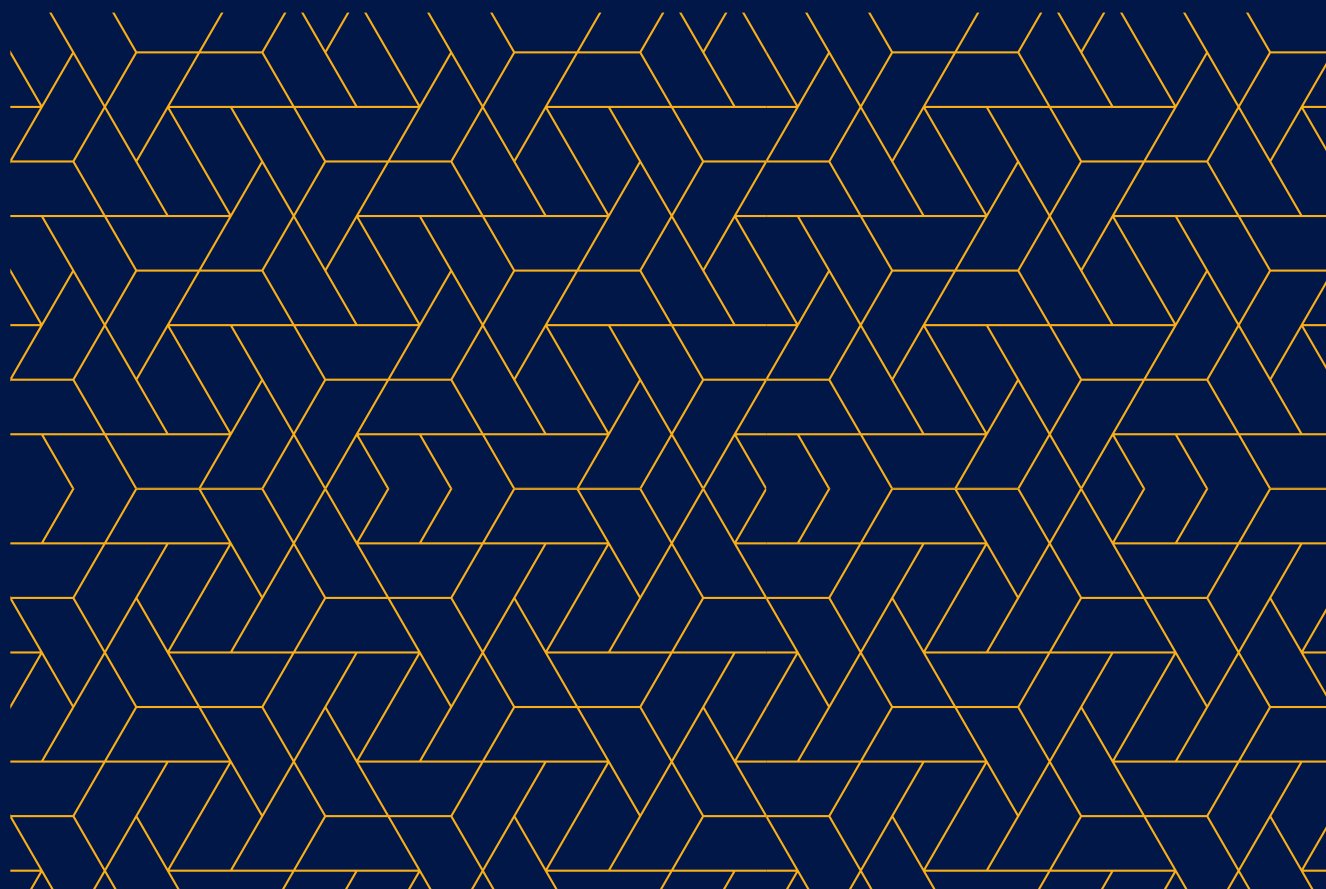


АНАЛИЗА НА СОДРЖИНАТА И НА ПРАКТИЧНАТА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЗАКОНОТ ЗА ОПЕРАТИВНО-ТЕХНИЧКА АГЕНЦИЈА И ЗАКОНОТ ЗА СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ

Автор

Проф. д-р Билјана Каровска - Андоновска

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

Анализата на Законот за Оперативно-техничка агенција и на Законот за следење на комуникациите ја отсликува моменталната состојба од аспект на нормативните решенија, но и од аспект на реалните проблеми нотирани во практиката, дел од нив резултат на неконзистентните и недоволно прецизни законски одредби. Од овие причини, посебен акцент е ставен на одредбите кои не се целосно во функција на реформските приоритети, како и на сегментите кои не кореспондираат со релевантните меѓународни документи и со практиката на европските судови.

Во анализата се понудени алтернативни решенија и конкретни препораки за надминување на евидентните слабости во некои од постојните законски одредби. Ова особено се однесува на неколку сегменти апосторфирани во текстот (одредбите за следење комуникации без посредство на ОТА; одредбите за мета-податоците; одредени аспекти од следењето комуникации во интерес на безбедноста и одбраната; безбедноста на податоците; како и одредбите за надзор и контрола над следењето на комуникациите).

Структурата на документот ја сочинува воведен дел, пристап кон реформите, анализа на правната рамка, можности и предизвици, како и заклучни согледувања.

Во воведниот дел се изложени констатираните недостатоци во претходниот систем за следење на комуникациите и утврдените реформски приоритети содржани и во Извештајот на Групата високи експерти за системски прашања за владеење на правото предводена од г-дин Рајнхарт Прибе, на чија основа се креираа реформските зафати.

Во делот посветен на пристапот кон реформите е направен осврт кон процесот на креирање на законските решенија и изборот на нов модел за следење на комуникациите, во голем дел преземен од законодавството на Р. Хрватска. Овој дел содржи преглед на сите закони кои го сочинуваат реформскиот пакет за следење на комуникациите или се поврзани со пошироката реформа на безбедносно-разузнавачкиот сектор.

Централен и суштински дел е анализата на правната рамка која концептуално е поделена на два дела: анализа на Законот за ОТА и анализа на Законот за следење на комуникациите, со напомена дека одредбите на овие закони во одредени сегменти нужно се преплетени. Од овие причини, осврт и кон едниот и кон другиот закон, неопходно е присутен и во двата дела.

Анализата на правната рамка, сепак, е повеќе концентрирана на Законот за следење на комуникациите, бидејќи Законот за ОТА, главно, ги уредува прашањата во врска со надлежностите на ОТА како посредник во процесот на следење на комуникациите, раководењето со ОТА, правата и обврските од работен однос. Имајќи ја предвид улогата на ОТА во целиот концепт, во анализата се сугерира технолошка надградба со соодветна дигитализација на целокупниот процес преку кој се воспоставува техничкиот премин помеѓу операторот и овластените органи за следење комуникации, со цел да се елиминираат несаканите нус-ефекти, најчесто предизвикани од човечки фактор.

Делот во кој е анализиран Законот за следење на комуникациите е поделен во три подделови со цел да се овозможи поголема прегледност на текстот. Одредбите од овој Закон се анализирани редоследно, според тоа како тие се содржани во законскиот текст. Најнапред е направен осврт на поглавјето кое се однесува на следењето на комуникациите како посебна истражна мерка, потоа

на следењето на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната и како последно е анализирано поглавјето за надзорот и контролата над следењето на комуникациите.

Како проблематичен е акцентиран делот за следење на комуникациите без посредство на ОТА и операторите, со посебни технички уреди и опрема кои го овозможуваат тоа. Овие одредби, во основа, не соодветствуваат со концептот во кој ОТА има посредничка улога помеѓу операторите и овластените органи за следење комуникации. Поради тоа, сугерирано е нивно редефинирање во насока на овластување на ОТА да манипулира со записите за користење на опремата (како администратор) и да врши контрола над записите. Во истата насока, активна улога на ОТА треба да ѝ се овозможи и во контролата врз процесот на online следењето на комуникациите.

Суштински недостатоци се забележани и во одредбите за следење на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната. Имено, во однос на одредбите за мета-податоците е констатирано дека тие не кореспондираат со практиката на Европскиот суд на правдата и со ставот на Венцијанската комисија за користењето на мета-податоците. Во однос на мета-податоците посочени се и неконзистентните одредби кои циркулираат во Законот за кривичната постапка при што е понудено алтернативно решение за уредување на оваа проблематика.

Дискутабилни се и дел од новите мерки за следењето на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната. Тие треба да се редефинираат, бидејќи не се вклопуваат целосно во дефиницијата за следење на комуникациите во смисла на Законот за следење на комуникациите, а воедно, влегуваат во доменот на некои од полициските овластувања утврдени во Законот за полиција. Исто така, нивната превентивна примена треба да се уреди попрецизно од причина што тоа значи примена на инвазивни мерки само врз основа на индиции, без постоење ниту на основи на сомневање.

Последно во оваа низа е неселективното внесување на сите кривични дела против вооружените сили во рамката за следење на комуникациите што не кореспондира со меѓународните принципи кои подразбираат примена на специјални истражни техники само во однос на најтешките форми на криминал.

На линија со утврдените реформски приоритети е сугерирано посериозно третирање на материјата за безбедност на податоците кои се прибавени со следење на комуникациите преку примена на конкретни технички и организациски мерки за безбедност во сите фази при обработка, чување и поништување на податоците.

Во делот на надзорот, позитивен исчекор е воведувањето на одредени новитети, како ангажман на технички експерти, скратена постапка за издавање безбедносни сертификати, надзор без најава, итн. Меѓутоа, наспрема ова, е оценето дека Комисијата има ограничени овластувања кои не овозможуваат квалитетен и ефикасен надзор над законитоста на следењето на комуникациите. Оттука, препорачано е на Комисијата да ѝ се овозможи поширок спектар на дејствија, но и пристап до уредите на ОТА и увид во неанонимизираните судски наредби. Само на тој начин, Комисијата ќе може да утврди дали некое лице, телефонски број или емаил адреса се незаконски следени. Покрај тоа, ургентно треба да се уреди статусот на Советот за граѓански надзор кој сега е недефиниран поради што ова тело е нефункционално. Во истата насока, неопходно е да се редефинираат овластувањата на Советот за граѓански надзор кои сега се ограничени и не овозможуваат негово директно постапување по прием на претставка од граѓанин.

Во однос на контролата треба да се посвети внимание повторно на следењето на комуникациите со посебни уреди и опрема и без посредство на ОТА, каде дадените овластувања за контрола од страна на надлежниот јавен обвинител, јавниот обвинител на Р.С. Македонија и судијата на претходната постапка, веројатно, во практика не се реализираат поради потребните технички познавања за функционирањето на овие уреди и опрема за кои е нереално да се очекува дека овие субјекти ги поседуваат.

Делот посветен на можностите и предизвиците е фокусиран на последиците од евидентните нормативни слабости и на нереализираните законски обврски во, речиси, двегодишната примена на новиот модел за следење на комуникациите (техничката и персонална неподготвеност на Царинската управа и Управата за финансиска полиција за самостојно следење на комуникациите; нецелосно реализираната законска обврска за избор на технички експерти во собраниската Комисија за надзор; нефункционалноста на Советот за граѓански надзор). Дополнително, сето ова проследено со наводите за нереализирање на суштинскиот сегмент од реформата-одвојување на следењето на комуникациите како ПИМ, од следењето во интерес на безбедноста и одбраната, поради наводно сè уште присутните технички можности (оптички кабел) за дознавање на содржината на сите следени комуникации од страна на новата АНБ која е сместена во седиштето на некогашната УБК.

Заклучните согледувања од анализата претставуваат сублимат од конкретните препораки за нормативни корекции, од една страна и потребата за согледување на проблемот во еден поширок контекст, од друга страна. Во оваа смисла, помеѓу останатото, се препорачува јасно раздвојување на овластувањата на безбедносните служби, креирање јасен концепт за надминување на политичките влијанија врз безбедносните служби и правосудните органи, како и креирање законски решенија кои соодветствуваат со капацитетите на институциите.

СОДРЖИНА

1. ВОВЕД	7
2. ПРИСТАП КОН РЕФОРМИТЕ	8
3. АНАЛИЗА НА ПРАВНАТА РАМКА ЗА СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ	10
3.1. Закон за Оперативно-техничка агенција	10
3.2. Закон за следење на комуникациите	13
3.2.1. Следење на комуникациите во функција на кривичните истраги	13
3.2.2. Следење на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната.....	16
3.2.3. Надзор и контрола над следењето на комуникациите.....	20
4. МОЖНОСТИ И ПРЕДИЗВИЦИ	26
5. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ	28
БиБЛИОГРАФИЈА	30

1. ВОВЕД

Во овој труд се анализирани законите кои се дел од реформскиот пакет со кој во 2018 година, во рамки на пошироката реформа на безбедносно-разузнавачките служби, беше реформиран и системот за следење комуникации. Во таа насока, фокус на анализата се Законот за следење на комуникациите и Законот за Оперативно-техничка агенција, како клучни во оваа сфера. Меѓутоа, поради тесната поврзаност на проблематиката, во текстот направен е неопходниот осврт и кон одредени одредби од други закони кои се директно или индиректно поврзани со оваа проблематика, како и соодветен компаративен осврт кон одредени сегменти од Законот за безбедносно-разузнавачкиот систем на Република Хрватска кои беа користени како модел за креирање на реформираниот систем за следење на комуникациите во Р.С. Македонија.

Целта на анализата е да се нотираат недостатоците на одредени законски одредби и слабостите во нивната имплементација. Крајна цел на анализата е да се согледа дали се задоволени поставените реформски приоритети низ призмата на, речиси, двегодишната примена на новиот концепт за следење на комуникациите.

Реформирањето на системот за следење на комуникациите во Р.С. Македонија се наметна како потреба предизвикана од незаконското и масовното прислушување за кое јавноста беше информирана во текот на 2015 година. Како резултат на тие случувања, Група високи експерти за системски прашања за владеењето на правото, формирана од Европската комисија и предводена од Рајнхард Прибе, подготви Извештај (Извештајот на Прибе) во кој ја утврди фактичката состојба и препорача соодветни решенија во областите каде беа нотирани недостатоци. Во документот насловен како Итни реформски приоритети,¹ констатирани беа системски недостатоци, концентрација на моќ и злоупотреба на механизмот за надзор од страна на тогашната Управа за безбедност и контраразузнавање (УБК), како и ексклузивитет во следењето на комуникациите од УБК. Вториот Извештај на Прибе од 2017 година содржи проценка за дотогашниот тек на реформите и препораки за понатамошните чекори во реформскиот процес.²

Во однос на парламентарниот надзор над овластените органи за следење на комуникациите, експертите констатираа дека е теоретски воспоставен во форма на парламентарни комисии кои, сепак, не вршат инспекциски надзор во УБК, ниту прибираат статистички податоци за следењето на комуникациите. Како причини за неефикасниот надзор, помеѓу останатото, посочени се недостатокот на технички познавања и долгата постапка за издавање безбедносни сертификати за членовите на комисиите, како и континуираниот бојкот на комисиите поради бојкот на работата на Парламентот од страна на тогашната опозиција.

2. ПРИСТАП КОН РЕФОРМИТЕ

Врз основа на согледувањата, групата експерти предводена од Р. Прибе, во првиот извештај, помеѓу останатото, препорача одземање на посредничката улога на УБК и на можноста за директен пристап до техничката опрема која дозволува отсликување на комуникацискиот сигнал, преместување на медијациските уреди во просториите на телекомуникациските оператори кои ќе ги активираат и пренасочуваат сигналите до органите овластени за следење на комуникациите само по добивање релевантна судска наредба. Беше препорачано и зајакнување на безбедноста на податоците, нивно чување под посебен режим, селекција и вработување во службите врз основа на строги критериуми, заслуги и интегритет, нивна редовна обука, обезбедување добро обучен кадар кој ќе ја контролира работата на разузнавачките служби, вклученост на технички експерти како поддршка на собраниските комисији за надзор над безбедносните служби и над примената на мерките за следење на комуникациите.

Врз основа на констатираните слабости и дадените препораки, беше креирана законска рамка за следење на комуникациите од која се очекуваше да обезбеди легислативна основа за балансиран систем кој ќе оневозможи незаконски прислушувања. Процесот на креирање на базичната поставеност на системот за следење на комуникациите се одвиваше во отсуство на поширока дебата заснована на издржани научни и стручни видувања. Наспрема препораките и очекувањата за поголема транспарентност, моделот за следење на комуникациите беше избран без претходна јавна дебата. Моделот вклучи посебен субјект-Оперативно-техничка агенција (ОТА), како посредник помеѓу овластените органи за следење на комуникациите и операторите која треба само да го пренесе сигналот, без можност да ја дознае содржината на следените комуникации.

Новиот модел за следење комуникации не кореспондира со препораките на експертската група предводена од Р. Прибе, особено со препораките кои сугерираа преместување на медијациските уреди во просториите на телекомуникациските оператори.

По нетранспарентниот избор на моделот за следење на комуникациите, следуваа неколку јавни дебати и средби, меѓу кои и со претставници од невладиниот сектор на кои беа прифатени дел од забелешките, но за дел од нив, предлагачот на овие закони не покажа подготвеност за прифаќање, иако беа насочени кон подобрување на предложените законски решенија.

Реформскиот пакет во сферата на следење на комуникациите, всушност, содржи два нови закони, Законот за следење на комуникациите³ и Закон за Оперативно-техничка агенција.⁴ Со цел усогласување со некои одредби од овие закони, во истиот период беа усвоени измени и дополнувања на Законот за електронските комуникации⁵ и на Законот за кривичната постапка⁶, како и дополнување на Закон за класифицирани информации⁷. Нешто подоцна, беше донесен и Закон за Агенција за национална безбедност⁸ и Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница.⁹ Легислативната реформска рамка

³ Закон за следење на комуникациите, Службен весник, бр. 71/18, 108/19

⁴ Закон за Оперативно-техничка агенција, Службен весник, бр. 71/18

⁵ Закон за измени и дополнувања на Законот за електронските комуникации, Службен весник, бр. 11/18, 98/19

⁶ Закон за изменување и дополнување на Законот за кривичната постапка, Службен весник бр. 198/18

⁷ Закон за дополнување на Законот за класифицирани информации, Службен весник, бр. 21/18

⁸ Закон за Агенција за национална безбедност, Службен весник бр. 108/19

⁹ Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница, Службен весник бр. 108/19

се заокружи со донесување на нов Закон за Агенција за разузнавање.¹⁰

Впечатокот е дека се креираа парцијални законски решенија, без јасна визија за целиот безбедносно-разузнавачки систем. Ова го потврдува и фактот што за кусо време, првиот сет на закони донесени во 2018 година, беа подложени на измени или дополнувања за да се усогласат со други нови закони донесени во меѓувреме, односно во 2019 година.

¹⁰ Закон за Агенција за разузнавање, Службен весник, број 21/21

3. АНАЛИЗА НА ПРАВНАТА РАМКА ЗА СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ

Во анализата на правната рамка која следува во продолжение, опфатени се одредбите на Законот за Оперативно-техничка агенција (ЗОТА) и на Законот за следење на комуникациите (ЗСК). Притоа, поради тесната поврзаност на овие два закони и на низа други законски акти, како што е наведено и во воведот, во делот кој се однесува на ЗОТА е направен осврт и на некои одредби од ЗСК кои се директно поврзани со ОТА, додека делот кој се однесува на ЗСК, неминовно ги третира и поврзаните одредби од други законски акти.

3.1. Закон за Оперативно-техничка агенција

Логиката на една од препораките содржани во Извештајот на Прибе беше дека медијациските уреди треба да бидат преместени во просториите на телекомуникациските оператори кои ќе ги активираат и пренасочуваат сигналите до органите за следење на комуникациите само по добивање судска наредба. Наспрема ова, согласно со избраниот модел, со посебен закон, донесен истовремено со новиот ЗСК од 2018 година, формиран е самостоен и независен државен орган кој обезбедува техничка поврзаност помеѓу операторите и овластените органи (член 2 од ЗОТА). Моделот е преземен од хрватското законодавството и во голем дел се пресликани одредбите од Законот за безбедносно-разузнавачкиот систем на Република Хрватска.¹¹ Предноста на ваквиот модел, МВР како предлагач ја оправдуваше, помеѓу останатото, со избегнување на концентрацијата на моќ во еден орган и можноста за двојна контрола. Иако моделот е во основа идентичен со хрватскиот, сепак, можат да се забележат и одредени разлики, апострофирани подолу во оваа анализа.

Уште на самиот почеток од реформскиот процес, моделот во кој на ОТА ѝ е дадена улога на посредник и координатор на следењето на комуникациите, наметна одредени прашања, помеѓу останатото и поради фактот што ОТА ја презема истата опрема што за оваа намена се користеше од страна на УБК. Иако Законот за ОТА во член 2 став 2 содржи одредба во однос на тоа дека ОТА не поседува техничка можност за пристап до содржината на следената комуникација, сепак, наспрема ова, ЗСК во член 35 став 1 утврди дека со цел непречено основање и воспоставување на ОТА, Владата осигурува дека техничките уреди LEIMD¹² и LEMF¹³ за следење на комуникациите, како и техничката документација, се пренесуваат од УБК во ОТА.

Согласно со член 35 став 3 и 4 од Законот за ОТА е утврдена можност од УБК во ОТА да се трансферираат најмногу седум лица кои имаат искуство за ракување со техничките уреди за целите на следење на комуникациите. Интегритетот на лицата кои се трансферирани од поранешната УБК во ОТА беше исклучително важен заради враќање на изгубената доверба кај пошироката јавност во однос на работењето на безбедносните служби. Иако процесот на екипирање на ОТА не беше доволно транспарентен и јавноста не беше соодветно известена за критериумите врз основа на кои се трансферираа вработени од УБК во ОТА, сепак, ОТА ефикасно и ефективно се оформи како посебна служба. Одредени резерви кои беа искажани во насока на тоа дека на новоформирана и недоволно екипирана служба ѝ се дава релативно лесен пристап до сензитивни податоци, беа последица на претходно изгубената доверба во службите кои се вклучени во процесот на следење на комуникациите и на фактот дека државата во неколку наврати се соочи со големи афери за незаконско прислушување.

Законот за ОТА, главно, ги уредува прашањата во врска со надлежностите на ОТА како посредник во процесот на следење на комуникациите, раководењето со ОТА, како и правата и обврските од работен однос.

Од денешна временска дистанца и по неполни две години од почеток на примената на ЗСК и ЗОТА што е, сепак, релативно краток временски период, може само да се претпостави дека избраниот модел за следење комуникации со посредство на ОТА, веројатно, ја обременува постапката со низа дејствија кои треба да се преземат пред почеток на реализација на судската наредба за следење комуникации (воведувањето идентификациски број како алатка за анонимизација, анонимизирање на судската наредба со цел проследување до ОТА, доставување на анонимизираната наредба до ОТА, активирање на системот во ОТА, итн.). Од друга страна, позитивниот ефект од новиот модел се состои во постоењето на уште еден слој за надзор, односно можноста за поквалитетен надзор над следењето на комуникациите во смисла на постоење повеќе точки од кои може да се добијат податоци кои потоа може да се компарираат. Целокупниот процес преку кој се воспоставува техничкиот премин помеѓу операторот и овластените органи треба технолошки да се надгради, преку дигитализација на процесот, со што би се елиминирале несаканите нус-ефекти и појави, најчесто предизвикани од човечки фактор.

ПРОЦЕС НА СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ

ОТА активира и создава технички услови за следење на комуникациите за кривични истраги и за заштита на интересите на безбедноста и одбраната на државата (член 3 став 1 од ЗОТА). Процесот на следење на комуникациите кој е уреден со одредбите на ЗСК, се одвива на тој начин што по издавање на судската наредба за следење на комуникациите, до ОТА се доставува анонимизиран примерок од таа наредба. Согласно со член 64 од ЗСК, овластеното лице во ОТА е должно веднаш да ја активира и направи достапна комуникацијата за која е издадена наредбата, како и да го запре следењето на комуникациите во случај кога е истечено времето утврдено во наредбата или е издадена наредба за запирање на мерката. Во овој процес, ОТА врши и стручен надзор над работата на операторите.

УСЛОВИ ЗА ИЗБОР НА ДИРЕКТОР НА ОТА

Директорот на ОТА го избира и го разрешува Собранието со двотретинско мнозинство гласови за мандатен период од пет години без право на повторен избор. Ова се коректни законски решенија, особено двотретинското мнозинство кое практично го потврдува легитимитетот на избраниот директор и постигнатиот консензус помеѓу политичките партии во Парламентот во однос на конкретната личност. Добро е и тоа што како една од основите за разрешување на директорот на ОТА, согласно со член 9 став 2 алинеа 2 од ЗОТА, е утврдено попречувањето на контролата и надзорот на надлежните органи од страна на директорот на ОТА. Со тоа се испраќа сигнал за значењето кое законодавецот го дава на надзорот и контролата како многу битни сегменти од системот за следење на комуникациите.

Нејасно е, сепак, зошто членот 5 од Законот за ОТА ги предвидел само државјанството, степенот на образование и соодветното работно искуство, како услови за избор на директор. Како услов не е пропишано непостоењето судир на интереси и непостоење безбедносен ризик за избор на конкретното лице за директор (како што е тоа пропишано за директорот на АНБ, но и за овластените службени лица и во ОТА и во АНБ).

ПРЕПОРАКА

Условите кои се предвидени во член 10 од Законот за АНБ може да се преземат и во однос на изборот на директор на ОТА.

ИЗВЕШТАЈ ЗА РАБОТАТА НА ОТА

Согласно со член 7 од Законот за ОТА, директорот до Собранието на Р.С. Македонија доставува за разгледување годишен извештај за работењето на ОТА за претходната календарска година кој, помеѓу останатото, треба да содржи број на активирани комуникации за секој овластен орган поединечно. Во овој број не се содржи бројот на активирани комуникации за безбедноста и одбраната што како законско решение може да се оправда единствено од аспект на тоа дека за пошироката јавност е доволно да биде информирана само за вкупниот број на активирани мерки. Меѓутоа, комисиите во Собранието кои вршат надзор во овој сектор, треба да поседуваат информации кои се индикатор за состојбата во однос на националната безбедност, како и во која мерка надлежните институции се справуваат со тоа. Собраниските комисии и Собранието врз основа на релевантни индикатори треба да го преиспитаат, контролираат и одобруваат буџетот на безбедносните служби. Од овие причини, за потребите на надзорот, бројот на активирани комуникации во интерес на безбедноста и одбраната, како информација треба да биде проследена до собраниските комисии.

ПРЕПОРАКА

Во оваа насока, одредбите за содржината на годишниот извештај за работата на ОТА треба да се модифицираат, при што некои од можните алтернативи се следните:

- Во член 7 став 2 алинеа 2, да се избрише втората реченица согласно со која во бројот на активирани комуникации за секој овластен орган посебно „не се наведува бројот на активирани комуникации за безбедноста и одбраната“;
- Член 7 став 2 да се дополни со нова алинеа согласно со која, во посебен извештај за потребите на надзорот или во форма на друг вид писмен допис, во вкупниот број на активирани комуникации ќе се наведе и бројот на активирани комуникации во интерес на безбедноста и одбраната.

Согласно со Годишниот извештај за 2018 година,¹⁴ ОТА посредувала во активирање мерки за вкупно 153 комуникации, од кои 5 комуникации за потребите на Одделот за сузбивање организиран и сериозен криминал во БЈБ при МВР, а 8 комуникации за потребите на Специјалното јавно обвинителство. Нема информација за останати 142 комуникации, а сепак, не е реално да се претпоставува дека тие се во рамките на комуникациите за кои бројот не треба да се наведува во овој Извештај.

Поради актуелната ситуација и импликациите од прогласената вонредна состојба, Извештајот за работата на ОТА за 2019 година беше разгледуван на Седница на Владата на 22.04.2020 година,¹⁵ но тој сè уште не е објавен на веб-страницата на ОТА. Согласно со записникот од Седницата на Владата, помеѓу останатото, Извештајот содржи информација дека во 2019 година од страна на ОТА се проследени 269 комуникации за потребите на Бирото за јавна безбедност при МВР. Меѓутоа, при техничкото пребројување во системот за следење и по извршен увид во доставени судски наредби, пребројување активни таргети, телефонски броеви и е-адреси, е констатирано дека *бројките во Извештајот на ОТА не се совпаѓаат со бројките од евиденцијата на МВР*. Од страна на ОТА е добиен одговор дека разликата во делот на технички

¹⁴ <https://ota.mk/adocs/scan-izvestaj-ota-2018.pdf>

¹⁵ **Влада Р. С. Македонија**, 45-та седница одржана на 22.04.2020, достапно на: <https://vlada.mk/vladini-sednici>

проследените комуникации е резултат на тоа што методологијата на ОТА се разликува од методологијата на МВР.

ПРЕПОРАКА

ОТА и МВР, како и сите останати субјекти вклучени во процесот на пренасочување и следење комуникации, како и во надзорот и контролата, треба да утврдат единствена методологија за пребројување и увид во сите релевантни податоци поврзани со овој процес.

СТРУЧЕН НАДЗОР НАД ОПЕРАТОРИТЕ

ОТА е овластена да врши стручен надзор над операторите кој се состои во надзор над употребата на техничката опрема и електронските комуникациски водови кои служат за поврзување на ОТА и операторот (член 32 од ЗОТА). Во таа насока во ноември 2018 година директорот на ОТА формираше Комисија за стручен надзор која, согласно со Извештајот за 2018 годна, остварила неколку средби со операторите на кои е презентирано Предлог-упатството за начинот на постапување на операторите. Во 2018 година, поради краткиот период од основањето на ОТА, не е извршен надзор над операторите. За 2019 година, како што е наведено погоре, Извештајот за работата на ОТА сè уште не е јавно достапен во целост.

3.2. Закон за следење на комуникациите

Законот за следење на комуникациите како *lex specialis* во однос на примената на мерките за следење комуникации ја уредува постапката за следење во функција на кривичните истраги; условите и постапката за следење во интерес на безбедноста и одбраната; прашањата за надзорот и контролата во оваа сфера; како и обврските за ОТА и операторите во процесот на следење на комуникациите.

По овој редослед е направена и анализата на одредбите на ЗСК при што се акцентирани, првенствено, одредбите кои номотехнички содржат недоволно јасни и прецизни формулации, како и одредбите кои треба сериозно да се преиспитаат и соодветно да се преформулираат.

3.2.1. Следење на комуникациите во функција на кривичните истраги

Овластени органи за следење на комуникациите заради кривични истраги се јавниот обвинител и правосудната полиција (полициски службеници од МВР и припадници на Финансиска полиција, овластени лица на Царинската управа и овластени службени лица на Министерството за одбрана кои работат на откривање и пријавување кривични дела). Наредба за следење на комуникациите донесува надлежниот судија на претходна постапка, врз основа на барање на надлежен јавен обвинител.

Поглавјето од ЗСК кое се однесува на следење на комуникациите за кривичните истраги е насловено како „Постапка за спроведување на посебна истражна мерка“. На овој начин утврден, насловот може да алудира на сите (вкупно 12) посебни истражни мерки (ПИМ-мерки) утврдени во Законот за кривичната постапка (ЗКП), наместо на ПИМ-мерката од член 252 став 1. т. 1 од ЗКП на која, всушност, се однесува ова Поглавје. Не е доволно тоа што во член 4 став 1 точка 4 од ЗСК, поимот „посебна истражна мерка“ е објаснет како „следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации“, бидејќи во смисла на ЗКП посебна истражна мерка се сите мерки од член 252 став 1. Од овие причини, насловот на Поглавјето би требало да се преформулира како: „Постапка за спроведување на посебната истражна мерка следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации“.

ПОСТАПКА ВО ИТНИ СЛУЧАИ

Со член 10 од ЗСК досегашната усна наредба за следење на комуникациите е заменета со привремена писмена наредба која се издава во итни случаи, како во функција на кривичните истраги, така и во интерес на безбедноста и одбраната. Условите за издавање привремена писмена наредба се сведени на формулацијата „кога постои основано сомневање дека одолговлекувањето може негативно да влијае на спроведување на постапката“ (член 10), односно „кога постои опасност од одлагање“ (член 30).

ПРЕПОРАКА

- Поради можните импликации од издавањето на привремената писмена наредба, потребно е попрецизно да се утврдат условите кога оваа наредба може да биде издадена, при што може да се вратат условите кои беа содржани во основниот текст на ЗСК од 2006 година (подоцна во 2012 година сменети во формулација слична на актуелната) кои за издавање усна наредба, тогаш предвидуваа постоење опасност од предизвикување смрт или тешка телесна повреда, бегство на лице кое е сторител на кривично дело за кое е пропишана казна доживотен затвор или материјална штета од големи размери.

ЧУВАЊЕ И НИШТЕЊЕ НА ПОДАТОЦИТЕ СОБРАНИ СО СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ

Согласно со член 16 од ЗСК, по донесување на јавнообвинителска одлука, податоците од следењето на комуникациите се доставуваат до судот и се чуваат во рокови утврдени зависно од тоа дали е донесена ослободителна, одбивателна или осудителна пресуда, а по истек на роковите, податоците се ништат за што се изготвува извештај.

Во овие одредби, законодавецот треба да посвети внимание на безбедноста на податоците кои се прибавени со следење на комуникациите, а во насока на препораките од Извештајот на Прибе за зајакнување на безбедноста на податоците со цел да се избегне каков било ризик за нивно неконтролирано или незаконско користење.

ПРЕПОРАКИ

- Треба да се утврдат конкретни технички и организациски мерки за безбедност при обработката и при чувањето на податоците од следените комуникации во согласност со Законот за заштита на лични податоци (ЗЗЛП)¹⁶ и со Директивата 2016/680 за заштита на лични податоци во кривичните истраги.¹⁷
- Треба да се предвиди бришење на посебните категории на лични податоци, како и на исказите поврзани со оваа категорија на податоци кои се добиени при следењето на комуникациите.
- Треба да се предвиди одговорност во случај на непочитување на законските рокови за поништување на податоците собрани со следење на комуникациите.

¹⁶ Закон за заштита на личните податоци, Службен весник бр. 42/20

¹⁷ Directive (EU) 2016/680 of The European Parliament and of The Council of 27 April 2016, on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data

СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ СО ПОСЕБНИ ТЕХНИЧКИ УРЕДИ И ОПРЕМА

Согласно со член 17 од ЗСК, комуникации можат да се следат со помош на посебни технички уреди и опрема кои овозможуваат следење на комуникациите без посредство на ОТА и операторите. Овие уреди и опрема се чуваат во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, а врз основа на издадена судска наредба, овластено лице од правосудната полиција ги презема техничките уреди и опрема, го спроведува следењето на комуникациите и потоа ги враќа уредите и опремата. Со ЗСК не е утврдено во кои случаи и под кои услови комуникациите ќе се следат без посредство на ОТА и операторите. Отворено е и прашањето за тоа дали и на кој начин ќе се врши надзор над ова следење, бидејќи контролата за овој вид следење на комуникациите е посебно уредена со член 60 од ЗСК. Во интерес на безбедноста и одбраната, исто така, предвидено е следење на комуникациите со посебни уреди и опрема и без посредство на ОТА и операторите „во постапка и услови утврдени со закон“ (член 34 од ЗСК).

Законот за Агенција за национална безбедност (АНБ) во член 26 го уреди ова прашање, речиси, идентично, како и во член 17 од ЗСК со тоа што содржи две битни ограничувања кои не ги содржи членот 17 од ЗСК. Имено, ограничувањата се однесуваат на тоа дека следење без посредство на ОТА ќе се спроведе само *кога технички е невозможно следење и снимање на комуникацијата без користење на посебните уреди и опрема; како и на тоа дека овластените службени лица на АНБ не смеат да имаат техничка или каква било друга можност за измена или бришење на податоците од посебните технички уреди и опрема.*

Со член 17, став 7 од ЗСК е утврдена можност, но не и обврска за **надлежниот јавен обвинител во кое било време да побара од овластеното лице од правосудната полиција да слуша или преслуша разговор што е предмет на интерес и да изврши увид во записи за користењето на уредите и опремата.** Од аспект на контрола над процесот, ова е коректно законско решение, меѓутоа, истовремено е многу веројатно дека јавниот обвинител, сепак, нема технички познавања за посебните уреди и опрема чие користење е уредено во овој дел од ЗСК. Оттука, во практика јавниот обвинител, веројатно, не може да направи соодветен стручен увид во записите од користењето на посебните уреди и опрема, особено ако правосудната полиција може да манипулира со записите за користење на опремата. Оттука, исклучувањето на ОТА од процесот на следење на комуникациите во услови кога од јавните обвинители не може да се очекува дека го владеат функционирањето на комплексни и софистицирани технологии, сериозно остава можност за евентуални прикривања од страна на правосудната полиција и оневозможување на ex-post контролата. Слична е состојбата со online следењето на комуникациите, каде ОТА е неоправдано исклучена од системот на контрола. Имајќи предвид дека скоро сите електронски комуникации се стремат кон online-платформата, ова може да биде сериозен проблем и по одредено време да го доведе во прашање постоењето на ОТА.

Со одребите содржани во член 60 од ЗСК е утврдено дека контрола на начинот на користење на посебните технички уреди и опрема врши јавниот обвинител на Р.С. Македонија и судијата на претходната постапка кој издал наредба за следење. Иако со ова законско решение навидум се зајакнува системот на контрола, сепак, дискутабилна е неговата целисходност. Дискутабилно е колку, навистина, јавниот обвинител на Р.С. Македонија има време да се впушти и да се посвети на овој вид контрола за секој поединечен случај. Исто така и во овој случај е многу веројатно дека јавниот обвинител на Р.С. Македонија нема технички познавања за посебните уреди и опрема, заради што ЗСК предвидел можност и за ангажман на техничките експерти.

ПРЕПОРАКИ

- Бидејќи следењето на комуникациите со посебни технички уреди и опрема отстапува од системот во кој ОТА има улога на посредник помеѓу овластените органи и операторите, потребно е прецизирање на сите аспекти кои се релевантни за процесот на следење без посредство на ОТА и операторите, како и утврдување механизми за надзор, кога следењето се одвива на овој начин.
- Едно од можните решенија е да се овласти ОТА да манипулира со записите за користење на опремата (како администратор) и да врши контрола над записите, самостојно и на барање на јавниот обвинител. Со ова ќе се постигне повеќеслојна контрола, а правосудната полиција, единствено, ќе може да го користи уредот, но не и да манипулира со записите со што несомнено ќе се намали сомнежот за ризикот од евентуална злоупотреба. Во истата насока, ОТА треба да има активна улога и во контролата врз процесот на online следењето на комуникациите.
- Одредбите кои се однесуваат на следење на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната без посредство на ОТА и операторите, треба да бидат, сепак, содржани во еден закон, наместо дел од нив во ЗСК, а друг дел во Законот за АНБ. Првенствено, треба да се разгледа можноста, тие одредби да се вградат во Законот за следење на комуникациите како *lex specialis* за оваа проблематика.

3.2.2. Следење на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната

Овластени органи за следење на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната се АНБ и Министерството за одбрана-Воена служба за безбедност и разузнавање, како и Центарот за електронско извидување на АРМ одреден за потребите на одбраната (во делот на фреквентниот спектар на високи, многу високи и ултра високи фреквенции). Наредба за следење на комуникациите донесува судија на Врховниот суд одреден со внатрешниот распоред на Судот, врз основа на барање на директорот на АНБ, односно на предлог на министерот за одбрана или на лице овластено од министерот.

МЕРКИ ЗА СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ ВО ИНТЕРЕС НА БЕЗБЕДНОСТА И ОДБРАНАТА

Во Поглавјето за следење на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната, законодавецот пропиша четири нови мерки за следење на комуникациите, и тоа:

- Следење и снимање на телефонските и на другите електронски комуникации;
- Надзор и техничко снимање на внатрешноста на објекти, затворени простории и предмети и влез во тие објекти, затворени простории и предмети, заради создавање услови за спроведување на мерката;
- Следење и набљудување со светлосно снимање лица на отворен простор и на јавни места;
- Следење и набљудување со звучно снимање на содржината на комуникациите на лица на отворен простор и на јавни места.

Дел од од утврдените нови мерки, според својата природа, сепак, не се вклопуваат целосно во дефиницијата за следење на комуникациите во смисла на ЗСК и влегуваат во доменот на некои од полициските овластувања утврдени во член 28 став 1 од Законот за полиција.¹⁸ Ваквото регулирање остава можност за преклопување во практика на доверените полициски овластувања и изречените мерки за следење комуникации.

ПРЕПОРАКА

Треба да се рedefинираат предвидените мерки во член 18 од ЗСК со цел да се диференцираат од дејствијата кои се вклопуваат во полициските овластувања утврдени во Законот за полиција.

УСЛОВИ ЗА СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ ВО ИНТЕРЕС НА БЕЗБЕДНОСТА И ОДБРАНАТА

Во член 19 став 1 од ЗСК е утврдено дека мерките за следење на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната ќе се применат кога постојат основи на сомневање дека се подготвува извршување кривично дело против државата, против вооружените сили или против човечноста и меѓународното право. Неселективното внесување во оваа рамкана сите кривични дела против вооружените сили не кореспондира со меѓународните принципи кои подразбираат примена на специјални истражни техники само во однос на најтешките форми на криминал.¹⁹ Имено, само за мал дел од кривичните дела против вооружените сили, Кривичниот законик предвидува казна до пет години, а за повеќето од нив казната е од една до три години со можност за изрекување дисциплинска казна, ако делото добило лесен вид и ако тоа го бараат интересите на службата.

ПРЕПОРАКА

- Треба да се отстранат кривичните дела кои не влегуваат во дефиницијата за тешки кривични дела утврдена во Конвенцијата за транснационален организиран криминал на Организацијата на обединетите нации,²⁰ како и во Препораката на Советот на министри на Советот на Европа за водечките принципи за борба против организираниот криминал.²¹

ПРЕВЕНТИВНО ДЕЈСТВУВАЊЕ

Во став 2 од членот 19 од ЗСК, е предвидена примена на мерки за следење на комуникациите и заради превентивно дејствување кога се подготвува, поттикнува, организира или учествува во вооружен напад против државата или во онеспособување на нејзиниот безбедносен систем; како и во однос на активности за кривичните дела терористичка организација, тероризам и финансирање тероризам, доколку на друг начин не можат да се обезбедат информации за таквата активност или тоа би било сврзано со поголеми тешкотии.

¹⁸ Закон за полиција, Службен весник бр. 114/06, 114/06, 6/09, 145/12, 41/14, 33/15, 31/16, 106/16, 120/16, 21/18, 64/18

¹⁹ Council of Europe Recommendation (2005) 10 of the Committee of Ministers to member states on "special investigative techniques" in relation to serious crimes including acts of terrorism

²⁰ The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (2000)

²¹ Council of Europe Recommendation (2001) 11 of the Committee of Ministers to member states concerning guiding principles of the fight against organized crime

ПРЕПОРАКА

- Превентивната или предделиктната примена на мерки за следење на комуникациите заслужува посериозен пристап и ова прашање треба да се уреди многу попрецизно од причина што тоа значи примена на крајно инвазивни мерки само врз основа на индиции, без постоење ниту на основи на сомневање што, секако, остава простор за сомнеж во можноста за повреда на личните права на поединците.



МЕТА-ПОДАТОЦИ

Во посебно Поглавје насловено со „Мета-податоци“ законодавецот предвиде обврска за операторите, на барање на овластените органи да им достават мета-податоци, за потребите на безбедноста и одбраната. За ова барање треба да биде известен јавниот обвинител на Р.С. Македонија кој доколку не ја потврди оправданоста на податоците, тогаш овластениот орган ќе биде должен веднаш да го прекине користењето на податоците и нив да ги уништи.

Станува збор за податоци кои операторите ги задржуваат согласно со Законот за електронски комуникации (ЗЕК).²² Меѓутоа, вака формулирани, овие одредби од ЗСК како, всушност и одредбите во ЗЕК, овозможуваат сите органи за следење на комуникациите, без судска наредба или одлука на јавен обвинител, да остваруваат увид во мета-податоците неселективно за сите граѓани.

Во меѓувреме, Директивата 2006/24/EЗ која на овој начин беше транспонирана во нашето законодавство, беше поништена со пресуда на Европскиот суд на правдата,²³ со образложение дека владите не можат да ги принудат телекомуникациските компании да ги чуваат сите податоци за своите клиенти и дека неселективното и масовното задржување на мета-податоците не е во согласност со Повелбата на ЕУ за основните права.

Друго дискутабилно прашање во однос на мета-податоците е тоа што „увид во остварените телефонски и други електронски комуникации“ што несомнено претставуваат мета-податоци, е ПИМ-мерка која согласно со член 252 став 1 т. 6 од ЗКП се применува по наредба на јавен обвинител. Наспроти оваа ПИМ-мерка, во член 287 став 8 од ЗКП е непотребно пропишана обврска за операторите, на барање на јавниот обвинител да достават мета-податоци кои тие ги задржуваат. Пропишувањето на оваа обврска, во услови кога веќе егзистира во форма на ПИМ-мерка во истиот Закон, создава можност за заобиколување на заштитните механизми предвидени кај ПИМ-мерките и, воедно, како и во случајот кај споменатата ПИМ-мерка, можност да се оствари увид во мета-податоци без судска наредба.

ПРЕПОРАКА

Одредбите со кои се уредени мета-податоците во неколку закони (ЗСК, ЗЕК, ЗКП) треба комплетно да се рedefинираат и притоа да се има предвид практиката

²² Во смисла на член 176, 177 и 178 од ЗЕК тоа се податоци кои операторите се должни да ги задржат 12 месеци од датумот на извршената комуникација, во вид на електронски запис за секој пристап на граѓаните од било кој облик на електронска комуникација и тие содржат информација за името, телефонскиот број или IP адресата, локацијата на лицата кои комуницираат, во кое време се одвива комуникацијата, итн..

²³ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 8 April 2014 Digital Rights Ireland Ltd (C-293/12) v Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, The Commissioner of the Garda Síochána, Ireland and The Attorney General, and Kärntner Landesregierung, Michael Seitlinger, Christof Tschohl and Others (C-594/12)

на Европскиот суд на правдата, но и ставот на Венцијанската комисија за мета-податоците, содржан во Списокот за проверка на владеењето на правото.²⁴ Едно од алтернативните решенија за уредување на оваа проблематика може да биде следното:

- Увидот во мета-податоци да биде опфатен во дефиницијата за следење на комуникациите и да се практикува врз основа на претходно издадена судска наредба под услови и постапка кои важат за сите останати мерки за следење на комуникациите (за кривичните истраги и за безбедноста и одбраната). Редефинирањето, секако, ќе повлече измени во членот 252 став 1 од ЗКП, така што ПИМ-мерката од т. 6 ќе се изрекува со судска наредба, како и измени во член 32 и 33 од ЗЕК. Во оваа насока, членот 287 став 8 од ЗКП, ќе треба да се укине.

ЧУВАЊЕ И НИШТЕЊЕ НА ПОДАТОЦИТЕ

Рокот за чување на податоците собрани со следење на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната од претходните пет години што беше оценет како премногу долг од страна на групата експерти предводени од Прибе, сега изнесува три години (член 29 став 1 од ЗСК). Меѓутоа, согласно со членот 29 ставот 2 од ЗСК, овој рок може да започне повторно да тече во случај на добивање нова информација која е директно поврзана со специфичните податоци за кои сè уште не е истечен периодот на чување. Освен тоа, во член 29 став 5, е наведено дека „сите податоци во судскиот регистар за лицето на кое се однесувала наредбата, се чуваат 10 години, а по истекот на рокот се ништат“.

ПРЕПОРАКИ

- Во член 29 став 1 може да се утврди дополнителен разумен рок и по истекот на тој рок податоците соодвено да се поништат, како би се оневозможило нивно бесконечно чување и оставање простор за евентуална злоупотреба.
- Треба да се преиспита должината на временскиот рок од 10 години содржан во погоре цитираниот член 29 став 5 од ЗСК и член 67 став 2 од ЗСК.
- Членот 29 треба да се дополни со одредби во кои ќе се наведат безбедносните мерки утврдени со погоре споменатиот ЗЗЛП и Директивата 2016/680 што, секако, кореспондира со препораката од Извештајот на Прибе за зајакнување на безбедноста на податоците и нивно чување под посебен режим.
- Треба да се утврди и обврска за поништување на оригиналниот запис, како и на сите копии во сите институции и субјекти кои се вклучени во пренасочувањето и следењето на комуникациите.

²⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Rule of Law Checklist, March 2016, достапно на: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf

3.2.3. Надзор и контрола над следењето на комуникациите

НАДЗОР НАД МЕРКИТЕ ЗА СЛЕДЕЊЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ

Надзорот над следењето на комуникациите е комплексен процес во кој од надзорните тела се очекува да постапуваат како вистински коректор на работењето на безбедносните служби. Во спротивно, следењето на комуникациите без соодветен надзор може сериозно да го доведе во прашање почитувањето на основните човекови права и да создаде амбиент на несигурност. Надзорот треба да се одвива во континуитет преку воспоставена практика со надзорни тела кои се ослободени од партиски и политички влијанија. Притоа, надзорот не треба да се сведе на поднесување годишни извештаи до Парламентот, иако претходниот Закон за следење на комуникациите немаше предвидено повеќе дополнителни механизми во функција на ефикасен надзор.

Во ЗСК од 2018 година надминати се одредени дискутабилни елементи кои, иако навидум се од техничка природа, сепак, досега го отежнуваа и во одредени периоди комплетно го парализираа надзорот над следењето на комуникациите. Ова се однесува, првенствено, на ангажманот на национални и меѓународни технички експерти со соодветно стручно знаење кои ќе учествуваат во надзорот како дел од собраниската Комисија за надзор над спроведување на мерките за следење на комуникациите. Во иста насока е и издавањето безбедносен сертификат во постапка која нема да трае подолго од 30 дена (член 37 став 2 од ЗСК),²⁵ за чија цел во 2018 година беше соодветно дополнет тогашниот Закон за класифицирани информации. Значајно е и тоа што собраниската Комисија го врши надзорот без претходна најава, по потреба, а најмалку еднаш во три месеци, дури и во недостиг на мнозинство гласови (член 44 став 1 од ЗСК). За време на вршење на надзорот, Комисијата може да побара експертска поддршка од која било државна институција и орган кој не е предмет на надзор, меѓу нив и Агенцијата за електронски комуникации, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации и Дирекцијата за заштита на личните податоци, за прашања од нивната надлежност.

Наспрема овие елементи чие внесување во законските одредби беше неопходно, останува впечатокот дека надлежната собраниска Комисија, сепак, има ограничени овластувања што може да го доведе во прашање квалитетниот и сеопфатен надзор. Имено, Комисијата, но и акредитираните технички експерти, во вршењето на надзорот можат да вршат споредба на логовите за времето и датумот на почеток и на завршување на следењето на комуникациите кои како податоци можат да се добијат од операторите, ОТА и овластените органи. Од ОТА и од овластените органи, за Комисијата е достапна и анонимизираната судска наредба (редовната и привремената писмена наредба), а од ОТА и логовите за вкупниот број на спроведени мерки за следење на комуникациите за определен временски период. Со пристапот во наведените податоци, Комисијата и техничките експерти, сепак, немаат увид во податоците за идентитетот на лицето, за телефонскиот број, е-адресата, итн. Од овие причини, во вршењето на надзорот, Комисијата и техничките експерти не можат да ги споредат податоците од издадената судска наредба со реално активираното следење на комуникациите во однос на конкретното лице, телефонски број или е-адреса. Во недостаток на можност за оваа споредба, Комисијата како надзорно тело не може да утврди дали некое лице или некое средство за комуникација е незаконски следено.

Споредено со законодавството на Р. Хрватска, по чиј пример е моделирана нашата легислатива, Одборот надлежен за национална безбедност како едно од телата преку кое хрватскиот Сабор врши надзор над безбедносно-

²⁵ Иако, член 37 став 2 од ЗСК не е соодветно формулиран. Рокот од 30 дена се однесува на траење на постапката, а безбедносен сертификат може и да не биде издаден, доколку безбедносната проценка го наложи тоа.

разузнавачките агенции, вклучително и над тајното собирање податоци, има значително пошироки овластувања. Покрај увидот во извештаите за активностите и мерките кои ги преземаат безбедносните агенции, Одборот може да побара од Врховниот суд на Р. Хрватска и од безбедносно-разузнавачките агенции, извештај за преземени мерки на тајно собирање податоци и за преземени мерки спрема одредени лица, може да ги сослушува директорите и вработените во безбедносните агенции во однос на законитоста на некои преземени мерки, како и да расправа за законитоста на финансиското и материјалното работење на безбедносно-разузнавачките агенции. Ова тело врши и непосреден надзор над безбедносно-разузнавачките агенции и тоа согласно истите одредби од Законот за безбедносно-разузнавачкиот систем на Република Хрватска кои се предвидени за стручен надзор кој се врши од страна на Канцеларијата на Советот за национална безбедност. Од аспект на хрватското законодавство, непосредниот надзор подразбира надзор над законитоста на работата на безбедносно-разузнавачките агенции, над остварување на пропишаните цели и делокругот на работа, над примената на мерките на тајно собирање податоци, над финансиските средства, како и над координацијата и соработката помеѓу безбедносно-разузнавачките агенции и соодветните служби на други држави. Освен тоа, согласно со член 108 од Законот за безбедносно-разузнавачкиот систем на Р. Хрватска, во рамки на стручниот надзор е утврдено овластување за надзорните тела да бараат од безбедносните агенции податоци за идентитетот на изворот на овластените органи кога е тоа неопходно за целите на остварување на надзорот во конкретен случај, при што во случај на несогласување на агенциите со ваквото барање, одлучува Советот за национална безбедност.

Иако овој систем за следење на комуникациите беше моделот по кој се поставени основите на системот во Р.С. Македонија, сепак, ЗСК е рестриктивен во пропишувањето на овластувањата на собраниската Комисија за надзор и значаен дел од законските решенија на хрватскиот систем не се содржани во нашата легислатива. Загрижува фактот дека станува збор за механизми кои можат да придонесат за ефикасен надзор и за зголемување на довербата во работењето и на собраниската Комисија, но и на безбедносните служби.

ПРЕПОРАКА

- Треба да се разгледа можноста за дополнување на член 42 од ЗСК со пропишување на овластување за Комисијата и за техничките експерти, или само за техничките експерти, во текот на спроведување на надзорот да имаат пристап и до уредите на ОТА со можност за увид и во неанонимизираните судски наредби.
- При таксативното набројување на податоците во член 41, 42 и 43 од ЗСК треба да се утврди можност за увид и во друга документација и податоци за кои ќе се појави потреба во текот на надзорот, а кои не можат да се предвидат уште при креирање на законските одредби.
- Членот 40 од ЗСК би требало да се дополни со одредби кои ќе ѝ овозможат на Комисијата за надзор над мерките за следење на комуникациите поширок спектар на овластувања и дејствија кои ќе ги презема, особено во насока на повикување на разговор на раководните лица и други вработени во овластените органи и во ОТА во случај, кога има потреба за дополнителни информации во однос на законитоста на примената на конкретни мерки (како што впрочем е



предвидено за надлежното работно тело на Собранието за надзор над АНБ, согласно со член 60 став 5 од Законот за АНБ), како и можност за повикување на раководните лица и други вработени во овластените органи и во ОТА на седници на Комисијата, каде тие ќе можат да дадат одговори на прашања поставени од страна на членовите на Комисијата, вклучително и од техничките експерти.

- Членот 40 од ЗСК треба да го вклучи и надзорот над ефикасноста во примената на мерките за следење на комуникациите во смисла на целисходното користење на финансиските и човечките капацитети, а ефикасноста на надзорот треба да се утврди како цел и во однос на мерките за следење на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната.

Покрај наведеното, потребно е да се креира и соодветна подзаконска регулатива со која ќе се утврди методологијата за реализација на теренските посети и ќе се утврдат последиците доколку комисиите не достават или задоцнат со доставување на извештајот до Собранието, роковите во кои до овластените органи треба да се доставуваат бараните информации, како и последиците од нивното задоцнето доставување. Исто така, треба да се креираат механизми преку кои ќе се подигне свеста кај членовите на комисиите за значењето на парламентарниот надзор над следењето на комуникациите и соодветни механизми преку кои членовите ќе бидат ослободени од партиски и политички влијанија при вршење на надзорот.

СОВЕТ ЗА ГРАЃАНСКИ НАДЗОР

Советот за граѓански надзор е промовиран со член 35 од ЗСК, како ново тело кое врши надзор над законитоста на мерките за следење на комуникациите и над ОТА, по сопствена иницијатива или по претставка поднесена од граѓанин. ЗСК не го уреди конкретно статусот и условите за работа на ова тело, освен дека просториите за работа на Советот ги обезбедува Собранието, а финансиските средства се обезбедуваат од Буџетот на државата. Поради нерегулираниот статус, Советот за граѓански надзор не може да располага со одобрените буџетски средства. Ова е, секако, една од причините што и по повеќе од една година од конституирањето, Советот за граѓански надзор не започна сериозно да функционира, не се создадени основни услови за работа во смисла на неопходните технички средства, архива, сигурносен сеф, регистрација на е-адреса, хонорари за членовите, како и безбедносни сертификати за дел од членовите. Во Собранието беа предложени измени на ЗСК во однос на одредени нормативи поврзани со Советот, меѓутоа, тие сè уште не се усвоени. Во меѓувреме, поради сите овие причини, во октомври 2019 година еден член на Советот поднесе оставка, а во јуни 2020 година оставка поднесоа и претседателот и потпретседателот на Советот за граѓански надзор.

Во однос на овластувањата на Советот за граѓански надзор, ЗСК предвиде одредени ограничувања кои треба да се преиспитаат, бидејќи начинот на кој сега се уредени неговите овластувања, не гарантираат ефикасен граѓански надзор и Советот го прават нефункционално тело. Имено, по прием на претставка од граѓанин, Советот за граѓански надзор нема можност самиот да постапува со цел да утврди дали претставката е основана, односно дали во однос на некое лице или телефонски број, комуникациите се незаконски следени. Во врска со претставката, Советот треба да поднесе барање до Комисијата за надзор над следењето на комуникациите за таа да спроведе надзор и во врска со тоа да го извести Советот во рок од 15 дена. Вака поставена, релацијата Совет за граѓански надзор-Комисија за надзор е спорна и не само што го поставува

Советот во маргинализирана положба во однос на Комисијата, туку ја доведува во прашање оправданоста за неговото постоење.

Од друга страна, позицијата на Советот за граѓански надзор е дополнително маргинализирана со фактот што надзорот кој согласно со член 51 став 2 алинеа 2 од ЗСК, Советот, сепак, може да го врши, треба да биде претходно најавен и да се однесува само на споредување на анонимизираните наредби за последните 3 месеци. Вакви ограничувања во вршењето на надзорот во ЗСК не се предвидени ниту во однос на Комисијата, ниту во однос на другите надзорни тела.

Компаративно, во Р. Хрватска овластувањата на надзорното тело со назив Совет за граѓански надзор над безбедносно-разузнавачките агенции, не се ограничени само на надзор над законоста на мерките за следење комуникации. Ова тело врши надзор и над работата на безбедносно-разузнавачките агенции, ги следи и врши надзор над мерките за тајно собирање податоци, собира информации и податоци поврзани со неговите овластувања, итн. Притоа, ова тело може да врши увид во извештаи и други документи на безбедносно-разузнавачките агенции, да спроведе разговори со раководните лица и други службени лица во агенциите, а освен по сопствена иницијатива и по претставка од граѓани, постапува и по барања на државни тела и други правни лица.

ПРЕПОРАКИ

- Статусот на Советот за граѓански надзор треба соодветно да се уреди со цел создавање на сите потребни предуслови за негово ефикасно функционирање во техничка и материјална смисла. Едно од можните и логични решенија е Советот да добие статус на работно или стручно тело во рамки на Собранието.
- Паралелно со регулирање на статусот на Советот, треба да се преиспитаат и сите ограничувања во однос на овластувањата на Советот за граѓански надзор содржани во актуелниот ЗСК. Притоа, бидејќи во реформата на безбедносно-разузнавачкиот сектор како модел беа прсликани законските решенија на Р. Хрватска, тие би требало да се земат предвид како појдовна основа за редуфинирање на законските овластувања на Советот за граѓански надзор. Во таа насока, на Советот треба да му се обезбеди директно постапување по прием на претставка од граѓанин, како и надзор без најава и без сегашното временско ограничување во однос на споредувањето на судските наредби. Исто така, Советот треба да има право на увид во сите податоци кои и се достапни и на Комисијата, како и на увид во уредите на ОТА и во неанонимизираните судски наредби. За таа цел и доколку Советот има потреба, треба да му се овозможи експертска поддршка од акредитираните технички експерти, без разлика на тоа што во составот на Советот може да има и лица со формално образование од областа на техничките науки кои, сепак, не мора да се експерти во областа на телекомуникациите.
- Во перспектива, во еден поширок контекст на безбедносно-разузнавачкиот сектор, а по примерот на Советот за граѓански надзор над безбедносно-разузнавачките агенции на



- Р. Хрватска, треба да се разгледа можноста за проширување на овластувањата на Советот за граѓански надзор и над работата на безбедносно-разузнавачките служби, паралелно со собраниската Комисија за надзор над работата на АНБ и Агенцијата за разузнавање.

КОНТРОЛА НАД СЛЕДЕЊЕТО НА КОМУНИКАЦИИТЕ

За разлика од надзорот, контролата над следењето на комуникациите се спроведува во рамки на правосудните органи. Контрола над законитоста на спроведување на мерките за следење на комуникациите врши јавниот обвинител кој ја води истрагата и судијата на претходната постапка кој ја издал наредбата за следење на комуникациите како ПИМ-мерка, односно јавниот обвинител на Р.С. Македонија и судијата на Врховниот суд кој ја издал наредбата за следење на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната. Контрола над начинот на користење на посебните технички уреди и опрема од членот 17 од ЗСК врши јавниот обвинител на Р.С. Македонија и судијата на претходната постапка кој ја издал наредбата за следење на комуникациите.

Идентично, како и надзорот, така и контролата е детерминирана од низа фактори, а меѓу нив, особено е значајна независноста на контролните тела.

Во функција на ефикасна контрола, контролните тела исто, како и надзорните, можат да ангажираат технички експерти и контролата да ја вршат по потреба, но и без најава. Во член 59 од ЗСК, пропишани се активностите кои контролните тела можат да ги преземаат во рамките на своите надлежности, како вршење увид во местото каде што се работните станици кои ги користат овластените органи, во просториите на ОТА, каде се наоѓа опремата за следење на комуникациите и медијациските уреди, но и во местото каде што операторите ги чуваат уредите за пренасочување на сигналот до ОТА. Исто така, можат да побараат или непосредно да пристапат до системот за електронски регистар; да побараат увид или да добијат копија од регистарот во писмена форма и од анонимизираната наредба за следење; да ги читаат сите логови кои се креирани, снимени или зачувани од системите што ги користат ОТА и операторите, итн.

Дополнително, во контекст на контролата на јавниот обвинител се и одредбите од член 258 од ЗКП, според кои во текот на извршувањето на ПИМ-мерките, правосудната полиција изготвува извештај кој го доставува до јавниот обвинител на негово барање и во секој случај на 30 дена, а по спроведувањето на мерките изготвува и конечен извештај, кон кој ја приложува целокупната документација за техничкиот записи ги доставува до јавниот обвинител. Јавниот обвинител, пак, извештајот и целокупната документација, по донесување на јавнообвинителска одлука во рок од осум дена ги доставува до судот.

Поврзано со примената на ПИМ-мерките, воопшто, меѓу нив и мерката следење на комуникациите, ЗКП со член 271 го обврзува јавниот обвинител на Р.С. Македонија еднаш годишно да доставува извештај до Собранието во кој ќе ги наведе податоците по сите 8 точки содржани во членот 271 од ЗКП.

Во практика, годишните извештаи за примена на ПИМ-мерките јавниот обвинител ги доставува до Собранието вообичаено во рок од седум до девет месеци по истекот на годината на која тие се однесуваат што е прилично несоодветно. Освен тоа, овие извештаи не се објавуваат на веб-сајтот на Јавното обвинителство и најчесто не ги содржат сите елементи што се утврдени во член 271 од ЗКП. Недостасуваат податоци за тоа колку предлози

за следење на комуникациите биле доставени до јавниот обвинител, со колку од нив обвинителот се согласил, колку сопствени иницијативи имал за следење на комуникациите и за колку од поднесените барања била издадена судска наредба. Исто така, во извештаите не се наведени причините во случаите кога следењето на комуникациите не дало релевантни резултати за постапката, како што, всушност, не се наведени и податоци за трошоците што произлегуваат од примената на ПИМ-мерките, вклучително и мерката следење на комуникациите.

ПРЕПОРАКА

- Во интерес на транспарентноста би било корисно да се утврди разумен временски рок во кој јавниот обвинител на Р.С. Македонија ќе биде обврзан да го доставува годишниот извештај за примена на ПИМ-мерки до Собранието со сите потребни елементи и да го објавува на веб-страницата на Јавното обвинителство.

Од друга страна, судијата во функција на контролата над законитоста на спроведувањето на мерките за следење на комуникациите треба да заземе исклучително внимателен приод кон издавањето на наредбите за следење на комуникациите и притоа објективно да процени дали во конкретниот случај овие мерки се бараат како крајна алтернатива, *ultima ratio*, а не како опција која ќе се примени уште во најраната фаза од кривичниот прогон, без исползување на другите средства.

На судството во Р.С. Македонија, генерално, му се забележува дека покажува низок степен на критичност и, речиси, редовно потфрлува во случаите кога треба да се јави како контролор на полицијата и на Јавното обвинителство. Како критични точки за ваквата состојба се посочуваат изборот, разрешувањето и преместувањето на судиите. Во прилог на ова е и фактот дека од почеток на примената на ПИМ-мерките во нашата држава, нема случај на донесена судска одлука со која е одбиено барање на јавен обвинител за примена на таква мерка.

Досегашните искуства со судската и јавнообвинителската контрола наметнуваат потреба од утврдување на одредени механизми со цел подигнување на свеста за проактивната улога на јавните обвинители и на судиите во следењето на комуникациите, не само како контрола над законитоста на спроведување на мерките и тековен увид во извештаите за нивно спроведување, но и контрола преку поднесување на барањето за одобрување, односно преку донесување на наредбите за следење на комуникациите. Судиите и јавните обвинители мора да навлезат суштински во предметот и притоа да ги имаат предвид сите меѓународни принципи кога доставуваат барање, односно кога донесуваат наредба за следење на комуникациите, особено принципите на пропорционалност и супсидијарност и со нив поврзаниот принцип на *ultio ratio* што подразбира изрекување инвазивни мерки како крајна алтернатива и последно средство.

4. МОЖНОСТИ И ПРЕДИЗВИЦИ

Реформите во сферата на следење на комуникациите, како дел од пошироката реформа на безбедносно-разузнавачкиот сектор, несомнено е комплексен процес проследен со предизвици и со повеќе или помалку очекувани ризици кои можат да го детерминираат успехот на реформските зафати.

Во реформиранiot систем за следење комуникации во Р.С. Македонија се евидентни преклопувања на надлежностите и недоволно јасно раздвојување на овластувањата помеѓу одделни служби. Системот ја задржа претходно поставената сложена структура од низа органи кои се овластени да следат комуникации во функција на кривичните истраги и во интерес на безбедноста и одбраната. Сепак, обезбедувањето на Царинската управа и Управата за финансиска полиција со потребните материјални и човечки ресурси во функција на законско следење на комуникациите, се одвива бавно. И по, речиси, две години од почеток на примената на ЗСК, следењето за потребите на овие органи се реализира сè уште преку Министерството за внатрешни работи како, всушност и пред реформите.

Според досегашните искуства, партиските и политичките влијанија врз безбедносните служби понекогаш ја детерминираат нивната работа. Со тоа се доведува во прашање професионализмот во службите и се поткопува довербата кај граѓаните. Процесот на вентинг при трансформација на одредени служби (УБК-АНБ), беше голем предизвик и требаше да овозможи нивна деполитизација. Меѓутоа, нотирани беа одредени забелешки, особено од опозицијата во Парламентот, проследени со обвинувања дека овој избор на кадри е компромитиран и се базира на субјективни и политички, наместо на објективни, јасни и однапред утврдени критериуми.

Во сегментот на надзорот и контролата, направениот позитивен исчекор во нормативна смисла, сепак, бавно се реализира во практика. Комисијата за надзор над спроведување на мерките за следење на комуникациите сè уште не е екипирана со техничките експерти и покрај законската обврска тоа да го направи веднаш по своето формирање и не подоцна од 50 дена (член 39 став 2 од ЗСК). На јавен конкурс беше избран еден од пријавените кандидати, а за избор на втор експерт, конкурсот беше повторен. Во недостаток на јавно достапни информации за исходот од оваа конкурсна постапка, неофицијалните информации се дека вториот експерт сè уште не е избран.

Од друга страна, од Советот за граѓански надзор се очекуваше дека ќе биде значаен коректор над субјектите кои се инволвирани во процесот на следење на комуникациите, особено заради фактот што ова надзорно тело го сочинуваат експерти и претставници од невладиниот сектор. Меѓутоа, откако беше конституиран, освен реализација на неколку протоколарни активности, Советот не започна со други активности кои се од суштинско значење што е, секако, резултат на пречките во однос на неговото функционирање. Овие состојби се индикатор дека заложбите за дејствување во согласност со реформските закони, сепак, не предизвикаа посериозни поместувања од тоа што и досега беше вообичаена практика.

Овие состојби наведуваат на констатација дека надзорот како моќна алатка кој треба да обезбеди отчетност на безбедносните служби, не може да биде ефикасен, ако за тоа не постои политичка волја, политичка култура и ниво на свест за потребата од надзор над безбедносните служби. Фактот што собраниската Комисија за надзор над следењето на комуникациите е со мешан состав (претставници од опозицијата и од власта) и особено што претседателот на Комисијата е од редот на опозициска партија, претставува дополнителен механизам кој треба да обезбеди ефикасност во вршење на

надзорот. Сепак, не може да се забележи значајна проактивност во оваа смисла. За да се справат со предизвикот за надзор над безбедносните служби, парламентарците, како членови на надзорните комисии, сепак, мора во втор план да ги стават теснопартиските и дневнополитичките интереси.

При извршената редовна контрола од страна на Комисијата за надзор над спроведување на мерките за следење на комуникациите во јули 2019 година во просториите на ОТА, на заедничката прес-конференција на претседателот на Комисијата и директорот на ОТА беше констатирано дека следењето на комуникациите е максимално безбедно и без можност за злоупотреби.²⁶ Меѓутоа, неодамна актуелниот (технички) министер за внатрешни работи ја информираше јавноста дека оптичкиот кабел кој овозможува дознавање на содржината на следените комуникации во функција на кривичните истраги, сè уште физички поминува преку седиштето на некогашната УБК, каде сега е седиштето на новата АНБ. Констатацијата на министерот е дека не е реализиран суштинскиот сегмент од реформата-одвојување на следењето на комуникациите во функција на кривичните истраги, од следењето во интерес на безбедноста и одбраната. ОТА и АНБ ги негираа овие наводи, меѓутоа пошироката јавност остана неинформирана за исходот од поднесената кривична пријава од министерот за внатрешни работи до Јавното обвинителство во врска со наводите. Во врска со други наводи обелоденети во 2018 година, за откриени уреди за снимање на комуникациите на фиксните телефони во Јавното обвинителство и во Кривичниот суд во Скопје, пошироката јавност, исто така, не е информирана за текот на предистражната постапка која беше отворена, ниту за тоа дали евентуално Комисијата за надзор над спроведување на мерките за следење на комуникациите, презеде дејствија во врска со овој случај.

²⁶ <https://ota.mk/mk/190719-pretstavnici-sobranie-poseta-ota>

5. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ

Во процесот на креирање на новото законодавство за следење на комуникациите беше пристапено со голем ентузијатазм и со уверување дека ќе се успее во намерата да се креира балансиран систем кој ќе биде ефикасен во однос на функцијата заради која постои, а истовремено ќе обезбеди почитување на основните човекови права. Генералната констатација е дека беа пресликани законски решенија од други системи без да се прилагодат на актуелните состојби во државата и на постојните капацитети на институциите.

Во секојдневното работење на безбедносните служби несомнено се поставени напишани правила и тенденцијата за нивно понатамошно практикување може да резултира со прикриени опструкции во примена на новите нормативи. Навиките, сепак, не се менуваат лесно со нормативни и административни средства.

Реформските закони понудија некои квалитетни нормативни решенија, меѓутоа и понатаму остана дискутабилна функционалноста на системот во целина. И во самиот Извештај на Прибе беше наведено дека само неколку препораки се однесуваат на неопходните промени во законодавството, додека повеќето од препораките можат да се реализираат во рамки на постојната уставна и законска рамка. Оттука, доследното спроведување на законите во практика е нешто кон кое треба да се стремат институциите. Од овие причини, не можеме да сметаме дека процесот на реформирање е завршен, особено ако се имаат предвид слабостите кои веќе се евидентираат во практичната имплементација на некои законски решенија.

Конкретно, во реформираната легислатива оставени се неколку дискутабилни прашања, иако за нив се дебатираше во расправите кои претходеа на донесување на Законот за следење на комуникациите. Ова особено се однесува на одредбите за следење на комуникациите без посредство на ОТА со што практично се губи смислата на постоење на оваа Агенција и се поткопува довербата во системот за законско следење на комуникациите. Исто така, одредбите во однос на мета-податоците мора да се рedefинираат и прецизно да се уредат, без противречни одредби кои се сега содржани во неколку различни закони. Проблематичен, особено во номотехничка смисла, е и сетот на нови мерки за следење на комуникациите во интерес на безбедноста и одбраната, законската можност за нивна превентивна примена и проширувањето на опсегот на кривичните дела за кои може да се следат комуникации.

Сите овие поединечни дискутабилни елементи, сепак, можат да се надминат со сериозен пристап и, навистина, искрен приод при креирање на законските норми. Меѓутоа, за сеопфатно уредување на сферата на следење на комуникациите, како и за надзорот и контролата над безбедносните служби, сепак, е потребно планирање и преземање соодветни мерки на долгорочен план и не само во нормативна смисла. Имајќи го ова предвид, би било целесходно во еден поширок контекст да се размислува во следната насока:

- Унифицирање во единствен законски текст на сегментите кои сега непотребно се содржани во одредбите и на Законот за следење на комуникациите и на Законот за кривичната постапка, а некои и во Законот за АНБ. Тоа внесува конфузија и различно толкување на иста проблематика.
- Јасно раздвојување на овластувањата на безбедносните служби со цел да се избегне преклопување на надлежностите и можноста за злоупотребата во постапувањата. На тој начин ќе се одбегнат апсурдни ситуации кога за ист настан има различни информации или кога ист случај или една иста личност како безбедносна закана е предмет на опсервација или предмет на работа на повеќе служби во исто време.
- Креирање јасен концепт за надминување на евидентниот проблем со политичките влијанија врз работењето на безбедносните служби и правосудните органи што понекогаш драматично ја детерминира нивната работа и сериозно ја поткопува нивната објективност и професионализам.
- Креирање механизми кои ќе придонесат за елиминирање на партиско-политичките влијанија врз лицата кои се вклучени во надзорот и контролата над следењето на комуникациите, подигнување на нивото на безбедносна култура и зајакнување на интегритетот и довербата помеѓу сите релевантни субјекти.
- Креирање издржани законски решенија кои соодветствуваат не само со капацитетите и потребите на институциите, но и со реалноста во еден поширок контекст имајќи ја предвид и културата, навиките и менталитетот.



БИБЛИОГРАФИЈА

1. **Закон за следење на комуникациите**, Службен весник бр. 71/18, 108/19
2. **Закон за Оперативно-техничка агенција**, Службен весник бр. 71/18, 98/19
3. **Закон за измени и дополнувања на Законот за електронските комуникации**, Службен весник, бр. 11/18, 98/19
4. **Закон за изменување и дополнување на Законот за кривичната постапка**, Службен весник бр. 198/18
5. **Закон за дополнување на Законот за класифицирани информации**, Службен весник, бр. 21/18
6. **Закон за Агенција за национална безбедност**, Службен весник бр. 108/19
7. **Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница**, Службен весник бр. 108/19
8. **Закон за кривичната постапка**, Службен весник бр. 150/10, 09/12, 198/18
9. **Закон за електронските комуникации**, Службен весник бр. 39/14, 188/14, 44/15, 193/15, 11/18, 21/18, 98/19
10. **Закон за полиција**, Службен весник бр. 114/06, 114/06, 6/09, 145/12, 41/14, 33/15, 31/16, 106/16, 120/16, 21/18, 64/18
11. **Закон за заштита на личните податоци**, Службен весник бр. 42/2020
12. **Закон о сигурносно-обавјештајном sustavu Republike Hrvatske**, достапен на: <https://www.uvns.hr/UserDocImages/dokumenti/nacionalna-sigurnost/ZAKON-O-SIGURNOSNO-OBAVJESTAJNOM-SUSTAVU-RH-NN-79-2006.pdf>
13. **The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (2000)**
14. **Directive (EU) 2016/680 of The European Parliament and of The Council of 27 April 2016, on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data**
15. **Council of Europe Recommendation (2005) 10 of the Committee of Ministers to member states on “special investigative techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism**
16. **Council of Europe Recommendation (2001) 11 of the Committee of Ministers to member states concerning guiding principles of the fight against organized crime**
17. **EUROPEAN COMMISSION Neighborhood and Enlargement Negotiations Urgent Reform Priorities for the Former Yugoslav Republic of Macedonia** https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf
18. **The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of**

- Law issues 2017, Brussels, 14 September 2017** https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf
19. **European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Rule of Law Checklist, March 2016**, достапно на: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf
 20. **Претставници на Собранието во посета на ОТА, 19.07.2019**, достапно на: <https://ota.mk/mk/190719-pretstavnici-sobranie-poseta-ota>
 21. **Годишен извештај за работата на Оперативно-техничката Агенција Скопје, за 2018 година**, достапен на: <https://ota.mk/adocs/scan-izvestaj-ota-2018.pdf>
 22. **Влада Р.С. Македонија, 45-та седница одржана на 22.04.2020**, достапно на: <https://vlada.mk/vladini-sednici>

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)